



Universidade de Brasília
Faculdade UnB de Planaltina - FUP
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – PPGP

ALISSON CARDOSO ALVES

**TELETRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ESTUDO
DE CASO NA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO**

Brasília – DF

2020

ALISSON CARDOSO ALVES

**TELETRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ESTUDO
DE CASO NA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade de Brasília, como um dos requisitos à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Prof.^a. Dra. Luciana de Oliveira Miranda

**Brasília - DF
2020**

Alves, Alisson Cardoso
AAL414t Teletreabalho na Administração Pública: estudo de caso na
Controladoria Geral da União / Alisson Cardoso Alves;
orientador Luciana de Oliveira Miranda. -- Brasília, 2020.
158 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Gestão
Pública) -- Universidade de Brasília, 2020.

1. Teletreabalho. 2. Poder Executivo. 3. CGU. I. de
Oliveira Miranda, Luciana, orient. II. Título.

ALISSON CARDOSO ALVES

**TELETRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ESTUDO DE CASO NA
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO**

A comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Dissertação de Mestrado do Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Gestão Pública da Universidade de Brasília

Prof.^a. Dra. Luciana de Oliveira Miranda
Universidade de Brasília - UnB
Orientadora

Prof. Dr. Luís Antônio Pasquetti
Universidade de Brasília - UnB
Examinador externo

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira
Universidade de Brasília – UnB
Examinador interno

Prof. Dr. Jonilto Costa Sousa
Universidade de Brasília – UnB
Examinador Suplente

Brasília-DF, 20 de março de 2020.

Dedico este trabalho a minha esposa, Flávia Lucas, ao meu filho, Arthur Lucas Alves e as meus pais, Maria Marlene Alves e Iron Alves da Mata (*In memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que de alguma forma estiveram presentes em minha vida durante essa caminhada. A Deus, por me guiar nessa jornada e por não ter me abandonado nos momentos difíceis. Ele teve papel essencial na realização de cada linha dessa pesquisa.

A minha esposa, Flávia, pelo amor, apoio e companheirismo. Pela dedicação quase que exclusiva, em assumir as brincadeiras e os cuidados, com o nosso Arthur, enquanto eu me dedicava aos estudos.

Ao Arthur, razão da minha vida, pela motivação com sorrisos tão lindos.

Aos meus pais, responsáveis pela minha formação, que sempre me apoiaram e nunca perderam a fé nos meus sonhos. A minha mãe por todo carinho. Essa mulher guerreira, minha maior fonte de inspiração.

Ao meu pai (*In memoriam*), meu herói, que não está mais entre nós, mas continua sendo minha maior força na vida. Sua lembrança me inspira e me faz persistir.

A minha orientadora, Professora Luciana de Oliveira Miranda, pelo suporte, apoio e esclarecimentos.

Aos professores Luiz Guilherme de Oliveira e Jonilto Costa Sousa que participaram, gentilmente, da qualificação e corrigiram o caminho da pesquisa. Ao professor Luís Antônio Pasquetti pela receptividade em participar da banca examinadora.

A Controladoria Geral da União por autorizar a pesquisa, e aos servidores participantes da entrevista pela disponibilidade e compreensão.

A Universidade de Brasília, minha gratidão, ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública agradeço pela oportunidade.

A direção da Faculdade de Ceilândia, em especial aos meus amigos Edson e Aliemar que permitiram meu afastamento para dedicação exclusiva da pesquisa.

RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo investigar a implementação do teletrabalho na Controladoria Geral da União (CGU), órgão de assessoramento imediato a Presidência da República, encarregado pelo desenvolvimento da transparência da gestão pública. Esse estudo se concentra no entendimento do funcionamento do Programa de Gestão de Demandas (PGD), utilizado pelo órgão. Realizou-se uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, a partir de um estudo de caso em uma instituição pública do Poder Executivo Federal, utilizando as técnicas de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, as quais foram examinadas por meio de análise de conteúdo. Os resultados demonstram que a busca por uma gestão mais profissionalizada, voltada para ganho de produtividade e melhoria da qualidade de vida dos servidores foram os aspectos que incentivaram a criação do programa. A implementação do programa, respeitando a legislação pertinente, foi realizada em oito etapas, partindo de um estudo de viabilidade e finalizada com estudos de criação de dois outros projetos, PGD-Projetos e PGD Contínuo. O desenvolvimento de sistemas informatizados de controle e de gestão possibilitaram aumento da produtividade, e que a unidade responsável pelo programa tenha uma visão da contribuição do PGD para o alcance dos objetivos organizacionais. A identificação das etapas de implementação permitiu o levantamento de oito fatores facilitadores e desafiadores do processo de implementação e de gestão do PGD. Por fim, considerando a expertise do órgão na gestão do programa, essa pesquisa propôs um guia para construção de um plano de trabalho, etapa necessária para realização de um programa de gestão, voltado para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e para os Institutos Federais de Ciência e Tecnologia (IFETC). Conclui-se que a implementação e o gerenciamento do programa de gestão da CGU é um caso de sucesso. A maturidade alcançada a partir da experiência da utilização do modelo, tornou o PGD um modelo de *benchmarking* para outros órgãos. Sua implementação impôs novos paradigmas para uma gestão eficiente, uma vez que tira o foco dos procedimentos e foca nos resultados.

Palavras-chaves: Teletrabalho. Implementação do teletrabalho. Teletrabalho na CGU. Plano de trabalho

ABSTRACT

This research has the goal of investigating the telework implementation in the Office of the Comptroller General (CGU) – which is the Presidency immediate adviser and the responsible for the public management transparency. This study is focused on understanding the operation of the Demand Management Program (PGD) that is used in the entity. A qualitative research with exploratory and descriptive trait was used based on a case study in a public entity of the Federal Executive Branch by using document research techniques and semistructured interviews, which were examined through content analysis. The results show that the trigger for the program creation was the search for a more professional management focused on the productivity increase and on the improvement for the civil servants' life quality. The program implementation respects the relevant legislation and it was done in eight stages, based on a feasibility study and finished with creation studies of two other projects – PGD-Projects and Continuous PGD. The development of control and management computerized systems enabled the productivity increase and a view on the PGD contribution by the responsible unit in order to reach the organization goals. The implementation stages identification allowed the gathering of eight enabler and challenger elements of the implementation process and the PGD management. At the end, after considering the expertise of the program management entity, this research proposes a guide for the construction of a work plan – which is a necessary stage for a management program for Federal Higher Education Institutes (IFES) and for the Science and Technology Federal Institutes (IFETC). One can conclude that the implementation of the administration of the CGU management program is successful. The maturity that was reached based on this model use experience made the PGD into a model of benchmarking for other entities. Its implementation asserts new paradigms for an efficient management, once it takes out the focus on the procedures and starts focusing on the results.

Key words: Telework. Telework Implementation. Telework in CGU. Work Plan.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa da literatura	23
Figura 2 - Ambiente do teletrabalho	43
Figura 3 - Níveis de análise cultural	49
Figura 4 - Modelo de implementação do teletrabalho proposto por Kugelmass	57
Figura 5 - Interação entre os componentes de pesquisa	68
Figura 6 - Fases de implementação do programa de gestão.....	72
Figura 7 - Organograma CGU.....	75
Figura 8 - Etapas de implementação PGD da CGU	102

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Paradigmas da administração pública.....	25
Quadro 2 - Vertentes do Gerencialismo	31
Quadro 3 - Setores do Estado - definição e objetivos.....	34
Quadro 4 - Formas de propriedade	35
Quadro 5 - Termos relacionados ao teletrabalho	41
Quadro 6 - Aspectos a serem analisados para implementação do teletrabalho	44
Quadro 7 - Estilo de gestão - teorias X e Y	47
Quadro 8 - Metodologia para seleção de atividades realizadas à distância.....	52
Quadro 9 - Características do teletrabalhador.....	54
Quadro 10 - Modelo de implementação do teletrabalho proposto por Nilles.....	56
Quadro 11 - Vantagens do teletrabalho.....	60
Quadro 12 - Pontos críticos do teletrabalho	61
Quadro 13 - Inserção do teletrabalho no Brasil	62
Quadro 14 - Vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública..	65
Quadro 15 - Metodologia da Pesquisa	69
Quadro 16 - Comparação Portaria nº 1.730 <i>versus</i> Portaria nº 747	97
Quadro 17 - Aspectos facilitadores de implementação e de gestão do PGD.....	103
Quadro 18 - Categoria I – Apoio da Alta Administração	104
Quadro 19 - Categoria II – Comprometimento dos servidores.....	107
Quadro 20 - Categoria III – Unidade supervisora	110
Quadro 21 - Categoria IV – Sistema PGD.....	113
Quadro 22 - Demonstrativo da quantidade de servidos e pactos realizados	114
Quadro 23 - Desafios de implementação e de gestão do PGD	117
Quadro 24 - Categoria V – Resistência das chefias	117
Quadro 25 - Categoria VI – Comportamento servidores.....	119
Quadro 26 - Categoria VII - Burocracia	122
Quadro 27 - Categoria VIII – Instrução Normativa nº 01 MP/SGP.....	123

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Perfil dos participantes	77
Tabela 2 - Material das entrevistas	80

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Servidores lotados e em exercício	76
---	----

LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
ANAC	Agência Nacional da Aviação Civil
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CF/88	Constituição Federal de 1988
CFSPC	Conselho Federal do Serviço Público Civil
CGU	Controladoria Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CODIN	Coordenação-Geral de Integração e Desenvolvimento Institucional
COPAV	Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação Institucional
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DIPLAD	Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional
DOU	Diário Oficial da União
EUA	Estados Unidos da América
GT	Grupo de trabalho
IN	Instrução Normativa
MARE	Ministério de Administração e Reforma do Estado
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério do Planejamento e Gestão
MPOG	Ministério do Planejamento e Gestão
NAP	Nova Administração Pública
NAP	<i>New Public Administration</i>
NPM	<i>New Public Management</i>
MPSC	Ministério Público de Santa Catarina
NGP	Nova Gestão Pública
OGU	Ouvidoria-geral da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PEC	Proposta de Emenda Constitucional

PGD	Programa de Gestão de Demandas
RFB	Receita Federal do Brasil
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SGP	Secretaria de Gestão de Pessoas
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
SPCI	Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas
STPC	Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 Objetivos	18
1.1.1 Objetivo geral.....	18
1.1.2 Objetivos específicos	18
1.2 Justificativa	18
2. REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1 Pesquisa bibliográfica	20
2.1.1 Mapa de literatura	22
2.2 Evolução da Administração Pública Brasileira	24
2.2.1 Paradigma Ciência Jurídica	26
2.2.2 Paradigma Ciência Administrativa	26
2.2.3 Paradigma Ciência Política	29
2.2.4 Paradigma Administração Pública como Administração Pública	30
2.3 Teletrabalho	40
2.3.1 Visão Geral.....	40
2.4. Contexto organizacional	44
2.4.1 Características estruturais	45
2.4.2 Cultura organizacional	48
2.4.3 Atividades do teletrabalho.....	51
2.4.4 Perfil do teletrabalhador	54
2.5 Implementação do teletrabalho	55
2.6. Aspectos favoráveis e controversos do teletrabalho	60
2.7 Teletrabalho no Brasil	62
2.7.1 Teletrabalho na Administração Pública Brasileira	64
3. METODOLOGIA	67
3.1 Tipo de pesquisa	67
3.2 Contextualização do problema de pesquisa	70
3.3 Caracterização da organização	73
3.4 Participantes da pesquisa	76
3.5 Técnicas e procedimentos de coleta de dados	78
3.4.1 Pesquisa Documental.....	78

3.4.2 Entrevistas	79
3.6 Análise das Informações	81
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	83
4.1 Teletrabalho na CGU	83
4.2 Etapas de Implementação do Teletrabalho na CGU	90
4.3 Fatores Facilitadores e Desafios de Implementação do PGD na CGU	103
4.3.1 Fatores facilitadores de implementação e de gestão do PGD	103
4.3.2 Desafios de implementação e de gestão do PGD	117
4.4 Construção de Plano de Trabalho para as IFES e IFECT	126
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
REFERÊNCIAS	138
APÊNDICE A – Carta de Apresentação	144
APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista	146
APÊNDICE D – Perfil do Participante.....	148
APÊNDICE E – Carta de Agradecimento	149
APÊNDICE F – Análise Documental	150
APÊNDICE G – Pesquisa Teletrabalho – Poder Executivo Federal	154
APÊNDICE H – Pesquisa Teletrabalho – IFES.....	155
APÊNDICE I – Pesquisa Teletrabalho - IFETC.....	157

1 INTRODUÇÃO

A crise mundial da década de 1970 gerou retração econômica e déficits públicos. Como consequência, esta crise gerou diminuição da arrecadação e aumento das necessidades sociais. Os desafios gerados pelas transformações no ambiente econômico e pelas exigências de eficiência e redução de custos afetaram o mundo do trabalho.

Estados Unidos da América (EUA) e Inglaterra deram início a uma nova forma de gestão, que ficou conhecida como *New Public Administration* (NAP) e *New Public Management* (NPM), respectivamente. O objetivo era melhorar o desempenho das administrações públicas, para Hood (1991), tratava-se de um conjunto de doutrinas de reforma administrativa, baseadas nas ideias de gestão profissional, as quais exigem alto poder discricionário para alcançar resultados. No Brasil, a reforma gerencial ocorrida na década de 1990, baseada na NAP (BRESSER-PEREIRA, 1998), trouxe pressupostos gerenciais fortes, os quais tiveram o objetivo de aumentar a eficiência e a gestão dos serviços públicos por meio de inovações (FADUL; SILVA, 2008).

As organizações públicas com propósito de aumentar sua eficiência, competitividade, qualidade e atender de forma mais rápida as demandas da sociedade, buscam novas formas de gerir suas atividades. A utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) prestam grande contribuição nesse processo. Para Braga e Gomes (2016), as TICs permitem acesso rápido as informações e possibilitam tomadas de decisões mais transparentes. Rocha e Amador (2018) contribuem ao apontar que o desenvolvimento e a popularização das TICs permitiram o exercício das atividades laborais em qualquer lugar.

Como consequência da disseminação das TICs, surge o teletrabalho, que de acordo com Nilles (1997) é a substituição da ida e volta ao trabalho, pela tecnologia da informação. Mello (1999), afirma que o surgimento do teletrabalho ocorreu em 1957, nos Estados Unidos, na companhia Estrada de Ferro Penn, onde a organização utilizava-se do sistema de telégrafo privado para gerenciar funcionários que estavam distantes da sede da empresa.

O teletrabalho está associado ao trabalho realizado distante da sede da empresa, utilizando-se das TICs. Nesse sentido Goulart (2009) complementa que a

virtualização das empresas permite ultrapassar restrições associadas às estruturas burocráticas, e a utilização dessa forma de trabalho maximiza os benefícios que ela pode trazer para as organizações.

No Brasil, o teletrabalho teve início oficialmente em 1997, por meio da realização do seminário 'Serviço Home Office/telecommuting - Perspectivas de trabalho para o 3º Milênio' (MELLO, 1999). Em 2011, os efeitos jurídicos do teletrabalhador foi equiparado ao dos servidores convencionais. E em 2017, o teletrabalho foi regulamentado pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Na administração pública brasileira, o Poder Executivo Federal abriu a possibilidade, por meio do Decreto nº 1.590/95, de que os órgãos que compõem o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) pudessem dispensar servidores do controle de assiduidade, desde que realizassem programa de gestão. Entre os órgãos pioneiros na realização do programa de gestão está a CGU, que desde 2014, mantém processo permanente de modernização do seu programa.

Entretanto, em 2018, o Decreto nº 1.590 foi regulamentado por meio da IN nº 01, onde estão listadas seis etapas necessárias para a implementação do programa de gestão, bem como as modalidades autorizadas (por tarefa, semipresencial e teletrabalho) para a prestação de serviço com dispensa do controle de assiduidade.

Para Silva, A., (2015), o teletrabalho no setor público brasileiro, mesmo que incipiente, já pode ser visto como realidade. Complementa que é relevante que o Estado brasileiro busque avançar na adoção do teletrabalho no setor público uma vez que essa modalidade pode gerar um conjunto de vantagens, não somente para os servidores, como também para as organizações que o utilizam, possibilitando o aumento da eficiência e da qualidade dos serviços prestados à sociedade.

A CGU possui larga experiência na condução e gestão do programa de trabalho. Dessa forma, busca-se nesta pesquisa responder a seguinte pergunta: **é possível desenvolver plano de trabalho, conforme Instrução Normativa nº 01 MP/SGP, para implementação da modalidade de teletrabalho, baseado na experiência da Controladoria Geral da União?**

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo geral

O objetivo geral desse estudo é analisar a implementação do teletrabalho na Controladoria Geral da União, para subsidiar construção de plano de trabalho, conforme Instrução Normativa nº 01 MP/SGP.

1.1.2 Objetivos específicos

- a) Descrever o modelo de teletrabalho da CGU;
- b) Apontar as etapas de implementação do teletrabalho da CGU;
- c) Identificar fatores facilitadores e os desafios dessa implementação;
- d) Desenvolver plano de trabalho para implementação do teletrabalho nas IFES e nos IFECT.

1.2 Justificativa

No Brasil, desde a reforma gerencial ocorrida na década de 1990, a administração pública brasileira busca formas de servir ao cidadão com qualidade e rapidez nos fornecimentos de seus serviços. O Plano Diretor da Reforma do Estado – (PDRAE), que definiu os objetivos e estabeleceu as diretrizes da reforma, tinha entre seus objetivos globais o aumento da eficiência e efetividade dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos (BRASIL, 1995a).

Oliveira e Pantoja (2017) afirmam que garantir uma forma de atuação voltada para a melhor relação custo-benefício, não é suficiente. É necessário, sobretudo, que os níveis de satisfação, de qualidade e eficiência dos serviços oferecidos à sociedade, sejam assegurados. Nesse sentido, as autoras ressaltam a necessidade de modelos

de gestão inovadores e da utilização de tecnologias gerenciais mais complexas, visando transformar estruturas burocráticas em instituições flexíveis e adaptáveis.

Nesse contexto, como alternativa ao trabalho tradicional surge o teletrabalho, conhecido também como trabalho à distância, trabalho remoto, que Nilles (1997, p.15) define como “levar o trabalho aos trabalhadores, em vez de levar estes ao trabalho, atividade periódica fora do escritório central, um ou mais dias da semana, em casa ou em um centro de telesserviço”.

As forças propulsoras do uso do teletrabalho consistem na busca da redução de custos, da melhoria da produtividade, da flexibilidade e da qualidade de vida dos trabalhadores. Destaca-se que mesmo no caso de não serem explicitadas, essas forças propulsoras, em parte dos casos, são alcançadas. (NOGUEIRA; PATINI, 2012; FILARDI; CASTRO, 2017).

Na administração pública, pesquisa realizada nos Ministérios do Poder Executivo Federal e nos órgãos estruturantes da Presidência da República conforme Apêndice G, demonstrou que entidades como Receita Federal do Brasil (RFB), ligada ao Ministério da Economia; Advocacia Geral da União (AGU); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério da Fazenda; Controladoria Geral da União já utilizam a modalidade para a prestação de seus serviços.

Entretanto, pesquisa realizada junto as IFES e aos IFETC, Apêndices H e I, apontou que nenhuma IFES e apenas um IFETC utiliza a modalidade. De acordo com Filardi e Castro (2017), a expansão do teletrabalho na administração pública ainda é tímida, o despreparo e a insegurança geram resistência.

No entanto, Matias-Pereira (2013) enfatiza a relevância de que a gestão pública brasileira avance na adoção do teletrabalho, para permitir maior flexibilidade na realização de suas atividades. Desse modo, esta pesquisa busca contribuir, a partir da experiência da CGU com o teletrabalho, com a expansão do uso da modalidade nas IFES e IFETC, prestando auxílio na construção dos documentos exigidos pela legislação específica.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo tem como objetivo apresentar a revisão de literatura concernente ao tema do teletrabalho. Segundo Creswell (2010), este exercício tem como objetivo apresentar os estudos já realizados e a importância sobre o assunto.

Assim, a primeira parte da fundamentação teórica deste trabalho apresentará a evolução da administração pública brasileira, com destaque para a influência da Nova Administração Pública (NAP) e da Nova Gestão Pública (NGP)¹ na reforma administrativa gerencial ocorrida em 1995. O objetivo é demonstrar como ocorreu a temporalização das reformas, a busca pela modernização na gestão pública e sua orientação em torná-la mais eficiente e voltada para o cidadão.

Posteriormente será retratado o arcabouço teórico acerca do teletrabalho, objeto principal de análise desta pesquisa, sua origem, conceitos, seus benefícios e pontos críticos. Por último será retratada a experiência brasileira, com foco na sua utilização na prestação de serviços públicos.

2.1 Pesquisa bibliográfica

A pesquisa bibliográfica realizada para esse estudo, com o objetivo de nortear e construir um embasamento teórico sobre o problema da pesquisa a ser investigado, foi produzida a partir de consultas realizadas em livros, artigos, teses e dissertações voltadas ao tema e disponibilizados em banco de dados e bibliotecas. Dessa forma, essa subseção apresentará, conforme ensinamentos de Creswell (2010), o que a literatura tem dito a respeito e a importância de escrever sobre o tema.

Para alcançar o objetivo proposto nesta subseção, buscou-se na literatura, estudos que pudessem subsidiar o tema sobre a evolução da administração pública brasileira, dessa forma, o descritor utilizado foi administração pública. No tocante ao objeto principal dessa pesquisa, o teletrabalho, inicialmente, o descritor utilizado foi o próprio vocábulo teletrabalho. Posteriormente, com a finalidade de localizar estudos

¹ NAP e NGP são termos utilizados nos EUA e no Reino Unido, respectivamente. Ambos são caracterizados pela aplicação gerencialismo no setor público.

relacionados ao teletrabalho na gestão pública, foram utilizados os termos teletrabalho e administração pública, conjuntamente.

A pesquisa dos termos foi realizada na base de dados do portal de periódicos oferecido pelo Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e nos anais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD) e do Seminários em Administração da Universidade de São Paulo (SEMEAd). Na primeira etapa, após consulta com os descritores pré-estabelecidos, os resultados foram refinados e ordenados com os seguintes critérios: artigos; periódicos revisados por pares; corte temporal de dez anos (2008 – 2018), e no idioma português.

Inicialmente, de acordo com os passos definidos anteriormente, foi efetuada busca relacionada a evolução da administração pública brasileira. Na utilização do descritor 'administração pública', foram disponibilizados 6.237 artigos no idioma português, devido ao alto número foi necessário refinar a pesquisa, e os critérios utilizados foram de selecionar apenas artigos de periódicos com classificação CAPES Qualis Periódicos A1 e A2, relacionados ao tópico administração pública. Dessa forma foram selecionados 55 artigos dos periódicos EBAPE.BR e Administração Pública - RAP.

Com os mesmos requisitos utilizados anteriormente - artigos; periódicos revisados por pares; corte temporal de dez anos (2008 – 2018), a pesquisa bibliográfica destinada à revisão da literatura relacionada ao teletrabalho foi realizada com a pesquisa da expressão 'teletrabalho'. Na base de dados da CAPES foram disponibilizados 166 artigos, ao se aplicar os critérios pré-estabelecidos foram selecionadas 67 produções científicas. Para os descritores 'teletrabalho' e 'administração pública', com a utilização do operador booleano *AND*, não houve artigos selecionados. Nos anais do EnANPAD e da SEMAEAD apenas 02 artigos foram selecionados na consulta do termo 'teletrabalho'.

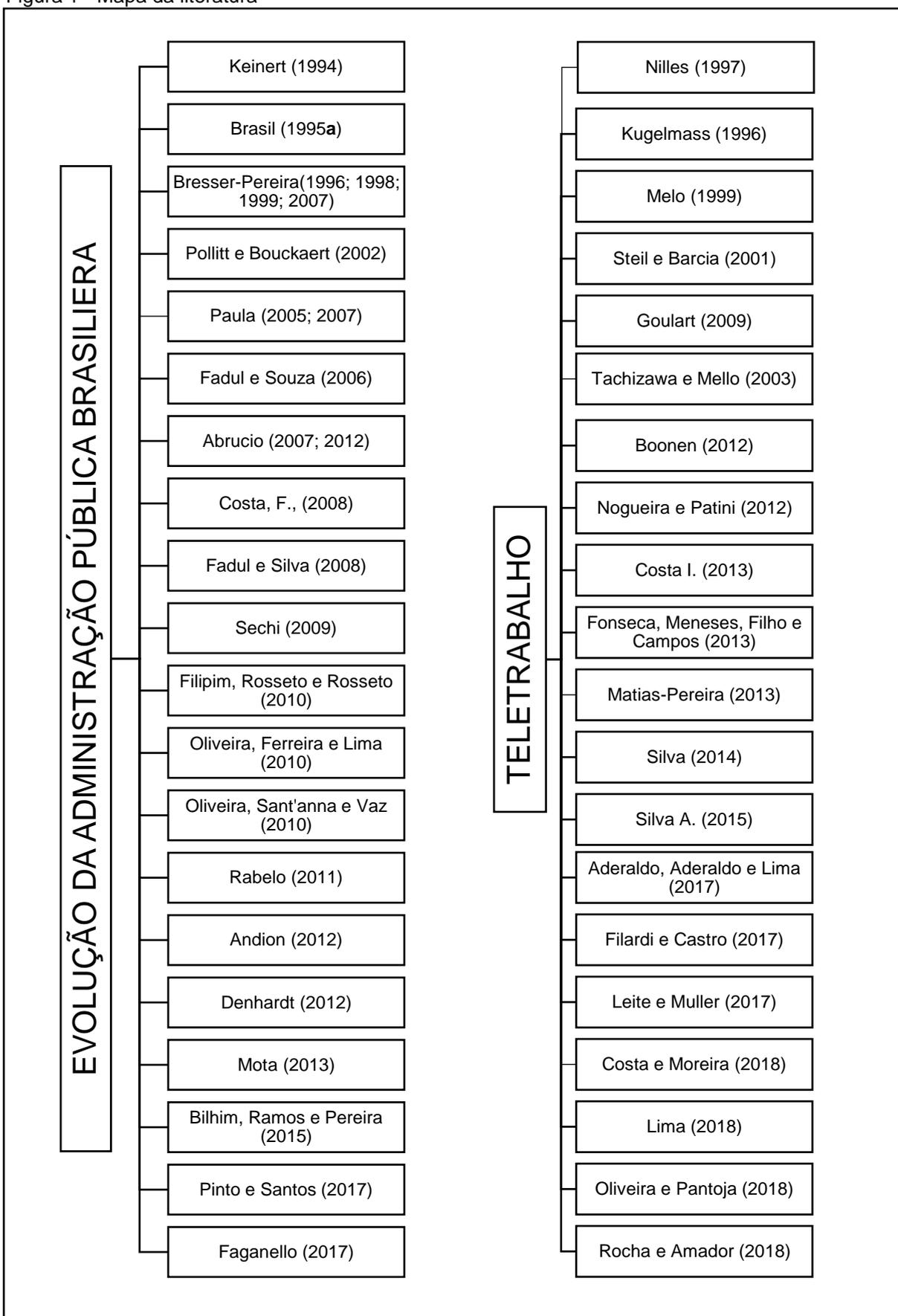
A segunda etapa foi iniciada com exclusão dos artigos que não possuíam classificação de acordo com o conceito CAPES Qualis Periódicos A1, A2, B1 e B2. Posteriormente, foram realizadas as leituras dos títulos, palavras-chave e resumos dos artigos. Finalizada esta etapa, em relação à expressão 'administração pública' foram selecionados 15 artigos. Quanto ao termo 'teletrabalho' e as expressões 'teletrabalho' *AND* 'administração pública' foram selecionadas 15 produções científicas.

Após a conclusão dos critérios estabelecidos para a seleção dos artigos, foi realizada a leitura superficial dos 30 artigos selecionados, dos quais restaram 13, que foram apreciados com profundidade. Na leitura dos artigos escolhidos, foi dada atenção às referências utilizadas, o que possibilitou complementar a pesquisa bibliográfica com 23 artigos, dos quais 06 são internacionais. Consulta realizada a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD disponibilizou 81 teses e dissertações, que após leitura dos títulos e dos resumos, restaram selecionadas quatro dissertações de mestrados, sendo 03 sobre teletrabalho e 01 relacionada à reforma da administração pública, todas de Programas de Pós-Graduação em Administração. O corte temporal aplicado foi o mesmo pré-estabelecido, 2010 – 2018.

2.1.1 Mapa de literatura

Com objetivo de facilitar a visualização dos artigos utilizados na pesquisa bibliográfica, utilizou-se um mapa da literatura - figura 1, que segundo Creswell (2010), trata-se de um resumo visual das pesquisas que já foram realizadas por outros pesquisadores.

Figura 1 - Mapa da literatura



Fonte: Elaborado pelo autor

Os artigos, livros e dissertações abordados nesta revisão bibliográfica foram relacionados na figura 1. Do lado esquerdo foram relacionadas as literaturas que sustentaram os estudos sobre evolução da administração pública brasileira. Do lado direito estão elencadas as literaturas tocantes ao teletrabalho.

As próximas seções serão apresentadas, de acordo com a literatura, as reformas administrativas ocorridas no Brasil.

2.2 Evolução da Administração Pública Brasileira

Essa seção tem como objetivo apresentar a trajetória das reformas na administração pública brasileira com foco, principalmente, na reforma gerencial e sua intenção de modernização da gestão pública e sua orientação em torná-la mais eficiente e voltada para o cidadão.

O processo histórico da administração pública brasileira é marcado pela formação de correntes, paradigmas e teorias que caracterizam momentos específicos de cada época. Costa, F., (2008) e Filippim, Rossetto e Rossetto (2010) afirmam ser impossível entender as transformações do Estado brasileiro, organização administrativa e governamental, sem reconstruir os processos de formação histórica que se constituiu no Brasil. Complementam ao afirmar que foram três os modelos de administração preponderante no Brasil, o patrimonialismo, o qual vigorou entre o Brasil Colônia e a República Velha (1500 – 1930); seguido da burocracia, instalada por Getúlio Vargas na década de 1930; e da administração gerencial, iniciada nos anos de 1990.

Pesquisa bibliométrica realizada por Keinert (1994), sobre o desenvolvimento da administração pública brasileira, identificou quatro períodos de evolução, chamados de paradigmas, no campo da administração pública no Brasil: administração pública como ciência jurídica, como ciência administrativa, como ciência política e administração pública como administração pública. Os períodos identificados por Keinert, foram objetos de estudo realizado por Andion (2012), que ao abordar os paradigmas os denominou de corrente Estadocêntrica; Pluralista; Nova Administração Pública (NAP).

Quadro 1 - Paradigmas da administração pública

Paradigmas da administração pública		Período		Características
Corrente Estadocêntrica	Ciência Jurídica	Modelo Patrimonialista	1900 – 1929	<ul style="list-style-type: none"> • Forte influência das ciências jurídicas; • Limitado à elaboração de leis e regulamentos (legalismo); • Estado regulador
	Ciência Administrativa	Modelo Burocrático	Estado Administrativo 1930 – 1945	<ul style="list-style-type: none"> • Marcado pela ideia de racionalização, baseada nos teóricos da Escola Clássica.
			Administração para o desenvolvimento 1946 – 1964	<ul style="list-style-type: none"> • Ideologia desenvolvimentista – dificilmente se poderá planejar o desenvolvimento enquanto não se estabelecer uma administração pública capaz de implementar.
Intervencionismo estatal 1965 - 1979	<ul style="list-style-type: none"> • Influência dos chamados princípios da administração; • Crescimento da máquina governamental com vistas a aumentar sua capacidade de intervenção, centralização e controle. 			
Corrente Pluralista	Ciência Política		1980 – 1989	<ul style="list-style-type: none"> • Período de reorganização institucional; • Utilização de instrumental teórico proveniente das ciências políticas; • Identificação de obstáculos políticos (parece renascer a dicotomia política - administração); • Domínio do tecnicismo (reedição da separação entre os que planejam e os que executam).
Corrente NAP	Administração Pública	Modelo Gerencial	1990 -	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento da democracia; • Noção de cidadania contrapõe-se à ideia de corrupção; • Emerge a proposta de participação da sociedade civil na gestão pública; • Redução do tamanho do Estado (privatizações, descentralizações e formas alternativas de gestão).

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Keinert (1994); Andion (2012).

O quadro 1 apresenta os paradigmas da administração pública brasileira, relacionados com cada um dos modelos de administração pública - patrimonialismo, burocrático e gerencial, observando seus períodos e suas características. Cada momento será explicado na seção a seguir.

2.2.1 Paradigma Ciência Jurídica

No paradigma ciências jurídicas, a administração pública e o Direito Administrativo eram equivalentes, entretanto Keinert (1994) afirma que essa equivalência foi superada a partir do momento que a Administração passou a ser entendida como ciência. O período coincide com o da Primeira República (1889-1930), que Rabelo (2011) destaca como um período em que a gestão administrativa era pouco organizada e que havia poucas propostas de reforma no funcionalismo público. Oliveira, Ferreira e Lima (2010) complementam que não havia distinção entre pessoa e cargo, as funções administrativas eram distribuídas sem considerar critérios de mérito e o aparato administrativo era considerado parte do patrimônio do mandante.

2.2.2 Paradigma Ciência Administrativa

O modelo burocrático surge no Brasil nos anos 1930, no momento do incremento da industrialização. O Estado assume o protagonismo com intervenções no setor produtivo de bens e serviços. A evolução da administração pública demonstrada no paradigma ciência administrativa aponta que o Estado é entendido como o principal responsável pelas questões públicas, a administração assume uma dimensão técnica, justificada pela necessidade de realizar valores públicos por meio de um Estado eficiente, o objetivo era a estruturação de uma administração pública meritocrática e profissionalizada (KEINERT, 1998).

Na reforma administrativa implantada por Vargas, a gestão pública passa por um processo de racionalização, de onde surgem as primeiras carreiras burocráticas, o esforço em adotar o concurso público como forma de acesso à carreira pública (BRASIL, 1995a). Complementa que buscava-se normatizar e regular o trabalho, e a mentalidade do funcionalismo público deveria ser alterada de tal forma, que o caminho seria a meritocracia e uniformização das carreiras públicas, bem como, o afastamento de indicação política para a ocupação de cargos.

A modernização administrativa foi introduzida por meio da criação, em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP em substituição ao

Conselho Federal do Serviço Público Civil - CFSPC, o qual havia sido criado por meio do Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938.

Sua implementação foi a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica (BRESSER-PEREIRA, 1996). O propósito do DASP era formular uma reforma administrativa com objetivo voltado para organização e racionalização do serviço público.

O DASP se tornou a grande agência de modernização administrativa, encarregada de implementar mudanças, elaborar orçamentos, recrutar e selecionar servidores, treinar o pessoal, racionalizar e normatizar as aquisições e contratos e a gestão do estoque de material. (COSTA, F., 2008, p. 846).

Para Costa, F., (2008), a implementação da nova política encontrou diversos problemas, uma vez que já estavam fincadas nos setores da administração pública, os privilégios e outras vantagens de difícil remoção. Dessa forma, o DASP desagradou as antigas oligarquias, quando da formação das elites técnicas de servidores públicos. Contudo, destaca que ao mesmo tempo em que implementavam as transformações, como a padronização do funcionalismo, a chamada elite técnica tinha poder para delegar nomeações que não passavam, necessariamente, por critérios meritocráticos.

A visão desenvolvimentista (1946–1964) possui como característica a evolução, dessa forma era necessário reconhecer que a burocracia profissional poderia se tornar um empecilho (KEINERT, 1998). Neste ciclo, a burocracia pública no Brasil se desenvolvia, segundo Bresser-Pereira (2008), por meio de criação de empresas estatais, como a criação da Fundação Getúlio Vargas em 1944, e por autarquias como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) fundado em 1952. Complementa que o formalismo burocrático era incompatível, uma vez que:

Enquanto a burocracia pública em sentido amplo se desenvolvia a passos largos no âmbito do Banco do Brasil, do BNDES e das empresas estatais, a burocracia pública estatutária, que a reforma de 1936 procurara definir e tornar meritocrática, voltara pra trás. (BRESSER-PERERIA, 2008, p. 58).

Trata-se de um período que conforme Costa, F., (2008), foi caracterizado por uma separação entre administração direta, que tinha um alto controle e que estava obrigada a seguir normas rígidas, além de estar entregue ao clientelismo; e a administração indireta, descentralizada, que possuía maior autonomia e podia recrutar funcionários especializados sem concursos públicos e com remuneração compatível com a do setor privado.

No ciclo do paradigma administração para o desenvolvimento houve avanços, principalmente no sentido econômico, que Bresser-Pereira (2008, p. 59) considera “extraordinário, uma vez que um parque industrial sofisticado e integrado fora montado”. Para Costa, F., (2008) os avanços foram isolados, e que a burocracia foi mantida, uma vez que não houve investimentos na profissionalização e as práticas clientelistas foram mantidas. Contudo, afirma que as iniciativas tomadas, mesmo que não implementadas no período, foram importantes na concepção do Decreto-lei nº 200 de 1967.

No período intervencionista (1965-1979) há crescimento da máquina governamental, com justificativa de aumentar a capacidade de “intervenção, centralização e controle” (KEINERT, 1994, p. 44). Destaca a autora que apesar de ter havido uma descentralização por meio da administração indireta, as empresas estatais, fundações e autarquias tinham sistemas de controles reforçados. O governo militar expandiu as empresas estatais e centralizou o controle na Secretaria de Planejamento (SEPLAN), a qual tinha unidades em cada um dos ministérios e também em cada uma das unidades da administração indireta.

Em 1967, foi editado o Decreto-lei nº 200 que tinha como objetivo diminuir a rigidez imposta pelo modelo burocrático. Seus princípios fundamentais eram: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle (BRASIL, 1995a). Segundo Costa, F., (2008), o planejamento deveria promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional; a coordenação e o controle deveriam estar presentes em todos os níveis da administração. A descentralização seria ampla, diferenciando o nível de direção do de execução, consistia ainda em elaboração de convênios entre a administração federal e os estados e contratos e concessões entre a administração e organizações privadas; e a delegação utilizada como instrumento da descentralização, com a premissa de assegurar maior rapidez nas decisões.

Para Bresser-Pereira (1996), o Decreto-Lei n.º 200, de 1967, é a primeira tentativa de se inserir na administração pública brasileira a administração gerencial. De acordo com autor, foi um ensaio de descentralização e de desburocratização, expandiu-se a quantidade de empresas estatais e das fundações, buscava-se maior eficiência nas atividades do Estado e o fortalecimento da aliança política entre as elites técnica estatal e a classe empresarial. Realizou-se a transferência de atividades para

fundações, autarquias, sociedade de economia mista e empresas públicas com o objetivo de se ter maior dinamismo operacional (BRASIL, 1995a).

Contudo, de acordo com Bresser-Pereira (1996), o Decreto-Lei 200 não alcançou os resultados esperados, como a contratação de empregados sem concurso público e facilitou as práticas patrimonialistas e fisiológicas. Complementa que os princípios do decreto não foram totalmente concluídos, pois a crise política do governo militar nos anos 70, agrava ainda mais a situação da administração pública, pois a burocracia governamental é identificada com o sistema autoritário. Costa, F., (2008, p.852) conclui que “apesar da distância entre as metas estabelecidas e as metas cumpridas, não resta dúvida que o Decreto-Lei n.º 200 contribuiu para a consolidação do modelo de administração para o desenvolvimento do Brasil”.

O tecnicismo começa a perder a força no início dos anos 1980 e começa a dar lugar a um “politicismo que reedita a velha e criticada proposição taylorista da separação entre os que concebem e os que executam” (KEINERT, 1994, p. 45). Complementa que a função interventora e desenvolvimentista do Estado brasileiro se revela esgotado e a participação na economia diminui cada vez mais, com isso inicia-se um movimento de redução estatal a partir de privatizações e de parcerias público-privada.

2.2.3 Paradigma Ciência Política

O período compreendido entre 1980 e 1989 foi enfatizado pela dimensão política ou corrente pluralista, segundo Andion (2012), trata-se de um período caracterizado pela abertura democrática, pelo aumento do nível de contestação e pressão por parte da sociedade e também início da preocupação com a participação da sociedade na definição das agendas políticas, bem como na ampliação do controle social.

Entre a redemocratização até a promulgação da Constituição Federal de 1988 - CF/88, os esforços do governo direcionados a uma reforma da administração foram suspensas, segundo Costa, F., (2008), isto ocorreu devido as atenções estarem voltadas para os planos de estabilização econômica, uma vez que o país enfrentava uma forte crise econômica, marcada pelo aumento das desigualdades sociais.

