

A pandemia da Covid-19 como propulsora do trabalho remoto e seus impactos na Cultura Organizacional e no serviço público federal

The Covid-19 pandemic as a driver of remote work and its impacts on Organizational Culture and the federal public service

La pandemia del Covid-19 como motor del trabajo remoto y sus impactos en la Cultura Organizacional y la función pública federal

Recebido: 08/10/2022 | Revisado: 25/10/2022 | Aceitado: 29/10/2022 | Publicado: 03/11/2022

Sérgio Luís Camillo de Lelles

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3915-072X>
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasil
E-mail: sergiolclelles@gmail.com

Maria Glaubenir Martins Lima

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8362-9696>
Prefeitura Municipal de Fortaleza, Brasil
E-mail: galubenir@yahoo.com.br

Resumo

O presente trabalho aborda as mudanças impostas pelas medidas de proteção à Saúde com o advento da Covid-19, em especial o trabalho remoto, que antecipou a utilização de recursos tecnológicos e a estrutura de diversos postos de trabalho. O objetivo desse estudo é promover discussões acerca das ações governamentais frente a pandemia, em especial o teletrabalho e seus impactos nas organizações públicas. São tratadas questões teóricas acerca da cultura organizacional buscando seu relacionamento com o serviço público do executivo federal e o trabalho remoto. A metodologia utilizada foi o revisão bibliográfica narrativa e o estudo documental, buscando apresentar os normativos no serviço público do executivo federal que disciplinou o trabalho remoto em meio a pandemia da Covid-19. São também apresentadas questões acerca do impacto do trabalho remoto e diferentes leituras para essa questão. Pelo apresentado, considera-se que as mudanças trazidas pelo trabalho remoto podem, por um lado, contribuir para um maior aprofundamento de uma Gestão Pública voltada para resultados e, por outro lado, por novas formas de sofrimento e desajustes no mundo do trabalho. Vislumbra-se, ainda, o potencial da Cultura Organizacional como forma de oferecer apoio para um melhor equacionamento entre as respostas demandadas pela sociedade e o comprometimento e a satisfação dos servidores.

Palavras-chave: Cultura organizacional; Serviço público; Teletrabalho; Covid-19; Gestão pública.

Abstract

The present work addresses the changes imposed by health protection measures with the advent of Covid-19, in particular remote work, which anticipated the use of technological resources and the structure of various jobs. The objective of this study is to promote discussions about government actions in the face of the pandemic, in particular teleworking and its impacts on public organizations. Theoretical questions about organizational culture are addressed, seeking its relationship with the public service of the federal executive and remote work. The methodology used was the narrative bibliographic review and the documentary study, seeking to present the regulations in the public service of the federal executive that disciplined remote work amid the Covid-19 pandemic. Questions about the impact of remote work and different readings for this question are also presented. From what has been presented, it is considered that the changes brought about by remote work can, on the one hand, contribute to a greater deepening of a Public Management focused on results and, on the other hand, by new forms of suffering and maladjustments in the world of work. It is also possible to see the potential of Organizational Culture as a way of offering support for a better balance between the responses demanded by society and the commitment and satisfaction of the servers.

Keywords: Organizational culture; Public service; Telework; Covid-19; Public administration.

Resumen

El presente trabajo aborda los cambios impuestos por las medidas de protección de la salud con el advenimiento del Covid-19, en particular el trabajo a distancia, que anticipó el uso de recursos tecnológicos y la estructura de diversos puestos de trabajo. El objetivo de este estudio es promover discusiones sobre las acciones gubernamentales frente a la pandemia, en particular el teletrabajo y sus impactos en las organizaciones públicas. Se abordan interrogantes teóricos sobre la cultura organizacional, buscando su relación con la función pública del ejecutivo federal y el trabajo a

distancia. La metodología utilizada fue la revisión bibliográfica narrativa y el estudio documental, buscando dar a conocer la normativa en la función pública del ejecutivo federal que disciplinó el trabajo a distancia en medio de la pandemia del Covid-19. También se presentan preguntas sobre el impacto del trabajo remoto y diferentes lecturas para esta pregunta. De lo expuesto se considera que los cambios que trae consigo el trabajo a distancia pueden contribuir, por un lado, a una mayor profundización de una Gestión Pública enfocada en los resultados y, por otro, a nuevas formas de sufrimiento y desajustes. en el mundo del trabajo. También es posible ver el potencial de la Cultura Organizacional como una forma de ofrecer apoyo para un mejor equilibrio entre las respuestas demandadas por la sociedad y el compromiso y satisfacción de los servidores.

