

LUCAS LOPES DE MACÊDO
Gestão Pública Para o Desenvolvimento Econômico e Social

**UM ESTUDO EXPLORATÓRIO DO TELETRABALHO NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:**

uma análise da aplicação na Agência Nacional do Petróleo, Gás
Natural e Biocombustíveis - ANP

Trabalho de Conclusão de Curso desenvolvido para o Programa de Gestão Pública Para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Prof. Dr.: Gustavo Bezerra

Rio de Janeiro

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Le Lopes de Macedo, Lucas
 Um Estudo Exploratório do Teletrabalho na
Administração Pública Federal: uma análise na
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e
Biocombustíveis - ANP / Lucas Lopes de Macedo. --
Rio de Janeiro, 2023.
 20 f.

 Orientador: Gustavo Antonio das Neves Bezerra.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto
de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional,
Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento
Econômico e Social, 2023.

 1. Teletrabalho. 2. Administração Pública
Federal. 3. Programa de Gestão de Demandas. 4.
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e
Biocombustíveis. 5. ANP. I. Antonio das Neves
Bezerra, Gustavo, orient. II. Título.

LUCAS LOPES DE MACÊDO

**Um Estudo Exploratório do Teletrabalho na Administração
Pública Federal**

Uma Análise da Aplicação na Agência Nacional do Petróleo, Gás
Natural e Biocombustíveis - ANP

Trabalho de Conclusão de Curso entregue
ao Curso de Bacharelado em Gestão Pública
para o Desenvolvimento Econômico e Social
do Instituto de Pesquisa e Planejamento
Urbano e Regional da Universidade Federal
do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos
requisitos necessários à obtenção do título
de Bacharel.

Apresentado em: 08/05/2023

BANCA EXAMINADORA

Gustavo Antônio das Neves Bezerra

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Paulo Ricardo da Costa Reis

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo realizar um estudo exploratório do teletrabalho dentro do serviço público federal, tendo como órgão a ser analisado a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. A partir de uma apresentação inicial do desenvolvimento do teletrabalho no Brasil e no mundo nos últimos anos, sobretudo a partir da ampliação das Tecnologias da Informação e da Comunicação – TICs, pretende-se compreender as vantagens e desvantagens apresentadas por esta nova realidade no mercado de trabalho, tanto do ponto de vista do trabalhador, quanto do empregador. No entanto, busca-se ampliar a discussão para a aplicabilidade desta modalidade dentro do serviço público brasileiro, para entender as diferenças que esse apresenta comparado ao trabalho remoto no setor privado. O estudo apresenta uma revisão da literatura voltada ao tema, além de relatórios elaborados pela Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre os riscos que o teletrabalho pode apresentar, principalmente quanto à flexibilização de direitos trabalhistas e à saúde mental desses trabalhadores. Por fim, apresenta-se também os resultados obtidos na ANP a partir da implementação do trabalho remoto para o quadro de servidores da Agência..

PALAVRAS-CHAVE: Teletrabalho. Administração pública federal. Programa de Gestão de Demandas. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP.

ABSTRACT

This paper aims to conduct an exploratory study of telework in the Brazilian federal public service, having the Brazilian National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels, ANP, as object of analysis. Based on the initial development of telework in both Brazil and the world in recent years, especially from the expansion of Information and Communication Technology, ICT, this study intends to comprehend the advantages and disadvantages presented by this new reality in the labor market, from both the worker's and the employer's point of view. However, it also seeks to broaden the discussion to the applicability of this modality within the Brazilian public service, in order to understand its differences when compared to working remotely in the private sector. This study presents a review of the literature on the subject, in addition to reports prepared by the International Labor Organization, ILO, on the risks that telework may present, especially regarding the flexibilization of labor rights and the workers' mental health. Finally, it presents the results obtained by ANP from the implementation of remote work to its staff.

KEYWORDS: Telework. Federal public administration. Demand Management Program. Brazilian National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels – ANP.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. TELETRABALHO: DEFINIÇÃO E BREVE CRONOLOGIA.....	9
3. TELETRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	17
4. ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO TELETRABALHO NA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP.	21
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	27

1. INTRODUÇÃO

Os primeiros casos do novo coronavírus (SARS-CoV-2) foram registrados em dezembro de 2019 em Wuhan, na China, mas logo se espalharam ao redor do mundo. Em janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) classificou a expansão do vírus como Emergência de Saúde Pública de Âmbito Internacional e, em 11 de março de 2020, como pandemia. Diante deste cenário, medidas restritivas foram adotadas com o intuito de garantir a segurança da população e frear a disseminação do vírus.

Com a orientação de permanecer em casa, milhões de pessoas começaram a trabalhar diretamente de suas residências, adequando-se a esta nova realidade que o mundo experimentava pela primeira vez em grande escala. O trabalho a distância foi a solução encontrada por diferentes segmentos como maneira de dar continuidade às suas atividades laborais, inclusive no serviço público. A partir de março de 2020, servidores públicos de diversos órgãos e entidades governamentais passaram a executar suas funções na modalidade de teletrabalho.

Durante este período, eu realizava estágio na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP e, como todas as outras pessoas do quadro de pessoal da Agência, precisei me ausentar do escritório localizado na Avenida Rio Branco, no Centro do Rio de Janeiro, para dar continuidade às minhas atividades de casa. Durante todo o contexto de pandemia a Agência seguiu exercendo suas atribuições a distância, com exceção daquelas atividades cuja natureza exigia a presença física do participante. A possibilidade em viabilizar o teletrabalho, com a ajuda das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs), fez com que a ANP, assim como outros órgãos do serviço público, permanecesse funcionando plenamente.

Ainda durante o período pandêmico, o Governo Federal publicou a Instrução Normativa (IN) nº 65, de 30 de julho de 2020, que autoriza os órgãos e entidades que integram o Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal (Sipec) a implementarem o Programa de Gestão. Isto é, estabeleceu-se formalmente a possibilidade de trabalho em que sua execução poderia ser feita fora das dependências físicas dos órgãos, seja em modelo parcial ou integral, de maneira remota e com a utilização das TICs, além do estabelecimento de atividades passíveis de serem previamente mensuradas. Ou seja, os servidores e empregados públicos deixam de responder ao controle de frequência dos espaços físicos dos órgãos e passam a atender ao gerenciamento por demanda de atividades.

Com a divulgação da IN nº 65, a ANP decidiu formalizar o teletrabalho com a publicação da Portaria nº 9, de 23 de março de 2021, que implementa o Programa de Gestão de Demandas (PGD) a todos os servidores interessados e previamente autorizados a ingressarem nesta modalidade. Durante o meu

estágio, pude acompanhar de perto a preparação desta Portaria, uma vez que foi construída por membros da minha equipe de trabalho. Ao longo do processo, tornou-se inevitável refletir que não estava apenas presenciando uma mudança na vida dos servidores envolvidos, mas estava diante de uma transformação de grande impacto na administração pública. O trabalho remoto, além de evidenciar a modernização do serviço público, especula-se que implique uma redução de custos em relação à manutenção dos espaços físicos dos órgãos. Somado a isso, oferece um aumento de produtividade que, dentre outros fatores, é estimulado pela melhoria na qualidade de vida dos servidores.

Com base neste contexto surgiu minha motivação para construir o presente Trabalho de Conclusão de Curso. O estudo busca refletir o teletrabalho como categoria laboral que vem ganhando espaço nos últimos anos, sendo ancorado principalmente pelo desenvolvimento das TICs, mas, também, impulsionado de maneira jamais vista devido à pandemia de Covid-19 iniciada há três anos. Para isso, no primeiro capítulo deste artigo é feito um reconhecimento do que é o teletrabalho e a apresentação de uma breve cronologia de seu desenvolvimento no Brasil e em outros países do mundo. No entanto, para além de uma análise do que é o teletrabalho, minha intenção é investigar especialmente esta modalidade no âmbito da administração pública federal, matéria a ser explorada no segundo capítulo deste estudo. Neste momento, é discutida a evolução do trabalho a distância no serviço público brasileiro e no cenário internacional. Iremos examinar quais foram os primeiros países a implementarem o teletrabalho ao seu quadro de servidores e como o fizeram, sob que circunstâncias, além dos critérios que foram estabelecidos para posterior avaliação de êxito do programa. Por fim, na última etapa, haverá a realização de um estudo exploratório da implementação do teletrabalho no âmbito da Agência Nacional do Petróleo - ANP, ancorado pelo Programa de Gestão de Demandas - PGD, desenvolvido pelo Ministério da Economia.

A metodologia utilizada para o alcance dos objetivos expostos foi o levantamento das principais instruções normativas, portarias e leis voltadas a regulamentação do tema no Brasil. Para buscar compreender o teletrabalho como uma nova realidade nas relações de trabalho, foi realizada uma revisão da literatura que explora o assunto, tanto no Brasil quanto em outros países. O mesmo foi feito ao examinar esta modalidade no âmbito do serviço público a partir de um levantamento de estudos de casos que discutiam a implementação do trabalho remoto na administração pública. Esses estudos contribuíram para auxiliar na observação das principais vantagens e desvantagens existentes, a fim de entender as implicações do teletrabalho na vida dos agentes públicos e na rotina dos órgãos aderentes. Por fim, a apresentação da aplicação do teletrabalho na ANP é feita por meio dos resultados obtidos nas pesquisas realizadas com os gestores de todas as unidades que aderiram ao programa na Agência e consolidado no Relatório Gerencial do PGD 2022, elaborado pela Superintendência de Gestão de Pessoas e do Conhecimento - SGP e no qual tive permissão de consulta e uso das informações neste trabalho. Espera-se que

este estudo exploratório possa contribuir para a compreensão de alguns impactos que essa mudança é capaz de trazer para dentro do serviço público.