A CF/88 trouxe muitas inovações, avanços sociais e garantias para os cidadãos, sendo considerada um marco na história da democracia. Entretanto, Bresser-Pereira (2008) e Costa, F., (2008) destacam que do ponto de vista da gestão pública, com intuito de diminuir as práticas patrimonialistas, favorecidas pela flexibilidade com que contava da administração direta instituída pelo Decreto-Lei 200/67, a CF/88 eliminou sua flexibilidade. Segundo Bresser-Pereira (2008, p. 80):

No plano político-administrativo, a transição democrática teve também um preço: o retrocesso burocrático de 1988. Contraditoriamente, enquanto o país de descentralizava no plano da federação, através da Constituição de 1988, voltava a centralizar-se no plano administrativo, limitando drasticamente a autonomia das agências e empresas do Estado que o Decreto-lei 200 assegurava, e retornando aos ideais da Reforma Burocrática de 1936.

Ainda fazem parte do retrocesso burocrático, pontos polêmicos relacionados aos servidores públicos, como a adoção de um regime jurídico único para todos os servidores civis; adoção de uma estabilidade rígida; criação de um sistema privilegiado de aposentadoria com remuneração integral sem relação com o tempo de serviço (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Para Paula (2007), a corrente pluralista destacou-se pela importância da sociedade na participação política, contribuindo com uma visão crítica no âmbito da administração pública.

2.2.4 Paradigma Administração Pública como Administração Pública

O paradigma administração pública como administração pública inicia-se na década de 1990. De acordo com Andion (2012), ao mesmo tempo em que ocorre a abertura democrática e as primeiras experiências de uma gestão pública mais participativa nos anos 1990, começam a chegar ao país as propostas da NAP. Segundo Keinert (1994, p. 46), inicia-se:

um movimento de redução do tamanho do Estado, especialmente a partir das privatizações, embora proposições como descentralização, envolvimento das associações da sociedade civil, fortalecimento da instância local e de formas alternativas de gestão - como as parcerias públicos privadas - estejam na ordem do dia.

A Nova Administração Pública, em inglês *New Public Administration*, foi um movimento adotado pelo Estados Unidos da América no início dos anos 1980, a abordagem da NAP tinha como objetivo reestruturar o Estado, substituindo a

burocracia pelo modelo gerencial baseado em competição e foco em resultados (FADUL; SILVA, 2008; ANDION, 2012). Concomitantemente, a Inglaterra realizava reforma administrativa, que buscava a redução de custos; combate à corrupção e busca de eficiência. Esse novo modelo de gestão conhecido como *New Public Management*, em português: Nova Gestão Pública (NGP), foi baseado nos pressupostos teóricos utilizados pelo Reino Unido, em suas reformas realizadas nas décadas de 1970 e 1980 (FADUL; SOUZA, 2006; FADUL; SILVA, 2008).

Tanto a NAP quanto a NGP são caracterizadas pelo gerencialismo no setor público, suas premissas são baseadas na cultura do empreendedorismo.

as reformas tomavam por base uma receita comum ancorada em uma agenda neoliberal internacional focalizando: a diminuição do aparelho do Estado; a desregulamentação; o controle fiscal; a privatização de empresas públicas e a aplicação de técnicas empresariais no âmbito governamental. (ANDION, 2012, p. 8).

Fadul e Silva (2008) destacam as vertentes da NPA e da NPM, conforme quadro 2.

Quadro 2 - Vertentes do Gerencialismo

VERTENTES DO GERENCIALISMO	
Nova Administração Pública	Nova Gestão Pública
<ul style="list-style-type: none"> • Setor público empreendedor; • Governo catalizador e competitivo; • Voltado para a comunidade; • Descentralizado; • Orientado para o mercado e cliente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maximização da eficiência; • Downsizing e descentralização; • Busca excelência; • Orientação para público.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Fadul e Silva (2008)

As características apontadas para a NAP foram disseminadas por David Osborne e Ted Gaebler por meio do livro *Reinventing Government*, que indicava políticas de gestão que transformaria uma organização pública burocrática em uma organização pública racional (DENHARDT, 2012; SECHI, 2009).

O modelo de gerencialismo da NGP tem como características a maximização da eficiência, tornar a prestação do serviço público mais parecida com a do setor privado. O downsizing e a descentralização são caracterizados pela flexibilidade organizacional e adoção de relações contratuais com o mercado; a excelência busca a valorização da cultura organizacional e das pessoas com objetivo de aumentar a eficiência dos serviços públicos; e a orientação para o público busca a adoção de práticas gerenciais das organizações privadas, por parte dos gestores públicos com foco na qualidade da excelência na prestação dos serviços públicos (FADUL; SOUZA, 2006; FADUL; SILVA, 2008).

A NAP e a NGP idealizam uma valorização do serviço público diante da adoção de técnicas gerenciais aplicadas nas organizações privadas. Segundo Hood (1991) a ascensão do NPM está ligada à tentativa de reduzir os gastos públicos, privatização de instituições públicas distantes do governo central, desenvolvimento da tecnologia da informação para produzir e melhorar a prestação do serviço público e desenvolvimento internacional de uma agenda centrada nas questões gerais da gestão pública.

Com base nas noções de gestão por resultados, Oliveira, Sant'anna, Vaz (2010) e Motta (2013) colocam que as instituições públicas passaram a tratar o cidadão como cliente, o principal objetivo é fazer a administração pública funcionar como uma empresa privada, aumentar a eficiência, reduzir custos e ser eficaz na prestação de seus serviços. Paula (2005) conclui que tanto a NAP quanto a NGP são baseados na ideia de empreendedorismo, que se consolidou por meio da garantia do controle, da eficiência e da competitividade.

Embora exista um movimento favorável ao NAP e NGP, também há diversas críticas aos seus pressupostos. Denhardt (2012, p. 208) destaca que “a apressada transferência ou transposição de valores dos negócios para o setor público levanta questões substanciais e perturbadoras a que os administradores públicos devem dar grande atenção”. Para Paula, (2007), os modelos de gestão mantiveram a dicotomia, entre administração e política, pois não enfrenta a complexidade da gestão pública e enfatiza predominantemente a eficiência governamental em detrimento dos aspectos sociopolíticos, que permaneceram no nível do discurso

Outra crítica é a universalidade do NPM, pois os países são distintos e possuem sua própria trajetória. Bilhim, Ramos e Pereira (2015) questionam a eficácia dos modelos em países com culturas diferentes do que estiveram na origem desta nova corrente. Pollitt e Bouckaert (2002) também retrataram esse questionamento em seus estudos de análise internacional comparativa entre dez países que realizaram reformas da gestão pública.

A reforma da gestão pública não é somente uma questão de embaralhar peças de formatos diversos, como em um quebra-cabeças. As peças têm seus próprios significados, que variam de um país para outro. (POLLITT; BOUCKAERT, 2002, p. 9).

Para Hood (1991), apesar de pretender promover melhorias para os cidadãos, com serviços públicos mais baratos e eficientes, o que se viu na verdade foi um movimento de autosserviço, no qual grupos de interesses das carreiras de elite do

serviço público, os chamados “novos gerentes” promoviam somente o auto interesse. Paula (2007) afirma que os modelos possuem caráter centralizador, e que o gerencialismo além de não se voltar para questões que envolvem a complexidade da gestão, tem dificuldade de lidar com a complicação dos sistemas administrativos. A preocupação, para Denhardt (2012), não é apenas a introdução de novas técnicas, o mais grave é a imposição de um novo conjunto de valores do setor privado, como a ideia de alta competitividade ao invés de cooperação e em especial a ideia de que o governo deve ser gerenciado como um negócio.

Para Andion (2012) os princípios da NAP e da NGP trouxeram grandes avanços na administração pública em todo o mundo, e serviram de base para a reforma administrativa implantada no Brasil em 1995. Entretanto, a primeira tentativa de adoção desses princípios fora realizada cinco anos antes.

Eleito no início do ano de 1990, o Presidente Fernando Collor de Melo realizou tentativa de reforma gerencial, quando seu governo aderiu às recomendações do Consenso de Washington para a crise latino-americana. Para Paula (2007, p. 125), “o discurso reformista incorporou as recomendações neoliberais, propondo uma redução no tamanho do Estado brasileiro e outras medidas de restrição da atuação estatal”.

A reestruturação pretendida pelo governo tinha como objetivo a modernização estatal, privilegiando a desestatização, a racionalização, o ajuste econômico e abertura da economia. Costa, F., (2008, p.861) afirma que a reforma seguiu um caminho errado e irresponsável em relação a desestatização e a racionalização, pois conclui que elas foram conduzidas “de maneira perversa e equivocada”. Bresser-Pereira (2008, p. 84) destaca como importante iniciativa da reforma a utilização “da estratégia da qualidade total – uma forma de gestão bem-sucedida no setor privado”.

A tentativa de introdução dos princípios da NAP, pelo então presidente, mostrou-se equivocada e gerou diversas críticas, devidas não somente pelos equívocos políticos, mas também pela desastrosa estratégia de reduzir o tamanho do Estado demitindo servidores e suprimindo órgãos sem antes certificar-se da legalidade dos atos (BRESSER-PEREIRA, 1996; COSTA, F., 2008).

A reforma administrativa gerencial, inicia-se no Brasil em 1995, conduzida pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Ministério de Administração e Reforma do Estado - MARE. As estratégias de mudanças tinham como alvo eliminar da gestão pública brasileira os resquícios da administração patrimonialista e as limitações e distorções do modelo burocrático.

A proposta de reforma gerencial foi realizada por meio de dois documentos: primeiro o PDRAE, que após realização do diagnóstico da situação, estabeleceu as diretrizes da reforma e listou os principais projetos que deveriam constar na reforma da constituição, os quais envolviam e facilitariam a descentralização, a desburocratização e aumento da autonomia de gestão. Bresser-Pereira (1999) afirma que o PDRAE foi inspirado nas reformas gerenciais ocorridas nos anos de 1980 pelos países da OCDE e pela Grã-Bretanha, que utilizaram os princípios da NPM. O segundo documento foi uma Proposta de Emenda Constitucional - PEC, a qual tinha o objetivo de alterar, com base nas diretrizes do PDRAE, o capítulo relacionado a administração pública na CF/88 (BRASIL, 1995a).

Após realização do diagnóstico da situação, o PDRAE estabeleceu os setores do Estado em quatro: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado. Os objetivos, relacionados no quadro 3, dos setores era garantir maior governança, maior capacidade e condição do Estado brasileiro implementar as políticas públicas. (BRASIL, 1995a).

Quadro 3 - Setores do Estado - definição e objetivos

Setores do Estado	Definição	Objetivos
Núcleo Estratégico	Representado pelos três Poderes, é o que define as leis e as políticas públicas, são os responsáveis por tomar decisões estratégicas que objetivam atender a sociedade com efetividade, bem como cobrar que as decisões sejam cumpridas.	modernização da administração pública; ampliar a capacidade de gerir contratos de gestão com agências autônomas e organizações sociais
Atividades Exclusivas	Somente o Estado poder realizar - regulamentar, fiscalizar, fomentar. É o caso da cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, serviço de trânsito, entre outros.	transformar autarquias e fundações em agências autônomas, administradas por contrato de gestão; fortalecer a participação popular
Serviços não exclusivos	O Estado atua conjuntamente com outras organizações públicas não estatais e privadas, as quais não possuem poderes de Estado. São serviços, por exemplo, relacionados com a educação, a saúde, museus.	transformar organizações públicas em organizações sociais, sem fins lucrativos, para poderem celebrar contrato de gestão com o poder executivo; participação popular
Produção de Bens e Serviços	Concentradas em atividades que são voltadas para a lucratividade, devido ao alto valor de investimento ou atividade monopolista pertencem ao Estado.	concessões, privatizações, contrato de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (1995a).

Cada um dos setores foi relacionado a uma forma de propriedade: pública, privada e uma forma intermediária: pública não-estatal, constituída pelas organizações sem fins lucrativos. O quadro 4 mostra a forma de propriedade e de administração.

Quadro 4 - Formas de propriedade

Setores do Estado	Forma de Propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Pública Não estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo Estratégico Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público.	○			○	
Atividades Exclusivas Regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública, seguridade social básica.	○				○
Serviços Não-Exclusivos Universidades, Hospitais, Centro de Pesquisa, Museus.	Publicização → ○				○
Produção para o Mercado Empresas Estatais.	Privatização → ○		○		○

Fonte: Elabora pelo autor, baseado em BRASIL (1995a).

De acordo com Brasil (1995a), de propriedade estatal, tem-se o núcleo estratégico, o qual deveria usar seus instrumentos tradicionais: aprovação de leis, definição de políticas públicas e emissão de sentenças; e as atividades exclusivas, onde o poder extroverso do Estado é exercido. Para os serviços não-exclusivos, a propriedade é a pública não estatal, que tinha como objetivo descentralizar e flexibilizar os serviços científicos e sociais, que apesar de não estarem sob o poder do Estado, continuam sob sua responsabilidade o fomento e a regulação. A produção de mercado teria a propriedade privada, uma vez que se pressupõe que as empresas serão mais eficientes e controladas pelo mercado. (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Para estratégia da reforma, foram estabelecidas pelo PDRAE três dimensões: a) dimensão institucional-legal com o objetivo de reforma constitucional, de forma a remover as barreiras que dificultavam a agilidade das ações governamentais, bem como aumentar sua autonomia; b) dimensão cultural: mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial c) dimensão gerencial: principal elemento da gestão administrativa, colocar em prática as novas diretrizes em consonância com os novos princípios organizacionais (BRASIL, 1995a).

Na dimensão institucional-legal houve reforma da constituição no capítulo da administração pública, aprovada quase em sua totalidade por meio da Emenda Constitucional nº 19 – EC 19, aprovada em 04 de junho de 1998. Os principais pontos da emenda relacionados aos servidores foram: a) previsão de mecanismos de flexibilização da estabilidade, com a possibilidade de exoneração por insuficiência de desempenho ou excesso de servidores; alteração do período de estágio probatório; fim da obrigatoriedade do Regime Jurídico Único; disponibilidade do servidor com remuneração proporcional ao tempo de serviço; avaliação para servidor alcançar a estabilidade; proibição da isonomia e do aumento salarial, em cascata; obrigatoriedade de lei para concessão de aumento da remuneração; teto salarial. (BRESSER-PEREIRA, 1996)

Outros pontos alterados referem-se à redução de custos e melhoria da eficiência; qualidade do serviço público. Esses dois pontos já estão presentes na mudança da estabilidade, como reforça Bresser-Pereira (1998), quando a EC 19 permite exoneração por insuficiência de desempenho, ela reforça o caráter gerencial, e quando prevê a possibilidade de perda do cargo por excesso de pessoal, permite redução de custos. Houve alterações ainda sobre a descentralização administrativa, participação popular, proteção do usuário do serviço público, contrato de gestão e empresas estatais. A aprovação da EC 19 gerou também alteração na legislação infraconstitucional.

A dimensão cultura está relacionada com a dimensão institucional-legal, uma vez que com a aprovação da alteração das legislações, se faz necessária a mudança da cultura administrativa. A burocracia que focaliza processos, desconfiança, deve dá espaço para a cultura gerencial, a qual enfatiza a cooperação e o resultado. A dimensão gerencial utilizou como estratégia a decisão de adotar a gestão pela qualidade total, desenvolvida pelo setor privado e adaptada para o setor público (BRASIL, 1995a).

Segundo Bresser-Pereira (1998), foram adotados dois programas, um de caráter geral, chamado Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública, voltado para a valorização da participação dos servidores públicos e do compromisso dos gestores na busca contínua da satisfação dos cidadãos-clientes internos e externos das organizações públicas. O objetivo do programa é a internalização dos princípios da administração gerencial, voltada para o cidadão e orientada para o resultado a partir da gestão pela qualidade. O outro programa,

Reestruturação e Qualidade dos Ministérios, tinha como objetivo que os próprios ministérios promovessem a adequação de sua estrutura segundo as orientações do PDRAE.

O modelo gerencial permitiu a reorganização estatal, aprimorando a estrutura dos seus órgãos. As ideias constantes no PDRAE tinham caráter bastante inovador e a reforma gerencial trouxe avanços para as organizações públicas. Contudo, apesar da mudança institucional ter sido bem definida, a reforma causou a fragmentação do aparelho do Estado, uma vez que os formatos organizacionais propostos na reforma não substituíram os antigos. Paula (2007, p.137) “nem todas as autarquias e fundações públicas se transformaram em agências executivas e várias entidades da sociedade civil iniciaram o processo de conversão em organizações sociais, mas acabaram optando pelo antigo *status*”.

Fadul e Silva (2008) argumentam ser perceptível a evolução da gestão administrativa, apesar de não ser uniforme a todos os órgãos públicos e nem em todos os níveis da administração pública. Paula (2007) cita a baixa qualidade dos serviços prestados em função do corte de gastos e centralização do processo decisório como desvantagens da reforma implementada. Abrucio (2007), aponta que a reforma teve erros de diagnóstico, entre eles as poucas carreiras do núcleo estratégico, basicamente finanças públicas, diplomacia, gestores governamentais e área jurídica. Afirma ainda que a reforma deixou de incorporar outros setores essenciais, como os relacionados a avaliação e regulação.

No segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) a agenda da gestão pública ficou em segundo plano, o MARE foi fundido com o Ministério do Planejamento e passou a ser chamado de Ministério do Planejamento e Gestão (MPOG), o qual foi tinha como incumbência continuar a implementação da reforma. Entretanto, Abrucio (2007); Bresser-Pereira (2008) afirmam que o MPOG não deu devida atenção a sua missão, e que o foco foi a área fiscal. Houve “avanços mais em termos de programação orçamentária do que nos programas de políticas públicas” (ABRUCIO, 2007, p. 75)

Para Abrucio (2007), uma das mais significativas ações da reforma da gestão pública realizada após a redemocratização foi a implantação do governo eletrônico. De acordo com o autor, o uso da tecnologia da informação favoreceu a organização das informações governamentais, redução de custos e aumento da transparência nas compras realizadas pela administração pública. Conclui que em relação a

interatividade com o cidadão, que é um dos principais objetivos do governo eletrônico, houve pouco avanço.

O gerencialismo manteve-se dominante no mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010). Para Abrucio (2007) houve continuidade em algumas propostas do governo anterior, principalmente em relação ao reforço de algumas carreiras de Estado e governo eletrônico. Segundo Faganello (2017) houve durante o mandato presidencial algumas tentativas em direção a tentativa de implementação do modelo societal em substituição ao gerencialismo, com uma agenda marcada pela criação e reformulação dos espaços participativos aliados a políticas públicas de caráter social.

O modelo societal tem como principal referência Paula (2005), e tem origem na década de 1960, nos movimentos sociais brasileiros que se organizaram e reivindicavam participação na formulação da agenda de reforma no país e fortalecimento da cidadania. (PAULA 2005). De acordo com a autora, a vertente societal manifesta-se:

nas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, e possui suas raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e as organizações não-governamentais. (PAULA, 2005, p. 37).

Faganello (2017); Pinto e Santos (2017) destacam que o modelo societal permite a participação da sociedade na formatação das políticas públicas, uma vez que possui a ideia de descentralização e uma propensão em direção a iniciativas e gestão em âmbito local, onde o cidadão pode buscar soluções para que suas demandas sejam supridas por meio de atuação em conselhos gestores, orçamentos participativos, conferências regionais, entre outros.

Inspirado na democracia participativa, o governo do Presidente Lula aproveitou para discutir políticas públicas com a sociedade e realizar investimentos nas áreas sociais. Nesse contexto, Abrucio (2007) destaca a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), conhecido como 'conselhão', o qual tinha o objetivo ser o articulador de alianças e coalizações sociais em torno de reformas e temas prioritários para o Brasil. Entretanto, os resultados apresentados não foram os esperados, principalmente devido o órgão não ter sido o formulador de políticas públicas. "Seu papel foi mais o de receber sugestões da sociedade do que o

de montar uma rede mais efetiva com setores sociais para influenciar e/ou fortalecer uma agenda reformista (ABRUCIO, 2007, p. 78)

Em busca da modernização administrativa, o Governo Lula criou o Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), que tinha entre seus objetivos a capacitação dos servidores públicos com propósito de combater a burocracia (PINTO; SANTOS, 2017); o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), com objetivo de melhorar a efetividade e a transparência das administrações públicas estaduais no alcance da eficiência do gasto público; e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex), o qual consistia no fortalecimento institucional e na modernização do sistema de controle externo dos Estados e Municípios (ABRUCIO, 2007). Conclui o autor que esses programas foram construídos de forma participativa, com amplo envolvimento e discussão com estados e tribunais de contas.

A participação efetiva da sociedade civil, de acordo com Faganello (2017), por meio dos conselhos, orçamentos participativos, não mudaram a dinâmica gerencial, uma vez que a cooperação existiu, em sua maioria, no controle social e não efetivamente na formulação de propostas. Na mesma direção, Paula (2005) afirma que houve indícios que o modelo societal seria uma marca de sua gestão, no entanto o que se observou foi uma manutenção das práticas gerencialistas, como a transferência de serviços públicos para o setor privado, em todos os campos, inclusive no que se refere às políticas públicas (PAULA, 2005).

Costa, F., (2008) ao apresentar as transformações ocorridas na administração pública brasileira desde a chegada da família real portuguesa no Brasil em 1908, conclui que “não obstante os avanços persistentes e os eventuais recuos, a administração pública se modernizou, ganhando em eficiência, especialização técnica, moralidade, publicidade e transparência (COSTA, F., 2008, p. 869)

Essa seção se propôs, em linhas gerais, descrever os principais acontecimentos da evolução da administração pública brasileira, com destaque para a reforma gerencial iniciada em 1995. Os avanços administrativos alcançados servirão de inspiração para a adoção do teletrabalho na administração pública brasileira, tema da seção que se segue.

2.3 Teletrabalho

Essa seção desenvolve a base teórica do teletrabalho. Serão apresentados sua origem, conceitos, características necessárias para sua implementação, aspectos favoráveis e controversos, bem como as experiências de sua utilização na administração pública.

2.3.1 Visão Geral

A primeira notícia que se tem a respeito de trabalho fora da empresa foi em 1957, nos Estados Unidos, na companhia Estrada de Ferro Penn. A organização utilizava-se do sistema de telégrafo privado para gerenciar funcionários que estavam distantes da sede da empresa, criando operações descentralizadas (MELLO, 1999).

A origem do teletrabalho como é conhecido hoje ocorreu na década de 1970, quando americano Jack Nilles, reconhecido como o criador do teletrabalho (Mello, 1999; Goulart 2009; Boonen, 2012), a partir de sua experiência na construção de projetos de veículos espaciais para a NASA, tinha diversas ideias relacionadas aos satélites de comunicação. Em diversas visitas aos planejadores de transportes urbanos, Jack Nilles levantava o problema da quantidade de viagens necessárias para ir ao trabalho diariamente. Diante disso, apresentou em 1973, “a ideia de estudar questões da política federal em relação à substituição do transporte pelas telecomunicações” (NILLES, 1997, p. 10).

No mesmo ano foi formada uma equipe interdisciplinar na Universidade do Sul da Califórnia, comanda por Nilles e com apoio financeiro da *National Science Foundation* (Fundação Nacional para Ciência), que tinha como objetivo desenvolver uma política federal de substituição do transporte pela telecomunicação. Os resultados do projeto foram publicados em 1976, no livro *The telecommunications-transportation trade off*, com a ideia de *telecommuting*.

De acordo com Mello (1999), não há no idioma português termo equivalente a expressão *commuting*, que deu origem ao termo *telecommuting* e que significa ida e

volta de casa ao trabalho. Em português, o vocábulo mais próximo de *telecommuting* é teletrabalho, que de acordo com o dicionário *online* Michaelis, significa:

trabalho fora do escritório de uma empresa, geralmente em casa, com ou sem vínculo empregatício, havendo comunicação com a firma pela internet ou por telefone ao escritório central da empresa, o que permite a transferência de mensagens e dados. (TELETRABALHO, 2019).

Diversos são os vocábulos utilizados como sinônimos de teletrabalho: trabalho à distância, trabalho remoto, trabalho virtual, trabalho fora da empresa, trabalho não presencial, trabalho flexível.

Segundo Rocha e Amador (2018) o termo *telecommuting* é utilizado com mais frequência no Estados Unidos da América (EUA). Na Europa utiliza-se a expressão *telework*. Conclui que os dois termos “dizem respeito a um mesmo universo de organização do trabalho, referindo-se a atual tendência das atividades laborais serem realizadas com um uso de meios telemáticos sem necessidade de deslocamento do trabalhador” (ROCHA; AMADOR, 2018, p. 153).

Para Nilles (1997, p. 15) teletrabalho é “levar o trabalho aos trabalhadores, em vez de levar estes ao trabalho; a atividade periódica fora do escritório central, um ou mais dias da semana, em casa ou em um centro de telesserviço”. Conceitua telesserviço como qualquer alternativa (centro satélite, centro local, escritório em casa e escritório virtual) que substitua os deslocamentos ao trabalho por tecnologias de informação. No quadro 5, Mello (1999) e Goulart (2009) caracterizam os tipos de telesserviço e apresentam definições comuns no campo da organização do trabalho flexível.

Quadro 5 - Termos relacionados ao teletrabalho

Centros de telesserviço		Características
Português	Inglês	
Centro Satélite	Satellite Office Center	Escritório tradicional disponibilizado pela empresa próximo às residências dos funcionários. Empregados trabalham ali porque moram mais perto daquele local.
Centro Local	Telecenter	Semelhante ao centro satélite, porém abriga também funcionários de outras organizações
Escritório em Casa	Home Office	Trabalho na residência do funcionário.
Escritório Virtual	Virtual Office	Qualquer local onde as pessoas levam ou têm a sua disposição tudo o que necessitam para trabalhar, um local desassociado de lugares específicos.

Termos relacionados ao teletrabalho		Definições
Teletrabalho	Telecommuting	Atividade periódica fora da empresa um ou mais dias por semana, seja em casa ou em outro local.
Teletrabalho	Telework	Qualquer alternativa para substituir as viagens ao trabalho por tecnologias de informação como telecomunicações e computadores.
Teletrabalhador	Teleworker, Telecommuter, Cowork	Funcionários da empresa que trabalham fora da sede todos ou alguns dias da semana.
Trabalho Flexível	Flexible Working	Envolve novas práticas de trabalho, que incluem as horas trabalhadas e locais flexíveis.

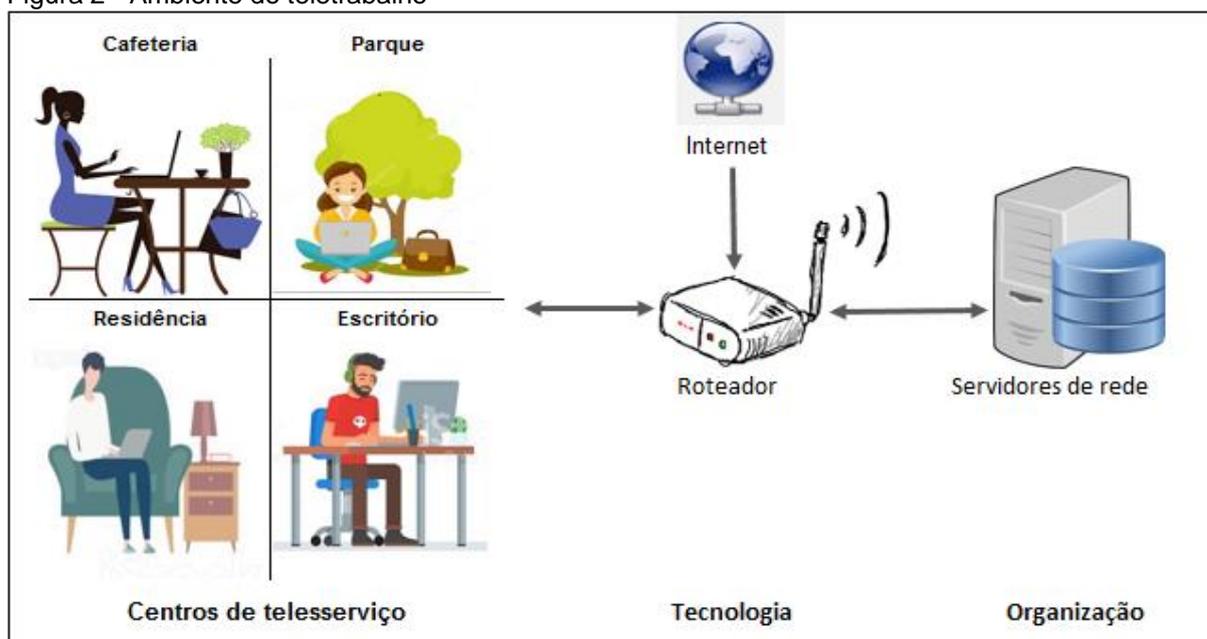
Elaborado pelo autor, baseado em Mello (1999); e Goulart (2009).

Para os autores as definições têm como objetivo melhorar a compreensão correta sobre o teletrabalho, e com isso evitar ruídos na comunicação e no seu entendimento. Nogueira e Patini (2012) contribuem ao colocar que os centros de telesserviço podem ser aplicados de maneira total ou parcial, uma vez que é possível trabalhar alguns dias da semana em um local fora da organização e nos demais dias estar fisicamente presente na empresa ou centros satélites.

Para Mello (1999), independente dos formatos de teletrabalho, a jornada de trabalho pode ser integral ou parcial, este com as atividades exercidas na empresa um ou mais dias da semana e àquele integralmente distante da empresa. No mesmo sentido, Nogueira e Patini (2012) complementam que a flexibilidade oferecida, permite que em determinadas funções não é necessário realizar as atividades no horário dito comercial, entre 8h e 18h, ou até mesmo em turnos ininterruptos. Concluem que para essas atividades o que importa é o resultado que será entregue.

No teletrabalho a tecnologia da informação assume papel de destaque, uma vez que se torna imprescindível seu uso para a realização do trabalho. O ambiente de trabalho é exemplificado pela figura 2.

Figura 2 - Ambiente do teletrabalho



Fonte: Elaborado pelo autor

A ênfase, conforme Nilles (2007), está na substituição da realização do trabalho para outro lugar que não seja diretamente na empresa, utilizando a tecnologia da informação como ferramenta. O objetivo é diminuir ou eliminar as viagens diárias dos funcionários até a empresa. Goulart (2009) salienta que para adoção do teletrabalho, é essencial observar as tecnologias disponíveis, os processos das atividades dos cargos e as características dos funcionários.

No início da utilização do teletrabalho, na década de 1970, não existia computador pessoal e nem massificação da internet. O trabalho à distância era realizado por meio de fac-símile, correio, telex, telefone convencional, telégrafo. Atualmente, de acordo Goulart (2009), os equipamentos necessários para realização do teletrabalho são: linha telefônica, acesso à internet de alta velocidade, computador com especificação técnica definida pela empresa e softwares necessários para o desempenho das atividades. Destaca ainda as condições físicas: espaço mínimo, rede elétrica e ergonomia.

A preocupação com a segurança das informações é uma questão que gera desconfiança para implantação do teletrabalho. Para Melo (1999) e Goulart (2009) o teletrabalhador deve se enquadrar nas exigências da empresa e cumprir todos os protocolos de segurança da informação. Explicam que se a organização necessita manter alto nível de segurança ou confidencialidade de suas informações, o teletrabalho pode gerar necessidade de novas políticas de segurança da informação.

Nilles (1997) complementa ao sugerir que as informações sigilosas não fiquem disponibilizadas nos computadores dos teletrabalhadores, e sim mantidas com segurança em *mainframes* ou numa rede local da empresa, de modo que o teletrabalhador as acesse somente via modem e com elevados níveis de proteção.

A seção seguinte é destinada ao contexto organizacional necessário para a implantação da modelo de teletrabalho nas organizações.

2.4. Contexto organizacional

O teletrabalho pode ser empregado como uma estratégia para o alcance de uma melhor eficiência nos resultados, contudo, Steil e Barcia (2001), afirmam que a incorporação desta modalidade traz consigo a necessidade de uma análise da estrutura e da sua capacidade de promover mudanças. Tachizawa e Mello (2003), contribuem ao considerarem que para abordagem do teletrabalho, é necessário entender que a estrutura organizacional, os papéis e os processos estão interligados entre si, exigindo um novo alinhamento, equilíbrio e harmonia organizacional. O quadro 6 apresenta os aspectos a serem analisados e os fatores facilitadores, indicados por Steil e Barcia (2001), na adoção da modalidade de teletrabalho pelas organizações.

Quadro 6 - Aspectos a serem analisados para implementação do teletrabalho

CONTEXTO ORGANIZACIONAL	
Aspectos a serem analisados	Fatores facilitadores
Características estruturais: <ul style="list-style-type: none"> • centralização • formalização 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutura descentralizada • Estilo Y de gerenciamento • Padronização das atividades por meio de criação de regras de decisão e regras comportamentais
<ul style="list-style-type: none"> • Cultura organizacional e contrato psicológico 	<ul style="list-style-type: none"> • Valores favoráveis: autonomia, busca de novas soluções, receio de perda de controle diminuído, confiança, comunicação eficaz • Congruência entre discurso e ação – especialmente no grupo dirigente

<ul style="list-style-type: none"> • Atividades do teletrabalho 	<ul style="list-style-type: none"> • Mapeamento de processo das atividades • Tarefas com pouca aderência ao escritório central
<ul style="list-style-type: none"> • Teletrabalhadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Habilidades para administrar o tempo, lidar com desafios, comunicar-se eficazmente, manutenção do equilíbrio entre vida profissional e a vida particular

Fonte: Criado pelo autor, baseado em Steil e Barcia (2001)

As características apontadas no quadro 6 são temas das próximas seções. Os aspectos e os fatores facilitadores estão expostos separadamente

2.4.1 Características estruturais

A centralização e a formalização estão relacionadas com a estrutura organizacional, que de acordo com Mintzberg (2012, p.12) é “a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas, e depois, como a coordenação é realizada entre essas tarefas”. Para seu funcionamento perfeito é necessário que a organização esteja em perfeita sintonia.

A centralização diz respeito a concentração do poder de decisão na alta administração de uma instituição. Na direção contrária, tem-se a descentralização, na qual o poder decisório encontra-se distribuído por mais de um nível hierárquico. Para Fonseca, Meneses, Filho e Campos (2013), as decisões centralizadas são restritas à cúpula organizacional, enquanto a descentralização concede poder às unidades subordinadas, em termos de participação ou delegação de autoridade. Contudo, Mintzberg (2012), destaca que centralização e a descentralização não devem ser tomadas como absolutas, deve-se considerar a maior tendência da organização para um ou para o outro lado, nos seus níveis hierárquicos.

Empresas altamente centralizadas, que optam por aumento da supervisão ou de regras escritas exaustivas, impossibilitam o desenvolvimento de ambiente favorável ao teletrabalho, uma vez que essa modalidade exige um grupo diferenciado de premissas para sua implementação. É nesse sentido que propostas de intervenção

são necessárias, na medida em que contribuem para a adaptação às mudanças no âmbito das organizações que pretendem utilizar o trabalho à distância.(STEIL; BARCIA, 2001); (ADERALDO; ADERALDO; LIMA, 2017).

De acordo com Fonseca, Meneses, Filho e Campos (2013), na administração pública visualiza-se duas formas de descentralização: a) a político-administrativa, voltada para o debate acerca do organização administrativa do Estado, em que há a delegação do governo central para as organizações públicas, onde são definidos os critérios e o escopo de atividades dentro dos quais se podem tomar decisões autônomas; b) conforme discutido por Steil e Barcia (2001) – a descentralização relacionada ao nível organizacional, responsável pela distribuição formal de poder decisório as unidades subordinadas, as quais exercem a efetiva competência decisória. Concluem que a descentralização resulta em autonomia, formal e informal, que é exercida pelos gestores na tomada de decisão.

A autonomia formal é estabelecida em lei, está presente na burocracia clássica, com regulamentação *a priori* que regulamenta ação organizacional. Os gestores públicos estão condicionados a cumprir rigorosamente as normas estabelecidas. Autonomia informal está relacionada a quanto o gestor está sujeito a restrições do seu poder decisório original, são controles e interferências que podem alterar a atuação do agente público, como por exemplo: restrição orçamentária estabelecida por meio de cortes; auditorias e punições que possam condicionar a ação gerencial pelo risco de controles *a posteriori* (VERHOEST et al., 2004 *apud* FONSECA, MENESES, FILHO; CAMPOS, 2013).

A formalização, segundo Steil e Barcia (2001), refere-se ao quanto a execução das tarefas estão padronizadas. A padronização envolve normatização, que é a base sustentadora das organizações e que permite garantir a efetividade e a conformidade com as expectativas previstas pela organização. Quando bem definidas possibilitam a descentralização das tomadas de decisões sem perder a previsibilidade.

A literatura organizacional aponta que a padronização por meio de regras de decisão e comportamentais é a mais indicada para a realização do trabalho distribuído. Nesse caso, o funcionário pauta-se por diretrizes organizacionais gerais internalizadas, a partir das quais pode decidir de que maneira específica irá desenvolver suas atividades. (STEIL e BARCIA, 2001, p.78).

Estrutura descentralizada e padronização bem definida, quando aliado ao gerenciamento Y, direcionam a implementação do teletrabalho ao sucesso.

Considerando o estilo Y, proposto por Steil e Barcia (2001), torna-se necessário realizar uma exposição da teoria criada pelo pensador da área das relações humanas, Douglas McGregor, que desenvolveu a Teoria X e Y relacionada ao comportamento humano. A teoria comportamental oferece diversos estilos de administração, e as organizações estão condicionadas ao estilo adotado pelo administrador.

McGregor (1992) compara dois tipos antagônicos de administrar: teoria X, refletida em um estilo de administração em que o gerente conclui que o ser humano é permanentemente desinteressado, portanto necessita de um chefe rígido e autocrático, com ideias tradicionais de direção e controle; e a teoria Y, com estilo de administração aberto e democrático em que os dirigentes descobrem maneiras de realizar o potencial dos recursos humanos disponíveis. O quadro 7 apresenta as principais características das teorias.

Quadro 7 - Estilo de gestão - teorias X e Y

Teoria X	Teoria Y
O ser humano médio não gosta intrinsecamente de trabalho e trabalha menos que pode.	O dispêndio de esforço físico e mental no trabalho é tão natural como a distração ou o descanso. O ser humano médio não sente aversão inerente pelo trabalho.
As pessoas precisam ser coagidas, vigiadas, orientadas, ameaçadas com castigos, a fim, de serem levadas a fazer o devido esforço para se alcançarem os objetivos da organização.	Capacidade de exercer em grau relativamente elevado a imaginação, o talento e o espírito criador na solução de problemas organizacionais
O ser humano médio prefere ser dirigido, deseja evitar responsabilidades, é relativamente pouco ambicioso e pretende segurança acima de tudo.	O ser humano médio aprende, em condições apropriadas, não só a aceitar, mas a procurar responsabilidades.

Fonte: McGregor (1992, p. 55)

O princípio central de organização que deriva da teoria X é a direção e o controle, mediante o uso da autoridade. A teoria Y desenvolve condições que permitam seus colaboradores realizarem suas próprias escolhas mediante a orientação de que seus esforços sejam direcionados para o êxito organizacional. (McGREGOR, 1992). A insistência de gerenciamento por meio da teoria X sobre trabalhadores, de acordo com Steil e Barcia (2001), pode levar a experiência do teletrabalho ao fracasso.

Realizado o diagnóstico estrutural da organização, as próximas etapas serão relacionadas as atividades que podem ser realizadas por meio do trabalho à distância

e qual é o perfil desejado do teletrabalho, questões essas que serão discutidas nas próximas seções.

2.4.2 Cultura organizacional

O sucesso na implementação do teletrabalho, não passa somente por uma estrutura que permita que as unidades tenham mais autonomia. De acordo com Steil e Barcia (2001), é necessário também que os processos organizacionais e as pessoas mudem, uma vez que manutenção do *status quo* e a resistência a mudança são obstáculos que inviabilizam a utilização da modalidade. Dessa forma, afirmam que a análise da implementação exige que cultura organizacional seja compatível com modalidade.

Para Schien (2017, p. 16), a cultura organizacional está relacionada com a “aprendizagem acumulada e compartilhada por determinado grupo, cobrindo os elementos comportamentais, emocionais e cognitivos do funcionamento psicológico de seus membros”. Complementa que os padrões culturais são pressupostos desenvolvidos ou descobertos por um grupo, a medida que ele aprende a solucionar seu problemas de adaptação externa e de integração interna. Silva e Fadul (2010) contribuem ao afirmar que a cultura deve considerar as interações de convivência de indivíduos e de grupos dentro da organização, e que o conjunto de valores são alterados em função dos fatores internos e externos.