Palabras clave: Cultura de la organización; Servicio público; Teletrabajo; Covid-19; Gestión pública.

1. Introdução

A sociedade passa por um período bastante desafiador e de grandes mudanças. A pandemia da Covid-19 trouxe uma imposição de diversos protocolos de saúde que transformaram, em poucos dias, vários aspectos das relações sociais e, em especial, no mundo do trabalho. As organizações tiveram que adotar novos caminhos para continuar desempenhando suas missões, num cenário de incertezas e de grandes tragédias. No Brasil, milhares de vidas humanas foram perdidas, deixando um rastro de tristeza e vazios, evidenciando nossas fragilidades e efemeridades. Muitas empresas faliram e/ou fecharam suas portas, muitas outras empresas tiveram que se adaptar e modificar sua forma de produzir e atender suas demandas. Da mesma forma, o Estado se viu na urgência de construir novos caminhos para responder às necessidades da sociedade, entre eles, a utilização do teletrabalho.

Quais as medidas adotadas pelo executivo federal no cenário de pandemia? Quais impactos que o teletrabalho emergencial provocou na administração pública federal e nos servidores? Quais respostas foram trazidas para envolver os servidores aos novos desafios? Qual o papel da cultura organizacional para amparar essas mudanças e propor uma melhor readequação do Estado diante das transformações que a pandemia impôs à sociedade?

Os esforços de implantação do teletrabalho no serviço público do executivo federal, tanto o emergencial quanto um mais estruturalmente organizado através do Programa de Gestão, são iniciativas recentes, mas fundamentais para o futuro do atendimento das demandas da sociedade pelo Estado e deverão impactar profundamente o trabalho e as relações nas organizações públicas. Com isso, novas e importantes questões para a organização do trabalho e a saúde laboral serão criadas, que, por sua vez, impactarão e serão impactadas pelas culturas organizacionais de cada organização. Amparar a renovação de uma Cultura Organizacional, mais adequada para esses desafios, parece ser um esforço interessante com vistas a melhorar a atuação pública e possibilitar um maior engajamento e satisfação dos servidores.

Nessa perspectiva, o presente trabalho espera contribuir apresentando os caminhos até aqui trilhados pela administração pública federal, com reflexões para o aprofundamento e melhor aproveitamento das possibilidades de ganhos para a sociedade, para o Estado e para os servidores. Serão tratadas questões conceituais da cultura organizacional, do serviço público, do trabalho remoto e apresentadas iniciativas no âmbito do Poder Executivo Federal com vistas a trazer discussões e questionamentos para enriquecimento do debate.

2. Metodologia

O presente artigo foi elaborado utilizando revisão bibliográfica narrativa, que, conforme UNESP (2015, p 02), “não utiliza critérios explícitos e sistemáticos para a busca e análise crítica da literatura”. Não há objetivo de exaurir o estudo da arte, estando sujeita à subjetividade dos autores. Assim, como veremos, essa abordagem se mostrou adequada para a perspectiva de um olhar para um fenômeno recente, com diversos e intensos impactos para o serviço público federal, e que ainda é objeto do olhar de produções científicas mais sistematizadas, muitas delas ainda em vias de publicação. Além da pesquisa narrativa, foi utilizado a pesquisa documental dos normativos recentes do governo federal.

2.1 Cultura Organizacional

Segundo Chiavenato (2010, p 172) “A cultura organizacional ou cultura corporativa é o conjunto de hábitos e crenças, estabelecidos por normas, valores, atitudes e expectativas, compartilhado por todos os membros da organização”. A Cultura Organizacional – CO, pode ser vista como uma construção coletiva podendo ser direcionada por lideranças, em constante transformação, refletindo o meio em que a empresa e os trabalhadores estão inseridos, e que determina, em grande parte, o desempenho organizacional, o grau de coesão e a identidade da empresa e dos trabalhadores.