2. TELETRABALHO: DEFINIÇÃO E BREVE CRONOLOGIA

Conhecido internacionalmente como *telecommuting*, *networking*, *home-office*, *remote working*, *flexible working* ou *homeworking*, no Brasil, é comum a utilização dos termos *home-office*, trabalho remoto e teletrabalho. Para a legislação brasileira, desde a reforma trabalhista de 2017 que alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a definição do teletrabalho é “a prestação de serviços fora das dependências do empregador, de maneira preponderante ou não, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação, que, por sua natureza, não se configure como trabalho externo” (BRASIL, 1943). Nesse sentido, para compreendermos o significado do teletrabalho, é importante diferenciarmos esta modalidade das atividades que se apresentam como trabalho externo. Sendo assim, leva-se em consideração que toda prestação de serviço executada fora das dependências da empresa, em razão de sua natureza, caracteriza-se como trabalho externo. É o caso dos eletricitistas, motoristas profissionais, vendedores, entre outros. Portanto, como bem explicado pelo legislador brasileiro, para que uma atividade seja classificada como teletrabalho é essencial a utilização de tecnologias de informação e de comunicação para o alcance de sua execução, além de um espaço físico fora das dependências da empresa na qual se presta a atividade profissional.

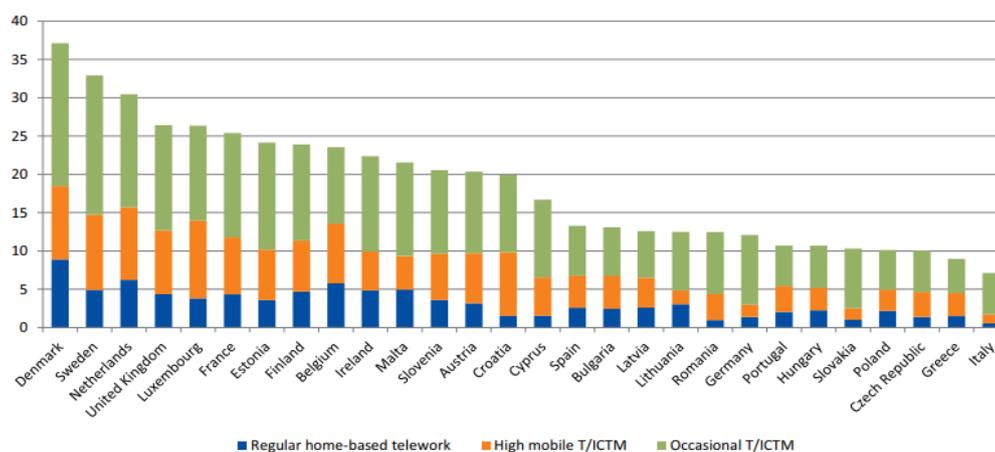
A partir de uma análise feita por Manuel Castells, seria possível ampliar os teletrabalhadores a três categorias. De acordo com o autor, existem os substituidores, trabalhadores que substituem de casa serviços que poderiam ser realizados nos espaços físicos das empresas. Além desses, há também os complementadores, que seriam as pessoas que levam para casa o trabalho existente no escritório com a finalidade de complementá-lo e, por fim, os autônomos, que prestam serviços por conta própria diretamente de suas residências (Castells, 1999). Ou seja, na abordagem de Castells, estão incluídos os empregados (trabalhadores com vínculo empregatício, logo, habitualmente subordinados a alguém) e os profissionais que realizam suas funções de forma autônoma.

Apesar de não haver consenso a respeito da origem do teletrabalho, muitos estudos apontam o americano J. Edgar Thompson como o precursor desta modalidade. Dono de uma linha de ferro, em 1857, J. Edgar utilizava um telégrafo para administrar seus recursos e gerir sua mão de obra completamente a distância. Posteriormente, já em 1970, um pesquisador da NASA chamado Jack Nilles fez a publicação de um *paper* em que, pela primeira vez, foi usado o termo *telecommuting*. Neste contexto, os Estados Unidos enfrentavam uma crise petrolífera e como solução o americano propôs a transferência de parte ou a totalidade do trabalho para fora do escritório, a fim de estimular a redução do número de deslocamentos entre casa-trabalho.

Com o passar dos anos e o desenvolvimento das TICs, foi possível o teletrabalho evoluir concomitantemente. O surgimento destas tecnologias permitiu o aparecimento de novas profissões e categorias laborais até então desconhecidas, além de transformar substancialmente a relação entre homem-trabalho. A partir de sua utilização, torna-se possível a transferência do trabalho realizado tradicionalmente nos escritórios para a casa ou centros de teletrabalho. De acordo com Alvin Toffler (1980) “O trabalho de escritório do futuro será inteiramente realocado na residência do trabalhador (ou em suas imediações), com o apoio de modernas tecnologias de comunicação”. Caminha-se cada vez mais para o cenário proposto pelo autor há quarenta anos atrás. As constantes transformações tecnológicas impulsionam muitas empresas a se adaptarem e buscarem novas maneiras de executarem o trabalho a partir do surgimento destas novas tecnologias, o que estimula gradativamente a implementação do teletrabalho aos seus funcionários.

No entanto, apesar de toda revolução tecnológica experimentada nas últimas décadas, a implementação do teletrabalho ainda caminhava de forma relativamente lenta. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho – OIT, em parceria com a Eurofund, no relatório *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work (Trabalhando a qualquer hora, em qualquer lugar: Os efeitos no mundo do trabalho, 2017)*, o trabalho remoto havia sido adotado até então apenas a um grupo restrito de trabalhadores e, na maioria das vezes, de forma ocasional. O estudo avaliou o percentual de implementação desta modalidade em países europeus. De acordo com a figura abaixo (Figura 1), é possível observar quais países se destacam por apresentarem uma maior quantidade de trabalhadores exercendo suas atividades a distância, sendo o caso da Dinamarca, Suécia e Holanda. A Itália aparece como o país com o menor número de teletrabalhadores entre os avaliados.

Figura 1 – Percentual de trabalhadores em modalidade de teletrabalho em países europeus (dividido por categoria)



Fonte: Organização Internacional do Trabalho – OIT e Eurofund (2017, p. 15).

No Brasil, o debate em relação ao teletrabalho caminhava a passos ainda mais lentos. De acordo com o relatório produzido pela OIT em parceria com a Eurofund (2017), a discussão a respeito das possibilidades e limitações do trabalho remoto no país eram lentamente encorajadas e concentravam-se na crescente preocupação acerca da poluição e congestionamentos causados pelo grande número de veículos circulando nas maiores metrópoles brasileiras, como Rio de Janeiro e São Paulo. Neste caso, o trabalho a distância foi apresentado como uma possível solução para a redução do número de pessoas se deslocando todos os dias, o que acarreta o aumento de veículos rodando nas ruas e a superlotação dos transportes públicos. Entretanto, o debate não evoluiu o suficiente ao ponto de tornar-se realidade. Apesar de termos alguns exemplos de empresas e organizações tanto da iniciativa privada quanto do setor público que adotavam o teletrabalho integral ou parcial aos seus funcionários e servidores já há algum tempo, o número total de teletrabalhadores com algum tipo de vínculo empregatício no Brasil não era expressivo. No entanto, ele crescia se considerarmos os trabalhadores autônomos que exercem suas atividades de casa.

De acordo com matéria publicada pela Agência Senado, em 2018 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), anunciou que havia um total de 3,8 milhões de pessoas trabalhando diretamente de casa, mas sem especificar a natureza das atividades que realizavam. Algumas empresas já haviam implementado esta modalidade aos seus funcionários, como a Shell Brasil, que se destacou por ter tido um dos primeiros projetos para adoção do trabalho remoto – desde o ano 2000 – para alguns de seus funcionários. No serviço público, temos os exemplos do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Advocacia-Geral da União (AGU) que já contavam com alguns teletrabalhadores em sua força de trabalho. Apesar disso, a aplicação do home-office ainda era motivo de resistência por parte de muitas organizações e seus gestores. Acreditava-se que manter um funcionário trabalhando de casa seria de certa forma um privilégio que, de alguma maneira, poderia comprometer seu rendimento. No entanto, não imaginávamos que a chegada de um episódio tão dramático faria com que muitas pessoas mudassem seu ponto de vista em relação ao trabalho a distância.