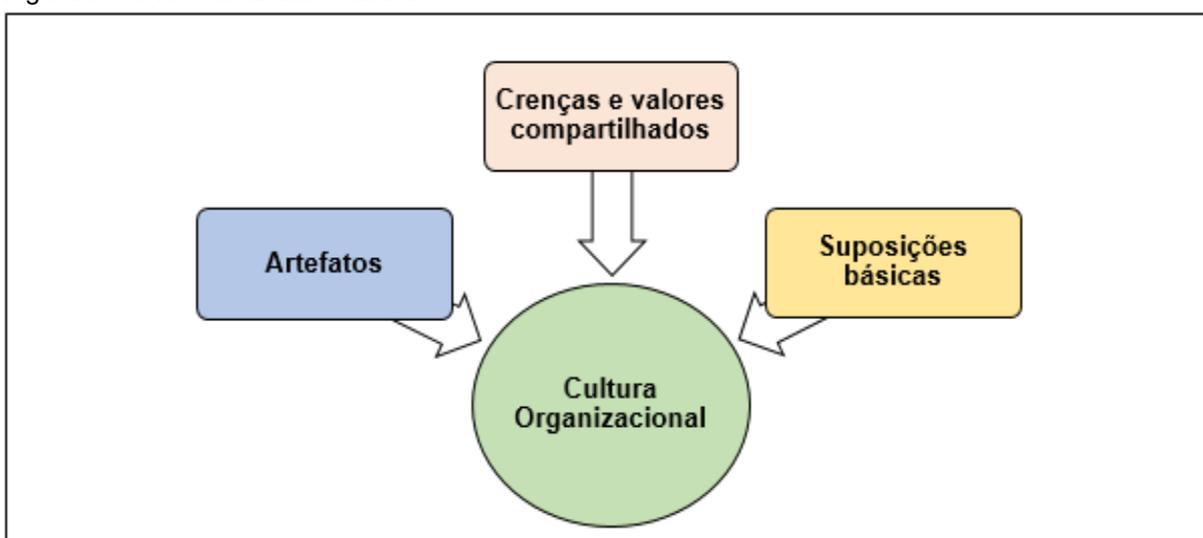
Na administração pública, a reforma administrativa iniciada na segunda metade da década de 1990, destacava a importância da substituição da cultura burocrática por uma cultura gerencial, voltada para uma gestão eficiente, focada na produtividade e na qualidade na prestação dos serviços públicos. De acordo com o PDRAE “a implantação de uma nova cultura gerencial, centrada em resultados, na competição administrada e baseada na avaliação do desempenho, permitirão mudanças mais estruturais na direção pretendida” (BRASIL, 1995a. p. 57)

A efetivação de um modelo de teletrabalho, de acordo com Steil e Barcia (2001), passa pela adaptação da cultura organizacional a essa nova modalidade, dessa forma, identificaram três caminhos para sua implementação: identificação dos

elementos básicos da cultura organizacional, ponderação da mudanças necessárias e elaboração de um plano para o desenvolvimento dos novos valores.

Schein (2017) indica que a análise da cultura pode ser realizada em três níveis, conforme apresentados no figura 3.

Figura 3 - Níveis de análise cultural



Fonte: SCHEIN (2017, p. 23)

Os níveis são manifestações em que se podem ver e sentir na cultura, são as normas, as crenças, as regras de comportamento e os valores assumidos pelo membros (SCHEIN, 2017). Considerando a utilização do teletrabalho, Steil e Barcia (2001) apontam que a análise deve ser focada principalmente nas crenças e valores.

No primeiro nível, considerado o mais superficial, estão os artefatos que são os fenômenos que podem ser vistos, ouvidos e sentidos quando se depara com uma nova cultura. São as coisas mais concretas, visíveis dentro das organizações, como os produtos, serviços, ambiente físico. Contudo, Schein (2017) alerta que apesar da facilidade de observação, os artefatos possuem dificuldade de serem decifrados, uma vez que os expectadores podem descrever o que veem, o que sentem, mas não podem reconstruir seus significados.

No segundo nível estão as crenças e valores compartilhados pela empresa, sua relevância determinará o comportamento dos colaboradores ao ponto de ser a razão pela qual eles executam suas atividades. Para Schein (2017), o convencimento de fazer um grupo agir conforme uma crença, parte da percepção compartilhada do sucesso que determinada ação alcançará. Esse entendimento vai de acordo com a colocação de Steil e Barcia (2001), que apontam a crença e o valores como principal

dificuldade para a implementação do teletrabalho, uma vez que essa modalidade exige que novas crenças sejam incorporadas a organização, e elas só serão aceitas a partir do convencimento de que esse novo modelo de trabalho trará melhores resultados.

As suposições básicas, também chamadas de pressupostos, é o nível com maior profundidade, é nela que os sentimentos e crenças já estão incorporados pelos trabalhadores de forma inconsciente. O sucesso repetido em implantar algumas crenças e valores os tornam pressupostos, para Schein (2017, p. 26), o que era uma hipótese, apoiada apenas por uma intuição ou um valor, gradualmente, passa a ser tratado como realidade. Por não serem comumente debatidas ou confrontadas, as suposições básicas são extremamente difíceis de mudar, qualquer novo tipo de aprendizado requer, quase sempre, que mudemos alguma parte mais estável de nossa estrutura (SCHEIN, 2017). Portanto, para se entender a cultura de um grupo, deve-se levar em conta seus pressupostos compartilhados na organização e entender seu processo de aprendizagem para a partir daí propor possíveis mudanças.

Identificados os elementos básicos da cultura organizacional, parte-se para a avaliação da necessidade de mudanças para a implementação do teletrabalho. Para Steil e Barcia (2001) é necessário certificar-se que os gestores organizacionais devem possuir gerenciamento estilo Y (descritos no quadro 7) comunicação eficaz, e principalmente, não ter receio da perda de controle diminuído. Na mesma direção, Kugelmass (1996) aponta a necessidade de atenção especial aos gerentes que se sentem valorizados pela presença física de seus subordinados, uma vez que acreditam que a distância em si é um sinal de autoridade, prestígio, e embora acreditem que o teletrabalho possa ser produtivo, preferem manter o *status quo* que somente o gestor possui o direito de controle.

Considerando a necessidade de mudança, deve-se elaborar um plano de desenvolvimento dos novos valores. Segundo Steil e Barcia (2001) e Schien (2017), esse momento é de extrema importância o engajamento dos gerentes, pois eles é que deverão convencer os colaboradores a agir conforme o novo valor, o qual só será compartilhado pelo grupo, se os resultados forem positivos. Todavia, em caso de a alta administração não reconhecer a necessidade das mudanças ou não as apoiar, a implementação da modalidade não é indicada para essa organização, uma vez que não há interesse por parte daqueles que seriam os principais patrocinadores (STEIL; BARCIA, 2001).

2.4.3 Atividades do teletrabalho

Identificadas as características da organização, a próxima etapa é determinar quais atividades podem ser realizadas por meio do teletrabalho, nesse sentido, Mello (1999) ressalta que a primeira atividade para o estabelecimento do teletrabalho é identificar as tarefas que podem ser executadas fora da empresa, uma vez que não são todas as atividades profissionais que possuem essas características. Para Nilles (1997) o primeiro passo para descobrir se uma função pode ser realizada remotamente é identificar potenciais unidades organizacionais, posteriormente, deve-se considerar o conteúdo da função, como ela é executada, e que o desempenho possa ser medido e reconhecido facilmente.

Tachizawa e Mello (2003), apontam que para a seleção das atividades deve-se determinar os processos produtivos existentes na organização, ou seja, a cadeia de agregação de valores existentes, o fluxo de transformação dos insumos produtivos nos seus produtos finais, os quais resultam em bens ou serviços. Concluem que é neste ciclo de decisões operacionais que se definem quais atividades são passíveis de serem implementadas em termos de teletrabalho.

Considerando os ensinamentos de Nilles (1997) e Tachizawa e Mello (2003), buscou-se a definição de processo, que de acordo com Davenport (1994, p.7) é “uma ordenação específica de atividades de trabalho no tempo e no espaço, com um começo, um fim e *inputs* e *outputs* claramente identificados”. Por sua vez, o mapeamento de processos pode ser definido como o detalhamento e disposição de todas as atividades e seus relacionamentos, que colaboram para o alcance dos objetivos da organização de forma a assegurar a perfeita execução destas (COSTA; MOREIRA, 2018).

Analisadas as atividades individualmente, Steil e Barcia (2001), orientam que se deve relacionar suas interdependências com outros processos, pois é a partir daí que é realizada a adequabilidade das funções ao teletrabalho. Para tanto, destacam a tipologia de interdependência agrupada e sequencial, esta ocorre quando há uma sequência de tarefas entre trabalhadores, e aquela acontece quando a tarefa contribui individualmente, com pouco ou nenhum fluxo de informações entre indivíduos. Concluem que para a aplicação inicial do teletrabalho sejam escolhidas atividades

agrupadas, pois requerem menos esforços de coordenação e de ajustes organizacionais (BÉLANGER; COLLINS *apud* STEIL; BARCIA, 2001).

A metodologia de Nilles (1997) para descobrir se uma atividade pode ser realizada remotamente, passa por um questionário em que estão listadas: a) as tarefas que a função exige; b) a porcentagem que cada atividade gasta em relação a função; c) a dependência do local em relação a tarefa; d) dependência tanto do local, quanto da tarefa; a análise dos itens “b”, “c” e “d” resulta no percentual de independência do local para realização das tarefas da função. O quadro 8 apresenta o exemplo do questionário proposto por Nilles (1997).

Quadro 8 - Metodologia para seleção de atividades realizadas à distância

Tarefa	Porcentagem da função	Porcentagem da dependência do local da tarefa	Porcentagem da dependência tanto do local como da função	Independência do local
Preparação de Relatórios	10	10	1	9
Análise de dados	5	0	0	5
Comparação de informações	0	0	0	0
Fornecimento de informações	5	60	1	4
Planejamento	5	20	3	2
Atendimento ao público	20	40	8	12
Coordenação de informações	15	20	3	12
Apresentação de informações	15	100	15	0
Redação de cartas e memorandos	10	0	0	10
Transcrição de informações	0	0	0	0
Acesso à informação	0	0	0	0
Supervisão de outras pessoas	10	20	2	8
Manter-se atualizado	5	0	0	5
Total de independência do local				67
Fator realidade (média de dias por semana no escritório)				3
Independência prática média (potencial de dia/semana de trabalho em casa)				2

Fonte: Nilles (1997, p. 42)

Na coluna tarefa estão relacionadas as atividades que são desenvolvidas em determinada função, Nilles (1997) orienta não detalhar muito as atividades e que 12 delas são suficientes. Para a segunda variável - percentual da função, deve-se determinar quanto tempo cada atividade gasta em relação a função exercida, o somatório total da coluna deve ter como resultado 100%. Cada tarefa necessita de um local para ser realizada, bem como depende da presença do colaborador para sua realização, dessa forma, a coluna dependência do local da tarefa é preenchida com 100% se a tarefa exigir execução em local específico, zero para as atividades que não dependem de local determinado, ou ainda, outro valor qualquer que indique o percentual exigido de presença no local específico. Deve-se considerar os quesitos: contato direto com o cliente, dependência de locais específicos e fixos, e dependência de locais alternados ou variáveis.

Em relação as demais colunas, Nilles (1997) explica que a coluna dependência tanto do local como da função é resultado da multiplicação entre as variáveis percentual da função e dependência do local da tarefa, o resultado obtido é dividido por 100. Já a última coluna, independência do local, tem como resultado a subtração entre valores da terceira e quarta colunas. O somatório da quinta coluna, representa o valor total de independência do local, no exemplo apresentado no quadro 8 - igual a 67%, que representa dois terços do tempo em que não é necessário a presença física para realização das tarefas, dessa forma, o resultado aponta para realização das atividades da função por meio do teletrabalho. Conclui que o percentual médio de 60% é o mínimo para que a função possa ser realizada à distância.

O fator realidade constante na penúltima linha, diz respeito a quantidade de dias em média que é necessário a presença física na organização, são as tarefas que possuem dependência com o local. Assim, Nilles (1997) orienta que as atividades dependentes do local sejam organizadas de forma a serem executadas em dias contínuos, assim, as demais tarefas não dependentes do local podem ser potencializadas a serem realizadas à distância. Para resultado obtido na última linha da tabela, dois dias, considerou-se que o funcionário trabalha cinco dias por semana, a partir daí foram subtraídos os três dias trabalhados presencialmente, o que resultou na possibilidade de dois dias de trabalho serem exercidos à distância. Por fim, se a função exigir pouco contato interpessoal e puder ser realizada através das TICs, Steil e Barcia (2001) vislumbram a possibilidade da introdução do teletrabalho, inicialmente em período parcial e posteriormente em período integral.

2.4.4 Perfil do teletrabalhador

Definidas as atividades passíveis de serem realizadas por teletrabalho, parte-se para a seleção dos colaboradores. Aderaldo, Aderaldo e Lima (2017) ao estudarem as práticas de gestão de pessoas em relação ao teletrabalho, destacam que a seleção dos colaboradores é uma atividade difícil, e que é necessário prévio estabelecimento das competências comportamentais individuais necessárias, bem como das características que envolvem o serviço a ser realizado. Boonen (2012) complementa que se deve considerar que nem todos os trabalhadores possuem as características desejadas e que nem todos que a possuem pretendem aderir a essa modalidade. As características dos funcionários que pretendem aderir ao trabalho à distância variam de acordo com o tipo de trabalho e a profissão que exerce.

é necessário que o teletrabalhador desenvolva o hábito de iniciar o trabalho sem que seja motivado ou delegado por alguém, desempenhando suas atividades de forma planejada, ordenando as prioridades e controlando o tempo ideal para a execução de cada uma de suas tarefas. (BOONEN, 2012, p. 111).

No quadro 9, estão relacionadas as principais características pessoais que o teletrabalhador deve possuir.

Quadro 9 - Características do teletrabalhador

Autores	Características
Nilles (1997)	experiência profissional, conhecimento específico, flexibilidade, automotivação, criatividade, baixa dependência de contrato social
Goulart. (2009)	flexibilidade, responsabilidade, confiabilidade, adaptabilidade, autodisciplina, autoconfiança, iniciativa e automotivação
Boonen (2012)	comprometimento, comunicativo, identificação com os valores organizacionais, confiável, automotivação, iniciativa
Nogueira e Patini (2012)	focado em resultado, comunicativo, adaptável, organizado, conhecimento específico, conhecer objetivos da organização, capaz de estabelecer prioridades, bom gerenciamento do próprio tempo, não requer muita supervisão
Costa, I., (2013)	seguro, independente, confiante, autodisciplinado, capazes de gerir seu tempo e determinar prioridades de maneira adequada

Fonte: Elaborado pelo autor

Os atributos necessários para se tornar um teletrabalhador, faz com que os colaboradores selecionados, segundo Costa, I., (2013), se tornem membros de uma

elite, pois possuem características e habilidades diferenciadas, e esse entendimento de si próprio é estimulante para o indivíduo. “Esse aspecto, certamente torna atraente a adesão ao projeto do teletrabalho e estimula o desejo pela autodisciplina, aspecto crucial da lógica do controle organizacional contemporâneo” (COSTA, I., 2013, p. 467).

Nogueira e Patini (2012) acrescenta que as características necessárias ao teletrabalhador são difíceis de serem avaliadas no contexto do trabalho à distância, uma vez que envolvem a dimensão do comportamento humano. Dessa forma, toda comunicação é importante para perceber a maturidade do colaborador e avaliar o cumprimento das metas. Complementam que “nesse processo de comunicação, o gerente que está distante pode apoiar-se na tecnologia e utilizar *e-mails*, *chat* de mensagens instantâneas ou mesmo telefone a fim de garantir maior proximidade no relacionamento” (NOGUEIRA; PATINI, 2012, p. 133).

2.5 Implementação do teletrabalho

De acordo com Tachizawa e Mello (2003), um dos principais resultados que deve ser obtido durante o processo de elaboração de um plano de implementação é o comprometimento dos participantes com a proposta, sem apoio dos gerentes, dificilmente o plano será bem sucedido. Segundo Nilles (1997) para se iniciar um programa de teletrabalho é necessário não somente o apoio da alta direção, toda cadeia de comando deve pelo menos ser neutra em relação a ideia, e ser convencida que vale a pena experimentá-lo por um período determinado de tempo. Completa que os resultados apresentados no projeto piloto quando forem considerados um sucesso, servirão de convencimento aos gerentes que preferiram não apoiar o plano inicial. Serão apresentados a seguir dois modelos para implementação do teletrabalho, o primeiro proposto por Nilles (1997), seguido do modelo de Kugelmass (1996).

Nilles (1997), discorre sobre todas as etapas necessárias para o sucesso da utilização do teletrabalho nas organizações, desde o seu planejamento até a implementação do modelo. De forma a simplificar o entendimento, o pesquisado desenvolveu a proposta de Nilles (1997) em uma sequência de dez fases, conforme quadro 10.

Quadro 10 - Modelo de implementação do teletrabalho proposto por Nilles

Fases	Características
Projeto	formação de um grupo de trabalho; detalhar as ações de implementação; possíveis ganhos
Convencimento da alta administração	apresentar o projeto; mostrar razões convincentes, quantitativas que justifiquem a utilização do teletrabalho
Convencimento do restante da hierarquia: exposições orientadoras	regra rigorosa de voluntariedade - convença-os ou esqueça-os
Selecionar cuidadosamente os teletrabalhadores	determinar quais funções podem ser realizadas à distância; avaliação dos aspectos comportamentais dos potenciais teletrabalhadores
Estruturar ambientes e tecnologia de trabalho apropriados, além de suporte adequado de telecomunicação	todos softwares disponibilizados para o escritório tradicional, também devem estar disponíveis para os teletrabalhadores
Estabelecer em conjunto procedimentos de avaliação que privilegiem o desempenho	fornecer aos teletrabalhadores padrões específicos, mensuráveis e atingíveis, de forma que ele saiba o que precisa ser feito, quando e com que qualidade
Treinamento	deverá ser ministrado treinamentos especiais para teletrabalhadores e gerentes, onde deverão ser enfatizados aspectos práticos do teletrabalho, bem como comportamento esperado
Início da aplicação do projeto	Início da aplicação prática do projeto
Verificar com frequência o andamento do trabalho	combinar comunicações pessoais e eletrônicas de forma que a mensagens rotineiras, como transmissão de informações, sejam enviadas eletronicamente, enquanto as mais complexas ou de carga emocional sejam enviadas ou recebidas por contato pessoal.
Avaliação e alteração das regras e procedimentos, conforme apropriado, em resposta ao feedback obtido	reuniões para que os profissionais possam compartilhar experiências e ideias para melhorar o teletrabalho

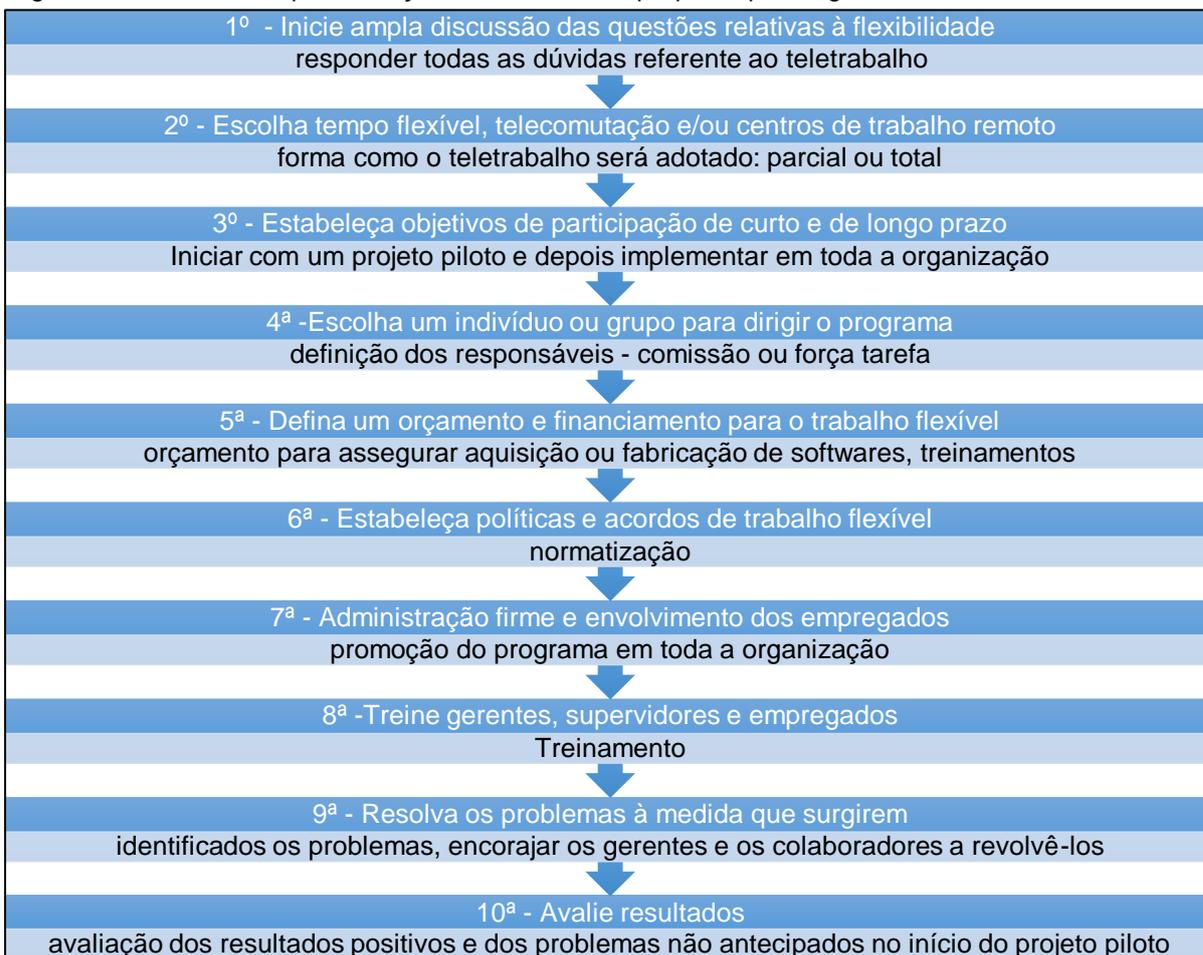
Fonte: Elaborador pelo autor, baseado em Nilles (1997)

O quadro 10 apresenta as fases necessárias para o sucesso na implementação do teletrabalho, bem como suas características. De acordo com Nilles (1997), as fases 1, 2 e 3 são relativas aos princípios e disciplinas do teletrabalho, os quais são relativamente fáceis de aprender, por meio de uma combinação de técnicas de planejamento e de comunicação. Os princípios essenciais, para que o teletrabalho funcione, estão descritos nas fases de 4 a 10, que são características das boas práticas gerenciais.

A proposta de Kugelmass (1996), baseada em dez passos para implementação do trabalho à distância, tem como objetivo reduzir os diversos questionamentos

organizacionais relativos ao teletrabalho. Demonstra aos gestores, que a execução de um planejamento bem elaborado, aumenta as chances de sucesso e reduz os riscos de eventuais problemas. Cada uma das etapas, sugerem ações que a organização pode seguir a fim de administrar e adaptar-se melhor a essa nova modalidade de trabalho.

Figura 4 - Modelo de implementação do teletrabalho proposto por Kugelmass



Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Kugelmass (1996)

A figura 4 apresenta os dez passos propostos para implementação. O primeiro passo, de acordo com Kugelmass (1996) tem como premissa a sensibilização, trata-se de estimular uma discussão com toda a organização com intuito de mudar pensamentos pré-concebidos a respeito da flexibilidade e apresentar os potenciais benefícios da utilização da modalidade. Mello (1999) contribui ao recomendar que haja discussão para expressar os resultados pretendidos, bem como permitir que todos possam manifestar seus anseios. A segunda etapa é referente a qual modalidade será adotada: total, que permite que o colaborador exerça suas atividades totalmente

distante da empresa; e parcial, na qual o servidor divide a execução de suas tarefas presencialmente na sede da empresa e também à distância.

O estabelecimento de objetivos de participação de curto e longo prazo, terceira fase, é destinado a iniciar o programa com um projeto piloto em apenas um local pré-determinado, para somente depois expandir para toda a organização.

Um mal começo pode roubar o potencial de um programa desencorajando participações futuras. Portanto, é aconselhável começar um protótipo de escala reduzida e limitar o número de departamentos e/ou participantes. Começar pequeno tem a virtude óbvia de concentrar os recursos, facilitar a visão geral e limitar os riscos reais e imaginados. (KUGELMASS, 1996, p. 157).

Para a expansão do programa, cada departamento interessado deve definir as atividades que poderão ser realizadas à distância e a quantidade de participantes.

Considerando que o teletrabalho afeta diversos assuntos organizacionais (pessoal, tecnologia,), o quarto passo aponta que é necessário a indicação de um responsável pelo programa, que pode ser um indivíduo, uma comissão ou um departamento. Para Kugelmass (1996) o programa deve ser liderado por uma força tarefa, que definirá o ritmo de implementação, bem como servirá de apoio para os gerentes e colaboradores. A quinta etapa levanta a necessidade de ser prever um orçamento, todos os gastos devem estar previstos no planejamento inicial do programa, como por exemplo: custos como a aquisição ou fabricação de softwares, necessidade de treinamento.

As políticas e acordos de trabalho flexível devem ser estabelecidos por meio de diretrizes de âmbito geral, esse normativo deve incluir lista dos procedimentos destinados a reduzir os problemas que possam vir a acontecer. Deve-se determinar a lista das providências que os trabalhadores à distância precisam tomar antes de se iniciar o programa. Regra que assegure que a participação é voluntária, de prioridade para seleção, de produtividade mínima, entre outras. Contudo, deve-se destinar atenção especial ao cuidado de não infringir os direitos garantidos por lei. Para o sétimo passo, administração firme e envolvimento dos empregados, é fundamental que o compromisso firmado pela alta administração repercuta em toda a empresa, por meio de reuniões, pesquisas de satisfação, pôsteres, distribuição de material educativo; com intuito de ganhar a confiança dos colaboradores. “O entusiasmo do envolvimento executivo é a mensagem-chave a ser passada, qualquer que seja o veículo escolhido” (KUGELMASS, 1996, p. 191).

O treinamento para aplicação da nova modalidade de trabalho deve ser destinados a todos os envolvidos. Além de ser um instrumento que se antecipa ao problemas que eventualmente possam aparecer, ele estabelece a base comum entre os gestores e participantes, firma as políticas gerais e simplifica a administração do programa. A nona etapa, resolver problemas à medida que surgirem, é essencial para condução não só durante o projeto piloto, como também durante a implementação total na organização. As discussões já não são mais especulativas, como eram durante o planejamento, assim, o responsável pelo acompanhamento, deve dar a todos a oportunidade de identificar os problemas e encorajar os gestores e os colaboradores a trabalharem juntos para resolvê-los.

Por fim, a última recomendação é a avaliação dos resultados, é o momento de avaliação, detalhada, do projeto piloto. Os diversos atores envolvidos devem participar, até mesmo os funcionários que não participaram do programa, respondendo questões relativas aos objetivos iniciais, os problemas indicados devem ser considerados e ajustados para o programa permanente, assim como os resultados positivos devem, se possível, ser potencializados.

Durante a fase de implementação do plano é comum que os participantes fiquem ansiosos esperando alcançar os resultados no curto prazo. Para tanto Tachizawa e Mello (2003), aponta que é necessário ser paciente e, ao mesmo tempo, persistente, principalmente quando se trata de transformar práticas organizacionais arraigadas. Os participantes dos grupos responsáveis pela implementação dos projetos devem divulgar os resultados positivos para toda a organização e refletir sobre possíveis problemas ou fracassos, que podem ocorrer por razões tecnológicas, resistências ou mesmo inadequação dos objetivos definidos no plano de ação que, neste caso, deve ser revisado.

Definidos o contexto organizacional, as atividades que poderão ser realizadas à distância, o perfil para seleção dos teletrabalhadores e os modelos para implementação, serão levantados a seguir, de acordo com a teoria, os principais aspectos favoráveis e controversos da utilização do teletrabalho.

2.6. Aspectos favoráveis e controversos do teletrabalho

As revisões de literaturas realizadas por Rocha e Amador (2018) e por Oliveira e Pantoja (2018) apontaram que os temas mais abordados na literatura sobre o teletrabalho, são àqueles relativos à identificação das vantagens e das desvantagens na realização do teletrabalho.

Nogueira e Panini (2012); Goulart (2009) destacam que o impulso da modalidade do teletrabalho não ocorre somente pelas oportunidades trazidas pelas TICs, o trabalho à distância apresenta benefícios para a empresa e para o colaborador. O quadro 11 apresenta as principais vantagens do teletrabalho apontadas pelos autores pesquisados nesta revisão da literatura.

Quadro 11 - Vantagens do teletrabalho

	Vantagens	Autores
Organização	<ul style="list-style-type: none"> • Redução de custos • Aumento da produtividade • Flexibilidade • Autonomia 	<ul style="list-style-type: none"> • Goulart (2009) • Boonen, (2012) • Aderaldo, Aderaldo e Lima (2017) • Rocha e Amador (2018)
	<ul style="list-style-type: none"> • Retenção de talentos 	<ul style="list-style-type: none"> • Boonen, (2012) • Aderaldo, Aderaldo e Lima (2017) • Rocha e Amador (2018)
	<ul style="list-style-type: none"> • Redução absenteísmo; 	<ul style="list-style-type: none"> • Goulart (2009) • Rocha e Amador (2018)
	<ul style="list-style-type: none"> • Melhora do clima organizacional • Prática da gestão por competência 	<ul style="list-style-type: none"> • Goulart (2009)
	<ul style="list-style-type: none"> • Redução de afastamentos dos colaboradores 	<ul style="list-style-type: none"> • Boonen, (2012)
	<ul style="list-style-type: none"> • Comprometimento dos colaboradores 	<ul style="list-style-type: none"> • Aderaldo, Aderaldo e Lima (2017)
Trabalhador	<ul style="list-style-type: none"> • Economia de recursos financeiros • Flexibilidade • Autonomia 	<ul style="list-style-type: none"> • Goulart (2009) • Boonen, (2012) • Aderaldo, Aderaldo e Lima (2017) • Rocha e Amador (2018)
	<ul style="list-style-type: none"> • Redução do estresse e da tensão profissional • Oportunidade para pessoas com deficiência 	<ul style="list-style-type: none"> • Goulart (2009)

Fonte: Elaborado pelo autor

Foram considerados, no quadro 11, os principais beneficiados pela adoção do teletrabalho: as organizações e os trabalhadores, contudo, Nilles (2007) destaca que a sociedade também é beneficiada pela adoção do teletrabalho nas organizações,

uma vez que há redução da poluição devido à diminuição de veículos circulando nas cidades.

Rocha e Amador (2018) alertam que muitas vezes a modalidade é tomada como a grande solução para os problemas do trabalho, mas que na prática ela apresenta algumas questões preocupantes. O quadro 12, lista os principais pontos críticos relacionados ao teletrabalho.

Quadro 12 - Pontos críticos do teletrabalho

	Pontos críticos	Autores
Organização	<ul style="list-style-type: none"> • Mudanças na estrutura organizacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Goulart (2009) • Aderaldo, Aderaldo e Lima (2017)
	<ul style="list-style-type: none"> • Queda de produção na fase inicial • Erros na seleção das tarefas • Adaptação à nova modalidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Goulart (2009)
	<ul style="list-style-type: none"> • Mudança da cultura 	<ul style="list-style-type: none"> • Aderaldo, Aderaldo e Lima (2017) • Kugelmass (1996) • Nilles (1997)
	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade de controle sobre o teletrabalhadores • Perda da integração e vínculo com a organização 	<ul style="list-style-type: none"> • Rocha e Amador (2018)
Trabalhadores	<ul style="list-style-type: none"> • Compartilhamento do espaço doméstico • Distanciamento da dinâmica organizacional da empresa 	<ul style="list-style-type: none"> • Goulart (2009) • Boonen, (2012)
	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade para trabalho em equipe • Diminuição do intercâmbio de conhecimento entre colaboradores 	<ul style="list-style-type: none"> • Goulart (2009)
	<ul style="list-style-type: none"> • Isolamento social • Dificuldade de ascensão na carreira 	<ul style="list-style-type: none"> • Aderaldo, Aderaldo e Lima (2017)
	<ul style="list-style-type: none"> • Controle do tempo de trabalho 	<ul style="list-style-type: none"> • Rocha e Amador (2018)

Fonte: Elaborado pelo autor

O desafio enfrentado tanto pela instituição, quanto pelos empregados será a mudança na estrutura organizacional, pois ela incorpora quase que todos os outros pontos críticos apontados. Goulart (2009) alerta que a adaptação da empresa ao se adotar duas formas de trabalho (teletrabalho e trabalho convencional), está relacionado à como os teletrabalhadores deverão ser integrados a organização. Essa questão é intimamente ligada ao problema apontados por Aderaldo, Aderaldo e Lima (2017), ao apontar que, se a empresa não der a atenção necessária para o que teletrabalhador esteja incorporado a instituição, ele poderá passar por um isolamento

social. Rocha e Amador (2017) acrescentam o risco do rompimento da relação entre empregado e empregador, ao apontar a dificuldade de controle sobre o trabalhador à distância e seu sentimento de perda da integração e do vínculo com a instituição.

Em relação aos teletrabalhadores, chama a atenção a questão controle do tempo de trabalho. De acordo com Rocha e Amador (2017, p. 158)

Os recursos, por um lado, propiciam liberdade e flexibilidade para realizar atividades laborais em qualquer local e horário. Entretanto, o risco relacionado ao uso de dispositivos móveis para atividades laborais é grande, na medida em que o imperativo de estar trabalhando pode tornar-se uma espécie de demanda inescapável mesmo nos momentos nos quais, por excelência, seria justo o desligamento dos assuntos de trabalho.

O aumento da flexibilidade gera também maior controle por parte dos gestores, que a partir da própria tecnologia disponibilizada para realização do trabalho, monitoram o cumprimento das metas.

Como forma de reduzir a incidência dos pontos críticos apontados, Aderaldo, Aderaldo e Lima (2017), indicam a necessidade de adaptação da estratégia organizacional a essa nova modalidade de trabalho, desenvolvimento de novas práticas, processos e comunicação, os quais devem ser integrados a cultura organizacional.

2.7 Teletrabalho no Brasil

No Brasil, segundo Mello (1999), o teletrabalho teve início oficialmente em 1997, por meio da realização do seminário “Serviço Home Office/telecommuting - Perspectivas de trabalho para o 3º Milênio”. Entre 1997 e 2018, conforme demonstra o quadro 13, houve diversos fatos relevantes para a inserção do trabalho à distância no Brasil.

Quadro 13 - Inserção do teletrabalho no Brasil

Ano	Definição
1997	Realização do “Seminário Home Office/ telecommuting – Perspectivas de Negócios e de Trabalho para o 3º Milênio”
1999	Criação pelo Conselho Regional de Administração de São Paulo (CRA-SP) do Grupo Excelência de Teletrabalho e Novas Formas de Trabalho, hoje denominado Convergência Tecnológica e Mobilidade Corporativa - CTMC; Fundação da Sociedade Brasileira de Teletrabalho e Teleatividades (SOBRATT) na sede do CRA-SP.

2001	Lançamento do livro "Telework - O trabalho em qualquer lugar e a qualquer hora"
2003	CRA-SP realiza o Fórum latino-americano do teletrabalho, onde houve a primeira apresentação do modelo de teletrabalho do SERPRO; Evento Internacional Telework 2003
2004	Projeto de Lei Nº 3.129/2004 que trata da alteração do artigo 6º da Consolidação das Leis do Trabalho para equiparar os efeitos jurídicos da subordinação exercida por meios telemáticos e informatizados à exercida por meios pessoais e diretos.
2006	Acontece o primeiro Congresso Brasileiro de Teletrabalho (CBT).
2008	Projeto de lei nº 4.505-A, de 2008, do Deputado Federal Luiz Paulo Velloso Lucas - Regulamenta o trabalho a distância, conceitua e disciplina as relações de trabalho e dá outras providências
2011	Aprovação da lei 12.551, de 15 de dezembro de 2011, que alterou o art. 6º da Consolidação das Leis do Trabalho, com o objetivo de equiparar os efeitos jurídicos da subordinação exercida
2017	Aprovação da Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, que alterou a CLT. Incluiu o inciso III ao art. 62, que exclui os teletrabalhadores da proteção à jornada de trabalho e criou Capítulo II-A - artigos 75A ao 75E, os quais definem e regulamentam o teletrabalho

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Silva, G., (2014).

Destaca-se nesse período os anos de 2011, quando foi aprovada a primeira legislação nacional a tratar do tema, equiparando os efeitos jurídicos do teletrabalho aos efeitos do trabalho convencional e o ano de 2017, quando foram incluídos na CLT o inciso III ao art. 62 e o Capítulo II-A, o qual define e regulamenta o teletrabalho.

Pesquisa realizada pela SAP - Soluções em Remuneração, com 315 empresas brasileiras, revelou que 45% praticam o trabalho à distância e 15% estudam sua viabilidade. Aumento de 22% e 50% respectivamente, em relação à pesquisa de 2016, realizada em 325 empresas (SOBRATT, 2016, 2018). Os principais segmentos, no Brasil, onde a modalidade apresenta maior representatividade são dos setores de tecnologia da informação e telecomunicação com 28% e 16%, respectivamente.

Segundo com Matias-Pereira (2013), o aumento da quantidade de empresas que aderiram à prática do teletrabalho, revela a validade desse modelo de trabalho. Dessa forma, torna-se relevante estudar a viabilidade da adoção dessa forma de trabalho na administração pública. A próxima seção apresentará como a gestão pública brasileira tem tratado do assunto.

2.7.1 Teletrabalho na Administração Pública Brasileira

A reforma gerencial do Estado brasileiro, iniciada no ano de 1995, inaugurou um período de mudanças na forma de gestão das organizações públicas brasileira, como resposta ao crescimento das funções econômicas e sociais do Estado e ao impacto do desenvolvimento tecnológico. Os valores e objetivos da reforma foram direcionadores na busca pela maior eficiência da administração pública, através das propostas de desburocratização, redução de custos e aumento da qualidade dos serviços públicos. (BRESSER-PEREIRA, 1998). Nesse contexto, a temática teletrabalho na administração pública brasileira, segundo Freitas (2008), ganha relevância, uma vez que a utilização dessa forma de trabalho apoiado pelas TICs faz parte do processo de melhoria no atendimento das demandas da sociedade. Destaca que a prestação de serviços de forma digital é mais barata, segura e principalmente mais eficiente.

Apesar da importância do tema, Oliveira e Pantoja (2018); Filardi e Castro (2017) ao analisarem a produção científica sobre teletrabalho na gestão pública brasileira concluíram que ainda há poucos estudos sobre o assunto, mas que a adoção dessa modalidade já é uma realidade em órgãos públicos e que as experiências, em sua maioria, sinalizam iniciativas bem-sucedidas.

Na administração indireta do Poder Executivo Federal, o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), empresa pública vinculada ao Ministério da Economia, foi o primeiro órgão a adotar o teletrabalho, em 2005. Por meio de um comitê com funcionários de diversas áreas da empresa, foi estruturado um projeto piloto que foi implantado em janeiro de 2006, com 23 teletrabalhadores, o programa teve duração de seis meses e ao final do período apresentou aumento de produtividade de 12% (GOULART, 2009). Na administração direta, Receita Federal do Brasil (RFB) e Advocacia Geral da União (AGU), de acordo com Oliveira e Pantoja (2018); Silva A. (2015), são exemplos de órgãos que incorporaram o trabalho à distância em 2010 e 2011, respectivamente.

No Poder Legislativo, Silva A. (2015) aponta que o Tribunal de Contas da União (TCU) adotou o teletrabalho em 2009, com exigência de produtividade superior a 15% em relação as metas para as atividades presenciais. Destaca que a aplicação do aumento da produtividade induz, mesmo que inconscientemente, a ideia de que o

trabalhador em sua residência, trabalha menos, mesmo que produza o mesmo que o trabalhador presencial. Contudo, reconhece que a exigência de maior produtividade está relacionada com o conforto de trabalhar em casa e com a flexibilidade permitida.

Diversos órgãos do Poder Judiciário adotaram o trabalho à distância. Segundo Lima (2018, p.43):

Em relação à justiça, os primeiros órgãos que regulamentaram e adotaram programas de teletrabalho foram o Tribunal Superior do Trabalho (TST), o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF 4), com sede no Rio Grande do Sul, e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT).

A implementação nesses órgãos tornou-se referência para a edição do marco regulatórios no âmbito Poder Judiciário, que após a regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) possibilitou a ampliação da quantidade de tribunais a aderirem a essa modalidade (LIMA, 2018).

Análise da produção científica nacional sobre teletrabalho na administração pública, realizada por Oliveira e Pantoja (2018), concluiu que é baixa a quantidade de estudos sobre essa temática no serviço público, e que o principal foco estudado pelos pesquisadores é relacionado as vantagens e desvantagens de sua aplicação.

A fim de identificar os principais benefícios e desafios na implantação do teletrabalho, Filardi e Castro (2017) estudaram a visão dos gestores no SERPRO e na RFB e Leite e Muller (2017) desenvolveram um estudo de caso no Ministério Público de Santa Catarina (MPSC). O quadro 14 apresenta os resultados apontados pelos autores.