A CO representa um conjunto de valores que definem os padrões de comportamento e de atitude que direcionam as ações e decisões de uma determinada organização. Possui diferentes níveis de compreensão, alguns mais evidentes e que geralmente estão associados às normas, a estrutura, aos valores e à comunicação interna, abarcando muitas vezes uma concepção utilitarista da CO, até níveis mais complexos e recônditos, que precisam maiores esforços para serem percebidos e analisados, mas que nem por isso deixam de ser relevantes no entendimento da dinâmica organizacional e seus impactos nas empresas e na realização dos trabalhadores.

Um aspecto que corresponde importância fundamental na cultura organizacional está ligado à questão da organização do trabalho adotada pela empresa. De um lado, a necessidade de “adaptar” o trabalhador às condições de trabalho adotadas e do outro, as necessidades do trabalhador, nem sempre supridas, para se realizar como indivíduo e como integrante do grupo de trabalho. Essa divergência pode gerar conflitos em que se apresentam diferentes estratégias, individuais ou coletivas, para enfrentar ou compensar a pressão que a organização exerce nos trabalhadores. Muitas dessas estratégias são absorvidas pela CO e podem representar importantes insumos para compreender o comportamento dos agentes dentro de uma organização e o efeito da CO na integridade dos trabalhadores.

Pode-se também observar uma influência das relações de poder na construção da CO, conforme relacionam Fleury & Fisher (1996). Assim, aspectos importantes para o desenvolvimento da organização acabam sendo incorporados à CO por meio de estratégias dos detentores de poder, formalizando e consolidando esses aspectos, seja através de instrumentos de comunicação, de premiações, de treinamentos ou mesmo na cooptação de lideranças da organização. Assim a própria CO é, em parte, resultado e reflexo das relações de poder que povoam o ambiente organizacional.

Quanto à CO nas organizações públicas, o aspecto das relações de poder é bastante relevante, uma vez que a autonomia da organização pode estar comprometida com o direcionamento de um governante ou de seus laços do poder político. Esse aspecto, fragiliza o desenvolvimento do Estado e produz traços culturais de autoritarismo, paternalismo, descontinuidade e burocracia. Por outro lado, relações democráticas e participativas denotariam um CO mais orgânica, integrada e envolvente.

A CO de uma organização pública estaria marcada por fatores inter-relacionados, tais como as demandas que a organização atende, a sua forma de atuar para o acolhimento e respostas a essas demandas, o quanto estão suscetíveis às alterações de governantes, as condições de trabalho e a coesão do corpo funcional em torno da missão da organização. Desta forma, seriam observadas organizações com profundas diferenças na cultura organizacional, de sorte que se pode afirmar que no serviço público existe uma heterogeneidade de ambientes e culturas organizacionais uma vez que se trata de milhões de servidores públicos, com diversas realidades socioeconômicas e culturais, dispostos em milhares de organizações que desempenham distintas atividades para o Estado. Algumas possuem maior grau de autonomia, outras mais notadas pelas constantes alterações de governantes. Mas, em geral, possuem uma conotação popular de uma cultura burocrática e paternalista, com um apego às regras e rotinas, decisões *top-down*, valorização de uma hierarquia formal e apego ao poder, com pequena estima da sociedade.

E quando esses componentes depreciativos estão presentes no ambiente organizacional das empresas públicas, interferindo negativamente na CO, acabam por estabelecer deletérios relacionamentos da organização, através de seus

servidores, com os demandantes dos serviços, gerando muitas vezes atendimentos desconexos ou precários, onde não se leva em consideração a real necessidade do cidadão. Num ambiente desses, o corpo funcional vai usar estratégias coletivas e individuais para minimizar o impacto dessa realidade na sua identidade (Peçanha, 2009). Nesse sentido, convém salientar a importância da coerência das ações em todos os níveis da esfera pública. Assim, quando lideranças políticas estão associadas a situações de éticas reprováveis, como conluíus, conchavos, corrupções, tão comumente vistas nos noticiários, parece ser um esforço árduo conseguir estabelecer uma CO que prime pela efetividade das ações públicas. Para transformar realidades degradantes como essas, é necessário trabalhar valores como transparência, efetividade inovação e romper com padrões reativos, tornando a organização e sua CO mais envolvente e consistente com as demandas da sociedade.