Não há dúvidas de que a pandemia de Covid-19 revelou ao mundo inteiro o potencial do trabalho remoto. Quando surgiram as orientações para a população permanecer em casa como medida sanitária de prevenção ao novo coronavírus, muitas pessoas se viram diante de um cenário completamente atípico e que exigiria maturidade para superá-lo. Além do medo de contaminação e da ansiedade causada pelo confinamento, seria necessário pensar em alternativas para manter a continuidade das atividades profissionais, afinal, as contas permaneceram chegando. Desse modo, o teletrabalho foi a solução encontrada por muitas pessoas para permanecerem exercendo suas atividades e girando a economia. A possibilidade de manter o pleno funcionamento de

milhares de organizações remotamente contribuiu para amortecer os impactos econômicos negativos causados pela pandemia de Covid-19. De acordo com estimativas da OIT, na nota técnica *Desafíos y oportunidades del teletrabajo en América Latina y Caribe (Desafíos e oportunidades do teletrabalho na América Latina e no Caribe, 2021)*, indicam que no momento mais crítico da pandemia, no segundo trimestre de 2020, aproximadamente 23 milhões de pessoas passaram a trabalhar remotamente na América Latina. O estudo aponta que, nos países em que ocorria a divulgação de dados, cerca de 20% a 30% dos trabalhadores exerciam suas atividades de casa durante o período de afastamento social. Antes do contexto pandêmico, o percentual era inferior a 3%. No Brasil, o IBGE estimou cerca de 8,6 milhões de pessoas trabalhando remotamente na semana de 21 a 27 de junho, de acordo com os dados levantados pela PNAD-Covid-19. Novamente, o número representa um aumento significativo em relação ao período anterior à pandemia.

Figura 2: Distribuição de pessoas ocupadas e afastadas durante o contexto de pandemia de Covid-19 no Brasil (Período de 21 a 27 de junho)



Fonte: Agência Senado, com base nos dados oferecidos pelo IBGE/PNAD-Covid-2019, 2020

A partir desta súbita mudança desencadeada pelo coronavírus no mercado de trabalho, a tendência é que muitas empresas e órgãos da administração pública permaneçam com o regime de *home office*. De acordo com o estudo

“Tendências de Marketing e Tecnologia 2020: Humanidade Redefinida e os Novos Negócios, 2020”, realizado por André Micheli, coordenador do MBA em Marketing e Inteligência de Negócios Digitais da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o teletrabalho tem previsão de crescimento de aproximadamente 30% após o período de distanciamento social causado pela pandemia. Segundo o autor, a experiência positiva vem gerando mudanças nas culturas organizacionais e, por isso, o trabalho remoto se tornou um caminho sem volta. Nesse sentido, fica claro como a pandemia de Covid-19 acelerou esta tendência no mercado de trabalho.

Sem dúvidas o teletrabalho tornou-se prioridade entre muitas organizações devido às vantagens que ele oferece aos empregadores e seus funcionários. Para o trabalhador, são inúmeros os benefícios oferecidos pelo *home office*, dentre eles estão a possibilidade de reduzir, ou até mesmo eliminar, o tempo gasto com deslocamento entre casa-trabalho, a facilidade de um horário de expediente mais flexível, além da oportunidade de escolher locais mais tranquilos e afastados dos grandes centros urbanos para viver, tendo em vista a desvinculação com o espaço físico da empresa. Todos esses fatores contribuem para um aumento da qualidade de vida do empregado que, estimulado pelas benesses de estar em casa, apresenta aumento de produtividade na maioria das vezes. Ainda de acordo com o relatório, estudos da *Harvard Business School* apresentam que o trabalho remoto proporciona, em média, um aumento em torno de 14% na produtividade do funcionário. Para alguns autores, isso se deve ao fato de que os trabalhadores deixam de gastar longos períodos de deslocamento até o estabelecimento físico da empresa e por isso trabalham mais motivados e menos cansados. Somado a isso, há uma diminuição de interferências por parte de outros colegas de trabalho, algo que ocorre com frequência nos escritórios. Por fim, o teletrabalho ainda amplia as possibilidades de emprego, uma vez que deixa de ser necessário que a pessoa resida no mesmo local em que a empresa esteja alocada. Sendo assim, torna-se possível que uma pessoa que mora em uma cidade do interior trabalhe para empresas estabelecidas em alguma grande metrópole ou vice-versa. Já em relação aos empregadores, o benefício principal seria a redução com custos administrativos (aluguel de imóvel, conta de água, luz, mobiliário, objetos de papelaria, tintas para impressoras etc.) Além disso, como já mencionado, há um aumento nas entregas, que é estimulado pelo ganho na qualidade de vida de seus funcionários. Podemos dizer que até mesmo a população como um todo é capaz de perceber tais vantagens, uma vez que se reduz o número de veículos que circulam nas ruas e os transportes públicos ficam menos afogados.

No entanto, apesar da longa lista de benefícios, também existem desvantagens e pontos sensíveis a serem levados em consideração quando se trata do teletrabalho. Diversos autores apontam o isolamento social como uma das grandes desvantagens para os funcionários, principalmente quando as atividades se tornam exclusivamente remotas. A diminuição do convívio entre os profissionais para além de assuntos relacionados ao trabalho contribui para que os vínculos se tornem mais superficiais e ocorra uma diminuição do senso de

pertencimento em relação à própria organização. Nohara et.al (2010), chegam a mencionar a “camaradagem” existente no ambiente de trabalho presencial, em que os profissionais possuem maior contato direto e por isso a colaboração entre eles ocorre com mais frequência. Somado a isso, de acordo com Barros e Silva (2010), diversos profissionais apresentam dificuldade em separar o tempo gasto com as atividades relacionadas ao trabalho, rotina pessoal e lazer. Muitas pessoas relatam que, trabalhando de casa, as horas de trabalho se estendem além do definido, pois existe uma resistência em se desconectar. Além disso, pode estimular um aumento de gastos com luz, internet e outras ferramentas de trabalho (caso a empresa não as forneça). O que antes era custeado pelo empregador, no home office passa a ser responsabilidade do funcionário. Há, ainda, a possibilidade de aumento na cobrança por parte da chefia e, por fim, em alguns casos existe a falta de um ambiente bem estruturado e adequado para se dedicar ao trabalho em casa. Para os empregadores, segundo Freitas (2008), é possível que surjam dificuldades em supervisionar todos os funcionários e estabelecer critérios de produtividade, uma vez que a organização passa a medir o trabalho em termos de resultados ou tarefas entregues. Outro ponto sensível discutido por Freitas seria em relação à proteção de dados da organização, principalmente quando há utilização de máquinas pessoais sem supervisão da equipe de TI. Diversas empresas precisam investir em softwares de segurança como tentativa de se protegerem de possíveis invasões hackers ou para que não haja vazamento de informações sensíveis da organização. Entretanto, apesar de todos esses riscos mencionados, o ponto mais frágil a ser discutido em relação ao teletrabalho é sua fundamentação jurídica.

Por muitos anos a legislação brasileira esteve carente de uma regulamentação destinada a nortear as especificidades do teletrabalho no país. Apenas em dezembro de 2011 a então presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 12.551/2011, que alterou a redação do caput do Art. 6º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e inseriu o parágrafo único que equiparou o trabalho prestado a distância aquele tradicionalmente realizado presencialmente.

Art. 6º Não se distingue entre o trabalho realizado no estabelecimento do empregador, o executado no domicílio do empregado e o realizado a distância, desde que estejam caracterizados os pressupostos da relação de emprego.

Parágrafo único - Os meios telemáticos e informatizados de comando, controle e supervisão se equiparam, para fins de subordinação jurídica, aos meios pessoais e diretos de comando, controle e supervisão do trabalho alheio.

De acordo com o texto, o local no qual o trabalho é executado não é relevante para se caracterizar o vínculo empregatício. Para isso, basta serem identificados os requisitos de subordinação, a prestação de serviço não eventual e a dependência do empregado em relação ao salário pago pelo empregador. Desse modo, caso fosse detectada a relação de emprego, o teletrabalhador

estaria amparado, assim como os demais trabalhadores, por todos os direitos trabalhistas garantidos pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Entretanto, em 2017 com a aprovação da Lei nº 13.467, mais conhecida como Reforma Trabalhista, tivemos efetivamente a regulamentação do teletrabalho. A nova lei alterou aproximadamente cem dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho e criou artigos para tratar especificamente do trabalho a distância. Além de estabelecer regras ao seu funcionamento, o teletrabalho finalmente recebeu uma conceituação no âmbito da CLT. Apesar de ser considerada vaga por alguns autores, a marcação de um conceito nos ajuda a entender os limites desta modalidade.

Art. 75-A. A prestação de serviços pelo empregado em regime de teletrabalho observará o disposto neste Capítulo.

Art. 75-B. Considera-se teletrabalho a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo.

Parágrafo único. O comparecimento às dependências do empregador para a realização de atividades específicas que exijam a presença do empregado no estabelecimento não descaracteriza o regime de teletrabalho.

Na nova redação, compreende-se que as atividades podem ocorrer preponderantemente fora das dependências físicas da empresa, mas não de maneira exclusiva. Caso seja necessário, o empregado poderá ser convocado a trabalhar presencialmente um ou mais dias. Além disso, a partir do artigo 75-C, o texto estabelece algumas regras e possibilidades de contratação que ficam a critério de negociação do empregador e de seus funcionários, sendo necessário registro contratual com as especificações definidas.

Art. 75-C. A prestação de serviços na modalidade de teletrabalho deverá constar expressamente do contrato individual de trabalho, que especificará as atividades que serão realizadas pelo empregado.