Quadro 14 - Vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública

	Vantagens	Desvantagens
Servidores	<ul style="list-style-type: none"> • qualidade de vida no trabalho; • equilíbrio entre trabalho e família; • flexibilidade de horário; • menor exposição às riscos e à violência; • diminuição do estresse e redução com tempo de deslocamento; • aumento da produtividade 	<ul style="list-style-type: none"> • isolamento social; • dificuldades de promoção na carreira; • conflitos entre família e trabalho
Organização	<ul style="list-style-type: none"> • aumento da produtividade; • redução dos custos; • melhoria na qualidade de vida dos colaboradores; • melhoria da imagem corporativa; • maior autonomia para chefia e subordinado; • maior flexibilidade 	<ul style="list-style-type: none"> • obstáculos quanto a segurança da informação; • problemas com infraestrutura tecnológica; • dificuldades de comunicação interna e imediata;

Sociedade	<ul style="list-style-type: none"> • diminuição da poluição devido à redução de deslocamentos; • redução dos gastos do governo com infraestrutura; • inclusão social de portadores de necessidade especiais 	
------------------	--	--

Fonte: Filardi, (2017, p. 58)

Destaca-se que as vantagens e desvantagens apresentadas no estudo estão em consonância com a literatura apresentada sobre o tema, e compiladas na subseção 2.6, quadros 11 e 12.

Na pesquisa realizada por Oliveira e Pantoja (2018), observou-se que a superação dos desafios da implantação do teletrabalho na gestão pública estão relacionados a práticas e políticas da área de gestão de pessoas:

é preciso criar mecanismos de desenvolvimento das pessoas e da organização do trabalho, repensando aspectos relacionados à gestão por competências, às políticas de capacitação e treinamento, à estipulação de metas e avaliação de desempenho, além de definir políticas de ascensão funcional, de dimensionamento da força de trabalho e alocação de pessoas, bem como àquelas voltadas para a jornada de trabalho, saúde e segurança do trabalho dos teletrabalhadores.

Corroborando Oliveira e Pantoja (2018), o estudo de caso de Leite e Muller (2017), aponta que o desafio para manutenção dessa modalidade de trabalho passa pela implantação de uma nova cultura, baseada na gestão de resultados, acompanhamento da produtividade e aprimoramento na avaliação de desempenho.

3. METODOLOGIA

Apresenta-se a partir de agora o percurso metodológico utilizado para alcançar os objetivos específicos da pesquisa. O capítulo foi dividido em seis seções: Na primeira será demonstrada o tipo de pesquisa utilizada, onde se evidencia: a abordagem, a estratégia, a natureza e os métodos de investigação utilizados. A segunda seção é destinada ao procedimento da pesquisa, a terceira caracteriza o *lôcus* da pesquisa e a unidade onde foram colhidas as informações. A quarta parte é destinada aos procedimentos adotados para a coleta de dados e as técnicas utilizadas: pesquisa documental e entrevista. A quinta seção dispõe sobre os participantes, e por fim, a última seção apresenta as estratégias para a análise dos dados coletados.

3.1 Tipo de pesquisa

A pesquisa tem a finalidade investigar implementação da modalidade de teletrabalho na CGU. Considerando o objetivo proposto, esse estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, que de acordo com Creswell (2014, p.52) é uma forma de “compreender os contextos ou ambientes em que os participantes de um estudo abordam um problema ou uma questão”. Complementa que se trata de uma pesquisa interpretativa, com o investigador tipicamente envolvido em uma experiência sustentada e intensiva com os participantes e baseadas no exame de documentos, entrevistas com participantes, análise e interpretação dos dados.

Para Creswell (2010), a forma de conduzir uma pesquisa envolve a união de três componentes: as suposições da concepção filosóficas do estudo, a estratégia de investigação e os métodos de pesquisa, os quais transformam a abordagem em prática. A figura 5, demonstra a interação entre os componentes.

Figura 5 - Interação entre os componentes de pesquisa



Fonte: Adaptado CRESWELL (2010)

Segundo Creswell (2010), as concepções fundamentam o estudo e o pesquisador deve tecer esforços para explicitar sua concepção individual sobre o ato de pesquisar. Ainda de acordo com o autor, são quatro as diferentes concepções: pós-positivismo, reivindicatórias, programáticas e o adotado nesta pesquisa: o construtivismo social.

O construtivismo - também descrito como interpretativismo – é uma concepção em que os indivíduos buscam entender o mundo em que vivem, de forma prática “as questões se tornam amplas e gerais, de modo que os participantes podem construir o significado forjado em discussões ou interações com outras pessoas” (CRESWELL, 2014, p. 36). Assim, a pesquisa baseia-se nas visões que os participantes envolvidos têm no fenômeno investigado no estudo de caso.

A estratégia de investigação usada será o estudo de caso, que para Creswell (2010) consiste em explorar com profundidade um processo, um programa, uma atividade. De acordo com Yin (2015, p. 30), para selecionar o caso a ser estudado, diante da existência de mais de um caso, o pesquisador:

precisa de acesso suficiente aos dados do caso potencial – seja para entrevistar pessoas, revisar documentos ou registros ou fazer observações no campo. Com acesso a mais de um único caso candidato, você deve escolher o(s) caso(s) com maior probabilidade de esclarecer as questões da pesquisa.

Dessa forma, a entidade escolhida para pesquisa empírica, dentre entidades que utilizam o teletrabalho, foi a CGU. A escolha do órgão pelo pesquisador ocorreu devido a experiência da instituição na adoção, desde 2015, do teletrabalho, e pela rápida resposta de autorização concedida pelo órgão a solicitação realizada pelo

pesquisador. Assim, a pesquisa abordará como ocorreu o processo de implementação do teletrabalho a partir da percepção dos responsáveis pela execução do projeto.

O presente estudo terá a natureza exploratório-descritiva, que Marconi e Lakatos (2017, p.188) definem como

descrever completamente determinado fenômeno, como, por exemplo, o estudo de caso para o qual são realizadas análises empíricas e teóricas. Podem ser encontradas tanto descrições quantitativas e/ou qualitativas quanto acumulação de informações detalhadas como as obtidas por intermédio da observação participante.

Assim, o estudo busca conhecer e compreender a utilização do teletrabalho, bem como serão descritas as etapas de sua implementação na CGU.

Para a técnica de coleta de dados foram utilizadas, conforme ensinamentos de Bardin (2010), a pesquisa documental e a entrevista com categorização *a posteriori*. Para análise das informações foi empregada a técnica de análise de conteúdo, conforme Bardin (2010).

O quadro 15 apresenta o resumo dos métodos, técnicas, procedimentos e estratégias de pesquisa adotados neste estudo.

Quadro 15 - Metodologia da Pesquisa

METODOLOGIA DA PESQUISA		
Abordagem	Qualitativa	
Estratégia	Estudo de Caso	
Natureza	Exploratório-Descritiva	
Técnicas de Pesquisa	Documental	Entrevista
Instrumentos	Documentos internos e externos	Roteiro de Entrevista
Levantamento e coleta de dados	Arquivos e internet	Autorização, agendamento e aplicação do roteiro de forma individual
Tipo de material	Lei de Acesso a Informação, legislação, portarias, ordens de serviços, instruções normativas	Transcrição de entrevista
Registro de dados	Leitura, marcações	Anotações, gravação e transcrição
Objetivos específicos a atingir	1, 2, 3 e 4	1, 2, 3 e 4
Análise dos dados	Análise de Conteúdo	

Fonte: Elaborado pelo autor

3.2 Contextualização do problema de pesquisa

Como forma de aproximação ao tema teletrabalho na administração pública, foi realizada, inicialmente, pesquisa a respeito do controle de assiduidade no serviço público. Na administração pública federal, os servidores públicos federais possuem vínculo empregatício e remuneração paga pelos cofres públicos, são reconhecidos como servidores estatutários, pois submetem-se a um estatuto, estabelecido na Lei 8.112/90, que trata sobre regime jurídico único para todos os servidores públicos civis das autarquias e das fundações públicas.

A jornada de trabalho tratada na Lei 8.112/90, no art. 19 dispõe que:

Art. 19. os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho de quarenta horas e observados os limites mínimos e máximo de seis horas e oito horas diárias respectivamente. (BRASIL, 1990).

A regulamentação do controle da jornada de trabalho foi realizada no ano de 1995, por meio do Decreto 1.590, que ratificou a carga a jornada máxima semanal de 40 horas e estabeleceu regras para o procedimento de controle da carga horária (BRASIL, 1995b).

A confirmação da jornada está presente no art. 1º do decreto:

Art. 1º A jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, será de oito horas diárias e:

I – carga horária de quarenta horas semanais, exceto nos casos previstos em Lei específica, para ocupantes de cargo de provimento efetivo;
II – regime de dedicação integral, quando se tratar de servidores ocupantes de cargos em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento superiores, cargos de direção, função gratificada e gratificação de representação (Brasil, 1995b)

Para regulamentação do procedimento de controle de assiduidade, foram disponibilizados três mecanismos, expostos no art. 6º:

Art. 6º O controle de assiduidade e pontualidade poderá ser exercido mediante:

I – controle mecânico;
II - controle eletrônico;
III – folha de ponto.

Destaca-se que a norma estabelece que em caso de uso da folha de ponto, essa deverá ser distribuída e recolhida diariamente pelo chefe imediato. Quanto ao uso do ponto eletrônico na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, sua utilização tornou-se obrigatória a partir da edição do Decreto 1.867

de 1996, o qual determinou que sua implantação fosse realizada em seis meses após sua publicação (BRASIL, 1996)

Ainda no §6º do Decreto 1.590/95, o legislador permitiu a possibilidade de dispensa do controle de assiduidade do servidor, desde que cumprido alguns requisitos:

§ 6º Em situações especiais em que os resultados possam ser efetivamente mensuráveis, o Ministro de Estado poderá autorizar a unidade administrativa a realizar **programa de gestão**, cujo teor e acompanhamento trimestral deverão ser publicados no Diário Oficial da União, ficando os servidores envolvidos dispensados do controle de assiduidade. (BRASIL, 1995b, grifo nosso).

Dessa forma, baseado no § 6º, órgãos do Poder Executivo vislumbraram a possibilidade de realização do programa de gestão, com objetivo de aumentar a eficiência na produtividade de seus serviços em troca da dispensa do controle de assiduidade de um percentual de seus colaboradores. Advocacia Geral da União (AGU), Receita Federal do Brasil (RFB), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Agência Nacional da Aviação Civil (ANAC) e CGU são exemplos de órgãos que realizaram programa de gestão baseados no Decreto 1.590/95

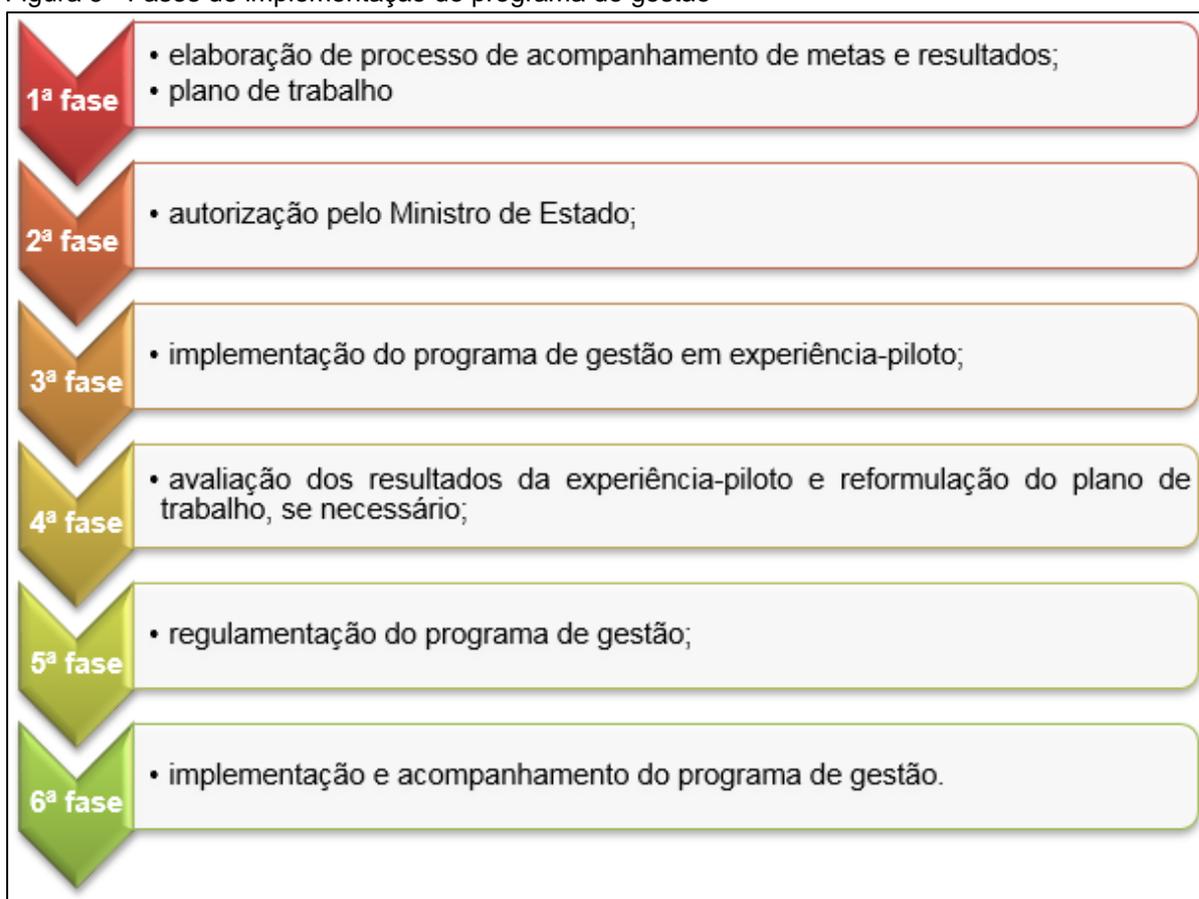
Entretanto, com intuito de estabelecer critérios gerais a serem observados relativos à implementação do programa de gestão nos órgãos do Poder Executivo Federal, o Ministério do Planejamento e Gestão (MP), por meio da Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP, expediu em agosto de 2018 a IN n.º 1, que estabelece os critérios para a implementação do programa de gestão, de que trata o §6º do art. 6º do Decreto 1.590/95, em todos os órgãos do SIPEC (BRASIL, 2018).

Além de estabelecer conceitos, a IN determinou:

- a) as modalidades de prestação do serviço – por tarefa, semipresencial e teletrabalho;
- b) que as atividades constantes no programa de gestão permitam a mensuração da produtividade, dos resultados e do desempenho do servidor público;
- c) seis fases para implementação do programa de gestão;
- d) as proibições – atividades que exijam presença física, redução da capacidade de atendimento ao público, e obstruir o convívio social e laboral do servidor.

As seis fases, apontadas pela IN 01, para a implementação do programa gestão, estão demonstradas na figura 6.

Figura 6 - Fases de implementação do programa de gestão



Fonte: Elaborado pelo auto, baseado em BRASIL, 2018.

A primeira fase é de planejamento, onde a unidade interessada em realizar o programa de gestão deverá elaborar um plano de trabalho, o qual determina quais as atividades, a modalidade, o perfil e o quantitativo de servidores, os indicadores de produtividade, as metas e a mensuração. Em seguida, o plano de trabalho é encaminhado ao Ministro de Estado, que o órgão está subordinado, para autorização. O Ministro poderá restringir ou excluir unidades administrativas, alterar percentual de servidores participantes, restringir modalidades e alterar metas de produtividade.

Autorizado pelo Ministro de Estado, inicia-se terceira fase, onde a unidade adotará as providências necessárias para a implementação do programa de gestão em experiência piloto, com duração de seis meses. A quarta etapa é iniciada após a finalização da experiência piloto. O gestor da unidade deverá realizar, por meio de elaboração de relatório, a avaliação do período de experiência e definir se é conveniente a implementação do programa de gestão em definitivo. Posteriormente, o relatório é submetido a manifestação técnica da área de gestão de pessoas, que poderá solicitar alterações ou até mesmo considerar inapto o programa.

A quinta fase inicia-se com o envio do relatório de acompanhamento e a nota técnica para avaliação do Ministro de Estado, que poderá converter o programa de gestão em definitivo, caso considere ser positiva sua adoção para a administração pública. A última fase é a implementação e acompanhamento do programa, em que a unidade deverá elaborar relatório trimestral e providenciar sua divulgação na página oficial do órgão.

Destaca-se que a implementação do programa de gestão é facultativa, não se constitui direito do servidor, e que mesmo após sua implementação definitiva, o Ministro de Estado poderá, a qualquer tempo, suspender, alterar ou revogar o plano de trabalho e o programa de gestão.

3.3 Caracterização da organização

Para definição do *locus*, o pesquisador enviou solicitação referente a utilização do teletrabalho aos Ministérios do Poder Executivo Federal e aos órgãos estruturantes da Presidência da República. Os contatos com os órgãos foram realizados por meio do portal eletrônico do governo federal de acesso à informação, para cada instituição foi enviado a seguinte pergunta - Gostaria de saber se o [...] ou qualquer dos órgãos da sua estrutura administrativa realizaram ou realizam programa de gestão de acordo com o Decreto 1.590/95 ou com a IN 01 de 31/01/18 - MP/SGP, os quais permitem a dispensa do controle de assiduidade dos servidores. Caso positivo, solicito a normas que permitiram – Os registros das solicitações, bem como as respostas estão disponibilizados no Apêndice G.

Considerando as respostas positivas para a utilização do teletrabalho, a CGU foi o órgão escolhido pelo pesquisador devido seu tempo de experiência na utilização da modalidade. Para realização da pesquisa, foram encaminhados a CGU: Carta de Apresentação e Termo de Consentimento Livre e Esclarecido Institucional, os quais contêm a solicitação de acesso aos documentos e a prática de entrevistas com os servidores, conforme Apêndices A e B.

Criada em 2003, por meio da Lei nº 10.863, a CGU surge como órgão de assessoramento imediato a Presidência da República, encarregado pelo desenvolvimento de transparência da gestão pública. É um órgão de controle interno

do Governo Federal, responsável por realizar atividades de auditoria, correição, prevenção e combate a corrupção e ouvidoria em busca da defesa do patrimônio público (CGU, 2019).

As atividades de controle interno e ouvidoria eram desempenhadas, até 2001, pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), vinculada ao Ministério da Fazenda; e pela Ouvidoria-Geral da União (OGU), vinculado ao Ministério da Justiça. Tais atividades passaram a ser de responsabilidade da Corregedoria-Geral da União, órgão criado em 2001, por meio da Medida Provisória nº 2.143-31, com o objetivo de combater a corrupção, a fraude e de promover a defesa dos bens públicos. Em 2003, com a edição da Lei nº 10.863, toda estrutura da Corregedoria foi incorporada à CGU (CGU, 2019).

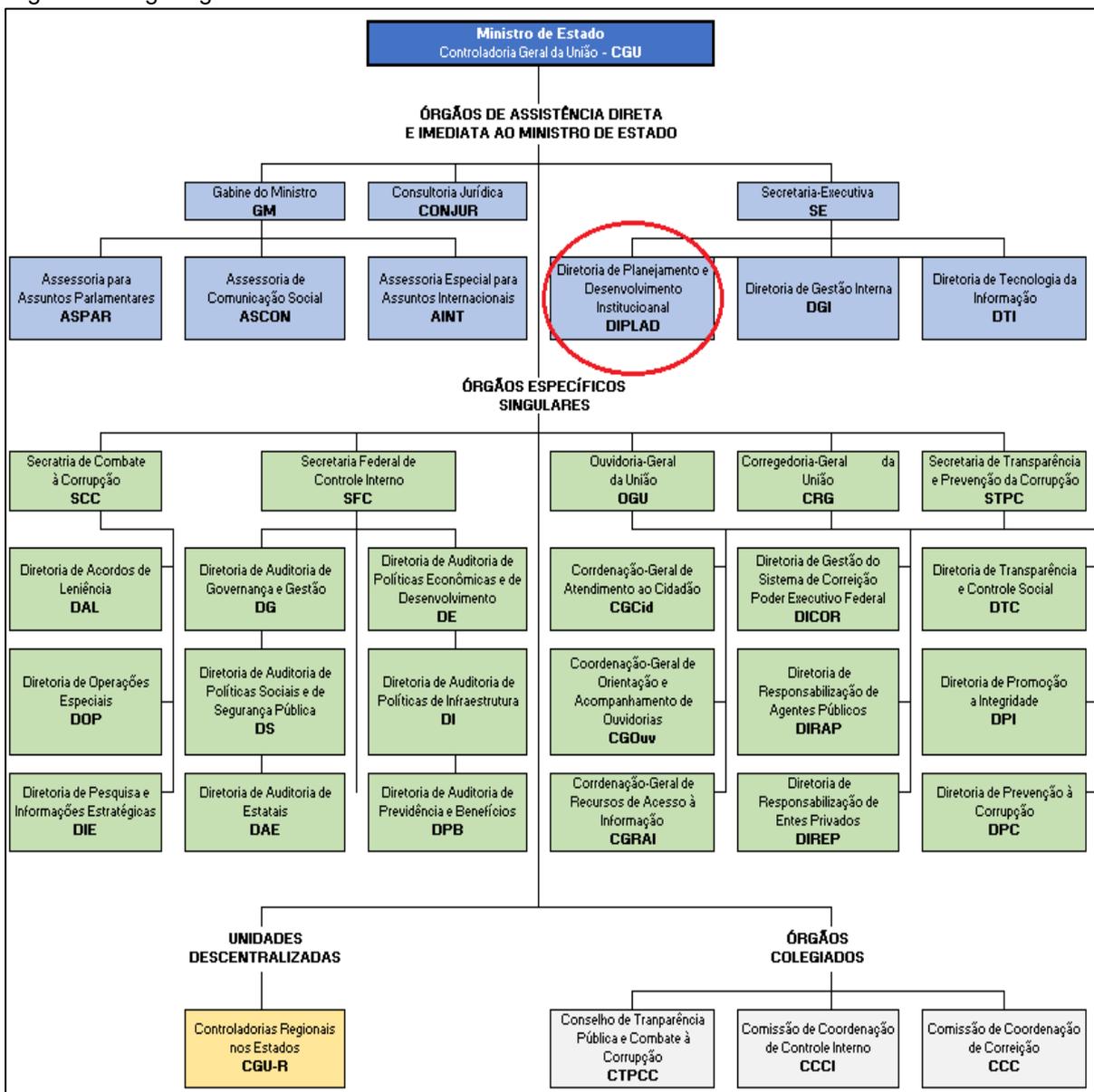
Até 2005, não havia na CGU um trabalho de prevenção a corrupção, ela apenas detectava a ocorrência dos casos e investigava. Em 2006, com objetivo de dar maior organização e eficácia aos seus trabalhos, houve a primeira mudança em sua estrutura organizacional, foi criada a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), por meio do Decreto nº 5.683/2006, que tinha a responsabilidade de desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Entretanto, em 2013, para se adaptar aos novos desafios, principalmente com a edição da Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011; que dispõe sobre a garantia de acesso à informação ao cidadãos; e da Lei Anticorrupção nº 12.884/2013, que trata sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas no atos praticados contra a administração pública ou estrangeira, a SPCI passou a ser chamada de Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), contando com uma estrutura compatível com as novas exigências (CGU, 2019).

Em 2016, a CGU deixou de ser um órgão direto de assessoramento ao Presidente da República e passa a ter *status* de ministério, com a nomenclatura de Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, mantendo as mesmas atribuições anteriores. Entretanto, em janeiro de 2019, foi editada a Medida Provisória nº 870/2019, convertida posteriormente na Lei nº 13.844/2019, em que o órgão retornou a nomenclatura anterior - Controladoria Geral da União, sendo mantidas suas atribuições. Entretanto, houve alteração na nomenclatura de coordenações e a criação da Secretaria de Combate à Corrupção (CGU, 2019).

A estrutura administrativa, conforme figura 7, é composta por órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado e por órgãos singulares

específicos. O Ministro de Estado possui três assessorias diretas, uma consultoria jurídica e uma secretaria executiva disposta em três diretorias.

Figura 7 - Organograma CGU



Fonte: Adaptado de CGU, 2019

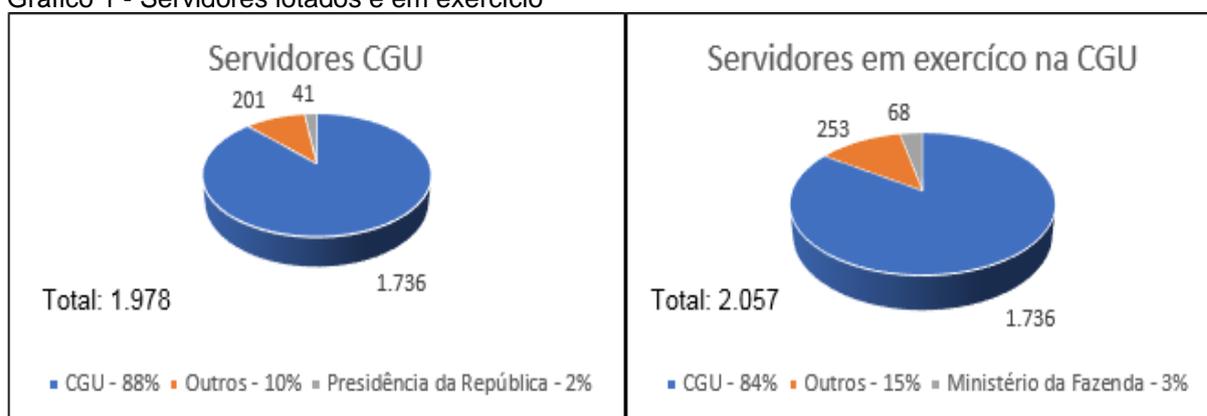
Os órgãos singulares são compostos por cinco secretarias finalísticas que atuam de forma articulada, sendo quatro formadas por três diretorias e uma organizada em seis diretorias. Há três órgãos colegiados e unidades descentralizadas, que são as controladorias regionais presentes nos estados.

A pesquisa foi realizada na Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional – DIPLAD, que tem como missão “promover o desenvolvimento e a integração institucional e o aprimoramento da gestão estratégica da CGU”, sua visão

é “ser modelo de eficiência na disseminação de boas práticas e na busca da modernização institucional”. (CGU, 2019). A DIPLAD está estruturada em duas coordenações: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação Institucional (COPAV) e a Coordenação-Geral de Integração e Desenvolvimento Institucional (CODIN), sendo esta última o foco do estudo.

O quadro carreira da CGU é composto por 1.978 servidores efetivos, submetidos ao regime jurídico único da Lei 8.112/90, que exercem o cargo de Auditor Federal de Finança e Controle. O gráfico 1 apresenta o quantitativo de servidores lotados e em exercício no órgão.

Gráfico 1 - Servidores lotados e em exercício



Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2019)

A CGU possui 242 servidores cedidos a outros órgãos federais, entre eles: Presidência da República, Ministério Justiça e Segurança Pública; Ministério da Fazenda, atualmente dentro da estrutura do Ministério da Economia. Atualmente a força de trabalho total em exercício na CGU são 2.057 servidores, dos quais 321 são cedidos de outros órgãos, entre eles: Ministério da Fazenda, da Saúde e a AGU.

3.4 Participantes da pesquisa

A seleção dos servidores considerou que os participantes da entrevista deveriam ser aqueles servidores que colaboraram diretamente na implementação e daqueles que atualmente estão envolvidos na gestão da modalidade. É o tipo de seleção intencional em que, segundo Creswell (2010), o local e os participantes

devem ser selecionados, considerando aqueles que melhor contribuem para o maior alcance de informações úteis para entender o fenômeno investigado.

A partir da apresentação institucional realizada pelo CGU, o pesquisador foi orientado que a coordenação responsável pela implementação e gestão do teletrabalho no órgão era a CODIN, subordinada a DIPLAD. Dessa forma, inicialmente, foram selecionados três servidores para a entrevista, todos lotados da DIPLAD. Duas entrevistas foram realizadas presencialmente e uma por *e-mail*, uma vez que o servidor foi transferido para uma regional da CGU em outro estado. A partir das entrevistas, surgiram a indicação de outros três servidores, dos quais dois participaram da implementação do modelo e já não atuam no setor, e um que atualmente participa da gestão da modalidade. Após contatados, os servidores aceitaram participar da pesquisa, dois foram entrevistados presencialmente e, por fim, para o último, que exerce suas funções em outro estado, as perguntas das entrevistas foram enviadas por *e-mail* e respondidas em formato de áudio. A tabela 2, apresenta o perfil dos participantes da pesquisa.

Tabela 1 - Perfil dos participantes

Participantes	Sexo	Escolaridade	Tempo de trabalho na CGU	Idade
E1	Feminino	Especialização	05 – 10 anos	41 a 50 anos
E2	Masculino	Especialização	05 – 10 anos	31 a 40 anos
E3	Masculino	Especialização	05 – 10 anos	31 a 40 anos
E4	Masculino	Especialização	05 – 10 anos	41 a 50 anos
E5	Masculino	Especialização	11 – 20 anos	41 a 50 anos
E6	Masculino	Doutorado	05 – 10 anos	31 a 40 anos

Fonte: Elaborado pelo autor

Todos entrevistados exercem o cargo de Auditor Federal de Finanças e Controle, seus nomes foram omitidos, conforme ensinamento das melhores práticas éticas de pesquisa. No perfil dos entrevistados percebe-se o predomínio do sexo masculino; para o grau de escolaridade predomina a especialização, com destaque para um servidor com doutorado. O tempo de serviço são homogêneos, com apenas um servidor com tempo de serviço entre 11 e 20 anos. Por fim, a faixa etária apresentou equilíbrio, sendo três servidores com idades entre 31 a 40 anos e três com idades entre 41 e 50 anos.

3.5 Técnicas e procedimentos de coleta de dados

A coleta de dados, de acordo com Creswell (2014) e Marconi e Lakatos (2017), é a etapa da pesquisa em que se inicia a aplicação dos instrumentos elaborados e das técnicas selecionadas, com objetivo de reunir informações para responder à pergunta de pesquisa. Para esta pesquisa, os dados foram obtidos por meio de duas técnicas: pesquisa documental e entrevista individual semiestruturada.

Diante da aprovação por parte da CGU e conforme orientado por Creswell (2010), foram encaminhados Carta de Apresentação e Termo de Consentimento Livre e Esclarecimento Institucional, Apêndices A e B, com objetivo de assegurar a execução da pesquisa e garantir os preceitos éticos.

3.4.1 Pesquisa Documental

A pesquisa documental recorreu a documentos públicos relacionados ao teletrabalho, foram consultados documentos importantes que auxiliaram o alcance dos objetivos da pesquisa. De acordo com Marconi e Lakatos (2017, p. 190) “A característica da pesquisa documental é tomar como fonte de coleta de dados apenas documentos, escritos ou não, que se constituem o que se denomina fontes primárias”.

O objetivo foi identificar o contexto em que o teletrabalho foi acolhido pelo órgão e suas condições legais. Inicialmente, a técnica foi utilizada com a premissa de caracterizar como o teletrabalho foi instituído no âmbito da administração pública brasileira. Para isso, foram consideradas as legislações federais relacionadas ao controle de assiduidade dos servidores públicos.

Em campo, a pesquisa documental iniciou-se com a apresentação institucional realizada pela CGU. Em seguida, houve diálogo com os gestores da modalidade, o que possibilitou listar os documentos utilizados na implementação, as normas, relatórios com as atividades que podem ser realizadas a distância e no controle das atividades realizadas a distância. Todo o material, de acesso público, é disponibilizado virtualmente no repositório institucional da entidade.

3.4.2 Entrevistas

A entrevista, segundo Yin (2015, p. 114), é “uma das fontes mais importantes de informação para o estudo de caso”, complementa que é uma conversa guiada, fluída e não rígida, onde os entrevistados podem proporcionar novas percepções importantes sobre o assunto, além de sugerir novas fontes, onde pode-se buscar novas evidências. Marconi e Lakatos (2017), contribuem ao ensinar que o pesquisador deve planejar e ter o conhecimento prévio, marcar com antecedências os encontros, garantir que as informações sejam sigilosas e confidenciais e organizar um roteiro com questões importantes. Essas medidas podem determinar o sucesso, ou não, da investigação.

Foram utilizados para esse estudo entrevistas semiestruturadas, na qual o entrevistador tem liberdade para direcionar a entrevista para qualquer direção que considere adequado com intuito de alcançar seu objetivo (MARCONI; LAKATOS, 2017). Dessa forma, as entrevistas tiveram como objetivo obter informações dos servidores, relacionadas as suas participações na implementação do teletrabalho na CGU.

O primeiro contato realizado com a CGU ocorreu em 13 de maio de 2019, quando o pesquisador solicitou, através de *e-mail*, uma oportunidade de conversar com os servidores responsáveis pela gestão do teletrabalho no órgão. A resposta veio em forma de convite para participar de um *benchmarking* que a entidade realiza sempre que outros órgãos desejam conhecer a aplicação da modalidade de teletrabalho na CGU. Na apresentação foi descrito, de forma superficial, todo o percurso realizado desde o início da utilização da modelo até a fase que se encontra atualmente, seus sistemas de gestão e as projeções futuras de modernização.

Dessa forma, após a apresentação institucional por parte do órgão, foi solicitado e aplicado o pré-teste da entrevista, que de acordo com Marconi e Lakatos (2017), é a partir dele que evidenciará a existência de perguntas sem importância, necessidade adequação da ordem e reformulação das perguntas. Nesse primeiro momento, a intenção foi determinar a clareza das questões em relação aos objetivos da pesquisa. A análise foi realizada por meio de transcrição a avaliação do conteúdo, onde não se verificou a necessidade de alteração as questões.

Além do pré-teste, foram realizadas outras cinco entrevistas, Apêndice C, sendo três presenciais, efetuadas entre 27 de setembro de 2019 e 23 de outubro de 2019. Em todos os procedimentos, conforme ensinamentos de Creswell (2010), foi solicitada autorização de gravação, e os entrevistados foram informados da garantia do sigilo dos dados, do anonimato e do uso exclusivo para fins acadêmicos. Os outros dois servidores não mais desempenhavam suas funções em Brasília, haviam sido transferidos para outras regionais dos órgãos. Assim, foram enviados *e-mails* em 08 e 18 de outubro de 2019 aos entrevistados, com os mesmos roteiros e perguntas apresentados aos servidores entrevistados anteriormente. O primeiro retorno ocorreu em 09 de outubro de 2019, com repostas escritas e a segunda solicitação foi respondida, por meio de áudio, em 08 de novembro de 2019. Os materiais produzidos nas entrevistas estão descritos na tabela 1.

Tabela 2 - Material das entrevistas

Participante	Data da entrevista	Tempo da entrevista	Transcrição
E1	27/08/2019	00:35:59	06 páginas
E2	27/09/2019	00:20:53	05 páginas
E3	09/10/2019	<i>E-mail</i>	07 páginas
E4	23/10/2019	00:54:43	11 páginas
E5	23/10/2019	00:17:59	03 páginas
E6	08/11/2019	<i>E-mail</i>	04 páginas
Total		2h08m14s	36 páginas

Fonte: Elaborado pelo autor

As entrevistas presenciais originaram duas horas e oito minutos de gravações, média de 32 minutos por entrevistado presencial, as entrevistas por *e-mail* geraram 11 páginas. Foram geradas 36 páginas de transcrição.

3.6 Análise das Informações

Segundo Creswell (2010), a interpretação de dados consiste em extrair sentido dos dados, envolve a preparação dos dados para análise, a condução de análises diferentes e o aprofundamento no entendimento dos dados. A análise dos dados secundários constantes nos documentos utilizados na pesquisa documental ocorrerá mediante leitura e interpretação das informações. As entrevistas foram transcritas e, posteriormente, categorizadas de acordo com as dimensões determinadas.

Adotou-se a metodologia de análise de conteúdo, dada a flexibilidade dos seus procedimentos e compatibilidade com a estratégia de pesquisa adotada. Para Lawrence Bardin, a análise de conteúdo é

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens. (BARDIN, 2016, p. 48).

Essa metodologia se caracteriza pela coleta, sistematização e análise de dados para a compreensão da informação em seu contexto. Tal técnica permite uma flexibilidade de abordagens, admitindo tanto estudos qualitativos quanto quantitativos ou mistos.

Os documentos selecionados para análise, conforme evidenciados no tópico 3.4.1, foram analisados primeiramente a partir de uma leitura geral, no qual o objetivo foi identificar e separar documentos (leis, decretos, portarias, ordens de serviço) que continham relação com os objetivos da pesquisa. Selecionados os documentos, foi realizada leitura aprofundada de cada um, com intuito de selecionar os trechos que de fato auxiliariam o alcance dos objetivos propostos.

A análise de conteúdo das entrevistas foi realizada conforme ensinamentos de Bardin (2011), dessa forma, foram realizadas em três fases: pré-análise; exploração do material; e por fim o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

A pré-análise é a organização dos documentos, esta etapa é composta por cinco fases: a) leitura flutuante – trata-se do primeiro contato com o material, momento em que se conhece o texto; b) escolha do documento – seleção dos discursos relevantes, gerando um *corpus* de documentos que serão submetidos aos procedimentos analíticos; c) formulação das hipóteses e dos objetivos – análise do material e sua relação com os objetivos propostos na pesquisa; d) referenciação dos

índices e criação de indicadores – a frequência (indicadores) se dá a partir da quantidade de vezes que determinadas expressões são selecionadas (índice); e) preparação do material – transcrição de gravações, materiais selecionados, trata-se da organização prévia dos textos que serão analisados. De acordo com Bardin (2016), não há obrigatoriedade que as fases sejam realizadas numa sequência fixa.

Após esta primeira leitura efetua-se uma leitura mais precisa em função das hipóteses emergentes, da projeção e teorias adaptativas do material e da aplicação das técnicas usadas em materiais análogos. Na fase de exploração do material procede-se a operações de codificação, decomposição ou enumeração. A codificação é o processo pelo qual os dados em bruto são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes do conteúdo (BARDIN, 2016, p. 129).

A organização da codificação permite três escolhas: o recorte - a escolha das unidades de codificação, a enumeração - a escolha das regras de contagem, e a classificação e a agregação - a escolha das categorias.

No presente estudo foram identificados temas e categorias gerais com uma abordagem essencialmente indutiva onde as categorias e os temas substantivos emergirão dos dados coletados e foram utilizados também uma abordagem dedutiva relativamente a temas e categorias que serão definidas à posteriori.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com objetivo de analisar a implementação do teletrabalho na CGU, para subsidiar construção de plano de trabalho, conforme Instrução Normativa nº 01 MP/SGP, este capítulo apresenta a percepção de servidores da CGU que participaram da implementação e participam da gestão da modalidade no órgão. Os resultados apresentados foram alcançados após o tratamento das informações (documentos e entrevistas), onde os dados foram interpretados e confrontados com teoria.

A seção está dividida em quatro partes, em que cada uma é destinada aos quatro objetivos específicos propostos. A primeira, descreve o modelo de teletrabalho utilizado pela CGU, especificando a motivação de seu surgimento e suas características. A segunda seção discorre sobre as etapas de implementação. Na terceira, serão apresentados os fatores facilitadores e os desafios enfrentados, durante o processo de implementação e de gestão. Por fim, a quarta seção apresenta uma proposta de construção de um plano de trabalho para as IFES e IFETC, seguindo os passos determinados pela IN 01, baseado na experiência da CGU.

4.1 Teletrabalho na CGU

Antes de iniciar a descrição de como funciona o modelo de teletrabalho na CGU, será apresentada a regulamentação da jornada de trabalho do servidor público regido pelo pela Lei 8.112/90. Posteriormente, será realizada análise do formato de teletrabalho utilizado pelo órgão, com uma explicação do contexto em que ocorreu o surgimento, bem como outros pontos relevantes que resultaram na utilização definitiva do modelo pela entidade.

A jornada de trabalho do servidor público é preconizada pelo art. 19 da Lei nº 8.112/90 (DOC 02), a qual estabelece a duração máxima de trabalho semanal de quarenta horas e os limites mínimo de seis horas e máximo de oito horas diárias de trabalho. Conforme a dimensão cultural estabelecida no PDRAE para a reforma administrativa iniciada no Brasil em 1995, buscava-se uma mudança da cultura burocrática para uma cultura gerencial, a qual enfatiza a busca por cooperação e

produtividade (BRASIL, 1995a). Assim, considerando a busca de uma gestão mais eficiente preocupada com menos controle, o art. 19 da Lei nº 8.112/90, foi regulamentado em 1995, por meio do Decreto nº 1.590 (DOC 03), que dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores públicos da Administração Pública Federal direta, das autárquica e das fundações públicas federais.