2.2 O Estado brasileiro

Na literatura acadêmica, são apresentados alguns modelos que caracterizariam a gestão pública brasileira ao longo de sua história, marcando diferentes formas de atuação do Estado. O primeiro que pode ser citado, é o modelo patrimonialista, caracterizado pelo uso do estado para atender interesses particulares. Um segundo modelo seria o burocrático, calcado na burocracia de Weber e que procura atingir a eficiência através de normatizações e padrões de atendimentos rigidamente formulados. Pode ser citado, também, o modelo conhecido como administração gerencial ou Nova Gestão Pública-NGP, que, adotando conceitos e processos oriundos da iniciativa privada, busca estruturar e gerir a administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia, competitividade e flexibilização.

Os modelos apresentados, refletem, em grande medida, as orientações e entendimentos produzidos pela alta gestão do governo, buscando incorporar iniciativas que refletem em grande parte valores ideológicos e administrativos que estão vinculados ao modelo de Estado que se pretende implantar. Por exemplo, para Dasso Júnior (2014), a NGP apresenta caráter ultraliberal. Em geral, podemos estabelecer a atual administração pública num processo de transição entre o segundo e o terceiro modelo apresentados acima, em que cada organização teria distintos níveis de desenvolvimento com vistas ao gerencialismo, sem, no entanto, afastar a possibilidade de que organizações ainda atenderem aos pressupostos do modelo paternalista.

Na história recente, pode-se distinguir alguns importantes momentos de impacto no serviço público federal. Destaca-se, primeiramente, a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB (Brasil, 1988), também conhecida como “Constituição Cidadã”, que assimilou muitos avanços na garantia de direitos e na consolidação de um Estado Democrático voltado para a cidadania e a dignidade, pavimentando e promulgando o Regime Jurídico Único - RJU através da Lei nº 8.112/90 (Brasil, 1990). A CRFB de 1988, em seu Art. 37, apresentou os princípios que deveriam reger a administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade.

A CRFB de 1988, também previu a estabilidade no serviço público e transformou empregados públicos em servidores. Assim, muitos trabalhadores da União, mesmo que estivessem sob o regime CLT, com a nova CRFB e mais especificamente com o RJU, se tornaram servidores públicos a partir de 12 de dezembro de 1990, com a promulgação da Lei nº 8.112/90, impactando a cultura e a disciplina organizacionais pelas décadas seguintes e que acabou, num primeiro momento, por inchar o quadro de servidores federais, reduzindo a capacidade do Estado realizar o ingresso de novos servidores federais na década seguinte.

No Governo de Fernando Henrique Cardoso, buscando acompanhar um movimento modernizante do serviço público em países de economia central (Silva & Fadul, 2010) e com forte inclinação liberal, foi instituído, em 1995, o Ministério da Administração e Reforma do Estado -MARE, sob o comando do Ministro Bresser Pereira (Brasil, 1995-A). A conta da década perdida e do descontrole das contas públicas chegavam e era necessário remodelar o Estado, buscando adequar sua missão e se aproximar das demandas de uma sociedade cada vez mais crítica, atendida e empoderada. É nessa época, que a CF foi

acrescida de mais um princípio para a Administração Pública: a eficiência.

Em 1998 foi promulgada a primeira das recentes reformas da previdência no serviço público, através da Emenda Constitucional - EC nº 20 (Brasil, 1998). Em 2003, a EC nº 41, entre outras providências, acabou com a paridade (pagamento aos servidores aposentados na mesma forma que os ativos) (Brasil, 2003). Em 2012, com a criação do Funpresp (Previdência Complementar do serviço público), os servidores federais passaram a ter suas aposentadorias e pensões submetidas ao teto da previdência do INSS (Brasil, 2012). E em 2019, com a EC nº 103, acabou com a aposentadoria por idade (Brasil, 2019). Assim, o que se percebe é que desde a promulgação do RJU de 1990, diversos direitos e benefícios dos servidores federais foram sendo suprimidos, igualando-os, cada vez mais, aos trabalhadores da iniciativa privada.