§ 1º Poderá ser realizada a alteração entre regime presencial e de teletrabalho desde que haja mútuo acordo entre as partes, registrado em aditivo contratual.

§ 2º Poderá ser realizada a alteração do regime de teletrabalho para o presencial por determinação do empregador, garantido prazo de transição mínimo de quinze dias, com correspondente registro em aditivo contratual.

Art. 75-D. As disposições relativas à responsabilidade pela aquisição, manutenção ou fornecimento dos equipamentos tecnológicos e da infraestrutura necessária e adequada à prestação do trabalho remoto, bem como ao reembolso de despesas arcadas pelo empregado, serão previstas em contrato escrito.

Parágrafo único. As utilidades mencionadas no caput deste artigo não integram a remuneração do empregado.

Há muitas críticas quanto à possibilidade de um acordo entre o patrão e seus funcionários, tendo em vista a existência de uma relação desigual entre as duas partes envolvidas. Desse modo, a flexibilização para negociação contratual abre margem para o empregador se beneficiar mais em relação ao contratado, considerado o lado mais frágil do negócio. De acordo com Silva e Horn (2007), o mercado de trabalho é um ambiente desigual entre os ofertantes (trabalhadores que ofertam sua mão-de-obra) e demandantes (empregadores que demandam de recursos humanos). Essa assimetria entre as relações patrão-empregado se dá, dentre outros fatores, pela simples razão de que o ofertante depende desta venda para sobreviver, logo, não possui grande poder de barganha ou a capacidade em aguardar pela oportunidade mais favorável para a venda de sua força de trabalho. Desse modo, ele precisará submeter-se às condições impostas pelo seu empregador por uma questão de necessidade. Os autores ainda mencionam que, Adam Smith, em *A Riqueza das Nações* (1776), aponta outro fator relevante que contribui para tal desigualdade entre estas relações. Segundo o autor, os empregadores, por serem menos numerosos, possuem maior capacidade em associarem-se e se organizarem. Além disso, são capazes de se autossustentar por muito mais tempo. Empresários, agricultores ou comerciantes podem se manter durante semanas, meses ou até mesmo anos com o patrimônio já construído, ao contrário dos trabalhadores que na maior parte das vezes não poderia se autossustentar para além de alguns dias ou semanas sem os seus respectivos empregos, sendo necessário vender seu labor para manter sua subsistência. O autor destaca que, a longo prazo, os trabalhadores podem ser importantes para os empregadores tanto quanto estes são para os seus empregados, no entanto, esta necessidade não se mostra tão imediata. Desse modo, essa assimetria de poder evidencia os riscos que um trabalhador se submete em uma possível “negociação” com o seu empregador.

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho, em seu relatório *Working from home. From invisibility to decent work (Trabalhar a partir de casa. Da invisibilidade ao trabalho digno, 2021)*, os indivíduos que trabalham de casa ainda precisam de maior proteção, especialmente se considerarmos que esse número tende a crescer substancialmente devido à pandemia de Covid-19, que impulsionou essa tendência no mercado de trabalho. Segundo o relatório, o grupo de trabalhadores que exercem suas funções fora do local de funcionamento da empresa não possuem o mesmo nível de proteção social que os outros. Nesse sentido, a probabilidade de se associarem a um sindicato ou serem abrangidos por acordos coletivos é menor. Em diversos países o trabalho em domicílio é mal regulamentado, o que traz prejuízos aos empregados, que geralmente se estendem por longas horas de trabalho e sem receber o valor justo por isso, como o pagamento de horas extras ou outros direitos básicos. No entanto, até mesmo em países que possuem esta modalidade bem regulamentada, há uma dificuldade em fiscalizar o cumprimento das leis e todas as suas exigências. Em muitos casos, principalmente no âmbito da iniciativa privada, estes trabalhadores são categorizados como independentes, logo, são suprimidos da aplicação das garantias vigentes. Ainda de acordo com o relatório,

as condições em que essas pessoas trabalham muitas vezes é pior do que aquelas que trabalham dentro do espaço físico da empresa e, além disso, normalmente estão mais vulneráveis a terem dificuldades de acesso à formação e progressão na carreira. Entretanto, a regulamentação tende a ser mais eficiente se observarmos a aplicabilidade desta modalidade no setor público, o que iremos aprofundar no próximo capítulo.

3. TELETRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O surgimento das TICs, como já mencionado, transformou completamente o mercado de trabalho e a maneira como nos comunicamos e interagimos uns com os outros. Nesse sentido, na esfera da administração pública isso não foi diferente. A partir do aumento da necessidade de serviços públicos prestados com maior qualidade e eficiência, se fez necessário, mais do que nunca, o desenvolvimento de uma gestão pública focada na superação da burocracia exacerbada e, com o auxílio dessas novas tecnologias de informação e comunicação, tornar a prestação dos serviços mais célere e eficaz. Desse modo, a implementação do teletrabalho aos servidores públicos do Brasil e de diversos outros países do mundo talvez possa contribuir para o alcance deste objetivo.

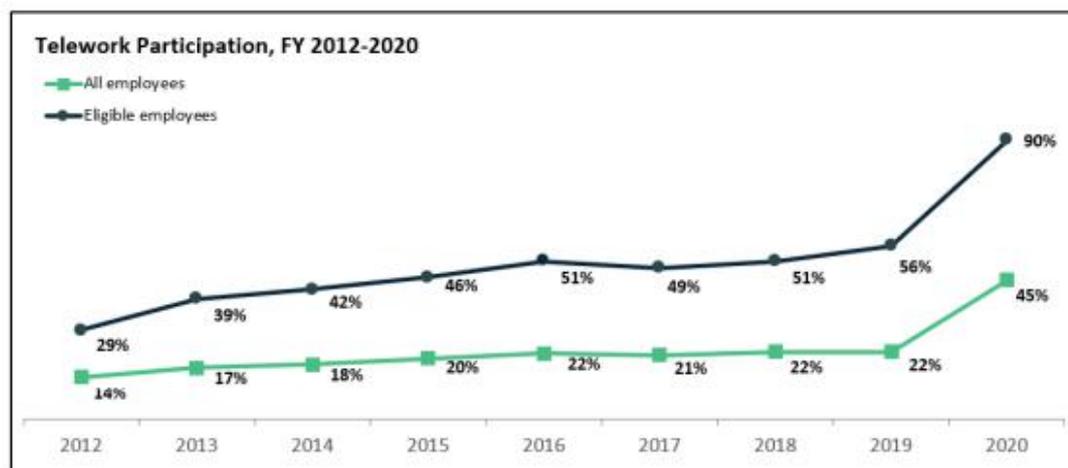
Ao analisar a esfera pública do cenário global, é possível constatar que alguns países já vinham adotando o *home-office* para parte de seus servidores. O destaque vai para os Estados Unidos que, durante o governo do ex-presidente Barack Obama, implementou o *Teleworking Enhancement Act*, projeto que estabelece o uso do trabalho a distância para todos os órgãos federais norte-americanos. O programa libera aos seus participantes exercerem suas atividades em lugares distintos aos espaços físicos dos órgãos aos quais estão vinculados, mas que devem ser previamente autorizados. Além disso, devem comparecer à sede do órgão sempre que forem convocados. Nesse modelo, é cobrado ao teletrabalhador apresentar aumento de produtividade ou, ao menos, manter o que já produzia no trabalho realizado no escritório. Somado a isso, é importante que o servidor siga as regras de cibersegurança estabelecidas pelo órgão, a fim de preservar informações que sejam sensíveis à competência da organização. Por fim, deve-se manter conectado aos meios de comunicação para que o contato com o gestor imediato não seja prejudicado. O cumprimento dessas diretrizes é fator relevante para a renovação, ou não, da participação do servidor no programa.

De acordo com o relatório construído pelo governo norte-americano para divulgação dos resultados obtidos pela implementação do teletrabalho no serviço público do país, essa modalidade é um fator não monetário valioso para incentivar que novos profissionais se interessem a ingressar no serviço federal estadunidense. O estudo evidencia que a flexibilização para o trabalho a distância, em muitos casos, serve como uma compensação aos servidores públicos que não recebem aumentos frequentes de salário. Como resultado, o

material aponta um aumento de produtividade por parte de seus funcionários, estimulado pela redução de distrações (frequentemente existentes nos escritórios) e pelo rompimento de barreiras tecnológicas.

O mesmo relatório, divulgado com os resultados obtidos no ano de 2020, revela um aumento significativo em comparação aos anos anteriores em relação ao percentual de servidores elegíveis a ingressarem no Programa e aos que já estão inseridos nele. Impulsionado pela pandemia de Covid-19, a figura abaixo (Figura 3) demonstra o salto de 56% (2019) para 90% (2020) em relação aos servidores aptos a trabalharem remotamente. Além disso, houve um crescimento de 22% (2019) para 45% (2020) quanto aos que estão inseridos no Programa.

Figura 3: Evolução do percentual de participação em teletrabalho em órgãos e agências governamentais norte-americanas



Fonte: United States Office of Personnel Management. Status of Telework in the Federal Government (2020, p. 11).