Em seu primeiro artigo, o decreto aponta que a jornada de trabalho dos servidores será de oito horas diárias, com limite de quarenta horas semanais. Em relação ao controle de assiduidade e pontualidade, o art. 6º do Decreto 1.590/95, estabelece que o controle será exercido por controle mecânico, eletrônico ou folha de ponto, contudo, deixou exposto a possibilidade de dispensa do controle de assiduidade em situações especiais, desde que as unidades administrativas realizassem programa de gestão, onde as atividades pudessem ser efetivamente mensuráveis

Considerando esse contexto, a adoção do teletrabalho pela CGU ocorreu no ano de 2014. Institucionalmente, existia por parte da administração o interesse no desenvolvimento de uma ferramenta/programa voltado para uma gestão mais profissional e para resultados, paralelamente o órgão necessitava reter talentos, uma vez que havia evasão de servidores para outros órgãos públicos que ofereciam melhores condições de trabalho, por outro lado, os servidores demandavam melhorias na carreira e a flexibilidade era a principal delas.

Assim, diante da possibilidade de dispensa do controle de presença de assiduidade, regulada pelo Decreto nº 1.590 (DOC 03), o órgão iniciou estudos de como seus colaboradores poderiam valer-se do decreto, para que a modalidade de teletrabalho pudesse ser utilizada. De acordo o E4, inicialmente, os próprios servidores apontaram a possibilidade da dispensa de controle de assiduidade existente na legislação, *“aqui tem uma carga muito legalista, de auditores, aí o pessoal resgatou o decreto. Decreto 1.590, e foram em cima do que estava escrito lá”*.

Ao considerar o interesse no desenvolvimento de uma ferramenta/programa voltado para uma gestão mais profissional e para resultados, o E1 apontou que a ideia de melhorar a produtividade partiu da *“demanda das unidades por uma coisa mais profissional, voltada a resultados [...] a casa tem essa visão que é meio, uma certa bobagem você obrigar uma pessoa a ficar oito horas dentro de uma instituição arrastando mouse, a gente até usa muito essa expressão aqui, sendo que o mais relevante é a entrega de resultado”*.

Nesse cenário, considerando que administração deve superar as formas tradicionais e descentralizar suas atividades de forma inteligente e flexível (BRASIL, 1995a). O E4 coloca que *“a CGU fica bem atendida no que tá acontecendo ao seu redor, inclusive na iniciativa privada. Como já havia alguns pilotos, acho que o mais antigo é o do SERPRO, aí depois veio algumas pessoas do tribunais, alguns tribunais e aí decidiu-se, né, fazer um piloto na CGU [...] a casa é muito técnica também, e isso é um fator motivador né, a casa tem vários trabalhos, com práticas bem definidas, e a gente sempre explorou, sabe assim, sempre que quando tem alguma tendência, a gente tende a colocar modelos, vamos dizer pilotos pra poder explorar, modelo mais restrito pra saber se vale a pena ou não vale a pena”*.

Por fim, o órgão buscou iniciativas existentes na administração pública a respeito da utilização do teletrabalho, o E6 aponta que *“nesse momento, [...] já existia teletrabalho, praticamente, apenas no Tribunal de Contas da União e um projeto piloto da Receita Federal, então não tinha teletrabalho em nenhum outro canto da administração pública federal, então primeiro a gente tinha a ideia de replicar o que tinha no TCU, lembrando que a gente é vitrine para o Executivo Federal, que não tinha no Ministério do Planejamento essa iniciativa, então a gente tinha que fazer de uma forma consistente”*.

De acordo com E2 foram dois os fatores que influenciaram a decisão da adoção do teletrabalho: *“por parte da alta administração - a produtividade; por parte dos colaboradores: a flexibilidade”*. Complementa: *“top down a questão de produtividade, a questão de atividades já bem mensuradas, bem definidas. Isso já existia em várias unidades, já tinha essa coisa incipiente, dispersa e não organizada. Várias unidades já trabalhavam assim. E outra vertente é a bottom up, a pressão dos servidores pra ampliar esse tipo de coisa, justamente pra conseguir um pouco mais de tranquilidade com essa coisa chata do ponto eletrônico”*.

Na mesma direção, para o E2 a produtividade foi um dos motivos que levaram o órgão a discutir a questão da implementação do teletrabalho, salienta que *“a gestão por resultados trás toda uma quebra de paradigmas pra uma administração convencional para uma administração por resultados”*. E4 contribui ao apontar que *“o piloto foi feito com base nesse critério, que é o critério mais falado no mercado, etc e tal”*.

Verifica-se que essas perspectivas apontadas pelos entrevistados se encontram sustentada na literatura, uma vez que para Bresser-Pereira (1998) a

Administração Pública Gerencial tem como principais aspectos em sua proposta, valores vinculados à qualidade, à eficiência e à eficácia dos serviços públicos e à busca pelo estabelecimento de uma cultura gerencial em distinção à cultura burocrática nas organizações públicas. Conclui que a reforma gerencial tinha como um dos seus objetivos que administração pública focasse nos resultados em detrimento dos processos.

Em relação ao teletrabalho, Aderaldo, Aderaldo e Lima (2017), destacam o resultado direto da utilização da modalidade que é a aumento da produtividade do trabalhador, uma vez que os teletrabalhadores possuem foco na tarefa e não há interferências ou interrupção direta por parte dos colegas de trabalho.

A CGU buscava também formas de reter seus talentos, uma vez que tinha problemas com servidores que passavam em concursos públicos em outros órgãos, os quais ofereciam flexibilidade para a execução dos serviços. Conforme destacado por Boonen (2012); Aderaldo, Aderaldo e Lima (2017) e Rocha e Amador (2018), atualmente, selecionar e manter colaboradores é uma dificuldade enfrentada pelas organizações, pois eles buscam flexibilidade que permita realizar suas atividades profissionais e ter disponibilidade de tempo para suas vidas pessoais.

O E6 foi categórico ao afirmar que o teletrabalho foi *“instituído como um forma de reter pessoas”*, a afirmação vai de acordo com a o posicionamento do E5 *“a CGU também tinha muitos problemas de evasão, servidores que passavam em outras carreiras em decorrência não da diferença salarial, que muitas vezes nem havia ou era pouco significativa, mas da diferença de flexibilidade de jornada [...], assim, houve percepção de que o teletrabalho poderia ser um instrumento de recuperação de servidores, redução absenteísmo, entre outros”*.

O teletrabalho na administração pública é regulamentado pela a IN nº 01 (DOC 01) publicada em agosto de 2018. Entretanto, até essa data, a única legislação que permitia a dispensa de controle de assiduidade era o Decreto nº 1.590 (DOC 3), assim, segundo o E1 a CGU começou a moldar a forma como o órgão adotaria o modelo, *“o Grupo de Trabalho (GT) fez o estudo, embasamento legal, que chegou a questão do Decreto 1.590, e esse GT lançou as diretrizes, que seriam, que serviu justamente para a construção da primeira versão do programa [...] programa de gestão de demandas”*.

O modelo de teletrabalho na CGU é denominado PGD, a modalidade permite que o servidor realize suas atividades internamente ou externamente. Na verbalização do E6: *“o teletrabalho na CGU, ele é bem diferente do que já vi por aí, que o servidor*

de sobreaviso, ou seja, o servidor fica de sobreaviso, se tiver uma demanda ele vem pro trabalho ou responde de casa. O teletrabalho da CGU não funciona assim, por isso que o nome do teletrabalho da CGU é Programa de Gestão de Demandas, ele poderia ser PGD a distância, porque você só vai pra casa se tiver demanda, se não tiver demanda você não vai pra casa, esse é o principal ponto”.

O modelo adotado está em consonância com as formas de teletrabalho indicado por Nogueira e Patine (2012) e Melo (1999), que apontam a forma parcial de trabalho a distância, como aquela em que o colaborador pode exercer parte de suas atividades na empresa e outra parte fora da organização. Importante destacar que o nome PGD foi institucionalizado na Portaria nº 1.730 (DOC 10),

De acordo com o E5, a denominação PGD foi adotada porque *“o Ministro da época, não lembro nome dele agora, não via com bons olhos o termo teletrabalho, aí nessa interação com ele é que surgiu esse novo termo PGD”.* O E2 contribui com a explicação da nomenclatura do programa ao afirmar que *“a gente chama de programa de gestão de demanda [...] porque o teletrabalho pressupõe que o servidor vai ficar fora, no nosso PGD o servidor pode tá dentro”.*

O órgão trabalha com duas formas de teletrabalho: PGD pontual e PGD-Projetos. O PGD-Projetos não é foco dessa pesquisa, contudo importante informar que ele foi implementado em 2019, por meio da Portaria nº 2.246 (DOC 32) e é direcionado para projetos específicos. De acordo com E2 *“o que a gente tá querendo evoluir na CGU? Boas práticas de gerenciamento de trabalhos, e a gente entende que o gerenciamento de projetos é uma boa prática, ela traz boas práticas de organização, de definição de recursos, de cronograma e de entregas parciais”.* Já o PGD pontual é a modalidade que permite que a execução das atividades realizadas pelos servidores possa ser executada dentro ou fora da unidade administrativa, desde que seja realizada uma pactuação entre o colaborador, sua chefia imediata e o dirigente da unidade administrativa.

Tanto no PGD-Projetos, quanto no PGD pontual, para que a execução das atividades possa ser realizada externamente, o órgão disponibiliza, via *web*, seus sistemas para que possam ser acessados de qualquer local. De acordo com o E1 *“Hoje a CGU não tem processo físico, talvez legado ou alguma coisa bem residual, não vejo tramitar papel na casa [...]. O PGD serviu como indutor dessa parte do escritório virtual e vice-versa, ele também ampliou a necessidade, instigou pra que melhorasse o programa, ampliasse mais as atividades. E hoje a gente tem essa*

possibilidade, você pode fazer o trabalho em praticamente qualquer lugar. Aqui qualquer sistema novo que saia, ele tem que ter a previsibilidade de acesso externo, não pode ficar limitado ao espaço geográfico do prédio". A disponibilidade externa dos sistemas vai de acordo com os ensinamentos de Nilles (1997), o qual destaca que os teletrabalhadores devem possuir acesso aos mesmos sistemas que os trabalhadores que exercem suas atividades presencialmente na organização.

Todas as atividades que podem ser realizadas externamente estão disponibilizadas no sistema. Elas são separadas de acordos com as unidades administrativas do órgão, e os servidores selecionam os serviços a serem executados relacionados com sua unidade. De acordo com E5 *"tem um rol de atividades que as unidades constroem e mensuram, definem prazos, qualidade e aí o servidor pactua, a gente chama de pacto, que faz uma espécie de contrato para fazer essa atividade naquele lapso de tempo"*. Cada atividade possui faixas de tempo, de acordo com o grau de dificuldade, para serem realizadas. Este tema será tratado com maior especificidade na próxima seção.

O PGD pontual funciona por demanda, o sistema disponibiliza as atividades e os servidores selecionam quais serão executadas. Na verbalização do E1 *"ele é por demanda, pacote, contratinho ali que a gente chama, isso é o PGD pontual, que é o principal"*. A pactuação entre os servidores e a chefia imediata ocorre a partir do momento que o colaborador seleciona suas atividades. Na explicação do E4 trata-se de *"um tipo uma loja on-line [...] eu vou selecionando os objetos e ele me dá um total e eu pago. Aqui é a mesma coisa, ele vai selecionando os objetos que vão formar o pacto dele, a soma desses objetos vai gerar um número de horas e ele vai sair com aquele débito para saldar. Então ele constrói, por exemplo, um relatório denso, uma análise pesada que demora três dias, se ele ficar aqui, ele não vai conseguir fazer, daí ele sai e eu não quero saber se ele vai trabalhar a noite, ele só precisa ser localizável. Esse pedido que ele vai ter que entregar que é o ponto crucial"*. De acordo com Kugelmass (1996), um acordo entre as partes garante que ambos tenham o mesmo entendimento de como o programa funciona, e assim, a responsabilidade é dividida.

Em obediência ao Decreto nº 1.590 (DOC 03), o qual estabelece que para dispensa do controle de assiduidade, os resultados devem publicados no Diário Oficial da União (DOU), a CGU por meio da Portaria nº 1.730 (DOC 10) e posteriormente da Portaria nº 747 (DOC 31) dispôs sobre a obrigação da divulgação trimestral do

relatório de acompanhamento do PGD (DOCs 23, 25, 26, 27, 29, 30 e 32). Os resultados apresentados pelos documentos estão de acordo com as vantagens da utilização do teletrabalho indicados pela teoria: aumento de produtividade (Goulart, 2009; Boonen 2012; Aderaldo, Aderaldo e Lima, 2017; Rocha e Amador, 2018); retenção de talentos (Boonen 2012; Aderaldo, Aderaldo e Lima, 2017; Rocha e Amador, 2018), uma vez que os números comprovam que participação dos servidores tem aumentado a cada avaliação.

A análise dos documentos permite afirmar que o órgão não só cumpriu com as exigências de publicação dos resultados, como ainda divulga a qualidades com que os serviços são realizados. O E2 explica que *“após a entrega o chefe tem um lugar no sistema onde ele vai avaliar se foi entregue no prazo e qual é a qualidade, nós usamos uma escala Likert de qualidade de 5 níveis”*. De acordo com os documentos, a qualidade das atividades entregues supera os 98%.

Quando não há um pacto entre as partes para execução das atividades por meio do PGD pontual, os servidores realizam suas atividades presencialmente. Desse modo, quando não trabalham fora da sede, os colaboradores são obrigados a utilizarem o ponto eletrônico para controle de assiduidade. Segundo E1 *“nós temos dois sistemas, temos o sistema PGD onde é feito os pactos e temos o sistema de ponto da casa, a CGU tem ponto eletrônico desde 2015 [...] E aí o cara vem, faz o pacto dele e depois lança uma ocorrência naquele dia dizendo olha, eu estava em PGD, ele coloca lá aqueles dias que não é um trabalho presencial”*.

Não há integração entres os dois sistemas, e isso é motivo de crítica apontada pelo E5: *“uma coisa que ainda é um problema hoje é que não existe uma integração entre o PGD e o ponto. O gestor tem que no final do mês imprimir um relatório de todo mundo que teve PGD e gerar as ocorrências dentro do ponto. Validar o ponto já é um trabalho para o gestor, ainda ter que fazer esses lançamentos, podia ser mais simples”*.

Para uma melhor gestão, existe um painel gerencial que permite a DIPLAD ter uma visão de todo o PGD, E1 explica como funciona *“hoje eu tenho uma visão, a casa inteira tem visão de todos os pactos [...] tem gráficos, eu sei quantos servidores estão em PGD hoje, quantos servidores vão estar amanhã, quais foram os dias que tiveram mais PGD, quem é que faz mais horas de PGD, quais são as atividades mais entregues e outras visões”*. Os dados apresentados permitem, que a DIPLAD, direcione seus esforços para questões mais importantes.

Atualmente, o órgão enfrenta problema de conflito entre as regras do seu PGD (DOC 31) e a da IN nº 01 (DOC 01). Ao editar o DOC 01, o MP/SGP não considerou a experiência adquirida por órgãos que já havia elaborados seus programas de acordo com o Decreto nº 1.590. Nesse sentido, O E2 expõe a preocupação do órgão, “*a gente não tem segurança legal em alguns pontos*”. Esse conflito é mais bem caracterizado na seção 4.3.2 Desafios de implementação e de Gestão do PGD.

Portanto, a análise dos discursos dos participantes e dos documentos, permite concluir que o PGD ampliou a forma de execução dos serviços, tornando um instrumento útil para a instituição e seus colaboradores. O programa não é estático, permanece em constante evolução, flexibilizando normativos e inserindo novas inovações que permitam ganho de produtividade

4.2 Etapas de Implementação do Teletrabalho na CGU

A CGU é um órgão que está sempre disposto, desde que respalda na legislação a aplicar conceitos utilizados na iniciativa privada em sua gestão. Iniciativas como essa estão em consonância com as diretrizes da reforma gerencial descritas pelo PDRAE, no qual afirma que os modos de supervisão e acompanhamento utilizados pelo modelo burocrático são pouco criativos e insuficientes, o que dificultava caminhar com as mudanças tecnológicas que ocorrem, dessa forma, era necessário repensar e propor métodos ágeis para se alcançar maior eficiência (BRASIL, 1995a).

A iniciativa de se realizar uma experiência piloto em teletrabalho, partiu do desejo dos servidores que viam no Decreto nº 1.590 (DOC 03) a possibilidade de flexibilização da jornada de trabalho, segundo E2 “*o PGD é baseado num artigo, num parágrafo de um artigo do Decreto 1.590/95, que é antigo mesmo né? De 95! Mas que é o decreto em vigor até hoje quando falar em controle de assiduidade no Poder Executivo Federal. Ele é nosso principal fundamento pra construção do programa de gestão*”

A decisão de criação de um grupo de trabalho (GT) partiu da decisão da alta administração (FONSECA, MENESES, FILHO E CAMPOS, 2013) em 2014. O E6 relata que “*institucionalmente, o Secretário Executivo, [...], que tinha esse pensamento*

de fazer o teletrabalho também, então ele também deu apoio, basicamente ele, e posteriormente o Ministro encampou a ideia". Dessa forma, a partir dessa iniciativa e considerando os objetivos estratégicos no DOC 4, foi instituído um grupo GT por meio da Portaria nº 856 (DOC 5), consoante à literatura que destaca a importância da criação de um GT para detalhar ações (NILLES, 1997; KUGELMASS, 1996).

O GT foi coordenado pela DIPLAP e composto por 12 servidores de diversas unidades organizacionais do órgão e tinha o intuito apresentar proposta de viabilidade de implementação de trabalho em um prazo de 90 dias. De acordo com a verbalização do E2 *"fizemos um grupo de trabalho de viabilidade em 2014, então se reuniram representantes de diferentes áreas da casa pra entender como seria a aplicação de um teletrabalho ou programa de gestão dentro da CGU"*. O E1 acrescenta que *"foi criado um piloto, com algumas unidades que se candidataram a participar, e essas unidades foram então fazer a construção de um rol de atividades"*.

Na construção da proposta duas premissas deveriam ser cumpridas, de acordo com E5: *"Primeiramente, eu preciso ter medição de resultado, não adianta eu falar que o cara vai ter disponibilidade de ter dispensa de controle, ir pra casa, se eu não conseguir medir o que ele tá entregando, esse é o primeiro ponto"*. Complementa o partícipe, *"O segundo ponto, ter que ter autorização do Ministro"*. E3 corrobora ao afirmar *"se o Ministro não autorizar, não é institucional. Isso está escrito no decreto! Quando a gente abordou a questão essa situação, o próprio Ministro falou que não está autorizado nada que não passe por mim"*.

Para que a modalidade pudesse ser implementada nas unidades organizacionais, elas deveriam realizar o mapeamento de suas atividades. O mapeamento das atividades (DAVENPORT, 1994) tinha como objetivo descrever as atividades de forma que pudessem ser mensuráveis (NILLES, 1997), cada atividade deveria ser mapeada quanto ao tempo e complexidade para sua execução, o E4 aponta que *"o produto deveria ter um equivalente em horas, bem empírico mesmo né, a gente pediu pra aquele servidor padrão né, fizesse aquela atividade, o chefe tivesse conhecimento, bem fordiano mesmo, e dissessem isso aqui é mais ou menos esse tempo para executar"*.

Ainda em relação ao mapeamento, o E1 destaca que *"foi feita uma orientação pra como fazer essa mensuração, algumas unidades já tinham, outras não tinham [...], e foi passada algumas orientações bem básicas, do tipo: aquela do direito, você pega um ser humano médio, faz empiricamente mesmo, vamos fazer aqui, repete algumas*

vezes esse execução. Você já sabe agora quanto tempo custa aquela atividade para execução. O mapeamento das atividades deveria ser realizado pelas próprias unidades organizacionais interessadas em participar do programa, assim como a definição das métricas de produtividade descritas nos DOC 06 e DOC 07.

Outras premissas, formalizadas na Portaria nº 1.242 (DOC 06), foram elaboradas e tornaram-se regras, as quais foram incluídas na regulamentação da experiência piloto do Programa de Gestão que permitiu o teletrabalho na CGU pelo prazo de seis meses. Na análise do documento destaca-se o requisito obrigatório de disponibilidade própria de infraestrutura tecnológica e de comunicação; a limitação de 15%, alterada para 30% na portaria nº 961 (DOC 09), da força de trabalho das unidades. De acordo com o E3 *“esse limite percentual era para suprir eventuais outros tipos de ausências, como licenças médias, férias, entre outros, sem prejudicar as demandas eminentemente presenciais do setor”*; havia a premissa que as metas dos teletrabalhadores deveriam ser superiores aos dos trabalhadores presenciais; os servidores, mesmo em teletrabalho, poderiam executar suas atividades nas dependências do órgão. Restou determinado que os resultados deveriam ser divulgados trimestralmente.

A DIPLAD (DOC 06) foi indicada como a unidade competente de supervisão institucional do programa (KUGELMASS, 1996), na verbalização do E2 *“nós somos a unidade supervisora do PGD, [...] toda vez que que o chefe tem dificuldade com a equipe, nós, unidade supervisora estamos indo ao auditório, chamando toda a equipe e nós estamos explicando o porquê das coisas, então a gente auxilia o chefe nesse nível de gestão”*. A unidade ficou responsável pela avaliação da implementação da experiência piloto, análise de sugestões, proposição de melhorias, além do acompanhamento e da publicação dos resultados.

Outras regras impostas na experiência piloto era a vedação da participação de servidores que ocupam cargo em comissão, DAS, função gratificada; com menos de um ano de exercício na CGU, e servidores que que tinham sido apenados em processo disciplinar nos últimos dois anos.

Regulamentada a experiência piloto (DOC 06), foram publicados os procedimentos operacionais (DOC 07) para sua realização. Foram selecionadas 85 atividades em seis unidades administrativas (DOC 07), cada uma das atividades relacionadas (DOC 07) apresenta o tempo necessário para realização da atividade, tanto no presencial quanto em teletrabalho. Devido algumas atividades idênticas

apresentarem diversos graus de dificuldade, foram definidas três faixas de tempo (alta, média e baixa complexidade) diferentes para sua execução.

Na verbalização do E5 *“as unidades tiveram que montar seu cardápio de atividades, e para cada um dos itens desse cardápio, elas tinham que dizer o esforço em horas para cada um. Por exemplo, tinha uma atividade ‘A’ que tem nível 1, que é oito horas, nível 2 – 16 horas, como se fosse a complexidade”*. O E6 complementa ao observar que o PGD trabalhava principalmente com microtarefas *“por exemplo, a atividade de auditoria, dentro da atividade de auditoria você tem, por exemplo, período de relatoria, dependendo do tanto de achados, o período de relatoria aumenta ou diminui”*.

Foram estipulados os ganhos de produtividade (DOC 07), variável entre 20% e 30%, para a execução das atividades em teletrabalho em relação aos serviços presenciais. Nas palavras do E6 *“essa produtividade foi baseada na seguinte premissa, que o servidor dentro do trabalho, ele tem que atender telefone, [...] tem que deslocar para o trabalho, sobe no prédio, logar computador. Então, se estabeleceu que em casa a pessoa deve fazer mais rápido porque ela não vai ter aquelas desconcentrações naturais que ocorrem dentro do trabalho”*.

A pactuação entre o servidor e a chefia imediata era realizada por meio de preenchimento de formulário, no qual deveria ser descrito quais atividades seriam realizadas, o tempo de sua execução, além da avaliação da qualidade do produto. Por fim, deixaram em aberto a possibilidade de inclusão de outras atividades, que deveria ser solicitada a DIPLAD.

O prazo inicial para a experiência piloto foi de seis meses, conforme estipulado no DOC 06, contudo houve duas prorrogações de três e seis meses (DOCs 08 e 09). Ao final, o prazo total da experiência piloto foi de 15 meses. O E2 resume todo esse processo *“nós fizemos um GT de viabilidade em 2014, então se reuniram representantes de diferentes áreas da casa pra entender como seria a aplicação de um teletrabalho ou programa de gestão dentro da CGU. O piloto da CGU rodou em cinco trimestres, esse piloto não participou toda a casa, era uma adesão dos chefes, então teve chefes que não quiseram participar do piloto, mas nós tivemos representantes de diferentes unidades organizacionais, diferentes secretarias e representantes de diferentes regionais também”*. Finalizado o piloto de cinco trimestres, deu-se início a regulamentação do programa de gestão, conforme determinado pelo Decreto nº 1.590 (DOC 03).

A regulamentação do PGD (DOC 10) não trouxe grandes alterações em relação a experiência piloto (DOC 06). A principal mudança foi relacionada a ampliação de participação para toda a casa. Houve alteração na quantidade de servidores liberados simultaneamente para realização do teletrabalho de 30% para 20%; exercício no cargo de um ano para seis meses e a determinação que a Diretoria de Sistemas e Informação (DSI) desenvolvesse um sistema informatizado destinado a implementação do PGD.

No entanto, foram emitidas as ordens de serviços nº 61 e nº 66 (DOCS 11 e 12) que trataram dos procedimentos operacionais do PGD. A análise dos documentos demonstra que houve alteração na quantidade de atividades passíveis de serem realizadas por meio do PGD, nas 85 atividades (DOC 07) permitidas na experiência piloto foram incluídas mais 56 atividades, totalizando 141. Houve alteração na quantidade de faixas para algumas atividades, além das três faixas (baixa, média e alta complexidade), foi incluída uma faixa especial para atividades de muita complexidade. Por fim, os ganhos de produtividade ficaram definidos entre 17% e 25% superior ao trabalho presencial.

A avaliação dos resultados alcançados nos quatro primeiros trimestres após o a regulamentação do PGD (DOC 23, 25, 26, 27) foram excelentes, o que confirma a afirmação do E6, *“se você pegar os relatórios, você vai ver que de 100%, quanto ao tempo bate 98%, quanto à qualidade bate 97%, a média é essa, ou seja, tem 3% ali que não atinge o tempo e a qualidade, entendeu?”*.

Entretanto, apesar dos resultados de tempo e qualidade serem considerados ótimos, a avaliação do programa levantou alguns problemas enfrentados. De acordo com o DOC 22 os obstáculos foram os diferentes níveis de maturidade de gestão; dificuldades relacionadas carga horária x produtos; baixa adesão e descrédito.

Muitos gestores não queriam que sua unidade participasse do PGD, de acordo com o E4, *“[...] a alta administração aqui liberou, mas mesmo assim áreas inteiras não entraram, porque o chefe não queria, porque ele tinha medo disso aí”*, E2 complementa: *“um programa desse gera insegurança, então a gente teve muitas questões com chefes que não queriam participar no início [...]”*. Nilles (1996) alerta que para iniciar um programa de teletrabalho não basta convencer a alta administração, é necessário que os demais níveis de hierarquia também estejam convencidos que o programa trará benefícios para a organização, dessa forma,

recomenda que seja realizada uma apresentação expositiva do programa, com destaque para os resultados esperados.

Algumas dificuldades relacionadas a carga horária *versus* produto foram identificadas, algumas atividades ficaram superestimadas, O E2 relata que os servidores reclamavam *“não concordo com o tempo que você tá falando, é inviável”*. Nessa direção, E1 salienta que *“tem atividades que pela própria natureza, você não consegue, por mais que aperte, você não consegue apertar demais”*, conclui que *“a coisa não poder ser, digamos assim, proibitiva ou quase punitiva”*. De acordo com a teoria, os arranjos do trabalho à distância não devem exigir que os participantes cumpram padrões de desempenho muito diferentes dos trabalhadores presenciais. É necessária cautela para definir padrões de produtividade (KUGELMASS, 1996; NILLES, 1997).

Diante da regulamentação do PGD, a expectativa de que a demanda por partes dos servidores seria grande, contudo, isso não ocorreu. Seis unidades organizacionais oficializaram a participação no programa, contudo, de acordo com a análise resultados apresentados no DOC 23, DOC 25, DOC 26 e DOC 27, referentes aos quatro primeiros semestres de utilização do programa pelo órgão, a média de participação foi de 11,46%². Para o E4, *“quando vai liberar para teletrabalho, o pessoal fica com medo, eu vou liberar e todo mundo vai se matar pra poder sair e aí vai ter que ter critério de admissibilidade, entretanto, quando coloquei a métrica de entrega aconteceu o efeito reverso, a gente não conseguia bater o teto [...] porque quando a gente tem uma métrica os servidores ficam receosos”*.

A partir da avaliação dos dados do início do programa, com objetivo de superar os obstáculos enfrentados, a DIPLAD deu início no segundo semestre de 2017 a um projeto de melhoria para o PGD do órgão, intitulado ‘Evolução do Programa de Gestão de Demandas’ (DOC 18). O objetivo do projeto era propor mudanças na normatização do PGD, de forma a ampliar a utilização do programa pelos servidores, melhorar a mensuração dos resultados e proporcionar melhoria na qualidade de vida dos colaboradores. Análise do DOC 18, demonstra que para alcançar as melhorias proposta, a DIPLAD deveria, entre outros: realizar pesquisa com servidores e chefias;

² A média não considerou a resultados do 1º trimestre de utilização do PGD (10/10/2016 a 31/12/2016), os dados do DOC 23 apontam que 148 servidores das unidades participantes realizaram atividades por meio do PGD, contudo, não foi divulgado a quantidade total de servidores das unidades.

realização de *benchmarking* em outros órgãos; alteração de alguns pontos da Portaria 1.730 (DOC 10); atualização do rol de atividades e desenvolvimento do sistema PGD.

A pesquisa com servidores e chefias tinha como propósito identificar pontos positivos, para divulgação. Os problemas reportados seriam usados para aprimorar o programa. Na verbalização do E3 *“houve pesquisa com a casa toda, pra saber potenciais melhorias ao PGD, uma das coisas que foi muito levantada na época é que as pessoas com funções não poderiam fazer, qualquer nível de função”*. Este foi um ponto alterado na atualização da normatização do PGD. O E2 aponta uma experiência positiva relatada por uma servidora na pesquisa de opinião, *“uma servidora [...] de Minas Gerais, relatou: olha, eu preciso muito dá atenção para o meu filho, ele tem problema e eu vivia de atestado, então com o PGD eu consigo continuar ativa na administração e sem precisar de tanto atestado”*. A flexibilidade, entra-se respaldada na teoria relacionada as vantagens do teletrabalho (GOULART, 2009; BOONEN, 2012; ADERALDO; ADERALDO; LIMA, 2017; ROCHA; AMADOR, 2018).

Foram realizados estudos em outros órgãos com objetivo de melhorar o programa. Segundo E2, foi realizado *benchmarking*, *“a gente começou a fazer um estudo, não só em órgãos públicos, mas também na iniciativa privada, sobe como ampliar a modalidade de teletrabalho, permitindo que o servidor pudesse ter flexibilidade da dispensa da assiduidade”*, destaca que *“o benchmarking no MPU e no STF possibilitou aprender lições relacionadas as diretrizes do programa”*. Vale ressaltar que atualmente o PGD da CGU tornou-se referência em matéria de teletrabalho na administração pública brasileira, de acordo com o E2 *“a gente recebe, toda semana, aqui órgãos públicos, são raros as semana que a gente não tem benchmarking aqui”*.

A segunda versão do PGD, lançada por meio Portaria nº 747 (DOC 31), no primeiro trimestre de 2018, trouxe modificações realizadas a partir das análises das entrevistas e do *benchmarking*, realizadas no Projeto Evolução (DOC 18). O exame da portaria ao compará-la com sua antecessora, Portaria nº 1.730, possibilitou o levantamento das principais mudanças, conforme apresentadas no quadro 16.

Quadro 16 - Comparação Portaria nº 1.730 versus Portaria nº 747

Itens alterados	Portaria 1.730 (DOC 10)	Portaria 747 (DOC 31)
Ganho de produtividade	estabelecido em ordem de serviço (DOCs 07, 11 e 12)	10% a 25%
Limitação de participação de servidor	20% dos servidores da unidade	sem limitação (dirigente deve observar o quantitativo mínimo para atendimento das atividades desempenhas presencialmente)
Permissão	mínimo de seis meses na unidade	sem pedágio de tempo
Proibição de função comissionada ou função gratificada	qualquer função	acima de D.A.S nível 4 e função comissionada do Poder Executivo
Realizar atividades no exterior	proibido	permitido (autorização do Ministro da CGU)

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado na Portaria nº 1.730 e Portaria nº 747

Foram apresentadas, no quadro 16 as principais mudanças entre as duas portarias. Cada uma delas será explicada, utilizando-se os discursos dos participantes das entrevistas.

O motivo de fixar o ganho de produtividade, entre 15% e 25% na Portaria 747 (DOC 31), tem relação com a publicidade, uma vez que uma portaria possui mais visibilidade que uma ordem de serviço. Segundo o E4 *“a gente acaba mantendo né, por questão de um tabu ainda que tem que se colocar, a gente estipulou na última de 10% a 25%, mas é uma coisa [...], vendido, todo mundo fala”*. Nessa direção, o E6 expressa: *“é pra mostrar para as pessoas que as meta realmente têm que ser ousadas, pra passar pra população e pra sociedade que aquilo ali não é oba oba, aquilo não é férias, aquilo é trabalho, só que é um trabalho feito em casa”*, no entanto, destaca que *“é um programa sério, o números comprovam, pode olhar aí nos documentos”*. De fato, ao ser analisar os relatórios (DOCs 23, 25, 26, 27, 29, 30 e 32) pode-se afirmar que em relação ao tempo de atendimento das demandas, a média é superior a 95% e em relação a qualidade da prestação do serviço, a média dos serviços auferidos como bom ou excelente supera 98%.

A nova portaria (DOC 31) excluiu a exigência a limitação de servidores para realizar as atividades por meio do PGD. A nova regulamentação delegou a definição do quantitativo ao gestor da unidade administrativa. Na explicação do E2 *“Então a gente, na portaria 747, a gente dá poder para o chefe imediato identificar a necessidade de serviço. Quem tem que definir não é a portaria, é o chefe imediato”*.

Essa definição explica-se pelo motivo do gestor é que tem o conhecimento das demandas de trabalho presencial, dessa forma, ele controla o quantitativo.

Para o E5 *“o chefe tem que ter essa noção da sazonalidade, em dezembro eu tenho menos fluxo, mas em compensação eu tenho mais pessoas em férias[...]faz um rodízio, faz assim: oh gente nesse mês tal, mês tal e mês tal eu já consigo botar tantos por cento da equipe em PGD, em compensação no outro mês vai reduzir. Então, assim, esse nível não é uma portaria que vai identificar”*. Para Kugelmass (1996), recomenda que o aumento da participação seja realizado ao longo do tempo, para que os gestores se sintam seguros e percebam o comportamento dos funcionários.

A discussão sobre a permissão ou não da possibilidade de servidores com qualquer tipo de função gratificada realizar PGD, foi iniciada na pesquisa de opinião com o servidores e gestores (DOC18), de acordo com o E2: *“nós fizemos uma pesquisa em agosto de 2017 com a casa toda, pra saber potenciais melhorias ao PGD, uma das coisas que foi muito levantada na época é que pessoas com funções não poderiam fazer e pessoas com qualquer nível de função”*. Não é incomum chefes levarem serviços para serem feitos em casa, de acordo com o E3 *“muitos chefes de divisão, DAS 2, quando a coisa aperta, o que eles fazem? Leva trabalho pra casa e coloca no plano dele: serviço externo”, serviço externo não é isso, serviço externo é um trabalho que não pode ser feito na unidade administrativa”*.

Outro ponto foi levantado pelo E4, *“a gente libera chefias, a gente estudou aqui chefias, porque o que acontece, a nossa carreira tem um ticket muito alto salarial, então se o cara pegar uma chefia lá de R\$ 150,00, cara eu prefiro ir pra casa. R\$ 150,00, dois dias que eu economizo almoço, metrô ou gasolina, não vale a pena, então pode ocorrer uma entrega de chefias, a gente mapeou isso. Então, a gente liberou até DAS 3 aqui. Agora, obvio, de forma eventual, a pessoa que tem equipe, ela só sai de forma eventual e liberada pelo chefe superior”*.

Verifica-se no discurso dos participantes que a pesquisa de opinião gerou mudanças no programa, corroborando Nilles (1996) que evidencia a importância da alteração das regras do programa, a partir dos *feedbacks*, quando pertinentes, obtidos dos participantes. Por fim, não houve por partes dos entrevistados verbalizações referentes as alterações sobre tempo de trabalho necessário na unidade para permissão de realização de atividade por meio do PGD e autorização para realizar PGD no exterior.

Considerando a determinação de atualização do rol de atividades, a DIPLAD encaminhou as unidades solicitação de inclusão de novas atividades. De acordo com um dos servidores que trabalha na CODIN, subordinada a DIPLAD, *“a gente promove, semestralmente, que cada unidade organizacional, [...], internamente, discuta com seus servidores. Nós mandamos um processo pra cada gabinete, solicitamos – olha, vocês têm um mês pra avaliar as atividades que já estão no rol ou aquelas que precisam entrar. E aí a gente pede pra que eles discutam, promovam essa discussão entre os servidores também”*.

Corroborando a afirmação do servidor da CODIN, o E5 coloca que *“o pessoal de tempos em tempos, acho que é o pessoal lá da [...], eles mandam um comunicado periódico falando assim: vamos fazer revisão dos anexos do cardápio, aí a unidades pegam é mandam”*, complementa que *“desde que estou aqui na [...] veio dois pedidos, a última não teve nenhum pedido de correção, de ajuste”*.

Análise dos relatórios de atividades passíveis de execução pelo PGD (DOCs 14, 15, 16 e 17) apresentam incremento de quatro unidades organizacionais participantes, totalizando 10. As atividades tiveram uma ascensão considerável, saindo de 141 para 345 na última atualização (DOC 17), aumento de 245%. O E1 condiciona o aumento na quantidade de atividade a implementação do sistema PGD, *“o PGD serviu como indutor do escritório virtual e vice-versa, ele também ampliou a necessidade, instigou para que criasse um sistema, e esse sistema permitiu a ampliação de mais atividades, saindo em 2016 com cinco páginas para quase 50 de rol de atividades*.

Não havia um sistema informatizado de controle, tudo era feito por meio de formulários e planilhas. Havia um formulário (DOC 11) preenchido pelo colaborador, o qual assinalava qual atividade que iria executar, a carga horária, e outro formulário destinado a chefia imediata que deveria fazer a avaliação. De acordo com o E1 *“naquele momento inicial tem a versão 1.0 do sistema, quando oficializou, era tudo manual, manual em que sentido, era processo SEI, tinha um formulário pra você fazer a pactuação, abre o processo, cria um formulário, preenche mais textual, aí tramita, o chefe assina, o servidor assina, depois o chefe faz avaliação em um outro formulário e assina”*.

Ao final do trimestre, as unidades consolidavam os dados e enviava para a DIPLAD, via Sistema de Informações Gerencias (SEI), que consolidava os arquivos de todas as unidades para posterior publicação. Era um trabalho bastante complicado,

E1 explica como era esse processo: *“Aí num terceiro momento é a consolidação, que era o terror. A unidade supervisora, [...], pegava a CGU inteira, processo por processo, assim em Excel, sujeito a erro, falha, não lançamentos. Então fazer essa consolidação levava, por vezes, mais que a publicação que é trimestral, levava mais que um trimestre pra conseguir consolidar”*. O E5 aponta dificuldades nesse processo, *“não dá é pra fazer isso por muito tempo, porque é cansativo e possível de muita falha. Muita inconsistência de lógica, aí você tinha que interagir com a unidade pra checar o que tá acontecendo”*.

Em agosto de 2018, o sistema informatizado de controle é lançado (DOC 22). Os estudos para a criação do sistema foram iniciados pelo projeto evolução (DOC 18), no entanto, o E1 afirma que *“lá no GT, uma das coisas que o GT já tinha identificado que seria interessante, seria essencial um sistema para controlar. Percebia-se que daria muito trabalho para fazer manualmente”*. Destaca que *“o próprio PGD alimentou e serviu como indutor de uma nova iniciativa na casa, que é o escritório virtual”*.

O sistema foi criado pelo próprio órgão, pela Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), segundo o E2 *“pensamos num sistema, ele é desenvolvido internamente pela CGU, [...] a equipe concordou em desenvolver um sistema interno. E4 destaca a importância da DTI “a nossa TI é uma das melhores TI da esplanada, não no sentido de grana, mas galera aqui é pesada, [...] cara se você for ver o que a gente faz hoje, agora né, depois de vários anos, por exemplo, hoje a gente usa né, poderia ser outra ferramenta, mas a gente usa, por exemplo, escritório digital Microsoft, cara, num interessa mais onde eu estou, simplesmente não interessa onde eu estou”*. Nilles (1997) destaca a importância de estruturar ambientes e tecnologia de trabalho apropriados, além de suporte adequado.