E as multiplicidades de demandas sociais atendidas, de contextos políticos e de gestão, de maneiras de atuação encontradas no serviço público federal e as dificuldades para o governo comandar uma estrutura tão grande e capilarizada são razões bastante fortes para explicar a importante diferenciação do trabalho prescrito ao trabalho realizado, questão de aspecto central no estudo da Psicodinâmica do Trabalho – PDT. Segundo Wisner (1987, pp 75-78), entre os principais elementos do trabalho que explicariam a distância entre o trabalho real e o prescrito seriam sistemas pouco estáveis e acasos da organização, situações, em geral, típicas no serviço público.

Podemos exemplificar essa complexidade através da questão do controle de frequência no setor público federal. Em 1995, o Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, já previa a possibilidade de controle eletrônico de frequência para o servidor federal (Brasil, 1995-B) e em 1996, com o Decreto nº 1.867, de 17 de abril de 1996, foi determinado que o registro de assiduidade e pontualidade dos servidores públicos federais seria realizado mediante controle eletrônico de ponto, definindo um prazo de 6 (seis) meses para a implantação desse controle em todas as capitais e DF (Brasil, 1996). Salienta-se que essas determinações estavam nos auspícios da implantação da NGP no Brasil, na esteira do MARE. Mas, ainda que muitos órgãos tenham adotado medidas isoladas para atender ao Decreto nº 1.867/96, somente em 2018, com a implantação do Sistema de Registro Eletrônico de Frequência – SISREF através da Instrução Normativa nº 2, de 12 de setembro de 2018 (Brasil, 2018-A) e da Orientação normativa Nº 2, de 16 de outubro de 2018 (Brasil, 2018-B), de fato esse controle eletrônico foi implantado de forma disseminada no serviço público federal. Um ínterim de mais de 12 anos, para que uma determinação de 1996 fosse acolhida. Digno de nota é que essa determinação passou a ser dispensada nos dias de trabalho remoto quando o órgão e o servidor aderir ao Programa de Gestão.

2.3 Teletrabalho no Serviço Público Federal em tempos de pandemia

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde - OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus, o que impactaria a sociedade globalmente e de forma muito marcante nos anos seguintes. Diante desse desafio, com a pandemia da Covid 19 e a estratégia de saúde pública de adotar medidas como o isolamento e o distanciamento social com vistas a refrear a disseminação da doença, as organizações empreenderam esforços para transferir as ocupações de seus colaboradores para formas virtuais, impactando na forma de realizar os trabalhos e nas relações organizacionais.

Para os servidores da União, alguns dispositivos normativos entraram em vigor, em especial, as Instruções Normativas da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia nº 19 e 21/2020, respectivamente de 12 e de 16 de março de 2020, que facultaria ao Ministro de Estado ou à autoridade máxima da entidade, a adoção de regime de jornada em trabalho remoto, total ou parcial, com vistas à prevenção, cautela e redução da transmissibilidade da Covid-19 (Brasil, 2020-A e 2020-B). Desta forma, os órgãos e entidades, em caráter emergencial, e sem o devido preparo de aspectos tecnológicos, de capacitação, gerenciais, estratégicos, foram impingidos para a adoção do trabalho remoto. Possibilitando, para muitas organizações e servidores, uma primeira experiência com o trabalho remoto.

Embora diversas iniciativas de adoção do trabalho remoto já tivessem sido adotadas há mais tempo, tanto na esfera privada quanto na esfera pública, com a pandemia da Covid 19 essa experiência foi difundida com escala global, tendo sido adotada nas mais diferentes organizações, alterando as condições de trabalho e produção em diversos postos de trabalho, de forma emergencial e num curto espaço de tempo. Segundo Ministério da Economia (Brasil, 2020, pp. 127) 62% da força de trabalho no âmbito do Ministério da Economia estavam atuando em teletrabalho em agosto de 2020.

Conceitualmente, a ENAP (2020) define o teletrabalho ou trabalho remoto como “modalidade de trabalho que é exercida longe do ambiente formal, praticada à distância, por meio de recursos tecnológicos e de comunicação adequados”. E para implantação e suporte dessa iniciativa, a ENAP se articulou com outras organizações públicas para oferecerem diversos cursos à distância, alterando a forma em que boa parte dos cursos síncronos eram realizados e passaram a serem oferecidos à distância, possibilitando que milhares de servidores pudessem realizar capacitações de forma remota, sendo dada especial atenção para conhecimentos ligados ao teletrabalho.