De acordo com matéria divulgada pelo Publix Instituto, outros países como Austrália, Holanda e Reino Unido também já haviam realizado tentativas de implementar o *home-office* para alguns de seus servidores. Na Austrália, por exemplo, houve um crescimento desta modalidade impulsionado pela crescente preocupação com o meio ambiente e o número de veículos circulando nas cidades. Dessa forma, o governo australiano buscou estimular o aumento do número destes profissionais com o objetivo de reduzir o percentual de emissão de poluentes nas grandes metrópoles e os engarrafamentos recorrentes em horários de pico. Já no Reino Unido, uma matéria do jornal *The Guardian* questionou que, se o governo britânico desejasse reter os melhores profissionais em sua força de trabalho, deveria seguir os modelos australiano e norte-americano em adotar essa modalidade aos seus servidores.

No âmbito nacional, Freitas (2008) destaca que a modernização do trabalho no serviço público brasileiro permite a execução das atividades laborais em qualquer lugar ou horário. Sendo assim, diversos órgãos iniciaram estudos quanto à possibilidade em adotar o trabalho remoto ao seu quadro de

funcionários, considerando os facilitadores tecnológicos existentes. O primeiro órgão a concretizar a implementação no país foi o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) que, por se tratar da maior empresa pública de tecnologia da informação do mundo, utilizou-se disso como um facilitador para iniciar os primeiros projetos de teletrabalho ainda em 2006.

Posteriormente, no ano de 2009, o Tribunal de Contas da União (TCU) também optou por viabilizar o trabalho remoto a alguns de seus servidores através da Portaria nº 139/2009. No texto, assim como estabelecido às agências norte-americanas, era exigido um aumento de produtividade superior a 15%. Ainda de acordo com Silva, essa exigência é motivo de controvérsia, uma vez que o trabalho realizado fora das dependências do órgão é o mesmo executado dentro, logo não haveria necessidade em cobrar aumento de produtividade dos servidores participantes do programa. Apesar disso, os primeiros órgãos a implementarem projetos de trabalho a distância para o seu quadro de funcionários obtiveram sucesso na consolidação dessas iniciativas internamente. Com o passar do tempo, outras organizações da esfera pública também pensaram em seus próprios mecanismos de implementação. Foi o caso da Controladoria–Geral da União (CGU), que se destacou por ter autorizado o teletrabalho aos seus servidores sem a exigência de aumento de produtividade. A CGU inovou ao criar o Programa de Gestão de Demandas, que é promovido pelo enfoque nos resultados e alcance de metas pré-estabelecidas. O projeto representa uma mudança significativa na administração pública quanto a flexibilização na maneira em que os servidores executam suas atividades. Nesse sentido, em vista de sua notável concretização, o programa da CGU serviu como exemplo para que o Ministério da Economia publicasse a Instrução Normativa nº 01/2018 (posteriormente atualizada para IN nº 65/2020), que estabeleceu as orientações para que os órgãos e entidades que integram o Sipec utilizassem como referência para a construção dos seus respectivos Programas de Gestão.

A Instrução Normativa nº 65/2020 autoriza a participação de servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, servidores que ocupam cargo em comissão, contratados temporários (por meio de concurso público), empregados públicos que estejam em exercício no órgão e, em sua mais recente atualização, o programa de gestão se estende à participação de estagiários. Entretanto, segundo a IN, não basta apenas comprovar um dos vínculos listados acima para garantir o direito à adesão, o programa poderá ser aproveitado por aqueles que participarem de atividades que possam ser realizadas de maneira remota e com o uso de recursos tecnológicos, ou especialmente aos que executam atividades que demandam maior esforço individual e menos contato com outros agentes públicos. Também segundo o documento, sob nenhuma circunstância o interesse do servidor em participar do programa de gestão poderá ser sobreposto aos interesses da administração. Desse modo, em hipótese alguma o trabalho a distância poderá contemplar atividades cuja natureza demande a presença física do funcionário, para que não haja prejuízo em relação aos serviços prestados à sociedade.

Dentre os principais objetivos definidos pela IN nº 65/2020 em relação ao programa de gestão, estão a expectativa em promover o gerenciamento da qualidade e produtividade das entregas dos participantes; aumentar a

capacidade em atrair e reter talentos no serviço público; reduzir os custos do poder público; desenvolver uma cultura voltada a resultados, em que o foco esteja na eficiência e qualidade dos serviços oferecidos à população, entre outras coisas. Desse modo, observa-se a aplicação do programa de gestão como um grande marco de mudança no serviço público brasileiro, uma vez que define como foco entregas e resultados, que como consequência podem transformar os serviços prestados cada vez mais céleres e eficientes. Além disso, estimula a modernização e descentralização das atividades na esfera pública.

Para sua implementação, é necessário a autorização do Ministério que, orientado pela comprovação de que os resultados dos futuros participantes possam ser mensuráveis, aprovará ou não o ingresso no programa. A participação poderá ocorrer em regime de teletrabalho integral ou parcial. Ao contrário do que ocorre em outras esferas, a efetivação do teletrabalho aos servidores que integram o Sipec está amparada por normas jurídicas definidas pelo Ministério responsável por esses órgãos. Sendo assim, pode-se cogitar que são baixos os riscos de perdas ou flexibilização de direitos já garantidos pela Lei nº 8.112, por exemplo. Além disso, por se tratar de Instrução Normativa que autoriza sua implementação, os órgãos ainda são capazes de editá-las e criarem regras com o intuito de aproximar o Programa de Gestão de suas realidades.

O cenário descrito acima difere para os empregados públicos, por exemplo, que por estarem ligados às regras da CLT, a Empresa Pública interessada em aplicar o teletrabalho ao seu quadro de funcionários deverá seguir, dentre outras coisas, o texto estabelecido no artigo 75-D da CLT¹. Ao contrário do estabelecido na IN nº 65², que não torna a ajuda de custo ou oferecimento de equipamentos um item obrigatório à organização, no texto da CLT, a Empresa Pública interessada deverá entrar em acordo em relação à ajuda de custo prestada aos empregados ingressantes na modalidade de teletrabalho, fator que pode gerar um aumento de custo significativo à empresa, o que dependendo de sua estrutura poderá tornar o processo inviável. Além disso, como já mencionado no primeiro capítulo, o cenário para implementação do trabalho a distância no setor privado torna-se ainda mais sensível devido à possibilidade de flexibilização de direitos trabalhistas. Sendo assim, podemos considerar que, de certo modo, o trabalho remoto aplicado ao serviço público (seja administração direta ou indireta) é juridicamente mais seguro do que o oferecido ao setor privado, uma vez que os servidores e empregados públicos são submetidos a normas jurídicas que especificam detalhadamente em quais aspectos o trabalho remoto poderá ser aplicado e, principalmente, estão assegurados pela Lei de criação de seus respectivos cargos.

¹ **Art. 75-D.** As disposições relativas à responsabilidade pela aquisição, manutenção ou fornecimento dos equipamentos tecnológicos e da infraestrutura necessária e adequada à prestação do trabalho remoto, bem como ao reembolso de despesas arcadas pelo empregado, serão previstas em contrato escrito.

² **Art. 23.** Quando estiver em teletrabalho, caberá ao participante providenciar as estruturas física e tecnológica necessárias, mediante a utilização de equipamentos e mobiliários adequados e ergonômicos, assumindo, inclusive, os custos referentes à conexão à internet, à energia elétrica e ao telefone, entre outras despesas decorrentes do exercício de suas atribuições.

O próximo capítulo irá apresentar, detalhadamente, todas as etapas necessárias para a implementação do teletrabalho na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, um dos órgãos ligados ao Sipec e no qual a IN nº 65/2020 se aplica. A partir de um estudo de caso, iremos nos aprofundar em como a Agência se preparou para cumprir todos os requisitos exigidos pelo Ministério responsável pela autorização da implementação do Programa de Gestão e, uma vez aplicado, como ele vem impactando não só a estrutura do órgão, mas a rotina de seus servidores.

4. ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO TELETRABALHO NA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS - ANP

Quando publicada pelo Ministério da Economia, a Instrução Normativa nº 65/2020 estabeleceu as orientações, critérios e procedimentos gerais relativos à implementação do Programa de Gestão que devem ser observados pelos órgãos e entidades que integram o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC.

Desse modo, a ANP, um dos órgãos ligados ao SIPEC, preparou e publicou a Portaria nº 9, de 23 de março de 2021, que autoriza a implementação de teletrabalho no âmbito interno da Agência e determina as regras a serem seguidas. O texto acompanha o estabelecido na IN nº 65 no que se refere aos participantes autorizados a ingressarem no programa, sendo facultada aos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, em comissão de livre nomeação e exoneração, empregados públicos regidos pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que estejam em exercício na ANP, contratados temporários e, mais recentemente habilitados, os estagiários que atuam na Agência. A Portaria ainda define quais são os critérios a serem seguidos pelos gestores e participantes interessados e, além disso, detalha as fases a serem cumpridas para efetivação da implementação do Programa de Gestão para cada uma das Unidades Organizacionais (UORGs)³ da ANP.