O órgão possui também um painel gerencial que permite a DIPLAD ter uma visão macro e micro do PGD, E1 explica como funciona *“hoje eu tenho uma visão, a casa inteira tem visão de todos os pactos, ou seja, qualquer servidor pode consultar o pacto de qualquer servidor. Todas as assinaturas das avaliações são feitas via sistema, e automaticamente é replicado essas informações para esse painel.[...] tem gráficos, eu sei quantos servidores estão em PGD hoje, quantos servidores vão esta amanhã, quais foram os dias que tiveram mais PGD, quem é que faz mais horas de PGD, quais são as atividades mais entregues e outras visões: quantos servidores já tiveram avaliação, produtos, vinculação com o plano, etc. Tudo isso dá uma visão que a gente não tinha e passou a ter”*. Por fim, o E2 destaca a importância do sistema *“a*

coisa mudou da água pro vinho com a entrada do sistema, deu uma dinamizada, é muito mais simples”, finaliza ao afirmar que *“qualquer sistema novo que saia, ele tem que ter a previsibilidade de acesso externo, não pode ficar limitado ao espaço geográfico do prédio”*.

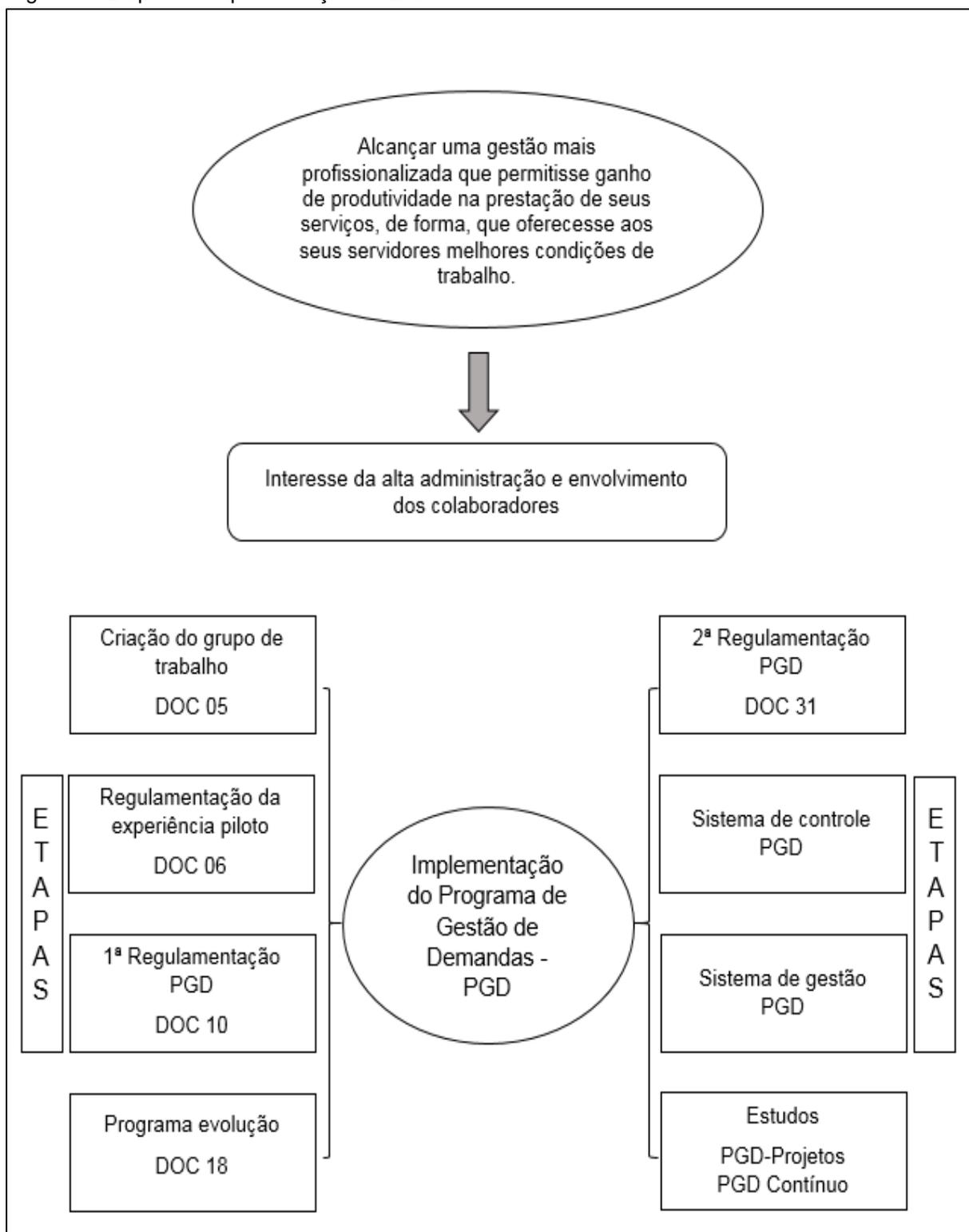
Não houve, durante todo o percurso de implementação do PGD, a utilização de um programa de treinamento que permitisse aos servidores conhecer o programa, suas regras. De acordo com E4, *“a gente, por causa da correria acabou não fazendo, mas hoje em dia fazemos, construímos cursos de EaD, porque tudo isso mitiga os problemas”*. Nessa direção, Nilles (1997, p. 122), salienta que *“é extremamente importante durante a fase de pré-implementação e de execução do projeto, agendar treinamentos para todos os que são afetados diretamente pelo teletrabalho*.

O PGD da CGU é um produto que está em permanente melhoria. O DOC 22 apresenta as lições aprendidas durante todo o processo, desde o início da sua implementação em 2014. Entre os acertos destaca-se a experiência piloto, e a visão de benefício mútuo, ambos listados pela teoria como fatores de sucesso de implementação e gestão (KUGELMASS, 1996; NILLES, 1997; GOULART, 2009; BOONEN, 2012 ADERALDO; ADERALDO; LIMA, 2017 ROCHA; AMADOR, 2018). Para os desafios foram apontados a sensação de direito adquirido, por parte dos colaboradores e o choque de adaptação para as chefias.

Atualmente, a CGU trabalha com a implementação de dois outros programas de teletrabalho. O PGD- Projetos, que nas palavras do E3 *“adota um outro paradigma de mensuração de resultados, por equipe, com controle de cronograma”*, com experiência piloto já regulamentada (DOC 21) e o PGD continuado, que segundo E3 *“muda a forma de pactuação de atividades e outras regras, o que permite pactos mais extensos e contínuos”*, este ainda em fase de estudos.

A sequência de estratégias tomadas para a implementação do PGD na CGU viabilizou sua utilização pelo órgão, percebe-se que as ações convergem com os passos de implementação da modalidade de teletrabalho definidos por Kugelmass (1996) e Nilles (1997), entretanto, em sequência diversa. A figura 8, a seguir, apresenta as etapas de implementação do PGD.

Figura 8 - Etapas de implementação PGD da CGU



Fonte: Elaborado pelo autor.

4.3 Fatores Facilitadores e Desafios de Implementação do PGD na CGU

Nessa seção serão sistematizados os fatores facilitadores e os desafios enfrentados na implementação do PGD na CGU, dessa forma, buscou-se nos discursos dos servidores participantes da pesquisa e nas informações disponíveis nos documentos pesquisados, identificar os aspectos positivos e negativos do processo.

Como forma de estruturar os resultados apresentados, os fatores foram agrupados em categorias. Para os fatores facilitadores, as categorias selecionadas foram: apoio da alta administração; comprometimento dos servidores; unidade supervisora; e sistema PGD, para os desafios foram: resistência das chefias; comportamento servidores; burocracia; e Instrução Normativa nº01 MP/SGP.

Para a organização dos discursos, foram utilizados quadros com as verbalizações importantes dos participantes, extraídas por meio da análise de conteúdo, conforme critérios expostos na seção 3.6. Importante registrar que para manter preservada a identidade dos entrevistados as verbalizações da pesquisa foram realizadas com ausência de nomes de Ministros, Secretários Executivos, e quaisquer outros nomes.

4.3.1 Fatores facilitadores de implementação e de gestão do PGD

Os aspectos facilitadores foram agrupados em quatro categorias, conforme apresentado no quadro 17.

Quadro 17 - Aspectos facilitadores de implementação e de gestão do PGD

Categorias	Fatores facilitadores
I	Apoio da alta administração
II	Comprometimento dos servidores
III	Unidade supervisora
IV	Sistema PGD

Fonte: Elaborado pelo autor

As categorias serão caracterizadas a seguir, confrontando a literatura pertinente, com verbalizações relevantes realizadas pelos participantes da pesquisa.

Apoio da Alta Administração

Quadro 18 - Categoria I – Apoio da Alta Administração

Categoria I - Apoio da alta administração		
Descrição: Refere-se ao apoio da alta administração com os gestores durante a implementação do PGD e sua permanente gestão.		
Síntese das verbalizações	Referências documentais	Referência na literatura
Ativa participação no PGD Acreditar no programa Ministro presente Secretário executivo presente Incentivo ao programa Autonomia Apresentar o PGD na ENAP	Instituição do GT – Portaria nº 856 (DOC 05); Definição quantitativo de servidores – Portaria 1.730 (DOC 10 e DOC 31); Apresentação PGD na ENAP (DOC 22) – Apresentação PGD na ENAP, 2019.	Incentivo da gestão para a implementação do teletrabalho (NILLES, 1997); Reforço da relação entre gestores e servidores (KUGELMASS, 1996); Garantia de autonomia aos administradores públicos (COSTA, 2008); Capacidade de autogerenciamento (NOGUEIRA; PATINI, 2012)
<p>E1: “De longe, o apoio da alta administração. Até no prêmio da ENAP, na apresentação final lá, o [...], secretário executivo, ele fez questão de ir e apresentar. Então isso já evidencia que eles estão muito próximos, muito alinhados”.</p> <p>E2: “Parece padrão, mas o primeiro deles não tem como fugir: é a alta administração tá junto. Não tem condições de a gente construir uma modalidade de trabalho dessa forma, com toda essa quebra de paradigmas se a gente não tiver o apoio”.</p> <p>E2: “Nós de fato aqui, posso falar que a gente tem sem nenhum medo de errar. Nosso secretário executivo, por exemplo, fez questão de ir na ENAP, no Concurso de Inovação, e ele apresentar o PGD. Ele acredita no programa, o Ministro acredita no programa”.</p> <p>E3: “Interesse da alta administração em criar mecanismos de mensuração de trabalho, de aumento da qualidade de vida de servidores e de retenção de talentos”.</p> <p>E4: “O próprio Ministro [...] era um ministro rígido, muito rígido, e ao ver a seriedade, os dados, os gráficos, ele: eu vou continuar. Mas quando ele chegou aqui, pela rigidez dele, a gente achava que ele ia matar o processo”.</p> <p>E4: “Alta administração, cara a alta administração não quer, então esquece, não vai”.</p>		

Fonte: Elaborado pelo autor

A categoria apoio da alta administração, conforme quadro 18, apresenta o incentivo da gestão para implementação teletrabalho. Nilles (1997); Steil e Barcia (2001) apontam que o suporte dos gestores é o primeiro passo para que a implementação do teletrabalho possa seguir adiante, sem esse apoio, a modalidade

não é indicada para organização. Na administração pública, (Costa, 2008) ressalta a importância da garantia de autonomia para os administradores públicos na gestão dos recursos humanos, financeiros que lhe são colocados à disposição, para que possam direcionar esforços em direção da eficiência e qualidade na prestação do serviço público.

O comprometimento institucional, para a implementação do PGD na CGU, foi formalizado por meio da criação de um grupo de trabalho composto por servidores de diversas unidades organizacionais, inclusive de regionais estaduais do órgão. O objetivo do GT era elaborar uma proposta de viabilidade (DOC 05), o exame do documento demonstra que o GT deveria construir a proposta a partir de consultas aos servidores do órgão ou de sua entidade representativa. Kugelmass (1996) aponta que essas discussões além de reforçar as relações entre gestores e empregados, criam expectativa de mudanças para quais a administração deve se preparar. Por fim, o documento aponta que a DIPLAD seria a unidade responsável pela coordenação do grupo.

Segundo um dos participantes da pesquisa que atuou no GT, eram realizadas reuniões e posteriormente o resultado era levado a alta administração: *O próprio Ministro [...] era um ministro rígido, muito rígido, e ao ver a seriedade disse: pode continuar*". Nessa perspectiva o entrevistado ressalta: *"ele sabia que ia dá resultados [...] ele foi bancando: eu quero isso; isso aqui tá ruim, melhora aquilo lá, sem nunca ameaçar a existência do GT"*. E3 declara que a alta administração tinha o interesse de *"criar mecanismos de mensuração de trabalho, de aumento da qualidade de vida de servidores e de retenção de talentos"*

De acordo com o E2, o apoio dos gestores da CGU foi fundamental, *"não tem condições de a gente construir uma modalidade de trabalho dessa forma, com toda essa quebra de paradigmas se a gente não tiver o apoio"*, ratificando a pesquisa realizada por Lima (2017), o qual apontou o reconhecimento da contribuição dos gestores na condução do modelo implementado no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em que destacou o apoio irrestrito ao treinamento para a formação de teletrabalhadores e reconhecimento destes a qualidade permanente do suporte prestados pelos gestores, na condução do programa da instituição.

O apoio da alta administração é percebido também quanto a autonomia dada aos gestores das unidades, os quais foram indicados como competentes para decidirem sobre a participação, bem como o quantitativo de servidores da sua unidade

no PGD (DOCs 10 e 31). De acordo com o E3 *“o próprio chefe é que define a quantidade de servidores, isso é positivo porque não tem burocracia de ter que pedir para diretor, depois para secretário [...] essa autonomia foi dada lá na portaria, pelo Ministro”*. Nesse sentido, Bresser-Pereira destaca a importância da descentralização na administração pública, uma vez que os gestores se sentem realizados porque sabem que seu trabalho é devidamente valorizado.

O E1 evidencia a importância do apoio da cúpula na divulgação do modelo *“de longe, o apoio da alta administração. Até no prêmio da ENAP, na apresentação final lá, o [...], secretário executivo, ele fez questão de ir e apresentar. Então isso já evidencia que eles estão muito próximos, muito alinhados”*. O E2 ratifica o apoio *“nós de fato aqui, posso falar que a gente tem sem nenhum medo de errar. Nosso secretário executivo, por exemplo, fez questão de ir na ENAP, no Concurso de Inovação, ir lá apresentar o PGD. Ele acredita no programa, o Ministro acredita no programa”*.

O apoio institucional é permanente, o que permite ao órgão, na verbalização do E4 *“a CGU sempre olha pra fora e ver algumas coisas que estão acontecendo, e que for viável, pertinente vocês trazem pra dentro”*. Nesse sentido, o comprometimento da cúpula proporciona segurança ao modelo já adotado e permite que outros projetos possam ser testados, o E3 aponta duas novas modalidades em estudo: *“o PGD-Projetos, que adota um outro paradigma de mensuração de resultados, por equipe, com controle de cronograma”*, modalidade já regulamentada (DOC 21) para experiência piloto. Complementa o participante que *“encontra-se em estudos o PGD Continuado por metas de produtividade, que muda a forma de pactuação de atividades e outras regras, o que permite pactos mais extensos e contínuos”*.

Considerando os discursos e documentos analisados infere-se que o apoio da institucional é fator primordial para o funcionamento da modalidade, bem como foi um fator facilitador de implementação do PGD. Nesse sentido, quando o gestor deposita confiança no teletrabalhador, ele estimula no teletrabalhador a capacidade de se autogerenciar (NOGUEIRA; PATINI, 2012), minimizando controles rígidos que não provam de fato que ele está trabalhando. Os autores destacam que a relação de confiança é um elemento determinante para a eficácia dos processos organizacionais.

Servidores

Quadro 19 - Categoria II – Comprometimento dos servidores

Categoria II – Comprometimento dos servidores		
<p>Descrição: Refere-se ao entendimento que os colaboradores possuem da modalidade, a importância da participação para o bom andamento do programa.</p>		
Síntese das verbalizações	Referências documentais	Referência na literatura
<p>Interesse servidores na participação;</p> <p>Acreditar no programa;</p> <p>Preservação do programa;</p> <p>Servidores muito técnicos;</p> <p>Maturidade profissional.</p>	<p>Instituição do GT- Portaria nº 856 (DOC 05);</p> <p>Relatórios trimestrais de apresentação dos resultados - Portaria nº 596 (DOC 23);</p> <p>Portaria nº 1.265 (DOC 25);</p> <p>Portaria nº 1.650 (DOC 26);</p> <p>Portaria nº 2.488 (DOC 27),</p> <p>Portaria nº 1.225 (DOC 29);</p> <p>Portaria nº 2.807 (DOC 30) e</p> <p>Portaria nº 36 (DOC 32).</p>	<p>Envolvimento e apoio dos colaboradores (NILLES, 1997);</p> <p>Comprometimento para uma gestão pública eficiente (FADUL; SOUZA, 2006; FADUL; SILVA, 2008);</p> <p>Características necessárias para o teletrabalhador (GOULART, 2009; BOONEN, 2012; NOGUEIRA; PATINI, 2012; ADERALDO; ADERALDO; LIMA, 2017; ROCHA; AMADOR, 2018).</p>
<p>E1: “O interesse dos servidores, porque é nítido o ganho de flexibilidade, qualidade de vida, os benefícios pra pessoa [...]. Engraçado que a grande maioria do público, eles próprios tem um instinto de preservação do programa, porque sabem que é uma canetada, pra perder”.</p> <p>E1: “O próprio espírito do servidor de preservação, de fazer acontecer foi, também um forte elemento de sucesso”.</p> <p>E2: “Os servidores da casa, então eles sabem que isso é um pacto importante pra casa; percebem também que os indicadores de resultados têm crescido e tem virado referência. Então isso gera pra eles segurança em acreditar no programa também”.</p> <p>E3: “os servidores tiveram o interesse em testar o modelo”.</p> <p>E4: “eu não vou dizer 100% de servidores, mas pelo menos do núcleo central de inibir comportamento de desvio, casa é muito técnica, pelo menos boa parte das partes finalísticas, as pessoas sabiam o que tinham que fazer, é bem definido: é um relatório de auditoria, é uma prestação de contas, é uma manifestação, lá na ponta o cara podia não saber como que se conecta com o processo, mas ele sabia o que tinha que fazer, isso também facilitou”.</p> <p>E5: “assim, o próprio servidor teve interesse [...]. O grau de maturidade é muito alto, a maioria dos produtos são entregues dentro do prazo e com qualidade muito alta. Eu acho que isso pra gestão é bom”.</p> <p>E6:” se você pegar os relatórios, você vai ver que de 100%, quanto ao tempo bate 98%, quanto à qualidade bate 97%, a média é essa, ou seja, tem 3% ali que não atinge o tempo e a qualidade, entendeu?”.</p>		

Fonte: Elaborado pelo autor

A categoria II, apresentada no Quadro 19, corresponde à como os servidores perceberam a importância da implementação e da manutenção do PGD. De acordo com Nilles (1997), para conseguir envolvimento e apoio dos colaboradores,

inicialmente é necessário a apresentação do programa a todos os participantes, para que compreendam a importância de sua implementação.

Desde a instituição do GT para estudo da proposta de viabilidade do teletrabalho (DOC 05), o órgão deixou explícito a importância da participação dos servidores na formulação da proposta. Regulamentada a experiência piloto a adesão dos colaboradores foi baixa, nas palavras do E1: *“a baixa adesão, isso durou até a oficialização, com a portaria 1.730”*. No entanto, análise dos DOC 22, DOC 26 e DOC 27, permite afirmar que a média foi de 11%, segundo o E1, *“a coisa era muito nova, muito incipiente, a própria demanda, a participação foi muito pequena, eu lembro que nessa altura eu estava na [...] o pessoal até tentou incentivar, vamos participar galera, e o pessoal foi meio resistente, a adesão foi muito pequena na verdade”*. O aumento de participantes ocorreu a partir da utilização do sistema PGD, disponibilizado para toda instituição em agosto de 2018.

Ao aderirem ao programa, os colaboradores compreenderam que a execução das atividades com qualidade e no prazo estipulado, refletiria não só internamente, para a permanência do programa, mas também na imagem externa do órgão. Na verbalização do E2 *“os servidores da casa, então eles sabem que isso é um pacto importante pra casa; percebem também que os indicadores de resultados têm crescido e tem virado referência. Então isso gera pra eles segurança em acreditar no programa também”*.

A análise dos documentos do DOC 23, DOC 25, DOC 26, DOC 27, DOC 29, DOC 30 e DOC 32 permite afirmar que os resultados alcançados foram considerados excelentes, o que confirma a afirmação do E6, *“se você pegar os relatórios, você vai ver que de 100%, quanto ao tempo bate 98%, quanto à qualidade bate 97%, a média é essa, ou seja, tem 3% ali que não atinge o tempo e a qualidade, entendeu?”*. Esse envolvimento dos servidores corrobora a teoria, a qual afirma que um quadro de pessoal participativo e comprometido com a entrega de resultados de qualidade são transformações necessárias para uma gestão pública eficiente (FADUL; SOUZA, 2006; FADUL; SILVA, 2008).

A maturidade dos colaboradores também foi apontada como fator facilitador de gestão do PGD, o E5 evidencia que *“o próprio servidor teve interesse [...]. O grau de maturidade é muito alto, a maioria dos produtos são entregues dentro do prazo e com qualidade muito alta. Eu acho que isso pra gestão é bom”*. Na mesma direção, o E4 expressa *“eu não vou dizer 100% de servidores, [...], mas casa é muito técnica, pelo*

menos boa parte das partes finalísticas, as pessoas sabiam o que tinham que fazer, é bem definido: é um relatório de auditoria, é uma prestação de contas, é uma manifestação. Lá na ponta o cara podia não saber como se conecta com o processo, mas ele sabia o que tinha que fazer, isso também facilitou”.

Na CGU não existe processo seletivo para participar do PGD, a participação do servidor, ainda que sua unidade tenha aderido ao programa é voluntária. No entanto, a ausência de critérios de seleção não influencia a qualidade dos serviços prestados. A partir das verbalizações dos entrevistados, infere-se que os colaboradores são comprometidos com a estratégia institucional, o que corrobora a teoria, a qual aponta entre as características necessárias para o teletrabalhador estão a responsabilidade, a confiabilidade, o conhecimento dos objetivos organizacionais, o comprometimento, entre outros. (NILLES, 1997; GOULART, 2009; BOONEN, 2012; NOGUEIRA; PATINI, 2012).

Ao indicar o comprometimento do servidor como fator facilitador de implementação e gestão do PGD, o E1 além de apontar *“o próprio espírito do servidor de preservação, de fazer acontecer, foi também um forte elemento de sucesso”*, complementa que na entrevista interna do projeto de evolução, outra vertente relacionada a interesses individuais foi levantada *“O interesse dos servidores, porque é nítido o ganho de flexibilidade, qualidade de vida, os benefícios pra pessoa [...]. Engraçado que a grande maioria do público, eles próprios tem um instinto de preservação do programa, porque sabem que é uma canetada, pra perder”*. A indicação de flexibilidade, ganho de qualidade de vida e outros benefícios entra-se respaldo na teoria relacionada as vantagens do teletrabalho (GOULART, 2009; BOONEN, 2012; ADERALDO; ADERALDO; LIMA, 2017; ROCHA; AMADOR, 2018).

Diante do exposto, depreende-se que os servidores exerceram papel significativo na implementação do PGD, bem como são fundamentais para o bom andamento do programa. Segundo Aderaldo; Aderaldo e Lima (2017), o comprometimento passa por uma identificação dos colaboradores com a estratégia organizacional, dessa forma, estão dispostos a entregar as atividades dentro do planejamento estabelecido. Complementa que o compromisso ocorre devido à necessidade que o funcionário tem de manifestar suas capacidades e competências.

Unidade Supervisora

Quadro 20 - Categoria III – Unidade supervisora

Categoria III – Unidade Supervisora		
<p>Descrição: Refere-se a liderança que avalia todo o processo, estabelece diretrizes, acompanha resultados, recebe sugestões, propõe medidas de racionalização e simplificação do modelo, elabora os relatórios de metas de desempenho.</p>		
Síntese das verbalizações	Referências documentais	Referência na literatura
Planejamento e monitoramento do PGD; Aproximação das unidades; Auxílio a chefes e servidores;	Indicação de responsabilidade – Portaria nº 856 (DOC 05); Portaria nº 1.730 (DOC 10) e Portaria nº 747 (DOC 31).	Definição do responsável (KUGELMASS, 1996) Necessidade de intervenção (STEIL; BARCIA, 2001; ADERALDO; ADERALDO; LIMA, 2017) Descentralização decisória (FONSECA, MENESES, FILHO; CAMPOS, 2013)
<p>E1: “ter uma equipe, uma unidade supervisora, uma equipe que faz um papel de segunda linha de supervisão, de monitoramento, de apoio. Porque um programa como esse, ele gera ruídos na relação chefia e servidor, nessa relação dia a dia, direta. Então [...] atua pra tirar um pouco a carga do chefe e dirimir dúvidas”.</p> <p>E2: “A DIPLAD e a CODIN vêm em toda essa evolução se aproximando dos servidores pra ouvi-los e os chefes, então [...] sempre teve canal aberto em relação ao PGD e com toda essa construção a gente passou a ser parceiros deles”.</p> <p>E3: “A aproximação do chefe com esse papel de unidade supervisora próxima, pode fazer a pessoa se sentir desconfortável ou coisa nesse sentido, ou achar que não legitimidade para atuar. Mas tem muita legitimidade [...], toda oportunidade chamam os servidores pra conversar sobre PGD”.</p> <p>E4: “Mas o que é essa comissão, quem é o intermediário entre nível estratégico e operacional? É a unidade supervisora, então ela tem esse papel de auxiliar com informações”.</p> <p>E5: “eu acredito que o papel de uma unidade supervisora é importante, ela auxilia nas dúvidas e a cada seis meses, mais ou menos, os servidores são incentivados por ela a sugerir alteração nas faixas de horário das atividades”.</p> <p>E6: “A unidade supervisora, recebe das unidades mensalmente um plano de monitoramento pra saber se o projeto está andando e qualquer destaque a respeito de servidores que não consigam, vamos dizer assim, se alinhar as metas da equipe, eles são chamados para tratamento específicos, seja por meio de algum tipo de penalidade administrativa ou proibição de realização do PGD”.</p>		

Fonte: Elaborado pelo autor

Para promover o desenvolvimento de um programa de teletrabalho, dentre os aspectos que devem ser considerados, Kugelmass (1996) aponta que é necessário a definição de um responsável, com objetivo de promover o desenvolvimento do programa, podendo ser um indivíduo, um grupo ou uma comissão. Dessa forma, ao analisar os documentos e as entrevistas dos participantes, restou determinada a categoria III, ‘unidade supervisora’, apresentada no quadro 20.

Corresponde ao comprometimento dos responsáveis pelas ações referentes à implementação do PGD na CGU, como o planejamento, a coordenação e a execução das atividades, conforme análise dos DOC 05, DOC 10 e DOC 31. Desde a instituição do GT para estudar a viabilidade de implementação do teletrabalho na CGU, e posteriormente nas regulamentações do PGD, a unidade responsável pela coordenação do programa é a CODIN, subordinada a DIPLAD.

A indicação da DIPLAD pela alta direção, encontra-se respaldo na teoria. De acordo com Steil e Barcia, (2001); Aderaldo; Aderaldo e Lima, (2017), as propostas de intervenção são necessárias, na medida em que contribuem para a adaptação às mudanças no âmbito das organizações que pretendem utilizar o trabalho à distância. Na administração pública a descentralização relacionada ao nível organizacional é responsável pela distribuição formal de poder decisório as unidades subordinadas, as quais exercem a efetiva competência decisória (FONSECA, MENESES, FILHO;CAMPOS 2013).

De uma forma geral, o E6 define como age a DIPLAD na relação com a demais unidades organizacionais em relação ao PGD: *“a unidade supervisora, recebe das unidades mensalmente um plano de monitoramento pra saber se o projeto está andando e qualquer destaque a respeito de servidores que não consigam, vamos dizer assim, se alinhar as metas da equipe, eles são chamados para tratamento específicos, seja por meio de algum tipo de penalidade administrativa ou proibição de realização do PGD”*.

Em se tratando das atribuições da DIPLAD, elas estão relacionadas no art. 17 da Portaria nº 747 (DOC 31), o qual enumera seis responsabilidades em relação ao PGD.

Art. 17. São responsabilidades da unidade supervisora do PGD:
I - avaliar, no âmbito institucional, a implementação do PGD em conformidade com as diretrizes estabelecidas nesta Portaria;
II - acompanhar os resultados das diferentes unidades;
III - analisar sugestões e propor medidas que visem à racionalização e à simplificação dos procedimentos relacionados ao PGD;
IV - propor minutas de atos normativos e outras instruções relacionadas ao PGD;
V - elaborar, com apoio do dirigente da unidade organizacional, relatórios trimestrais de acompanhamento e avaliação do PGD, que deverão conter informações sobre o cumprimento das metas referidas no § 2º do art. 5º desta Portaria; e
VI - gerenciar tabela com lista de atividades passíveis de serem pactuadas em PGD, enviadas pelos Secretários das unidades organizacionais, e publicá-la na Intranet.

De forma a facilitar o entendimento das verbalizações dos participantes, o pesquisador optou por relacionar as responsabilidades descritas com os discursos dos entrevistados.

As verbalizações mais citadas estão relacionadas a avaliação da implementação, inciso I, e das medidas de racionalização e simplificação para o bom andamento do PGD, inciso III. Para o E1, *“ter uma equipe, uma unidade supervisora, uma equipe que faz um papel de segunda linha de supervisão, de monitoramento, de apoio. Porque um programa como esse, ele gera ruídos na relação chefia e servidor, nessa relação dia a dia, direta. Então [...] atua pra tirar um pouco a carga do chefe e dirimir dúvidas”*. Para o E3, além do apoio, destaca a proximidade da unidade supervisora com as unidades organizacionais, *“a DIPLAD e a CODIN vêm em toda essa evolução se aproximando dos servidores pra ouvi-los e os chefes, então [...] sempre teve canal aberto em relação ao PGD e com toda essa construção a gente passou a ser parceiros deles”*.

No que se refere ao gerenciamento lista de atividades, inciso VI, o E5 destaca *“[...] que o papel de uma unidade supervisora é importante, ela auxilia nas dúvidas e a cada seis meses, mais ou menos, os servidores são incentivados por ela a sugerir alteração nas faixas de horário das atividades”*.

As verbalizações corroboram Kugelmass (1996, p. 160), ao afirmar que a importância de uma comissão orientadora que participe e auxilie no momento de incertezas:

A força tarefa precisa e pessoas que possam executar decisões e tenham trânsito dentro da organização para promover o desenvolvimento do programa [...]. Como alternativa, firmas independentes de consultoria e administração podem ser contratadas para estabelecer e dirigir todo o programa de trabalho flexível.

Por fim, o E4 evidencia em que nível organizacional encontra-se a força-tarefa, *“mas o que é essa comissão, quem é o intermediário entre nível estratégico e operacional? É a unidade supervisora, então ela tem esse papel de auxiliar com informações”*.

Verifica-se, portanto, que na implementação e na gestão do PGD, que a existência de uma unidade supervisora demonstra, dentre outros aspectos, o empenho para o êxito do funcionamento do programa. Sua relação com os chefes e servidores vai além de planejamento, coordenação e avaliação do PGD. Ela desenvolve parceria com as unidades, encontrando soluções de forma coletiva.

Sistema PGD

Quadro 21 - Categoria IV – Sistema PGD

Categoria IV – Sistema PGD		
Descrição: Sistema criado para melhorar a gestão do PGD, tornar os dados confiáveis.		
Síntese das verbalizações	Referências documentais	Referência na literatura
Sistema com necessidade acesso externo Sistema desenvolvido no órgão Gestão de controle de dados Especificação do sistema	Desenvolvimento de um sistema PGD – Portaria nº1.730 (DOC 10) e Portaria nº 747 (DOC 31); Pesquisa de opinião para criação sistema – Termo de abertura de Projeto (DOC 18).	Estruturação do tecnológica (NILLES, 1997); Organização das informações governamentais (ABRUCIO, 2007); Criação de sistemas (NOGUEIRA E PATINI,2012).
<p>E1: “Aqui qualquer sistema novo que saia, ele tem que ter a previsibilidade de acesso externo, não pode ficar limitado ao espaço geográfico do prédio. A equipe da T.I sempre está disposta a auxiliar”.</p> <p>E1: “O próprio PGD alimentou serviu como indutor de uma nova iniciativa na casa, que é o escritório virtual. Hoje praticamente tudo, você consegue fazer de qualquer lugar”.</p> <p>E2: “Esse sistema foi criado pela própria CGU, depois do levantamento das necessidades”.</p> <p>E2: “E nós temos dois painéis hoje. [...] O painel de indicadores de resultados e comparação de qualidade, tempo por unidade. E agora a gente tem um painel de avaliação de conformidade, então é um painel restrito a chefias, algumas chefias aqui, na verdade no nível mais alto da chefia, que é um painel de conformidade mesmo, é o painel do controle. Todos fabricados aqui dentro, a T.I aqui trabalha muito”.</p> <p>E4: “um dos critérios de lançamento de sistemas pra nós é que ele seja aderente ao teletrabalho, não existe sistema hoje lançando na CGU que não seja web, que não seja autenticado pra fora, a nossa intranet, ela é vista de fora mas eu tenho que autenticar”.</p> <p>E4: “Todo setup que o servidor precisa, a CGU já prover pra ele pra fora, então ele não precisa tá aqui, entendeu?”.</p>		

Fonte: Elaborado pelo autor

A categoria IV, apresentada no Quadro 21, ao sistema informatizado de controle e sua importância para a gestão do PGD. Desde o início dos estudos relativos à implementação do teletrabalho na CGU, de acordo com E1, já existia a preocupação com a necessidade de um sistema de controle do programa, “*no GT, uma das coisas que o GT já tinha identificado que seria interessante, seria essencial um sistema para controlar*”.

Evidencia-se, na análise do DOC 10 que o órgão incluiu a obrigatoriedade do desenvolvimento, pela Diretoria de Sistema e Informação (DSI), de um sistema informatizado de gestão do programa. Nesse sentido, consoante Nogueira e Patini

(2012), a flexibilidade gerada pela tecnologia da informação, além de oferecer ferramentas de comunicação, permite a criação de sistemas de controle sofisticados que permitem ser acessados fora das fronteiras da organização. No que se refere a administração pública, Abrucio (2007), destaca que o uso da tecnologia de informação favorece a organização das informações governamentais.

Até o lançamento do sistema, a gestão dos dados do programa, conforme análise do DOC 10 e DOC 31, eram realizados por meio de preenchimento de formulários e planilhas e transmitidos via SEI. No discurso do E1, “*essa consolidação era um terror [...], um ponto de fragilidade*”, para o entrevistado “*a própria adesão ao PGD era mais difícil, existia, tava habilitado, autorizado [...], mas não ganhava em expansão dentro da casa*”.

A análise da quantidade de servidores no PGD, a partir dos dados de participação (DOC 25, DOC 26, DOC 27, DOC 29, DOC 30 e DOC 32) corrobora a afirmação do E1 de que o PGD não expandia dentro do órgão antes da utilização do sistema, o percentual médio de atuação era de 11,47%, com o sistema a média aumentou para 37,71%. Importante destacar que o percentual de participantes é relativo ao total de colaboradores das unidades participantes do programa.

O quadro 22 demonstra a quantidade de servidores participantes; os pactos e atividades realizados.

Quadro 22 - Demonstrativo da quantidade de servidores e pactos realizados

Sem sistema PGD						
Referência		Total de servidores	Servidores participantes	%	Pactos realizados	Atividades realizadas
DOC 25	1ª trimestre 2017 01/01/17 - 31/03/17	2.157	240	11,13	748	x
DOC 26	2ª trimestre 2017 01/04/17 - 30/06/17	2.151	255	11,85	911	13.590
DOC 27	3ª trimestre 2017 01/07/17 - 30/09/17	2.108	241	11,43	882	9.769
Média		2.138	245	11,47	847	11.679
Com sistema PGD						
Referência		Total de servidores	Servidores participantes	%	Pactos realizados	Atividades realizadas
DOC 29	4ª trimestre 2018 01/10/18 - 31/12/18	2.058	731	35,52	2.553	27.274
DOC 30	1ª trimestre 2019 01/01/19 - 31/03/19	2.048	729	35,6	2.306	22.559

DOC 32	2ª trimestre 2019 01/04/19 - 30/06/19	2.003	844	42,14	3.192	23.725
Média		2.036	768	37,71	2.683	24.519

Fonte: Elaborado pelo autor

A implementação do sistema aumentou a quantidade de servidores, o que repercutiu significativamente no aumento da quantidade de pactos gerados. Pela análise dos documentos, quando o processo de gestão era manual, foram realizados em média 847 pactos por trimestre, a partir da informatização a média alcançou 2.683 pactos. Salienta-se que dentro de um pacto podem existir diversas atividades.

Em agosto de 2018, o sistema informatizado de gestão é lançado (DOC 22), de acordo com o E2 *“Esse sistema foi criado pela própria CGU, depois do levantamento das necessidades”*. Infere-se ao analisar o DOC 18, que requisitos do sistema foram levantados em dois momentos: primeiro, reuniões com os servidores que realizavam a consolidação dos dados das planilhas enviadas pelas unidades, via SEI, para a DIPLAD. Na verbalização de uma participante, *“participei do início da especificação do sistema, eu tava envolvido bem no início, a demanda, na verdade, era minha e de outra colega, estávamos responsáveis pela especificação do sistema”*.

Posteriormente, a partir do projeto evolução do PGD que realizou pesquisa com servidores, *benchmarking* de boas práticas em outros órgãos e análise de dados do início do próprio PGD. Colaborador que participou do projeto evolução explica *“fizemos uma pesquisa, nós conversamos com os chefes, tivemos uma pesquisa com os servidores, conversamos com alguns chefes, nós nos aproximamos dos chefes e fizemos benchmarking, esses foram os trabalhos que fizemos para evolução da 747 e do sistema”*. E2 complementa que *“O próprio PGD alimentou, serviu como indutor de uma nova iniciativa na casa, que é o escritório virtual. Hoje praticamente tudo, você consegue fazer de qualquer lugar”*.

A partir do início do funcionamento do sistema informatizado, a gestão e os controles se tornaram mais simples, segundo o E1, *“Aí a coisa mudou da água pro vinho com a entrada do sistema, deu uma dinamizada, é muito mais simples, é click para selecionar a atividade, é click pro chefe autorizar, é click pra avaliar. Embora a consolidação não seja só em click, ficou muito mais fácil*. Segundo Nilles (1997), é importante que a organização estruture ambiente e tecnologia de trabalho apropriados, além de suporte adequado.

Além da facilidade de manuseio do sistema, outro benefício da utilização do sistema é o seu uso externo, sem a necessidade de instalação de softwares. E4 salienta que *“um dos critérios de lançamento de sistemas pra nós é que ele seja aderente ao teletrabalho, não existe sistema hoje lançando na CGU que não seja web, que não seja autenticado pra fora, a nossa intranet, ela é vista de fora mas eu tenho que autenticar”*. O E1 corrobora ao afirmar que *“aqui qualquer sistema novo que saia, ele tem que ter a previsibilidade de acesso externo, não pode ficar limitado ao espaço geográfico do prédio. A equipe da T.I sempre está disposta a auxiliar”*.

Os discursos vão de encontro com o entendimento de Mello (1999) de que os sistemas devem ser desenvolvidos iguais ou baseado nos utilizados pelos funcionários que exercem suas atividades no ambiente interno da empresa, conclui que para segurança das informações, o acesso seja validado pelo usuário.

Por fim, o E2 destaca outros sistemas utilizados para a gestão do PGD, *“E nós temos dois painéis hoje. [...] O painel de indicadores de resultados e comparação de qualidade, tempo por unidade. E agora a gente tem um painel de avaliação de conformidade, então é um painel restrito a chefias, algumas chefias aqui, na verdade no nível mais alto da chefia, que é um painel de conformidade mesmo, é o painel do controle. Todos fabricados aqui dentro, a T.I aqui trabalha muito”*.

O destaque de que a T.I do órgão trabalha muito, também é apontado pelo E4, que também elogia a unidade *“a nossa TI é uma das melhores TI da esplanada, não no sentido de grana, mas galera aqui é pesada, [...] cara se você for ver o que a gente faz hoje, [...] a gente usa, por exemplo, escritório digital Microsoft, cara, num interessa mais onde eu estou, simplesmente não interessa onde eu estou”*.

Frente ao exposto, evidencia-se que o contexto anterior a implementação do sistema PGD, foi marcado pela dificuldade na consolidação dos dados enviados pelas diversas unidades participantes do programa. Em contrapartida, sua utilização revelou ser um fator facilitador na gestão do programa. Influenciando diretamente o aumento da quantidade de servidores e conseqüentemente a quantidade de pactos realizados.

4.3.2 Desafios de implementação e de gestão do PGD

Identificados os aspectos facilitadores, serão abordados nessa seção os desafios enfrentados pela CGU na implementação e na gestão do PGD. Foram abordadas quatro categorias, indicadas no quadro 23. a partir das análises das entrevistas e confrontados com a teoria.

Quadro 23 - Desafios de implementação e de gestão do PGD

Categorias	Desafios enfrentados
V	Resistência das chefias
VI	Comportamento servidores
VII	Burocracia
VIII	Instrução Normativa nº01 MP/SGP

Fonte: Elaborado pelo autor

As categorias serão caracterizadas a seguir, confrontando a literatura pertinente, com verbalizações relevantes realizadas pelos participantes da pesquisa

Resistência das chefias

Quadro 24 - Categoria V – Resistência das chefias

Categoria V – Resistência das chefias		
Descrição: Comportamentos de resistência que dificultaram a implementação do PGD		
Síntese das verbalizações Gera insegurança; Convencimento das chefias; Cultura organizacional;	Referências documentais Participação facultativa ao PGD – Portaria nº 1.730 (DOC 10) e Portaria nº 747 (DOC 31).	Referência na literatura Riscos que possibilitem ganhos (KUGELMASS, 1996); Resistência pode tornar-se obstáculo (NILLES, 1997); Convencimento do nível médio e supervisores (STEIL; BARCIA, 2001); Manutenção do <i>status quo</i> (PAULA, 2005); Visão compartilhado do sucesso (SCHEIN, 2017);
E1: “Primeiro é cultural! Quando você fizer isso o chefe vai entrar em pânico, porque ele vai se sentir acuado”.		

E2: “Um programa desse gera insegurança, então a gente teve muitas questões com chefes que não queriam participar no início, aí os resultados ajudam a convencer, a sensibilizar sobre isso, mas o início não foi tão tranquilo assim”.

E3: “Obstáculos culturais”.

E4: “o PGD escancara sabe, ele escancara, se você chegar pra um chefe e perguntar assim – cara, eu preciso que você mapeie seu setor. Cara, ele responde, que não sabe como ele. Eu preciso que você controle seu pessoal. Cara, eu não consigo controlar. Eu preciso que você tenha o domínio técnico – eu não sei. Cara! O que você tá fazendo aí?”.

E4: “Alguns problemas aqui é poder fazer teletrabalho e o chefe não deixa a galera fazer, é o chefe né – ele não gosta, tal. Já teve vários casos que a gente teve que trabalhar isso pra poder aumentar nosso percentual, e aí cara, o chefe se viu obrigado a ter que metrificar, ter que aderir, ter que testar, porque os servidores começaram a pressão, não havia explicação razoável”.

E4: “Não é a alta administração que bloqueia, por exemplo, a alta administração aqui liberou, mas mesmo assim áreas inteiras não entraram, porque o chefe não queria, porque ele tinha medo disso aí”.

E6: “um dos convencimentos que a gente teve que superar foi a cultura organizacional das pessoas que decidem, face a uma coisa nova, ainda mais sendo na administração pública”.

E6: “Então eu acho que um desafio é vencer a cultura organizacional das pessoas que são mais antigas e que são os tomadores de decisão”.

Fonte: Elaborado pelo autor

O quadro 24, apresenta a categoria V, a qual faz referência a resistência das chefias como dificultador da implementação e gestão do PGD. Busca-se, a partir dos discursos dos entrevistados, apontar os aspectos que induzem os envolvidos (NILLES, 1997; STEIL; BARCIA, 2001) a se tornarem um obstáculo para a utilização do modelo. Nessa direção, Schein, (2017) identifica que o convencimento de fazer um grupo agir conforme uma crença, parte da percepção compartilhada do sucesso que essa ação alcançará.

Desde o início da implementação do PGD, não houve obrigatoriedade de participação das unidades, segundo o E1, na experiência piloto, *“foi aberta consulta para que as unidades que queriam participar”*. O DOC 10 e DOC 31 deixa claro que a participação no programa é facultada a unidade administrativa, no entanto, depende de autorização. Nesse sentido Kugelmass (1996) ressalta que os gerentes devem estar dispostos a assumir riscos que possibilitem oportunidade de ganhos futuro.

De acordo com o E6, *“um dos convencimentos que a gente teve que superar foi a cultura organizacional das pessoas que decidem, face a uma coisa nova, ainda mais sendo na administração pública”*. Nessa direção, o E4 aponta, *“o PGD escancara sabe, ele escancara, se você chegar pra um chefe e perguntar assim – [...], eu preciso que você mapeie seu setor. [...], ele responde, que não sabe como faz. Eu preciso que você controle seu pessoal. [...], eu não consigo controlar. Eu preciso que você tenha*

*o domínio técnico – eu não sei. [...] O que você tá fazendo aí?”. A verbalizações dos partícipes corrobora Paula (2005), de que, na gestão pública, o aspecto gerencial não foi incorporado com êxito por parte de alguns servidores, conclui que isso ocorre em virtude de uma tendência a manutenção do *status quo*.*

Com objetivo de diminuir a resistência dos gerentes, a DIPLAD realiza pesquisa e reuniões, onde apresentam os avanços do programa e os resultados já alcançados, com intuito de convencer os chefes e ampliar o programa para todo o órgão. Segundo o E1 *“um programa desse gera insegurança, então a gente teve muitas questões com chefes que não queriam participar no início, aí os resultados ajudam a convencer, a sensibilizar sobre isso, [...]”*. Para o E4 *“Já teve vários casos que a gente teve que trabalhar isso pra poder aumentar nosso percentual, e aí cara, o chefe se viu obrigado a ter que metrificar, ter que aderir, ter que testar, porque os servidores começaram a pressão, não havia explicação razoável”*.

Importante evidenciar, consoante Nilles (1997), que a resistência das pessoas pode se tornar um obstáculo quando elas não querem participar de um sistema de que não gostam. No entanto, de acordo com Steil e Barcia (2001), para que implementação do teletrabalho seja um sucesso é necessário que a os gerentes de nível médio e supervisores estejam convencidos de que a novo modelo trará melhores resultados.

Portanto, de acordo com os participantes da pesquisa, a atitude de resistência dos chefes é um desafio que necessita ser superado para que o modelo possa crescer dentro do órgão. O programa já possui o apoio institucional, conforme exposto na categoria I, dessa forma, torna-se necessário convencer os gerentes intermediários.

Servidores – Comportamento servidores

Quadro 25 - Categoria VI – Comportamento servidores

Categoria VI – Comportamento servidores		
Descrição: Comportamentos que dificultaram a implementação do PGD		
Síntese das verbalizações	Referências documentais	Referência na literatura
Conduta do servidor; Punição; Desvios comportamentais; Treinamento	Responsabilidade dos servidores – Portaria nº 1.242 (DOC 06); Portaria nº 1.730 (DOC 10) e Portaria nº 747 (DOC 31).	Treinamento como ferramenta de antecipação de problemas (KUGELMASS, 1996); Características do teletrabalhador (BOONEN, 2003);

		Maturidade do teletrabalhador (NOGUEIRA; PATINI, 2012);
<p>E1: “o servidor, em alguns momentos abusa. São situações bem pontuais, é verdade, mas isso te dá um freio, é tipo um freio de mão, eu não posso abrir demais, porque vai ter abuso – o tal do ser humano é terrível”.</p> <p>E2: “um ponto negativo, que freia um pouquinho, é a conduta do servidor, embora seja bem reduzido aqui, acontece também”.</p> <p>E3: “tem que conter a galera e principalmente orientar bastante o pessoal, e daí eu dou uma dica [...] colocar treinamento como pré-requisito”.</p> <p>E4: “se o chefe começar a ser conivente, não de uma forma pontual, eu tô falando de uma forma recorrente, o servidor vai montar em cima do cara e aí vai ter problema, vai ter inclusive, problema grave dependendo da situação”.</p> <p>E4: “por exemplo, quando você não entrega um objeto quer dizer o seguinte, que aquelas horas que você cumpriu praticamente não existiram ou não serviram pra nada, então cara, o chefe tem que glosar o ponto do cara”.</p> <p>E5: “têm colegas obvio que tem desvios comportamentais, mas a gente trata em outra seara, não é uma disfunção do modelo”.</p>		

Fonte: Elaborado pelo autor

O quadro 25, demonstra o comportamento dos servidores, baseado em suas ações negativas em relação a participação no programa. Apesar do comprometimento dos colaboradores apresentados na categoria II, existem, por outro lado, atitudes que podem prejudicar o PGD. As responsabilidades dos servidores estão normatizadas desde a implementação da experiência piloto (DOC 06), passando pela primeira regulamentação (DOC 10), e pela atual norma, a Portaria nº 747 (DOC 31).

Nesse sentido, o E1 e E2 relataram, de forma geral, as consequências do mau comportamento como *“um ponto negativo, que freia um pouquinho, é a conduta do servidor, embora seja bem reduzido aqui, acontece também”* e *“o servidor, em alguns momentos abusa. São situações bem pontuais, é verdade, mas isso te dá um freio, é tipo um freio de mão, eu não posso abrir demais, porque vai ter abuso – o tal do ser humano é terrível”*.

Os comportamentos negativos, de acordo com E4, passa pelas atitudes dos chefes em relação aos seus subordinados, *“se o chefe começar a ser conivente, não de uma forma pontual, eu tô falando de uma forma recorrente, o servidor vai montar em cima do cara e aí vai ter problema, vai ter inclusive, problema grave dependendo da situação”*. O participante complementa exemplificando uma conduta esperada por um chefe em uma situação dessas, *“por exemplo, quando você não entrega um objeto*

quer dizer o seguinte, que aquelas horas que você cumpriu praticamente não existiram ou não serviram pra nada, então cara, o chefe tem que glosar o ponto do cara".

O comportamento humano é difícil de ser avaliado no contexto do teletrabalho, o que dificulta a seleção dos teletrabalhadores, dessa forma, é importante perceber a maturidade desses trabalhadores durante um determinado período (NOGUEIRA; PATINI, 2012). Boonen (2003), alerta que se deve atentar para o fato de que não são todos os trabalhadores que possuem as características necessárias para aderir a essa modalidade.

A dificuldades enfrentadas pelo programa, devido ao mau comportamento por parte dos colaboradores, podem ser resolvidas por meio do desligamento do programa, no caso de não cumprimento de prazos e qualidade; com penalidades, estabelecidas no estatuto dos servidores públicos federais (DOC 02). Em ambos os casos, orientação e treinamento tende a ser um recurso que diminui a probabilidade de desvios, conforme exposto pelo E3 *"tem que conter a galera e principalmente orientar bastante o pessoal, e daí eu dou uma dica [...] colocar treinamento como pré-requisito"*. Desse modo, verifica-se consonância com Kugelmass (1996, p. 197), o qual afirma que *"que o treinamento é um instrumento de antecipação e solução de questões antes que se transformem em problemas.*

Nos discursos dos entrevistados, foram apontados comportamentos negativos de uma forma geral, não especificando as más condutas. Entretanto, o confronto da análise dos documentos com os discursos apresentados, permite inferir que os desvios de condutas não estão relacionados ao descumprimento das normas estabelecidas na Portaria nº 747 (DOC 31) e na Lei nº 8.112 (DOC 02), uma vez que seria motivo de aplicação de penalidade, o que não foi verbalizado pelos participantes.

No entanto, o DOC 22, o órgão apresenta como desafio de gestão do PGD a ser superado, a preocupação com a sensação de direito adquirido por parte dos servidores. Análise das entrevistas, permite afirmar que o combate a esse desafio está na impossibilidade do servidor em PGD ficar permanentemente fora da sede, aguardando pactos a serem realizados. De acordo com E4 *"regra básica aqui, a gente não admite condição de espera, entrou em condição de espera, tem que voltar pra cá, isso força com que o cara, ele procure trabalho"*.

Nesse contexto, observa-se, portanto, que a categoria comportamento dos servidores, é um problema relacionado a atitudes negativas que, apesar de serem poucas, conforme discurso das entrevistas, são obstáculos que interferem na gestão

dos programas. A teoria apresenta possíveis soluções, como avaliação do perfil do teletrabalho; treinamento com apresentação geral do programa, dos benefícios esperados, das normas relativas ao programa as possíveis punições.

Burocracia

Quadro 26 - Categoria VII - Burocracia

Categoria VII – Burocracia		
Descrição: Aspectos burocráticos relativo ao tempo de trâmites de documentos		
Síntese das verbalizações	Referências documentais	Referência na literatura
Burocracia natural do serviço público; Cadeia hierárquica; Tempo de análise.	Relatório do GT – Portaria nº 856 (DOC 05); Data da regulamentação da experiência-piloto – Portaria nº 1.242 (DOC 06).	Ênfase da burocracia nos controles (BRESSER-PEREIRA, 1999) Promoção da burocracia no governo de Getúlio Vargas (COSTA, 2008); Avanços na gestão administrativa brasileira (FADUL; SILVA, 2008); Objetivos da reforma gerencial (BRASIL, 1995a);
E1: “A própria burocracia exigida, assim, é tudo muito lento, burocracia natural do serviço público. Pra você ver, uma portaria, pra lançar uma portaria dessa, a gente constrói, vai revisar uma cadeia hierárquica de revisão, jurídico, tudo”.		
E3: “É um negócio demorado pra fazer acontecer, pra se materializar, não é trivial, e aí não só na construção do documento em si, mas na construção realmente do programa você tem que envolver diferentes atores, então não é simplesmente, ah vamos fazer galera, constrói aqui no papel e em dois dias tal tal, lançou! Longe disso, então a burocracia intrínseca do serviço público”.		

Fonte: Elaborado pelo autor

A categoria VI, ‘burocracia’, indicada no quadro 26. Apresenta os desafios enfrentados para que o PGD pudesse ser regulamentado. Houve poucas verbalizações nessa categoria. Percebe-se nos discursos dos entrevistados, uma confusão em relação ao entendimento de burocracia com o cumprimento das normas estabelecidas para que o teletrabalho pudesse ser implementado. Dessa forma, para melhor compreensão foram destinadas duas categorias, uma para cada quesito.

A promoção da burocracia, de acordo com Costa (2008), no governo de Getúlio Vargas, tinha como objetivo racionalizar o serviço público, notadamente por meio de mecanismos de controle. Bresser-Pereira (1999), complementa que o modelo burocrático de administração pública enfatiza o controle hierárquico, por meio do formalismo, excesso de normatização e no rigor dos procedimentos, complementa, que essa estratégia poderia evitar a corrupção, mas é ineficiente.

Nesse sentido, o E3 ressalta a burocracia como fator dificultador pra a elaboração aprovação do programa de teletrabalho, *“é um negócio demorado pra fazer acontecer, pra se materializar, não é trivial, e aí não só na construção do documento em si, mas na construção realmente do programa você tem que envolver diferentes atores, então não é simplesmente, ah vamos fazer galera, constrói aqui no papel e em dois dias tal tal, lançou! Longe disso, então a burocracia intrínseca do serviço público”*.

A percepção do E1 confirma a verbalização do E3, *“a própria burocracia exigida, assim, é tudo muito lento, burocracia natural do serviço público. Pra você ver, uma portaria, pra lançar uma portaria dessa, a gente constrói, vai revisar uma cadeia hierárquica de revisão, jurídico, tudo”*.

A reforma gerencial ocorrida na década de 1990, tinha entre seus objetivos inibir a excessiva ênfase na normas e processos em detrimento dos resultados (BRASIL, 1995a). Entretanto, considerando o discurso dos entrevistados, infere-se que os resultados esperados pela reforma gerencial, no que tange a celeridade dos processos, não foi alcançado. Fadul e Silva (2008), argumentam que houve avanços na gestão administrativa brasileira, a partir da reforma gerencial, entretanto, salientam que permanece a existência de procedimentos e processos excessivos, os quais denotam ainda, a presença de características do modelo burocrático.

A análise das entrevistas demonstra que o fator burocracia, em relação ao processo de construção das normas relativas ao teletrabalho, foi associado ao tempo necessário para análise do processo, bem como quantidade de unidades organizacionais envolvidas. Entretanto, os discursos encontram respaldo somente no interstício entre a criação do GT (DOC 05), o qual foi designado o prazo de 90 dias para apresentação do relatório final, e a regulamentação da experiência piloto (DOC 06), que ocorreu 12 meses após a instituição do GT.

Instrução Normativa nº 01 MP/SGP

Quadro 27 - Categoria VIII – Instrução Normativa nº 01 MP/SGP

Categoria VIII – Instrução Normativa nº 01 MP/SGP
Descrição: Conflito entre as normas relativas ao teletrabalho da Instituição e a regulamentação imposta pela IN.

Síntese das verbalizações	Referências documentais	Referência na literatura
Nível de maturidade; Segurança jurídica;	Orientação para elaboração do plano de gestão – Instrução Normativa nº 01 (DOC 01); Controle de assiduidade – Decreto nº 1.590 (DOC 03) Regulamentação PGD – Portaria nº 1.242 (DOC 06); Portaria 1.730 (DOC 10); Portaria 747 – (DOC 31)	
<p>E1 “a gente participava do grupo de trabalho da construção da IN 01 lá no MP, vários momentos conversando com o pessoal - olha a gente, nisso aí, a gente já avançou, estamos lá na frente, você vai quebrar nossas pernas se colocar certa amarra aí”.</p> <p>E2: “ A gente já chegou num nível de maturidade que vai ser difícil a gente”</p> <p>E2: “A gente não tem segurança legal em alguns pontos”.</p> <p>E3: “Essa questão legal, IN 01, essa questão [...] é um fator que limita, vou ser sincero, porque a gente precisa de um pouco mais de segurança jurídica nas decisões do órgão central do SIPEC”.</p> <p>E4: “[...] a gente foi investigar alguns fatores, era isso mesmo, pegamos normativos, pegamos o que acontecia. E assim, cara, vários desses fatores a gente começou a questionar, entendeu”.</p>		

Fonte: Elaborado pelo autor

O quadro 27, categoria VIII, apresenta como desafio de gestão do PGD a IN nº 01. A IN nº 01 (DOC 01), que trata da regulamentação do § 6º do art. 6º do Decreto 1.590 (DOC 03), foi publicada em agosto de 2018, quatro anos após o início dos estudos sobre o teletrabalho na CGU. O DOC 01, explicitado na seção 3.2, estabelece os procedimentos a serem seguidos pelos órgãos para implementação do programa de gestão.

O programa de gestão é o documento necessário para que os órgãos integrantes do SIPEC, possam aderir a modalidade de teletrabalho. A CGU como parte integrante do SIPEC desenvolveu seu programa antes da regulamentação do MP/SGP. Naquele momento não havia regras específicas a serem seguidas, dessa forma, o próprio órgão determinou suas normas, por meio do DOC 05, DOC 10 e DOC 31, entretanto, seguiu os preceitos legais contidos no Decreto 1.590.

Art. 6º O controle de assiduidade e pontualidade poderá ser exercido mediante:

- I - controle mecânicos;
- II - controle eletrônico;
- III - folha de ponto.

§ 6º Em situações especiais em que os resultados possam ser efetivamente mensuráveis, o Ministro de Estado poderá autorizar a unidade administrativa a realizar programa de gestão, cujo teor e acompanhamento trimestral

deverão ser publicados no Diário Oficial da União, ficando os servidores envolvidos dispensados do controle de assiduidade. (BRASIL, 1995b)

Entretanto, a regulamentação do artigo § 6º do art. 6º, trouxe para a CGU divergências de alguns pontos em que já estavam definidos em suas portarias (DOCs 06, 10 e 31). Segundo o E1, *“a gente participava do grupo de trabalho da construção da IN 01 lá no MP, vários momentos conversando com o pessoal - olha a gente, nisso aí, a gente já avançou, estamos lá na frente, você vai quebrar nossas pernas se colocar certa amarra aí”*.

Mesmo com a participação do órgão no desenvolvimento da IN, o MP editou o regramento com artigos que não condizem com os já regulados pela CGU. Nesse sentido, de acordo com o E4, *“[...] a gente foi investigar alguns fatores, era isso mesmo, pegamos normativos, pegamos o que acontecia. E assim, [...], vários desses fatores a gente começou a questionar, entendeu”*.

O problema levantado pelo órgão em relação a IN nº 01 (DOC 01) é referente a lacuna temporal para a aplicabilidade da norma em relação aos órgãos que já tinham regulamentado o programa. A IN determina em seu art. 34

Art. 34. As iniciativas de gestão semelhantes às de que trata esta Instrução Normativa, implementadas **há menos de um ano**, antes da entrada em vigor desta, serão consideradas programa de gestão em experiência-piloto em curso.

§ 1º O programa de gestão em experiência-piloto de que trata o caput, implementado **há mais de um ano**, poderá ser convertido em programa de gestão em definitivo, desde que:

(...)

§ 2º As iniciativas de gestão de que trata este artigo poderão ser convertidas em programa de gestão em definitivo **em até dois anos**, contados da publicação desta Instrução Normativa. (BRASIL, 2018, grifo nosso)

Considerando o art. 34, o PGD da CGU passa a ser experiência-piloto, uma vez que foi regulamentado, em março de 2018, menos de um ano da edição da IN, criada em agosto de 2018. Essa modificação influencia as normas já em funcionamento no órgão, uma vez que a IN é mais conservadora, por se tratar de norma válida para diversos órgãos que não realizaram a experiência-piloto, ou mesmo, não iniciaram os estudos referente a sua implementação.

De acordo com o E2 *“a gente já chegou num nível de maturidade que vai ser difícil a gente retroceder”*. Complementa que *“a gente não tem segurança legal em alguns pontos”*. Contudo, por fazer parte do SIPEC, o órgão tem que seguir as determinações do DOC 01.

Como forma de tentar solucionar o problema, a CGU enviou nota técnica (DOC 34) ao Ministério da Economia, atualmente o responsável pela SGP. De acordo com o discurso do E2, *“entramos em contato com o Planejamento, o [...] na época fez esse trabalho, uma nota técnica que mostra divergências e justifica as divergências e a gente vai pedir isso formalmente pra eles”*. No documento o órgão solicita acréscimo de um quarto parágrafo ao artigo 34, com a determinação de que os órgãos com mais de um ano de implementação, possam continuar a desenvolver seus programas, desde que a divergências sejam comunicadas ao SIPEC.

Os discursos dos entrevistados e a análise do DOC 34 demonstra uma apreensão do órgão quanto a um possível regresso, o que poderia ocasionar disfunções no programa, além de, nas palavras do E3, problemas de cultura e clima organizacional.

A próxima seção tem como objetivo auxiliar a construção de um plano de trabalho, para implementação de um programa de gestão nas IFES e os IFETC.

4.4 Construção de Plano de Trabalho para as IFES e IFECT

Essa seção tem como objetivo, auxiliar as IFES e o IFETC, na construção do plano de trabalho, conforme determinado pela a IN nº 01 (DOC 1). Trata-se de um documento preparatório que delimita a atividade, estima o quantitativo de servidores participantes e define a modalidade (por tarefa, semipresencial, teletrabalho). Conforme descrito na seção 3.2, o plano de trabalho é a primeira fase para a implementação do programa de gestão, que trata o § 6, art. 6 do Decreto 1.590 (DOC 3). A elaboração do plano de trabalho, conforme art. 8 da IN nº 01 (DOC 1), é realizada em nove etapas:

1. detalhamento e a descrição das atividades a serem desempenhadas;
2. quantitativo total de servidores públicos na unidade e o quantitativo que poderá participar do programa de gestão em experiência-piloto;
3. as modalidades de execução;
4. perfil do servidor público participante adequado às atividades a serem executadas em programa de gestão em experiência-piloto;

5. prazo de antecedência mínima de convocação para comparecimento pessoal do servidor público participante à unidade, observada a razoabilidade;
6. metas a serem alcançadas e a periodicidade para acompanhamento;
7. cronograma trimestral de entregas de resultados;
8. cronograma de reuniões com o chefe imediato para avaliação de desempenho e eventual revisão ou ajustes das metas, se necessários;
9. resultados e benefícios esperados para a instituição.

Dessa forma, para o alcance desse objetivo específico, será realizada uma proposta de formatação do plano de trabalho, de acordo com as etapas definidas pela IN nº 01, para tanto, serão consideradas as etapas de implementação apresentadas pela teoria dos autores Nilles (1997) e Kugelmass (1996), bem como a experiência da utilização da modalidade pela CGU.

Entretanto, antes de iniciar a elaboração de todas as etapas, faz-se necessário, nas situações em que a iniciativa do programa partir dos colaboradores ou gerentes, a aprovação de um plano de implementação de teletrabalho, onde a alta administração deva ser convencida de que modalidade trará benefícios para a organização. Nos ensinamentos de Nilles (1997) e Kugelmass (1996), o planejamento de um programa formal de teletrabalho deve ser bem elaborado, apresentando razões convincentes, de forma que os tomadores de decisões acreditem ou pelo menos apoiem o programa.

Nesse sentido, o E6 salienta a importância do envolvimento dos gestores públicos para a implementação do teletrabalho, *“o apoio da alta administração é fundamental, a alta administração tá junto, não tem condições de a gente construir uma modalidade de trabalho dessa forma, com toda essa quebra de paradigmas se a gente não tiver o apoio”*. Na CGU, o apoio da alta administração se tornou premissa para a modernização do PGD, conforme especificado no documento de abertura do projeto de evolução do PGD (DOC 18), o qual destaca ainda que sem o apoio o projeto será impactado.

Obtido o apoio da alta administração, parte-se para a formação de um GT que ficará responsável por detalhar as ações. Na administração pública, a IN nº 01 (DOC 01) determina que o plano de trabalho deve ser elaborado pelo dirigente da unidade, com o apoio da comissão destinada a acompanhar a execução e o resultados do projeto, bem como da participação da área de gestão de pessoas do órgão.

Considerando a experiência da CGU, recomenda-se que o dirigente máximo da unidade seja o patrocinador, ou seja, aquele que viabilizará toda estrutura necessária para a aplicação inicial do projeto. O patrocinador será responsável também pela indicação dos componentes que formarão o GT.

O GT também deverá ser o responsável pela elaboração do plano de trabalho, e posteriormente pela execução e acompanhamento do programa. Na CGU, o setor responsável pela gestão do PGD é a DIPLAD, o E2 aponta *“que a unidade supervisora, uma equipe que faz um papel de segunda linha de supervisão, de monitoramento, de apoio.* Para Kugelmass (1996), a comissão ou força tarefa deve ser composta por pessoas que possam executar decisões e que tenham trânsito dentro da organização para promover o desenvolvimento do programa.

Definidos o patrocinador e o GT, será elaborado a proposta de elaboração do plano de trabalho, de acordo com as nove etapas definidas pelo DOC 01.

Etapa 1 - Detalhamento e a descrição das atividades a serem desempenhadas

A atividade é menor parte da tarefa que será executada. Assim, é necessário inicialmente que a unidade defina quais tarefas podem ser realizadas por meio do teletrabalho, para depois definir suas tarefas. Para Nilles (1997), é perceptível que algumas tarefas são perfeitas para o teletrabalho, assim como, àquelas em que não é possível o uso da modalidade. Em ambos os casos, o atendimento ao público e a determinação de local específico são características que devem ser consideradas.

Definida as tarefas, a unidade organizacional interessada em participar do programa, deverá detalhar as atividades que estão sob sua responsabilidade. Trata-se do mapeamento de cada uma das atividades da unidade, que de acordo com Davenport (1994, p.7) é “uma ordenação específica de atividades de trabalho no tempo e no espaço, com um começo, um fim e *inputs* e *outputs* claramente identificados”.

Na CGU, algumas unidades já tinham seus processos, as que não tinham nada tiveram que mapear, segundo E1, *“foi feito uma orientação pra como fazer essa mensuração, digamos, algumas que já tinham, [...], outras [...] não tinham, terra arrasada, ‘mas eu não tenho nada medido’ então isso incentivou questão de definição de modelagem de processos”*. O depoimento do partícipe está em consonância com a verbalização do E4, *“foi pedido pra áreas né, que elas indicassem atividades bem*

delimitadas que tivesse um produto específico". Ao fim do mapeamento, as unidades deveriam determinar a complexidade de cada atividade.

O benefício do mapeamento das atividades, na CGU, não permitiu somente que as atividades pudessem ser realizadas por meio do PGD, de acordo com E4 *"a gente tá usando o contrário, a gente tá usando o PGD com um benefício pro servidor, e aí como ele quer ir pro PGD, ele sente à vontade de mapear os processos dele"*. Dessa forma, o partícipe aponta outro ganho para o órgão, *"a gente tá usando o teletrabalho pra fazer as métricas pra depois aplicar as métricas pra dentro, [...] em alguns casos, por exemplo, que o servidor tá numa produtividade muito baixa, alguns chefes já tem aplicado a métrica externa pra métrica interna"*.

Nesse contexto, as unidades das IFES e dos IFECT que eventualmente tenham dificuldades na realização do mapeamento dos processos de suas atividades, recomenda-se aplicar a forma como foi feito na CGU, de acordo com E1, *"foi passada algumas orientações bem básicas, do tipo: aquela do direito, pega um ser um ser humano médio, então um servidor médio, faz empiricamente mesmo, vamos fazer aqui, repete algumas vezes essa execução"*.

Esse processo permite, inicialmente, definir os passos de realização de cada atividade para posteriormente definir seu tempo de execução. O ajuste dessa relação atividade *versus* tempo será alcançada ao longo do tempo com a experiência adquirida.

Etapa 2 - Quantitativo total de servidores públicos na unidade e o quantitativo que poderá participar do programa de gestão em experiência-piloto

A definição do quantitativo de servidores autorizados a participarem de um programa de teletrabalho não deve ser fixo para todas as unidades, uma vez que cada uma possui especificidade diferente. Entretanto, a limitação de quantitativo máximo de liberação para toda instituição é recomendável no período inicial do programa (NILLES, 1997).

Nessa direção, E4 verbaliza que na CGU *"a casa foi se abrindo, os setores começaram a ver que eles podiam liberar mais gente"*, no que se refere ao percentual mínimo de liberação, o entrevistado complementa *"quando você faz a medida linear, ah só pode sair 20%, que é uma medida, vamos dizer, conservadora, blz! Só que tem*

áreas da casa que nem 20% vão poder ser liberados e têm áreas da casa que aqueles 20% é muito pouco”.

O PGD da CGU, em sua última atualização (DOC 31), não estipula quantitativo de servidores, o dirigente da unidade que é responsável pela liberação dos servidores, no entanto, deve assegurar o mínimo necessário para o perfeito andamento atividades realizadas por trabalho presencial. Nesse sentido, E2 destaca que o chefe deve ter atenção aos períodos de sazonalidade, *“em dezembro eu tenho menos fluxo, mas em compensação eu tenho mais pessoas em férias, chama a equipe, porque eu preciso, ter pessoas presencialmente, não é liberar todo mundo, mas eu tenho um mínimo ali, cada chefe que define”.*

O DOC 01 não define um percentual único, sua limitação poderá ser definida pelo Ministro de Estado. Dessa forma, é recomendado que o quantitativo de servidores, inicialmente, seja fixo para toda a instituição. E a partir da experiência adquirida ao longo do tempo, se não houver limitação ministerial, que o programa avalie o aumento de teletrabalhadores considerando o quantitativo de colaboradores de cada unidade.

Etapa 3 - As modalidades de execução

São três modalidades permitidas pelo DOC 01 para execução das atividades, por tarefa, semipresencial e teletrabalho. Não há, na regulamentação, restrição de utilização de mais de uma modalidade, entretanto, o Ministro de Estado poderá restringir o uso delas durante a experiência piloto.

A análise das entrevistas e do DOC 31, permite inferir que a modalidade utilizada pela CGU é por tarefa, uma vez que finalizado pacto de execução das atividades, o servidor deve retornar ao trabalho presencial. De acordo com o E4 *“regra básica, aqui a gente não admite condição de espera, entrou em condição de espera, tem que voltar pra cá”.*

A modalidade teletrabalho é aquela em que o servidor executa suas funções integralmente fora da instituição, e a semipresencial aquela em as atividades são realizadas externamente ou na instituição, em turnos ou dias alternados. As definições vão de encontro com os conceitos de Kugelmass (1996); Mello (1999), todavia as nomenclatura são integral e parcial, respectivamente.

A definição do modelo deve considerar as tarefas, em caso de fluxo contínuo, selecionar a modalidade de teletrabalho, uma vez que não é necessário que o servidor retorne à organização, pois sempre existe disponibilidade de tarefas. Nos casos de fluxo não contínuo, é indicado a modalidade por tarefa, o colaborador executa atividade externamente e ao fim retorna para a instituição.

Considerando o contexto das modalidades de execução e o fato de que a organização, na fase inicial não possui experiência na utilização. Recomenda-se a escolha da modalidade semipresencial, que além de ser indicada para fluxos contínuos e não contínuos, possibilita uma proximidade maior com os servidores.

Etapa 4 - Perfil do servidor público participante adequado às atividades a serem executadas em programa de gestão em experiência-piloto

A definição do perfil do servidor, de acordo com Aderaldo, Aderaldo e Lima (2017), é uma atividade difícil, na qual é necessário prévio estabelecimento das competências comportamentais. Boonen (2012) salienta que não são todos os trabalhadores que possuem as características desejada, além de que nem todos estão dispostos a aderirem ao teletrabalho.

Nesse sentido, as unidades interessadas, podem determinar o perfil do servidor de acordo com as características essenciais, indicadas pela teoria, do trabalhador à distância, conforme apresentadas no quadro 09, na seção 2.4.4. Dentre elas, destaca-se: automotivação, responsabilidade; comprometimento, não requerer muita supervisão, flexibilidade (NILLES, 1997; GOULART, 2009; BOONEN, 2012; NOGUEIRA; PATINI, 2012).

Etapa 5 - Prazo de antecedência mínima de convocação para comparecimento pessoal do servidor público participante à unidade, observada a razoabilidade

O prazo para apresentação do teletrabalhador deve ser ajustado com os gestores antes mesmo de iniciar sua participação no programa. A CGU determina (DOC 31) que os servidores em PGD devem estar disponíveis não somente para reuniões, mas também para eventos de capacitação e outros, no interesse da administração. Restou determinado que o servidor deve comparecer ao órgão em até quatro horas após a convocação.

O tempo mínimo para convocação de servidores não deve ser imposto ao servidor (KUGELMASS, 1997), deve-se observar a própria razoabilidade, conforme exposto no título dessa etapa. Dessa forma, recomenda-se um ajuste entre os interessados, de um prazo que atenda suas necessidades. Salienta-se que esse prazo deve ser oficializado para todas as unidades organizacionais participantes.

Etapa 6 - Metas a serem alcançadas e a periodicidade para acompanhamento

A definição das metas está relacionada com as atividades que poderão ser realizadas a distância. Inicialmente, deve-se definir a complexidade da atividade e apontar o tempo necessário para sua realização, entretanto, a mesma atividade pode ter variados graus de dificuldade, uma vez que ela pode exigir a análise de uma quantidade maior de documentos. Entretanto, a fixação do tempo de execução da tarefa não deve se tornar um obstáculo para que o servidor participe, nas palavras do E1 *“tem atividades [...] você não consegue, por mais que aperte, você não consegue apertar demais. Conclui que “a coisa não pode ser, digamos assim, proibitiva ou quase punitiva”.*

Nesse sentido, de acordo com o E5, *“as unidades tiveram que montar seu cardápio de atividades, e para cada um dos itens desse cardápio, elas tinham que dizer o esforço em horas para cada um. Por exemplo, tinha uma atividade ‘A’ que tem nível 1, que é oito horas, nível 2 – 16 horas, como se fosse a complexidade”.* Finalizado o ajuste do tempo das atividades do cardápio, os ganhos de produtividade do PGD foram estipulados entre 10% e 25% em relação ao trabalho presencial

O exame do DOC 01 deixa claro que a permissão para dispensa do controle de assiduidade tem como objetivo ganho de produtividade, desse modo, a proposta deve ter como meta um percentual maior para a prestação do trabalho realizado fora das dependências, em relação aos realizados presencialmente.

Em relação a periodicidade de acompanhamento, a CGU já possui um sistema informatizado, o qual permite que a DIPLAD acompanhe os pactos diariamente. No caso das IFES e dos IFETC, recomenda-se que o controle seja realizado, semanalmente, pela unidade organizacional e ao final de cada mês os resultados sejam enviados a unidade responsável pela supervisão.

Considerando o exposto, é recomendado que durante a experiência piloto que o plano de trabalho da unidade organizacional estipule, de acordo com a

complexidade de execução, o percentual entre 10% e 25%. No entanto, essa meta poderá ser revista durante o próprio período da experiência ou futuramente, no momento da oficialização do programa.

Etapa 7 - Cronograma trimestral de entregas de resultados

A definição do cronograma estar sujeita a previsão de início de utilização do programa.

Etapa 8 - Cronograma de reuniões com o chefe imediato para avaliação de desempenho e eventual revisão ou ajustes das metas, se necessários

Pretende-se aqui, definir datas em que o programa será avaliada pelos chefes e servidores. É extremamente importante que a unidade responsável pelo programa participe das reuniões. A exposição dos argumentos das partes contribui para melhoria do programa.

Na CGU, a DIPLAD participa das reuniões e é responsável pela intermediação entre chefes e servidores, quando existe algum tipo de conflito, de acordo com o servidor da DIPLAD *“a gente atua pra tirar um pouco a carga do chefe e dirimir dúvidas, e trabalhar junto aos servidores, de fazer campanhas éticas, trazer situações, discutir melhorias, de uma forma que a gente não polua tanto essa relação e ainda traga essa visão mais alto nível”*.

Assim como na etapa sete, a definição do cronograma de reuniões estar sujeito ao início do programa, no entanto, essa programação dependerá do andamento do programa e do entendimento entre as partes.

Etapa 9 - Resultados e benefícios esperados para a instituição.

Considerando a experiência da CGU com os resultados do PGD (DOC 19), a unidade adotante terá aumento de produtividade, retenção de talentos. Quanto aos benefícios destaca-se melhoria na avaliação de desempenho dos servidores, fortalecimento da relação chefe *versus* servidor, mapeamento das atividades.

Outros ganhos indicados pela teoria são: a flexibilidade, redução de afastamento e do absenteísmo, aumento do comprometimento. Para os servidores

destaca-se a flexibilidade, autonomia, qualidade de vida (BOONEN, 2012, ADERALDO; ADERALDO ; LIMA, 2017; ROCHA; AMADOR, 2018).

Essas são as recomendações do pesquisador para que as IFES e o IFETC desenvolvam as etapas do plano de trabalho exigido para realização do programa de gestão, com objetivo de ser utilizar a modalidade de teletrabalho como forma de execução de suas atividades. Importante salientar que a construção do plano de trabalho faz parte da primeira fase para a implementação integral do programa de gestão nas unidades interessadas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma gerencial brasileira, iniciada na década de 1990, voltada para uma gestão focada no resultado e na qualidade da prestação do serviço público, permitiu que as organizações públicas buscassem novas formas de atender as demandas da sociedade. Nesse sentido, as TICs ganharam relevância e sua utilização tornou-se essencial para a eficiência no fornecimento dos serviços públicos. Exemplo do avanço no uso das TICs na gestão pública foi a implementação do SEI, criado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), com objetivo de promover a eficiência administrativa.

No entanto, o uso das TICs não se restringiu ao fornecimento de serviços aos cidadãos, elas permitiram também que a execução dos serviços pudesse ser realizada de qualquer lugar. Assim, diante do avanço da TIC, surge o teletrabalho, como forma de substituir a ida do colaborador até a organização, permitindo a execução de suas tarefas em local externo a instituição.

Nesse contexto, no Poder Executivo Federal, a CGU é um dos órgãos pioneiros a adotar essa modalidade de trabalho. O órgão desenvolveu um programa de teletrabalho no ano de 2014, nomeado PGD, em que a experiência adquirida permite a atualização da gestão do programa em direção as necessidades do órgão e da qualidade de vida dos seus colaboradores. Os resultados apresentados desde sua regulamentação apontam para um ganho de produtividade em permanente crescimento. Desse modo, essa pesquisa buscou investigar o processo de implementação do teletrabalho na CGU, com objetivo de auxiliar a construção de um modelo para as IFES e para o IFETC.

A descrição o PGD, retrata que é um modelo que foi instituído com objetivo de alcançar uma gestão mais profissionalizada que permitisse ganho de produtividade na prestação de seus serviços, de forma, que oferecesse aos seus servidores melhores condições de trabalho. Dessa forma, surge o PGD, um programa de teletrabalho que permite aos colaboradores exercerem suas atividades laborais em qualquer lugar, sem controle de assiduidade. O programa tem por característica a realização de atividades por prazo certo, assim, após a realização das atividades o servidor deve retornar ao órgão e exercer suas atividades de forma presencial. Infere-

se que a legislação relativa ao controle de assiduidade da jornada do servidor público federal foi determinante para a criação do programa.

A implementação do PGD, de acordo com a pesquisa, foi realizada em oito etapas. A criação do GT para estudo o estudo de viabilidade, foi determinante para a criação do programa, as premissas levantadas possibilitaram a produção de um conjunto de normas que atenderam a necessidades do órgão durante a experiência piloto. Foram realizadas duas regulamentações no programa após o período de experiência, que trouxeram modernizações ao PGD, de forma, que atendessem às novas demandas do órgão, bem como dos colaboradores.