Para que ocorra a implementação integral do programa de gestão, deve-se elaborar uma portaria estabelecendo o programa em cada unidade organizacional interessada. A portaria passará pelo crivo da Superintendência de Gestão de Pessoas e do Conhecimento - SGP, que realizará sua análise técnica com base no mapa estratégico, metas globais e indicadores estratégicos estabelecidos pela Superintendência de Governança e Estratégia - SGE. Em seguida, será necessário passar também por aprovação da Diretoria Colegiada que, uma vez aprovada, a portaria seguirá para publicação no Diário Oficial da União e no site oficial da ANP. Após a publicação, os participantes serão selecionados e terão que assinar seus respectivos planos de trabalho individuais e um termo de responsabilidade. Depois de implementado, os servidores que

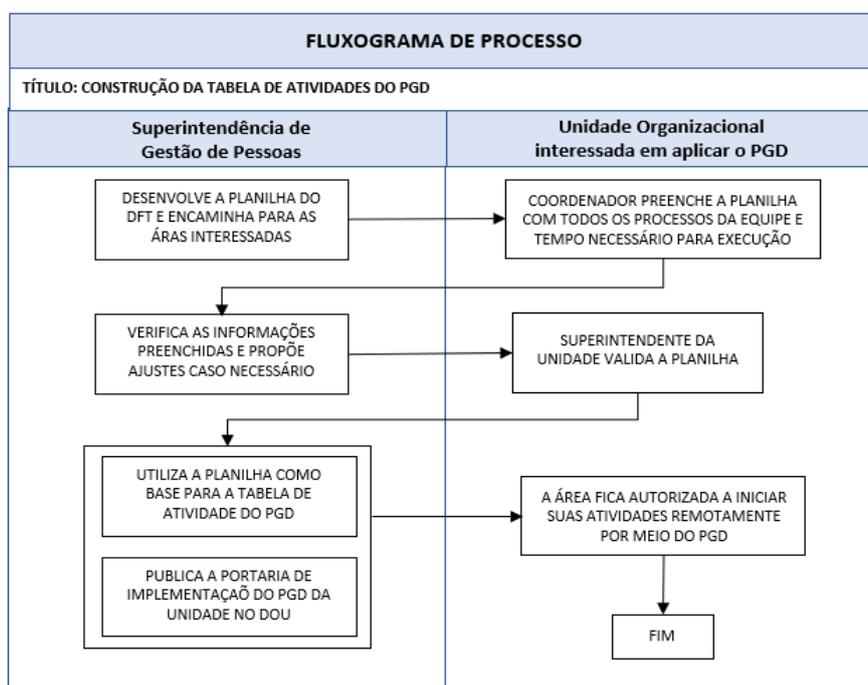
³ Unidade Organizacional: setor vinculado à Diretoria Colegiada, organizado em coordenações e previsto no Regimento Interno da ANP.

integram o programa terão suas entregas avaliadas por seus gestores em sistema informatizado. Por fim, a SGP avaliará os resultados e irá propor reformulações dos planos de trabalho, quando necessário.

Ainda de acordo com a Portaria nº 9/2021 da ANP, os gestores das unidades organizacionais interessadas a desempenharem suas atividades na modalidade de teletrabalho deverão formalizar o pedido à SGP para a implementação de um programa de gestão. No pedido, é indispensável a inclusão de uma tabela de atividades com todas as atribuições que competem à UORG, a classificação da faixa de complexidade de cada atividade, tempo de execução, se é realizada em regime presencial ou em teletrabalho, as entregas esperadas, entre outras especificações necessárias. Não será autorizada a inclusão de tarefas das quais os resultados não sejam passíveis de mensuração através da tabela de atividades.

É através da ferramenta do DFT - Dimensionamento da Força de Trabalho, que as tabelas de atividades que compõem o Programa de Gestão das Unidades e as tarefas que podem ser executadas a distância são definidas. O DFT é um instrumento desenvolvido pelo Ministério da Economia que visa contribuir para o planejamento da força de trabalho através do processamento de dados qualitativos e quantitativos sobre as entregas feitas por uma equipe. Somado a isso, são levadas em consideração características do quadro de pessoal que compõem a unidade e o contexto do trabalho. Um dos principais objetivos do DFT é estimar a quantidade ideal de pessoas para realizar entregas com foco no resultado. Além disso, é uma etapa importante para o Programa de Gestão da ANP, pois as planilhas preenchidas são utilizadas para construir as tabelas de atividades que farão parte dos programas de cada coordenação da Agência, que são preenchidas por seus respectivos coordenadores e em seguida devem receber aprovação dos superintendentes responsáveis pela UORG a qual estão vinculadas.

Fluxograma 1: Construção da tabela de atividades para o PGD



Fonte: O autor.

Os regimes de execução do programa de gestão podem ser estabelecidos de duas maneiras, a critério dos gestores de cada UORG, sendo o regime de execução parcial ou integral. No parcial, trata-se de um modelo de teletrabalho que segue um molde específico, em que o servidor fica isento de ser submetido ao controle de frequência nos dias em que executa suas atividades a distância. Nos dias em que o trabalho for realizado presencialmente, haverá controle de frequência e do cumprimento das atividades por parte do coordenador responsável. Já no que diz respeito ao modelo integral, implementado pela maioria dos gestores da ANP, o participante é dispensado do controle de frequência, visto que sua jornada de trabalho é feita integralmente de maneira remota. O comparecimento nas instalações físicas da Agência deve ocorrer o mínimo possível, apenas quando for de fato necessário e justificado pelo interesse da Administração ou quando houver pendência que não seja possível de ser resolvida por meio das TICs. Entretanto, uma vez convocado por sua chefia imediata, o servidor poderá ter o prazo mínimo de dezoito e máximo de setenta e duas horas para se apresentar, a critério de seu gestor e respeitando a necessidade de tempo para locomoção.

No que se refere à seleção dos participantes, a Portaria estabelece habilidades e características a serem levadas em consideração pelos gestores na escolha dos servidores que serão contemplados pelo Programa. Dentre elas, estão a capacidade de organização e autodisciplina, facilidade de integração com a equipe, proatividade na resolução de possíveis problemas, receptividade a novas tecnologias e responsabilidade ao cumprir as atividades nos prazos determinados. Sendo assim, os superintendentes das unidades deverão avaliar a compatibilidade entre o perfil dos interessados e o perfil previsto no programa

de gestão. Caso exista um limite para o total de adesões dentro de certa unidade e o número de candidatos igualmente habilitados exceda esse valor, os gestores deverão dar prioridade aos que possuam horário especial, mobilidade reduzida, vínculo efetivo, gestantes e lactantes durante o período de gestação e amamentação etc. Depois de selecionado, o servidor deverá assinar seu plano de trabalho, no qual precisará ter descrito todas as atividades a serem desempenhadas por ele, em quais moldes a medição das entregas serão realizadas e um cronograma com a frequência em que deverá cumprir sua jornada de trabalho presencialmente, caso seja de interesse de sua chefia. Outro ponto importante será o termo de responsabilidade a ser assinado pelo participante, que deverá conter a declaração de que está apto a ingressar no programa de gestão, além de deixar explícito qual será o prazo de antecedência mínimo para convocação na estrutura física da ANP, o atestado de que está ciente de que seu desligamento do programa poderá ocorrer sob justificativas explicitadas no Capítulo III da Portaria nº 9/2021 e, somado a isso, o entendimento de que a infraestrutura necessária para o desenvolvimento de suas tarefas a distância é de sua responsabilidade, inclusive a garantia de proteção de dados da Agência para que não haja prejuízo de suas atividades.

Quanto aos gestores das UORGs da ANP, estes deverão gerar relatórios de acompanhamento e de aferição do programa de gestão quando solicitado pela SGP, em que deverá conter o detalhamento dos resultados obtidos em cada atividade e seus impactos. Os chefes imediatos (coordenadores diretamente subordinados aos superintendentes das unidades), deverão acompanhar a qualidade do serviço prestado por sua equipe e se há boa adaptação dos participantes no programa. Por meio de relatórios periódicos, devem registrar o progresso das atividades ou potenciais dificuldades vivenciadas, a fim de prestar contas aos superintendentes de sua unidade para que esses realizem a consolidação dos relatórios destinados à SGP.

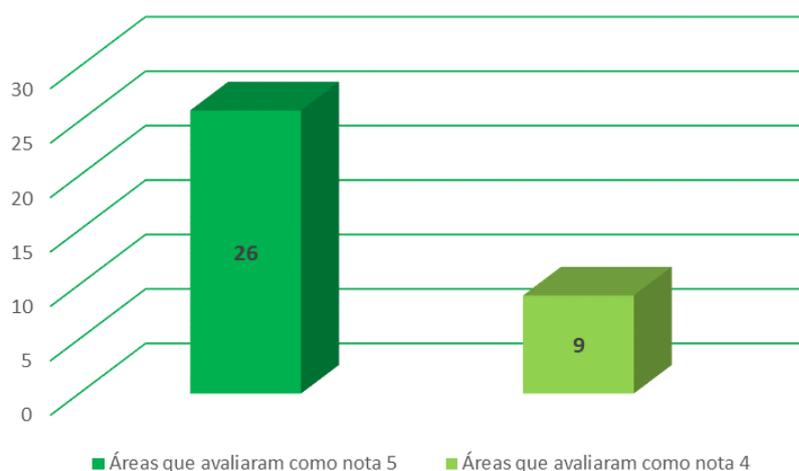
Vale destacar que o descumprimento das metas e responsabilidades determinadas no plano de trabalho do servidor e no termo de responsabilidade assinado pelo mesmo, implicará na solicitação de seu desligamento do programa por parte do superintendente de sua unidade. Poderá ser desligado, ainda, o participante que tiver passado por remoção com alteração em sua unidade de exercício ou se for por demanda da Administração, sob o pretexto de sua conveniência ou necessidade de redimensionamento da força de trabalho, apropriadamente fundamentada de acordo com o interesse público e o cumprimento do prazo de trinta dias para o retorno ao regime presencial. Por fim, ainda há a possibilidade de solicitação de desligamento por parte do próprio participante, caso seja de sua vontade.

Por meio do relatório gerencial elaborado pela SGP, com base na determinação do art. 17 da IN nº 65/2020, foram recolhidas impressões de todos os gestores das UORGs aderentes ao PGD na ANP, a fim de estimar os impactos positivos e negativos advindos da implementação do programa na Agência. Dentre as 43 unidades autorizadas a adotarem o Programa de Gestão, 37 aderiram até o momento. Em relação ao número de participantes, a ANP possui

949 servidores de diversas categorias funcionais aptos a ingressarem nesta modalidade e atualmente conta com a participação de 573 deles, o que representa 60,38% de participantes em relação ao quadro de pessoal habilitado para ingressar. Recentemente autorizados a participarem do PGD, nenhum dos 147 estagiários que atuam na Agência iniciaram ainda, pois sua participação ainda está em processo de implementação.

O nível de comprometimento de todos os integrantes do PGD foi classificado pelas chefias por meio de uma pesquisa em que (5) representa 'ótimo' e (4) 'bom'. A imagem abaixo demonstra os resultados.

Figura 4: Grau de comprometimento dos participantes em PGD na ANP



Fonte: Relatório Gerencial PGD 2022 – ANP

Dentre as 35 unidades que responderam ao questionário, 74% classificam o grau de comprometimento como ótimo, enquanto 26% consideram que foi bom. Com base nos comentários adicionais de alguns gestores, compreende-se que houve aumento de produtividade dos servidores participantes do programa e que ocorreu o cumprimento de metas e prazos estabelecidos, mas ainda há espaço para melhorias. A tabela abaixo evidencia os resultados relacionados ao alcance de metas, a pesquisa enviada tinha caráter avaliativo de 1 a 10, em que 1 equivale ao resultado menos efetivo e 10 o mais efetivo.

Tabela 1: Grau de efetividade no alcance de metas e resultados

Efetividade no alcance das metas e resultados	Total de respostas
10	19
9	9
8	6
7	1

Fonte: Relatório Gerencial PGD 2022 – ANP

No que se refere aos benefícios e prejuízos trazidos pelo PGD, destaca-se o ganho na qualidade de vida dos participantes, o que impacta positivamente sua produtividade no trabalho. Além disso, há o aumento na atração e retenção de outros agentes públicos para a ANP, levando em consideração a possibilidade de trabalho remoto, muitas vezes indisponível para outros órgãos da administração pública federal.

Tabela 2: Total em % de benefícios e prejuízos do PGD da ANP

Benefícios / Prejuízos	Aumentou (%)	Manteve (%)	Diminuiu (%)
Qualidade de vida dos servidores	100%	-	-
Qualidade dos trabalhos entregues	40%	60%	-
Engajamento e comprometimento dos servidores	48,50%	48,50%	3%
Demandas entregues antes dos prazos acordados	34%	63%	3%
Retenção de servidores	51%	43%	6%
Produtividade	69%	31%	-
Comunicação com a equipe	40%	49%	11%
Conhecimento dos servidores sobre os assuntos da unidade	26%	63%	11%
Dificuldade para dar feedback para a equipe	9%	51%	37%
Dificuldade para receber feedback da equipe	11%	49%	40%
Sentimento de pertencimento a ANP	20%	63%	17%

Fonte: Relatório Gerencial PGD 2022 – ANP

Entretanto, questões relacionadas a dificuldades na comunicação, frequentemente levantadas como possíveis prejuízos causados pela implementação do teletrabalho (Freitas, 2008), não foram verificadas no órgão analisado. Com base nas respostas enviadas pelos gestores das unidades, observa-se que, nos casos em que não ocorreu melhorias na comunicação, foi possível se manter no padrão preexistente ao período de trabalho remoto.

Outros pontos avaliados pelas chefias da ANP foram as possíveis facilidades e dificuldades vivenciadas a partir da implementação do Programa de Gestão na Agência. Destaca-se, aqui, a dificuldade na utilização do sistema de acompanhamento do PGD, que no primeiro momento foi escolhido o sistema da CGU-MMA-CADE, mas que se tornou indisponível desde o ataque hacker sofrido pela Agência em agosto de 2022. A ANP já está em fase de teste para a implementação de um novo sistema de controle.

Tabela 3: Total em % de facilidades e dificuldades vivenciadas pela Agência desde a implementação do PGD

Facilidades / Dificuldades	Facilidade (%)	Indiferente (%)	Dificuldade (%)
Sistema de acompanhamento do PGD	6%	8%	86%
Servidores motivados com o teletrabalho	97%	3%	-
Uso dos aplicativos Office 365 e outros	97%	3%	-
Equipamentos de informática	33,3%	19,4%	47,2%
Mobiliário	8%	66%	26%
Distância física entre os integrantes da equipe	8%	69%	23%
Contatar a equipe durante o período de disponibilidade	54%	43%	3%

Fonte: Relatório Gerencial PGD 2022 – ANP

Levando em consideração os dados apresentados com base no Relatório Gerencial do PGD para o ano de 2022, elaborado pela Superintendência de Gestão de Pessoas e do Conhecimento da ANP, é possível concluir que a implementação do programa contribui para o aumento da motivação e comprometimento dos participantes com os objetivos da Agência. Somado a isso, a utilização do PGD na Agência colabora para a promoção de uma cultura orientada a resultados e inovação dentro do serviço público federal, em que o foco se torna o aumento da eficiência e da celeridade dos serviços prestados à sociedade. No entanto, é importante que a ANP trabalhe em melhorias na comunicação entre as equipes e entre todos os seus colaboradores, para que não ocorra uma diminuição do sentimento de pertencimento e falha na comunicação a longo prazo. Além disso, é esperado que se trabalhe na implementação de um novo sistema de controle o mais breve possível, visto que os usuários não conseguem mais acessar o atual sistema desde o ataque hacker sofrido em agosto do ano passado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme apresentado, a implementação do teletrabalho tem se tornado tendência em organizações tanto do setor privado quanto para alguns órgãos da administração pública. É inegável a influência que o contexto da pandemia de Covid-19 representou para a difusão desta modalidade no mercado de trabalho. A possibilidade de realizar atividades profissionais de maneira remota poderia ser encarada anteriormente com resistência por parte dos supervisores, em vista de uma possível dificuldade de controle de entregas e medição de resultados, mas o distanciamento social permitiu que muitas empresas vivenciassem o contrário. Diversas organizações privadas e órgãos de diferentes esferas do poder público permaneceram funcionando harmonicamente e contribuíram para que a engrenagem econômica permanecesse funcionando durante todo o período de crise sanitária causada pelo novo coronavírus. No entanto, passada

a fase pandêmica, inevitavelmente nos questionamos quanto a permanência do *home office* como modelo a ser seguido dentro das relações de trabalho.

É importante considerar que apesar do teletrabalho ter ganhado espaço nos últimos anos por ter apresentado diversas vantagens aos empregados e seus contratantes, ele ainda precisa de maior reforço na fiscalização do seu cumprimento para que sua aplicabilidade não abra margem de flexibilização de direitos garantidos pelos trabalhadores. Apesar do texto que trata sobre o teletrabalho ter sido maior aprofundado durante a Reforma Trabalhista em 2017, ainda existe o risco de não execução de todas as exigências definidas em lei. O não pagamento proporcional de horas extras trabalhadas, a dificuldade de progressão na carreira, menores oportunidades de capacitação oferecidas pela empresa, além da possibilidade de negociação das condições de contratação entre o empregador e seus funcionários são alguns exemplos dos riscos existentes neste cenário. Além disso, apesar dos avanços das TICs, fator relevante para a ampliação do teletrabalho nos últimos anos, essa modalidade ainda não é uma realidade para todas as profissões, visto as dificuldades em estabelecer parâmetros para a medição de entregas por parte dos patrões em relação ao seu quadro de funcionários.