A criação de sistemas de controle e de gestão informatizados, permitiu que a unidade supervisora tenha controle sobre as atividades pactuadas entre chefes e servidores e uma visão gerencial que permite observar a contribuição do PGD para o alcance dos objetivos organizacionais. Constata-se que são empreendidos esforços permanentes, por parte da alta administração e dos colaboradores para que o PGD permaneça apresentando resultados positivos.

Em decorrência do estudo das etapas de implementação do PGD, restou constatados fatores que tiveram influências positivas e negativas no processo. Dessa forma, deve-se criar mecanismos que permitam que os aspectos facilitadores sejam reforçados e explorados. Em relação aos desafios, deve-se estabelecer medidas que impeçam sua continuidade. Depreende-se que existe relação entre os aspectos positivos e os negativos, nesse sentido, convém utilizar os fatores facilitadores como estratégia de combate aos pontos negativos.

Considerando a normatização da legislação que estabelece nove etapas para construção do plano de trabalho, essa pesquisa, a partir do modelo adotado na CGU e das etapas apresentadas pela teoria, propôs um guia de construção de um plano de trabalho para as IFES e os IFETC interessados em implementar o plano de gestão, que permite a dispensa do controle de assiduidade dos servidores. Entretanto, salienta-se que apesar da determinação legislativa de construção do plano ser realizada em nove etapas, as sugestões aqui indicadas para sua construção, não são estáticas, uma vez que cada órgão possui características próprias que devem ser levadas em consideração.

Cabe observar que essa pesquisa teve algumas limitações. A teoria relacionada ao teletrabalho está voltada, em sua maioria, para pesquisas relacionadas a aspectos voltados para os fatores positivos e negativos envolvendo os funcionários

e as empresas; o uso da pesquisa documental como fonte de dados, em sua maioria, ficou restrita a uso de documentos legislativos, não tendo acesso a documentos importantes relacionados a discursões internas de levantamento de necessidades, dessa forma, o suporte das entrevistas tornou-se ainda mais importante.

Considerando que até o início dessa pesquisa, de acordo com levantamentos realizados em diversos órgãos que compõe o SIPEC, havia apenas estudos iniciais referente a construção do plano de gestão, conforme estabelecido na legislação. Sugere-se para investigações futuras: estudos relacionados a continuidade dessa pesquisa que possibilitem investigar, em outros órgãos, como foram construídos seus planos de trabalho; estudos que avancem na avaliação da completa implementação do programa de gestão; e também pesquisas relacionadas a ergonomia e segurança da informação de dados sigilosos.

A partir do resultado dessa pesquisa, constata-se que implementação e a gestão do programa de gestão da CGU é um caso de sucesso. O modelo fortalece o vínculo entre a Instituição e seus colaboradores, proporcionando que aspectos menos importantes não influencie o alcance dos resultados. A maturidade alcançada a partir da experiência de utilização do modelo, tornou o PGD um modelo de *benchmarking* para outros órgãos. Sua implementação impôs novos paradigmas para uma gestão eficiente, uma vez que tira o foco dos procedimentos e foca nos resultados.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 67-86, 2007.
- ADERALDO, I. L.; ADERALDO, C. V. L.; LIMA, A. C. Aspectos críticos do teletrabalho em uma companhia multinacional. **CADERNOS EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 15, p. 511-533, 2017.
- ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 1-19, 2012.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. 1ª. ed. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BILHIM, J.; RAMOS, R.; PEREIRA, L. M. Paradigmas administrativos, ética e intervenção do Estado na economia: o caso de Portugal. **Revista Digital de Derecho Adminitrativo**, Colômbia, n. 14, p. 91-125, 2015. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/4294>. Acesso em: 15 maio 2019.
- BOONEN, E. M. As várias faces do teletrabalho. **E & G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 106-127, 2003.
- BRASIL. Ministério da Adminitração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**, Brasília, 1995a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2019.
- BRASIL. Decreto nº 1.590 Dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União Dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, e dá outras providências.**, Brasília, 11 ago. 1995b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1590.htm. Acesso em: 15 abr. 2019.
- BRASIL. Decreto nº 1.867. de 17 de abril de 1996. Dispõe sobre instrumento de registro de assiduidade e pontualidade dos servidores públicos federais da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras porvidências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 abr. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1867.htm. Acesso em: 15 set. 2019.
- BRASIL. Instrução Normativa nº 01, de 31 de agosto de 2018. Estabelece orientação, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipep relativos à implementação de P. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 set. 2018.

Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39382838/do1-2018-09-03-instrucao-normativa-n-1-de-31-de-agosto-de-2018-39382704. Acesso em: 18 mar. 2019.

BRASIL. Detalhamento dos Servidores Públicos por órgão. **Portal da Transparência**, 2019. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores/orgao?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&orgaosServidorExercicio=OR59000&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CorgaoSuperiorExercicioSIAPE%2CorgaoExercicioSIAPE%2CquantidadeP>. Acesso em: 18 ago. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, p. 7-40, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000300004&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 4, p. 5-29, 1999. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/354>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública na construção do Brasil. **Professor Bresser Pereira**, 2008. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Books/Livro-BurocraciaConstru%E7%E3oBrasil.6.pdf>.
CGU. **Institucional**, Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>. Acesso em: 11 jun. 2019.

COSTA, F. L. D. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 829-874, 2008.

COSTA, I. D. S. A. D. Controle em novas formas de trabalho: teletrabalhadores e o discurso do empreendedorismo em si. **CADERNOS EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 462-474, 2013.

COSTA, M. T. P.; MOREIRA, E. A. Gestão e mapeamento de processos nas instituições públicas: um estudo de caso em uma Universidade Federal. **Gestão Universitária na América Latina**, Santa Catarina, v. 11, 2018.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativos, quantitativos e mistos**. Tradução de Magda França Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. 296 p.

CRESWELL, J. W. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. Tradução de Sandra Mallmann da Rosa. Porto Alegre: Penso, v. 3º, 2014. 341 p.

DAVENPORT, T. H. **Reengenharia de processos: como inovar na empresa através da tecnologia da informação**. São Paulo: Campus, 1994.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. Tradução de Magda França Lopes. 6. ed. São Paulo: Cenagage Learning, 2012. 296 p.

FADUL, É. M. C.; SILVA, L. P. D. Retornando o debate sobre a estado e a nova administração pública. **EnANPAD, XXXII Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, 2008.

FADUL, É.; SOUZA, A. R. D. Analisando a interface entre o gerencialismo, a criação das agências reguladoras e a inovação institucional. **EnANPAD, XXX Encontro da ANPAD**, Salvador, 2006.

FAGANELLO, C. P. **Balço do Gerencialismo**: análise da influência do modelo de administração pública gerencial no período de 1995 a 2017 no Brasil. 2017. 101 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

FILARDI, F.; CASTRO, R. M. P. D. Análise dos resultados da implantação do teletrabalho na administração pública: Estudo de caso do SERPRO e da Receita Federal. **EnAnpad 2017 ANPAD**, São Paulo, 2017.

FILIPPIM, E. S.; ROSSETO, A. M.; ROSSETO, C. R. Abordagens da administração pública e sua relação com o desenvolvimento em um contexto regional: o caso do Meio Oeste Catarinense. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 734-752, 2010.

FONSECA, D. R. D.; MENESES, P. P. M.; FILHO, A. I. S.; CAMPOS, N. G. Autonomia para gestão estratégica de pessoas no setor público federal: perspectivas de análise e agenda de pesquisa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1451-1475, 2013.

FREITAS, S. R. D. **Teletrabalho na Administração Pública Federal**: Uma análise do potencial de implantação na diretoria de marcas do INPI. Rio de Janeiro: [s.n.], 2008.

GOULART, J. O. **Teletrabalho**: alternativa de trabalho flexível. Brasília: SENAC, 2009. 229 p.

HOOD, C. A public Management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, p. 3-19, 1991.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 41-48, 1994.

KUGELMASS, J. **Teletrabalho**: novas oportunidades para o trabalho flexível. Tradução de Geni. G Goldschmidt. São Paulo: Atlas, 1996. 225 p.

LEITE, A. L.; MULLER, I. R. F. Teletrabalho no serviço público: Estudo de caso no Ministério Público de Santa Catarina. **XX SEMEAD Seminários em Administração**, São Paulo, 2017.

LIMA, M. S. B. **O teletrabalho no Poder Judiciário Brasileiro: ganhos para tribunais e sociedade? As experiências de Santa Catarina e Amazonas.** 2018. 160 p. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/24303>. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas) Rio de Janeiro, 2018.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 8ª. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2017. 368 p.

MATIAS-PEREIRA, J. A adoção do teletrabalho na administração pública é viável no Brasil? **L&C Revista de Administração Pública e Política**, Brasília, 2013.

MCGREGOR, D. **Os aspectos humanos da empresa.** Tradução de Daniel Peleteiro. 2ª. ed. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1962. 328 p.

MCGREGOR, D. **Os aspectos humanos da empresa.** Tradução de Daniel Peleteiro. 2ª. ed. Lisboa: Clássica Editora, 1992. 225 p.

MELLO, A. **Teletrabalho (telework):** o trabalho em qualquer lugar e a qualquer hora. São Paulo: Beca e-Work, 1999.

MINTZBERG, H. **Criando Organizações Eficazes:** estrutura em cinco configurações. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 334 p.

MOTTA, P. R. D. M. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

NILLES, J. M. **Fazendo do Teletrabalho uma Realidade.** Tradução de Eduardo Pereira e Ferreira. São Paulo: Futura, 1997. 220 p.

NOGUEIRA, A. M.; PATINI, A. C. Trabalho remoto e desafios dos gestores. **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 121-152, 2012.

OLIVEIRA, F. B. D.; SANT'ANNA, A. D. S.; VAZ, S. L. Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1453-75, 2010.

OLIVEIRA, M. A. M.; PANTOJA, M. J. Perspectivas e desafios do teletrabalho no setor público. **II Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público**, Florianópolis, 2018. 1663-1675.

OLIVIERA, O. B. D.; FERREIRA, M.; LIMA, S. M. P. D. Estratégias de Flexibilização na Gestão de Recursos Humanos: Uma análise a partir das reformas administrativas. **IN: Encontro da ANPAD - EnANPAD XXXIV**, Rio de Janeiro, 2010.

PAULA, A. P. P. D. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresa**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PAULA, A. P. P. D. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 204 p.

PINTO, J. D. F.; SANTOS, L. T. D. Administração pública brasileira no século XXI: caminhamos para alguma reforma? **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa-MG, v. 9, n. 3, p. 205-215, 2017.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 3, p. 7-31, 2002.

RABELO, F. L. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Resista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Santa Vitória do Palmar, v. 3, n. 6, p. 132-142, 2011.

ROCHA, C. T. M. D.; AMADOR, F. S. O teletrabalho: conceituação e questões para análise. **Caderno EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 152-162, 2018.

SCHEIN, E. H. **Cultura Organizacional e Liderança**. Tradução de Ailton Bomfim Brandão. São Paulo: Atlas, 2017. 393 p.

SCHIEN, E. H. **Cultura Organizacional e liderança**. Tradução de Ailton Bomfim Brandão. São Paulo: Atlas, 2017.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas administrativas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SILVA, A. M. S. D. a aplicação do teletrabalho no serviço público brasileiro. **Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade**, Santa Maria, 2015.

SILVA, G. D. F. F. D. **Persperctivas sobre o teletrabalho no contexto da administração pública brasileira**: um anteprojeto. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12928>. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2014.

SILVA, L. P. D.; FADUL, É. A produção científica sobre cultura organizacional em organizações públicas no período de 1997 a 2007: um convite à reflexão. **Revista de Adminitração Conteporânea**, Curitiba, v. 14, p. 661-669, 2010.

SOBRATT (São Paulo). **Pesquisa Home Office Brasil 2016**. 2016. Pesquisa elabora por SAP Consultoria. Disponível em: <http://www.sobratt.org.br/index.php/11-e-12052016-estudo-home-office-brasil-apresenta-o-cenario-atua>. Acesso em: 28 mar. 2018.

SOBRATT (São Paulo). **Pesquisa Home Office 2018**. 2018. Pesquisa elabora por SAP Consultoria. Disponível em: <http://www.sobratt.org.br/index.php/01122018-pesquisa-home-office-2018/>. Acesso em: 28 mar. 2018.

STEIL, A. V.; BARCIA, R. M. Um modelo para análise da prontidão organizacional para implantar o teletrabalho. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 74-84, 2001.

TACHIZAWA, T.; MELLO, Á. **Estratégias empresariais e o teletrabalho: Um enfoque na realidade brasileira**. Rio de Janeiro: Pontal, 2003.

TELETRABALHO. **Dicionário online Michaelis**, 08 jan. 2019. Disponível em <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/teletrabalho/>. Acesso em 28 abr. 2019.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Tradução de Cristhian Matheus Herrera. 5ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. 290 p.

APÊNDICE A – Carta de Apresentação

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Brasília - DF, 15 de maio de 2019.

Controladoria Geral da União

Brasília-DF

70.070-905

O senhor Alisson Cardoso Alves, servidor público federal, regularmente matriculado no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília.

Com o intuito de viabilizar a realização da pesquisa empírica, solicita-se a anuência de Vossa Senhoria no sentido de conceder ao pesquisador autorização para realizar pesquisa documental e entrevistas nesta Instituição. Ressalta-se que as informações obtidas serão utilizadas tão somente para fins acadêmicos, conforme critérios éticos de pesquisa.

Caso Vossa Senhoria considere necessário ou conveniente, o nome e qualquer outra forma de identificação da Instituição podem ser omitidos do manuscrito final da dissertação, lembrando que os indivíduos participantes em nenhuma hipótese serão identificados.

Atenciosamente,

Prof.^a Dra. Luciana de Oliveira Miranda

Orientadora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública

APÊNDICE B – Termo de Consentimento

TERMO DE CONSETIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO INSTITUCIONAL

Esta pesquisa será realizada pelo pesquisador Alisson Cardoso Alves, aluno do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília (PPGP/FUP/UnB), como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública, com a orientação e supervisão da Prof.^a Dra. Luciana de Oliveira Miranda.

Informamos que, pela natureza da pesquisa, a participação desta Instituição não acarretará em quaisquer danos ou custos. Ressalta-se que qualquer outra informação sobre o assunto poderá ser fornecida a qualquer momento pela pesquisadora ou pelo professor orientador.

A pesquisa tem como objetivo investigar a implementação do teletrabalho na CGU. O estudo será realizado por meio de pesquisa qualitativa, com a realização de pesquisa documental e entrevistas. Sendo que sua participação consiste em autorizar a realização da pesquisa na Instituição.

Após a conclusão da pesquisa, prevista para fevereiro de 2019, a dissertação contendo todos os dados e conclusões, no formato eletrônico, será disponibilizada para consulta na Biblioteca Central da Universidade de Brasília, e uma via encaminhada a essa Instituição.

Agradecemos sua autorização, ao mesmo tempo em que reforçamos a importância desta pesquisa e de sua colaboração para a construção do conhecimento sobre o assunto.

Brasília - DF, _____ de _____ 2019.

 Prof.^a Dra. Luciana de Oliveira Miranda
 Professora orientadora
 Nº Mat. UnB 1049267

 Alisson Cardoso Alves
 Aluno pesquisador
 Nº Mat. UnB 18/0003577

Tendo ciência das informações contidas neste Termo de Consentimento Institucional, eu, _____, ocupante do cargo de _____, autorizo a aplicação desta pesquisa nesta Instituição.

Brasília – DF, _____ de _____ de 2019.

 NOME/CARGO

APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista

ROTEIRO: ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Meu nome é Alisson Cardoso Alves, sou aluno do Mestrado Profissional em Gestão Pública, sob orientação do Professor Dra. Luciana de Oliveira Miranda, do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade de Brasília. Estou realizando uma investigação sobre a implementação do teletrabalho na CGU. Assim, este roteiro é composto por duas partes: a primeira se caracteriza por perguntas relacionadas ao tema objeto deste estudo e a segunda refere-se ao perfil do entrevistado.

Com intuito de facilitar a posterior transcrição e análise dessa etapa, solicito autorização para gravar a entrevista. Informo que será mantido sigilo quanto ao registro das informações e à identificação dos participantes. Após a utilização das informações a gravação será extinta, conforme protocolos de ética da pesquisa.

Desde já, agradeço sua participação, e ressalto a disponibilidade para esclarecimentos pertinentes à pesquisa.

Perguntas:

1. Quais fatores influenciaram a adoção do teletrabalho/PGD pela CGU.

Objetivo: identificar o contexto histórico, estrutural e institucional.

2. Como ocorreram as etapas de implementação do teletrabalho/PGD na CGU.

Objetivo: investigar como ocorreu a implementação do teletrabalho, mapeamento dos setores/atividades; critérios e seleção dos servidores.

3. Como foram definidas as métricas

Objetivo: identificar como foram definidas as metas e como são mensuradas

4. Quais foram os fatores facilitadores no processo de implementação do teletrabalho?

Objetivo: identificar os elementos que favoreceram o processo de implementação do novo modelo de trabalho

5. Quais foram os desafios enfrentados no processo de implementação do teletrabalho

Objetivo: identificar os fatores dificultadores na implementação do novo modelo de trabalho.

6. Há mais alguma consideração a se fazer sobre o teletrabalho?

Objetivo: verificar se o entrevistado tem alguma informação a acrescentar.

APÊNDICE D – Perfil do Participante**PERFIL DO PARTICIPANTE**

Cargo/Função: _____

Sexo: () Feminino () Masculino

Escolaridade:

- () Ensino Médio
- () Superior Incompleto
- () Superior Completo
- () Especialização
- () Mestrado
- () Doutorado
- () Pós-Doutorado

Tempo de trabalho na CGU:

- () Até 1 ano
- () Entre 1 e 3 anos
- () Entre 3 e 5 anos
- () Entre 5 e 10 anos
- () Entre 11 e 20 anos
- () Entre 21 e 30 anos

Faixa Etária:

- () 20 a 30 anos
- () 31 a 40 anos
- () 41 a 50 anos
- () 51 a 60 anos
- () Acima de 61 anos

APÊNDICE E – Carta de Agradecimento

CARTA DE AGRADECIMENTO

Brasília - DF, 10 de novembro de 2019.

Prezado (a) Senhor (a):

Gostaria de manifestar meus sinceros agradecimentos pela cooperação na pesquisa de dissertação – Teletrabalho na Administração Pública: um estudo de caso na controladoria geral da união

Ressalto que suas contribuições são muito relevantes para este trabalho, visto que participou ativamente do processo de adoção do modelo de teletrabalho na CGU.

Também em nome do orientador desta pesquisa, Prof.^a Dra. Luciana de Oliveira Miranda, reforço o agradecimento pela colaboração, bem como pela disposição de seu tempo, diante dos compromissos diários.

Por fim, destaco que, ao término da pesquisa, um material apontando os resultados da pesquisa desenvolvida será enviado aos participantes que manifestem interesse em recebê-lo.

Atenciosamente,

Alisson Cardoso Alves
Mestrando em Gestão Pública

APÊNDICE F – Análise Documental

Código	Documento	Publicação	Origem	Finalidade	Informação de interesse
DOC 1	Instrução Normativa nº 01	31/08/2018	Ministério do Planejamento	Estabelece orientação, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – Sipec relativos à implementação do Programa de Gestão.	Os procedimentos previstos para construção do plano de trabalho, parte integrante do programa de gestão que permite a dispensa do controle de assiduidade.
DOC 2	Lei 8.112	11/12/1990	Presidência da República	Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais	Delimitação da jornada de trabalho semanal dos servidores públicos civis da União, das autarquias e fundações públicas federais.
DOC 3	Decreto 1.590	10/08/1995	Presidência da República	Dispõe sobre a jornada de trabalho da Administração Pública Federal direta, autarquias e das fundações públicas federais	Formas de controle de assiduidade e requisitos para usa dispensa.
DOC 4	Mapa estratégico	04/12/2015	CGU	Mapa estratégico da CGU para o quadriênio 2016-2019	Missão e visão estratégica da Controladoria Geral da União.
DOC 5	Portaria 856	25/04/2014	CGU	Instituição de Grupo de Trabalho no âmbito da CGU	Instituição do GT e a indicação dos servidores e da unidade responsável.
DOC 6	Portaria 1.242	15/05/2015	CGU	Regulamenta a experiência piloto do Programa de Gestão que permite o teletrabalho no âmbito da CGU.	Análise da regulamentação do programa de teletrabalho
DOC 7	Ordem de serviço 15	29/05/2015	CGU	Procedimentos operacionais para realização da experiência piloto de teletrabalho. Define relação de atividades para realização de experiência piloto.	Análise dos relatórios em relação as atividades e aos tempos destinados para realização das atividades por meio do teletrabalho.
DOC 8	Portaria 50.193	27/11/2015	CGU	Prorrogação experiência piloto por 6 meses	Prazo de prorrogação

DOC 9	Portaria 961	01/06/2016	CGU	Alteração do art. 1º da portaria 1.242 e prorrogação da experiência piloto por 3 meses	Alteração do limite de servidores autorizados a e prazo da prorrogação.
DOC 10	Portaria 1.730	27/09/2016	CGU	Regulamenta o Programa de Gestão de Demandas no âmbito do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle	Análise da regulamentação do Programa de Gestão de Demandas – PGD.
DOC 11	Ordem de serviço 61	10/10/16	CGU	Definição de procedimentos operacionais, referente a Portaria nº 1.730	Análise da relação de atividades e dos tempos destinados para execução por meio do teletrabalho.
DOC 12	Ordem de serviço 66	15/12/16	CGU	Alteração de valores relativos a tempo de execução de atividades constantes na O.S 61	Análise do tempo para execução das atividades em Programa de Gestão de Demandas – PGD.
DOC 13	Decreto 1.867	17/04/1996	Presidência da República	Dispõe sobre instrumento de registro de assiduidade e pontualidade dos servidores públicos	Controle de assiduidade via sistema eletrônico de ponto.
DOC 14	Atividades passíveis de execução no PGD – versão 2	21/01/2018	CGU	Apresenta o rol de atividades passíveis de pactuação em PGD após análise das unidades da CGU.	Análise da relação de atividades e dos tempos destinados para execução por meio do teletrabalho.
DOC 15	Atividades passíveis de execução no PGD – versão 3	01/08/2018	CGU	Apresenta o rol de atividades passíveis de pactuação em PGD após análise das unidades da CGU.	Análise da relação de atividades e dos tempos destinados para execução por meio do teletrabalho.
DOC 16	Atividades passíveis de execução no PGD – versão 4	01/04/2019	CGU	Apresenta o rol de atividades passíveis de pactuação em PGD após análise das unidades da CGU.	Análise da relação de atividades e dos tempos destinados para execução por meio do teletrabalho.
DOC 17	Atividades passíveis de execução no PGD – versão 5	03/10/2019	CGU	Apresenta o rol de atividades passíveis de pactuação em PGD após análise das unidades da CGU.	Análise da relação de atividades e dos tempos destinados para execução por meio do teletrabalho.

DOC 18	Termo de Abertura de Projeto – TAP DIPLAD	01/09/2017	CGU	Apresenta o projeto de evolução do programa de gestão de demandas	Análise dos termos apresentados para modernização do Programa de Gestão de Demandas- PGD.
DOC 19	Apresentação Benchmarking PGD	01/05/2019	CGU	Apresentação institucional do PGD	Observações referente a implementação e gestão do Programa de Gestão de Demandas- PGD.
DOC 20	Apresentação padrão CGU	20/12/2019	CGU	Apresentação institucional da CGU	Observações referente a implementação e gestão do Programa de Gestão de Demandas- PGD.
DOC 21	Portaria 2.327	30/08/2018	CGU	Aprova o piloto Programa de Gestão de Demandas por Blocos de Projetos	Regulamentação do PGD-Projetos.
DOC 22	Apresentação do PGD na ENAP, 2019	10/09/2019	CGU	Apresentação do PGD na ENAP	Observações referente a implementação e gestão do Programa de Gestão de Demandas- PGD.
DOC 23	Portaria nº596 – Relatório de PGD 1º trimestre	01/03/2017	CGU	Dá publicidade ao relatório de acompanhamento do 1º Trimestre do Programa de Gestão de Demandas – PGD. Período de 10 de outubro de 2016 a 31 de dezembro de 2016.	Análise das produtividades e da qualidade dos serviços executados por meio do Programa de Gestão de Demandas.
DOC 24	Relatório Comparativo de trimestres do PGD	10/05/2017	CGU	Relatório que compara o 6º e 7º trimestres do PGD.	Análise das produtividades e da qualidade dos serviços executados por meio do Programa de Gestão de Demandas.
DOC 25	Portaria nº 1.265 – Relatório PGD 1º trimestre	01/06/2017	CGU	Dá publicidade ao relatório de acompanhamento do 1º Trimestre do Programa de Gestão de Demandas (PGD). Período de 1º de janeiro de 2017 a 31 de março de 2017.	Análise das produtividades e da qualidade dos serviços executados por meio do Programa de Gestão de Demandas.
DOC 26	Portaria nº 1.650 – Relatório PGD 2º semestre	01/08/2017	CGU	Dá publicidade ao relatório de acompanhamento do 2º Trimestre do Programa de Gestão de Demandas	Análise das produtividades e da qualidade dos serviços executados por meio do Programa de Gestão de Demandas.

				(PGD). Período de 1º de abril a 30 de junho de 2017.	
DOC 27	Portaria nº 2.488 – Relatório PGD 3º semestre	22/11/2017	CGU	Dá publicidade ao relatório de acompanhamento do 3º Trimestre do Programa de Gestão de Demandas (PGD). Período de 1º de julho a 30 de setembro de 2017.	Análise das produtividades e da qualidade dos serviços executados por meio do Programa de Gestão de Demandas.
DOC 28	Relatório comparativo de trimestres do PGD	2018	CGU	Este relatório comparativo avalia o 4º trimestre de 2018 do Programa de Gestão de Demandas - PGD usando como parâmetro o trimestre anterior e o trimestre base (2016).	Análise das produtividades e da qualidade dos serviços executados por meio do Programa de Gestão de Demandas.
DOC 29	Portaria nº 1.225 – Relatório PGD 14º semestre	26/03/2019	CGU	Dá publicidade ao relatório de acompanhamento do 14º trimestre do Programa de Gestão de Demandas (PGD). Período de 1º de outubro a 31 de dezembro de 2018.	Análise das produtividades e da qualidade dos serviços executados por meio do Programa de Gestão de Demandas.
DOC 30	Portaria nº 2.807 – Relatório PGD 15º semestre	27/08/2019	CGU	Dá publicidade ao relatório de acompanhamento do 15º trimestre do Programa de Gestão de Demandas (PGD). Período de 1º de janeiro a 31 de março de 2019.	Análise das produtividades e da qualidade dos serviços executados por meio do Programa de Gestão de Demandas.
DOC 31	Portaria 747	16/03/18	CGU	Regulamentação do PGD (revogação da portaria 1.730)	Análise da regulamentação do Programa de Gestão de Demandas – PGD.
DOC 32	Portaria nº 36 – Relatório PGD	06/01/2020	CGU	Publicidade ao relatório de acompanhamento do Programa de Gestão de Demandas, referente ao 2º trimestre de 2019	Análise das produtividades e da qualidade dos serviços executados por meio do Programa de Gestão de Demandas.
DOC 33	Portaria nº 677 – Regimento Interno CGU	10/03/2017	CGU	Estabelece regras de funcionamento da CGU	Competência da DIPLAD e CODIN
DOC 34	Nota técnica nº 2776/2018	01/11/2018	CGU	Consulta acerca da IN nº 01 e seus efeitos no PGD/CGU	Análise do conflito das normas IN nº 01 e Portaria nº 747 (DOC 31)

APÊNDICE G – Pesquisa Teletrabalho – Poder Executivo Federal

Pesquisa Teletrabalho - Ministérios e órgãos estruturantes do Poder Executivo Federal

	Órgão	Data solicitação	Solicitação realizada Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão - e-SIC	Data Resposta	Possui?	Documento
1	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	22.05.19	21900.001328/2019-98	24.05.19	sim	Portaria 1.354 de 16.08.2018
2	Ministério do Meio Ambiente	22.05.19	02680.001185/2019-10	10.08.19	sim	Portaria 462 de 08.12.17 - Portaria 98 de 05.04.18 - Projeto encerrado em 22.05.19
3	AGU	27.05.19	00700.000519/2019-19	10.08.19	sim	Portaria 545 de 23.12.15
4	Banco Central do Brasil	27.05.19	18600.000907/2019-93	13.08.19	sim	Portarias 100.474 de 05/12/18 e 102.902 de 15/05/2019 e O.S 5.126 de 31/12/18
5	Ministério da Defesa	27.05.19	60502.001209/2019-80	10.08.19	sim	Ministério da Defesa não, mas o CENSIPAM (Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia) - Portaria 4.086 de 16.11.18
6	Ministério da Economia	27.05.19	03006.001248/2019-44	10.05.19	sim	Ministério da Indústria e Comércio Exterior - Portaria 82 de 12.01.18 - DOU 03/09/18
7	Ministério da Justiça e Segurança Pública	27.05.19	08850.002761/2019-15	11.08.19	sim	Diversas portarias
8	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	27.05.19	00083.000368/2019-13	06.08.19	sim	Portarias 365 de 11.12.18 e 621 de 28.12.18 e boletim de serviço 54
9	Ministério do Turismo	27.05.19	72550.000109/2019-40	10.08.19	sim	
10	CGU	29.01.19	00075000131/2019-31	12.02.19	sim	Portarias 1.730/2016 e 747/2018
11	Planalto - Presidência da República	16.09.19	00077.002818/2019-91	03.10.19	não	
12	Casa Civil	22.05.19	00077.001601/2019-64	11.08.19	não	
13	Gabinete de Segurança Institucional	27.05.19	00077.001625/2019-13	19.08.19	não	
14	Ministerio da Cidadania	27.05.19	71004.000850/2019-34	05.08.19	não	
15	Ministério da Ciência, Tecnologia e Comunicação	27.05.19	01390.001026/2019-18	27.08.19	não	
16	Ministério da Infraestrutura	27.05.19	50650.002836/2019-81	12.08.19	não	
17	Ministério da Saúde	27.05.19	25820.004137/2019-29	17.06.19	não	Fase de consultoria jurídica
18	Ministério das Relações Exteriores	27.05.19	09200.000488/2019-10	24.06.19	não	
19	Ministério de Minas e Energia	27.05.19	48700.003381/2019-36	30.05.19	não	
20	Ministério do Desenvolvimento Regional	27.05.19	59017.000337/2019-07	29.05.19	não	Em estudo
21	Ministério do Educação	27.05.19	23480.011824/2019-73	27.05.19	não	Aguardando aprovação PL 2723/2015
22	Secretaria-Geral da Presidência da República	27.05.19	00077.001624/2019-79	19.08.19	não	

APÊNDICE H – Pesquisa Teletrabalho – IFES

Pesquisa Teletrabalho - Instituição Federal de Ensino Superior (IFES)

continua

	ESTADO	Universidade	Solicitação realizada por Email	Data Solicitação	Possui teletrabalho?	Data resposta	
1	Amazonas	Universidade Federal do Amazonas	UFAM	progesp@ufam.edu.br	não	28.05.19	
2	Bahia	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	UFRB	progep@ufrb.edu.br	não	15.05.19	
3	Espirito Santo	Universidade Federal do Espírito Santos	UFES	progep@ufes.br	não	02.06.19	
4	Minas Gerais	Universidade Federal de Alfenas	UNIFAL	enviada pelo 'Fale conosco'	não	16.05.19	
5		Universidade Federal de Juiz de Fora	UFJF	secretaria.progepe@ufff.edu.br	não	14.05.19	
6		Universidade Federal de Lavras	UFLA	prgdp@prgdp.ufla.br	não	05.06.19	
7		Universidade Federal de Uberlândia	UFU	dirap@ufu.br	não	14.05.19	
8		Universidade Federal do Triângulo Mineiro	UFTM	prorh@uftm.edu.br	não	22.05.19	
9		Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	UFVJM	progep@ufvjm.edu.br	não	14.05.19	
10		Universidade Federal de Ouro Preto	UFOP	adp@proad.ufop.br	não	16.05.19	
11		Pará	Universidade Federal do Pará	UFPA	progep@ufpa.br	não	14.05.19
12		Paraná	Universidade Federal da Integração Latino-Americana	UNILA	ddpp@unila.edu.br	não	17.05.19
13		Pernabunco	Universidade Federal Rural de Pernambuco	UFRPE	gabinete.sugep@ufrpe.br	não	14.05.19
14	Piauí	Universidade Federal do Piauí	UFPI	srh@ufpi.edu.br	não	19.06.19	
15	Rio Grande do Sul	Universidade Federal de Santa Maria	UFSM	progep@ufsm.br	não	21.05.19	
16		Universidade Federal do Pampa	UNIPAMPA	progepe@unipampa.edu.br	não	30.05.19	
17	Rondônia	Fundação Universidade Federal de Rondônia	UNIR	drh@unir.br	não	14.05.19	
18	Santa Catarina	Universidade Federal da Fronteira do Sul	UFFS	progesp@uffs.edu.br	não	14.05.19	
19	São Paulo	Universidade Federal de São Carlos	UFSCar	progep@ufscar.br	não	16.05.19	
20		Universidade Federal do ABC	UFABC	sugepe@ufabc.edu.br	não	14.05.19	
	ESTADO	Universidade		Solicitação realizada Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão - e-SIC	Data Solicitação	Possui teletrabalho?	Data Resposta
21	Acre	Universidade Federal do Acre	UFAC	23480.014541/2019-83	01.07.2019	não	25.07.19
22	Alagoas	Universidade Federal de Alagoas	UFAL	23480.014543/2019-72		não	10.07.19
23	Amapá	Universidade Federal do Amapá	UNIFAP	23480.014545/2019-61		não	10.07.19
24	Bahia	Universidade Federal da Bahia	UFBA	23480.014546/2019-14		não	11.06.19
25		Universidade Federal do Sul da Bahia	UFSB	23480.014547/2019-51		não	04.07.19
26		Universidade Federal do Oeste da Bahia	UFOB	23480.014548/2019-03		não	12.07.19
27	Ceará	Universidade Federal do Cariri	UFCA	23480.014549/2019-40		não	03.07.19
28		Universidade Federal do Ceará	UFC	23480.014550/2019-74		não	08.07.19
29		Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	UNILAB	23480.014551/2019-19		não	04.07.19

30	Distrito Federal	Universidade de Brasília	UnB	23480.020964/2019-32	01.07.2019	não	11.10.19
31	Goiás	Universidade Federal do Goiás	UFG	23480.014552/2019-63		não	03.07.19
32	Maranhão	Universidade Federal do Maranhão	UFMA	23480.014553/2019-16		não	05.07.19
33	Mato Grosso	Universidade Federal do Mato Grosso	UFMT	23480.014554/2019-52		não	15.07.19
34	Mato Grosso do Sul	Universidade Federal da Grande Dourados	UFGD	23480.014555/2019-05		não	04.07.19
35		Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	UFMS	23480.014556/2019-41		não	02.07.19
36	Minas Gerais	Universidade Federal de Itajubá	UNIFEI	23480.014557/2019-96		não	02.07.19
37		Universidade Federal de Minas Gerais	UFMG	23480.014558/2019-31		não	12.07.19
38		Fundação Universidade Federal de São João Del-Rei	FUNREI	23480.014561/2019-54		não	02.07.19
39		Universidade Federal de Viçosa	UFV	23480.014562/2019-07		não	03.07.19
40	Pará	Universidade Federal do Oeste do Pará	UFOPA	23480.014563/2019-43		não	06.08.19
41		Universidade Federal Rural da Amazônia	UFRA	23480.014564/2019-98		não	17.07.19
42		Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	UNIFESSPA	23480.014565/2019-32		não	01.07.19
43	Paraíba	Universidade Federal de Campina Grande	UFCG	23480.014566/2019-87		não	11.07.19
44		Universidade Federal da Paraíba	UFPB	23480.014567/2019-21		não	18.07.19
45	Paraná	Universidade Federal Tecnológica Federal do Paraná	UTFPR	23480.014568/2019-76		não	22.07.19
46		Universidade Federal do Paraná	UFPR	23480.014569/2019-11		não	15.07.19
47	Pernambuco	Universidade Federal de Pernambuco	UFPE	23480.014570/2019-45		não	22.07.19
48	Pernambuco	Universidade Federal do Vale do São Francisco	UNIVASF	23480.014571/2019-90		não	02.07.19
49	Rio de Janeiro	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	UNIRIO	23480.014573/2019-89		não	01.07.19
50		Universidade Federal do Rio de Janeiro	UFRJ	23480.014574/2019-23		não	30.07.19
51		Universidade Federal Fluminense	UFF	23480.014575/2019-78		não	19.07.19
52		Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	UFRRJ	23480.014576/2019-12		não	08.07.19
53	Rio Grande do Norte	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	UFRN	23480.014577/2019-67		não	01.07.19
54		Universidade Federal Rural do Semi-Árido	UFERSA	23480.014578/2019-10		não	02.07.19
55	Rio Grande do Sul	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	UFCSPA	23480.014579/2019-56		não	02.07.19
56		Universidade Federal de Pelotas	UFPEL	23480.014580/2019-81		não	02.07.19
57		Universidade Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS	23480.014582/2019-70		não	17.07.19
58		Universidade Federal do Rio Grande	FURG	23480.01581/2019-25		não	25.07.19
59	Roraima	Universidade Federal de Roraima	UFRR	23480.014583/2019-14		não	02.07.19
60	Santa Catarina	Universidade Federal de Santa Catarina	UFSC	23480.014584/2019-69		não	19.07.19
61	São Paulo	Universidade Federal de São Paulo	UNIFESP	23480.014586/2019-58		não	22.07.19
62	Sergipe	Universidade Federal de Sergipe	UFS	23480.014585/2019-11		não	22.07.19
63	Tocantins	Universidade Federal do Tocantins	UFT	23480.014587/2019-91	não	09.07.19	
64	Goiás	Universidade Federal de Catalão	UFCat	CRIADAS EM 2018			
65		Universidade Federal de Jatáí	UFJ				
66	Mato Grosso	Universidade Federal de Rondonópolis	UFR				
67	Pernambuco	Universidade Federal do Agreste de Pernambuco	UFape				
68	Piauí	Universidade Federal do Delta do Parnaíba	UFDP				

APÊNDICE I – Pesquisa Teletrabalho - IFETC

Pesquisa Teletrabalho - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFECT)

Insituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia			Solicitação realizada por Email	Data Solicitação	Possui teletrabalho	Data resposta
1	Acre	IFAC	progp@ifac.edu.br	20.05.19	não	20.05.2019
2	Goiás	IFG	ddrh@ifg.edu.br		não	20.05.2019
3	Minas Gerais	IFMG	olimpia.marta@ifmg.edu.br		não	20.05.2019
4	Pará	IFPA	direcao.dgp@ifpa.edu.br		não	20.05.2019
5	Rio de Janeiro	IFRJ	dgp@ifrj.edu.br		não	20.05.2019
6	Rondônia	IFRO	dgp@ifro.edu.br		não	20.05.2019
7	Roraima	IFRR	dgp@ifrr.edu.br		não	20.05.2019
8	Santa Catarina	IFSC	dgp@ifsc.edu.br		não	20.05.2019
Insituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia			Solicitação realizada Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão - e-SIC	Data Solicitação	Possui teletrabalho	Data resposta
9	Distrito Federal	IFB	23480.015076/2019-06	05.07.19	não	11.07.2019
10	Alagoas	IFAL	23480.015070/2019-21		não	23.07.2019
11	Amapá	IFAP	23480.015071/2019-75		não	29.07.2019
12	Amazonas	IFAM	23480.015073/2019-64		não	12.08.2019
13	Bahia	IFBA	23480.015074/2019-17		não	02.09.2019
14	Ceará	IFCE	23480.015075/2019-53		não	09.07.2019
15	Espírito Santo	IFES	23480.015077/2019-42		não	22.07.2019
16	Maranhão	IFMA	23480.015079/2019-31		não	29.07.2019
17	Mato Grosso	IFMT	23480.015080/2019-66		não	05.07.2019
18	Mato Grosso do Sul	IFMS	23480.015081-2019-19		não	30.07.2019
19	Paraíba	IFPB	23480.015082/2019-55		não	23.07.2019
20	Paraná	IFPR	23480.015083/2019-08		não	09.07.2019
21	Pernabunco	IRFE	23480.015084/2019-44		não	05.07.2019
22	Piauí	IFPI	23480.015085/2019-99		não	21.08.2019
23	Rio Grande do Norte	IFRN	23480.015086/2019-33		não	23.07.2019
24	Rio Grande do Sul	IFRS	23480.015087/2019-88		não	24.07.2019
25	Sergipe	IFSE	23480.015088/2019-22		não	08.08.2019
26	São Paulo	IFSP	23480.015089/2019-77		sim	26.08.2019
27	Tocantins	IFTO	23480.015090/2019-00		sim	05.07.2019