No entanto, o teletrabalho quando aplicado dentro do setor público, apresenta-se a partir de uma realidade bem distinta. Ao contrário dos teletrabalhadores que executam suas atividades na esfera de empresas privadas, vinculados às normas estabelecidas na CLT e submetidos aos riscos de possíveis flexibilizações trabalhistas, servidores e empregados públicos estão mais respaldados juridicamente. Nesse sentido, mesmo que aplicado o teletrabalho dentro do órgão ao qual estão alocados, servidores públicos civis da União, autarquias e das fundações públicas federais, por exemplo, estão assegurados pela Lei nº 8.112/1990. Além disso, a aplicação desta modalidade deve seguir regras estabelecidas em Instruções Normativas. A ANP, órgão que serviu de base para este estudo, precisou seguir normas descritas na IN nº 65/2020 para compor sua própria Portaria de implementação do Programa de Gestão de Demandas, ou seja, teletrabalho, ao seu quadro de servidores. A possibilidade de construir sua própria Portaria de implementação permite que os órgãos alinhem ao máximo as regras para a aplicação do teletrabalho com a sua realidade. Todas essas etapas contribuem para que a execução e fiscalização desta modalidade nos órgãos aderentes seja mais segura quando comparada a aplicabilidade dentro do setor privado. Além disso, em tese não são altos os riscos como dificuldades de progressão e promoção na carreira ou participação em capacitações, visto que estão formalmente garantidas em decretos que regulamentam dispositivos da Lei nº 8.112, por exemplo. No caso de empregados públicos, apesar de também estarem ligados à CLT, a fiscalização do cumprimento de todas as regras também pode se tornar mais fácil por se tratar de empresas públicas.

No entanto, apesar dos possíveis facilitadores que o serviço público apresenta para a implementação do teletrabalho por intermédio do Programa de Gestão, em dezembro de 2022 foi apresentada a IN nº 89, que trouxe mudanças

em relação à IN nº 65/2020, que estabelecia as orientações a serem observadas pelos órgãos vinculados ao SIPEC para a implementação do PGD. Dentre as principais alterações, a que mais gerou o desagrado de servidores públicos foi o estabelecimento do quantitativo máximo de vagas para a participação no programa em modalidade de teletrabalho integral, exigindo a presença física de no mínimo vinte por cento do total dos agentes públicos que atuam em cada uma das unidades aderentes. A decisão foi vista como um retrocesso à IN anterior, em que ficava a critério dos gestores das Unidades o estabelecimento, ou não, de quantitativo máximo de participação no programa. Não ficou claro o objetivo dessa mudança, mas ela pode estar relacionada à tentativa do governo de não desvincular totalmente servidores públicos de suas sedes e correr o risco de estimular uma diminuição do senso de pertencimento em relação ao órgão ao qual fazem parte. Entretanto, é importante ressaltar que o Programa de Gestão não trata apenas da possibilidade de adesão ao teletrabalho, mas estabelece formas para mensurar a produtividade dentro do serviço público, o que não ocorre necessariamente dentro das instalações físicas dos órgãos, em que o controle se limita à presença física do agente público. Além disso, em um cenário de mercado aquecido para algumas profissões (como as relacionadas à TI, por exemplo) e o aumento de empresas oferecendo o teletrabalho como uma possibilidade ao seu quadro de funcionários, é importante que o serviço público possua a capacidade de concorrer com o mercado privado para conseguir reter bons profissionais em sua força de trabalho. Como resultado, em 13 de janeiro de 2023 a IN nº 89/2022 foi revogada por meio da Instrução Normativa nº 2/2023 e ficou a promessa de que uma nova instrução normativa saísse em breve.

Nesse sentido, permanece a dúvida em relação a qual será o futuro do Programa de Gestão diante das novas alterações aguardadas. Possivelmente o PGD é um caminho sem volta e sua extinção é improvável, considerando que esse modelo se mostrou funcional para o dinamismo que se apresenta cada vez mais dentro do serviço público, no entanto, resta saber se sua adesão será restrita a certo número de servidores ou se essa decisão permanecerá sendo a critério do gestor da Unidade a qual estão vinculados. De qualquer modo, a permanência do programa como forma de medição e avaliação da eficiência dos servidores é uma possibilidade para o aprimoramento da prestação de serviços mais céleres e eficientes dentro do setor público, além de promover uma cultura voltada a resultados e inovação dentro da esfera pública. Somado a isso, o teletrabalho oferece um ganho na qualidade de vida dos agentes, o que pode estimular a produtividade e aumento da qualidade das entregas dos participantes e que possivelmente se tornarão mais comprometidos e motivados com os objetivos da Instituição, uma vez que serão regularmente avaliados.

Dessa forma, apesar de ainda ser um universo novo dentro do serviço público, o teletrabalho tem se mostrado um caminho oportuno a ser seguido. Um recuo dessa realidade neste momento seria um retrocesso, tanto em relação à modernização do serviço público, quanto à capacidade de acompanhar as mudanças que surgem no mercado de trabalho. É importante que a adesão ao

PGD permaneça facultativa e por livre escolha do servidor. Além disso, nesta etapa, é essencial que o governo e os órgãos aderentes trabalhem em conjunto para desenvolver formas de aprimoramento para a construção de uma cultura e rotina saudável em relação ao teletrabalho, para que limites não sejam ultrapassados e o trabalho remoto não deixe de representar benefícios a todos os lados envolvidos.

Referências

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Portaria nº 9**, de 23 de março de 2021. Implementa o Programa de Gestão que possibilita a realização de teletrabalho no âmbito da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Portaria nº 142**, de 1 de setembro de 2022. Altera a Portaria nº 9, de 23 de março de 2021, que regulamenta o Programa de Gestão que possibilita a realização de teletrabalho no âmbito da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Relatório Gerencial do PGD 2022**. Rio de Janeiro, 2023. Acesso em 09 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 12.551**, de 15 de dezembro de 2011. Altera o art. 6º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para equiparar os efeitos jurídicos da subordinação exercida por meios telemáticos e informatizados à exercida por meios pessoais e diretos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12551.htm. Acesso 17 set. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452**, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 65**, de 30 de julho de 2020. Estabelece orientações, 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. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-65-de-30-de-julho-de-2020-269669395>; Acesso em: 06 de novembro de 2022. BRASIL. Instrução Normativa nº 89, de 16 de dezembro de 2022. Estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – Sipeç e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – Siorg, relativos à implementação e execução de Programa de Gestão e Desempenho – PGD. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-sgp-seges/sedgg/me-n-89-de-13-de-dezembro-de-2022-451152923>. Acesso em 28 de janeiro de 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 2**, de 13 de janeiro de 2023. Revoga a Instrução Normativa SGP-SEGES/SEDGG/ME nº 89, de 13 de dezembro de 2022, que estabelece orientações, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – Sipeç e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – Siorg relativos à implementação de Programa de Gestão e Desempenho – PGD, e dá outras providências.

Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-sgp-seges-me-n-2-de-10-de-janeiro-de-2023-457679698>. Acesso em: 20 de abril de 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.467**, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.

BRASIL. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede: A era da informação: economia, sociedade e cultura**. Vol. 1, 6ª ed. – São Paulo: Paz e Terra, 2002.

Eurofund e Organização Mundial do Trabalho. **Working anytime, anywhere: The effects on the world of work (Trabalhando a qualquer hora, em qualquer lugar: Os efeitos no mundo do trabalho, 2017)**. Luxemburgo e Geneve, 2017.

Fawcett, TIM. **Governments globally are adopting flexiworking. Why not the UK? (Os governos de todo o mundo estão adotando o trabalho flexível. Por que não o Reino Unido?)**. The Guardian, 2013. Disponível em: [Governments globally are adopting flexiworking. Why not the UK? | Public Leaders Network | The Guardian](#). Acesso em 30 out. 2022.

HORN, Carlos Henrique; SILVA, Soraya Grillo Coutinho. **A regulação não-mercantil do mercado e das relações de trabalho e o princípio da proteção**. Conferência Brasileira de Relações de Emprego e Trabalho. São Paulo, SP. 2007.

Institute for Technology Entrepreneurship Culture e Infobase Interativa. **Tendências de Marketing e Tecnologia 2020: Humanidade Redefinida e os Novos Negócios**. Rio de Janeiro, 2020.

OLIVEIRA, Nelson. Teletrabalho ganha impulso na pandemia, mas regulamentação é objeto de controvérsia. **Agência Senado**, 24 de julho de 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/07/teletrabalho-ganha-impulso-na-pandemia-mas-regulacao-e-objeto-de-controversia>. Acesso em 05 set. 2022.

Organização Mundial do Trabalho. **Desafíos y oportunidades del teletrabajo en América Latina y el Caribe (Desafios e oportunidades do teletrabalho na América Latina e no Caribe)**. Geneve, 2021.

Organização Mundial do Trabalho. **Working from home: From invisibility to decent work (Trabalhar a partir de casa. Da invisibilidade ao trabalho digno)**. Luxemburgo, 2021.

SILVA, Aimée Mastella Sampaio. **A aplicação do teletrabalho no serviço público brasileiro**. Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade. Santa Maria, RS. 2015.

United States Office of Personnel Management. ***Status of Telework in the Federal Government (Situação do teletrabalho no Governo Federal)***. Washington, D.C. EUA, 2016. Disponível em: <https://www.telework.gov/reports-studies/reports-to-congress/2017-report-to-congress.pdf>. Acesso em 28 out. 2022.

United States Office of Personnel Management. ***Status of Telework in the Federal Government (Situação do teletrabalho no Governo Federal)***. Washington, D.C. EUA, 2020. Disponível em: <https://www.telework.gov/reports-studies/reports-to-congress/2021-report-to-congress.pdf>. Acesso em 28 out. 2022.

WOORTMANN, Mário. Teletrabalho no serviço público. **Publix Instituto**. 2019. Disponível em: <https://institutopublix.com.br/teletrabalho-no-servico-publico/>. Acesso em 28 out. 2022.