E o teletrabalho na esfera pública, embora já previsto pela legislação, tinha abrangência ainda limitada antes da pandemia, mas com a urgência de saúde, em pouco tempo, diversas iniciativas com vistas ao teletrabalho foram adotadas, iniciativas que levariam anos para serem concretizadas em situações não emergenciais. E, passadas os momentos mais críticos de contaminação até o momento, muitas organizações públicas têm adotado medidas para continuarem a utilizar o teletrabalho, mais especificamente, com vistas a adoção do Programa de Gestão definido pela Instrução Normativa nº 65, de 30 de julho de 2020, e que dispõe sobre o teletrabalho no âmbito do Poder Executivo Federal (Brasil, 2020-D).

3. Resultados e Discussão

Como visto, o movimento da administração gerencial defende uma maior flexibilização com vistas a melhorar a eficiência, a eficácia e a competitividade do Estado com foco nos resultados e com vistas atender as demandas da sociedade. E o teletrabalho pode contribuir para o aprofundamento da NGP. Afinal, conforme consta no instrumento normativo que disciplina o Programa de Gestão e o Teletrabalho, estariam entre os objetivos a serem alcançados pelo programa de gestão:

- I - promover a gestão da produtividade e da qualidade das entregas dos participantes;
- II - contribuir com a redução de custos no poder público;
- III - atrair e manter novos talentos;
- IV - contribuir para a motivação e o comprometimento dos participantes com os objetivos da Instituição;
- V - estimular o desenvolvimento do trabalho criativo, da inovação e da cultura de governo digital;
- VI - melhorar a qualidade de vida dos participantes;
- VII - gerar e implementar mecanismos de avaliação e alocação de recursos; e
- VIII - promover a cultura orientada a resultados, com foco no incremento da eficiência e da efetividade dos serviços prestados à sociedade. (Brasil, 2020-D)

Teríamos, portanto, uma ferramenta bastante aderente com os princípios e ideais da NGP.

No entanto, os objetivos descritos acima podem não ser percebidos da mesma forma. Para alguns autores, tais objetivos poderiam não representar somente os benefícios que são defendidos pelo governo. Muniz (2021) considera que o Programa de Gestão estaria associado a uma maior exploração e a desumanização do trabalho. E talvez as observações de Oliveira (2017) sejam justamente nesse sentido, questões apresentadas como aumento de ansiedade e do estresse, a falta do tempo realmente livre e utilização de horas extras, prolongamento da jornada, a utilização de móveis e ambientes improvisados

e não ergonomicamente adequados, o sentimento de solidão e o potencial risco de tornarem-se invisíveis frente a supervisão ou aos seus pares, embaralhamento entre as esferas da vida pessoal e do trabalho, dificuldade de se “desconectar”, ampliação do trabalho doméstico, dificuldades de se estabelecer fronteiras entre o trabalho e a família e o lar, e tudo isso sobre uma lógica e um discurso que transfere a responsabilidade dos trabalhadores por esses “inconvenientes”, afinal, com o teletrabalho, a gestão dessas situações lhe foi automaticamente designada e passam a ser invisíveis para a organização. Cabe destacar também, o trabalho de Fernandes e Passos (2021) que aponta que a predominância do estilo gerencialista é fator de risco para a saúde para os servidores, ao passo que a interação com colegas de trabalho é fator positivo para a saúde.

Assim, dois aspectos importantes caberiam ser destacados dos normativos do Programa de Gestão, o primeiro, relacionado com o dispositivo que transfere ao servidor em teletrabalho, a responsabilidades por providenciar as estruturas física e tecnológica necessárias, inclusive os custos de internet, energia elétrica e telefone. Outro aspecto, refere-se a carga ou sobrecarga sobre o chefe imediato que passa a ter mais atribuições e maiores dificuldades com a gestão da equipe à distância. (Brasil, 2020-D).

Também é importante considerar a transferência e internalização da CO quando do ingresso de novos servidores nas organizações em regime de teletrabalho. Essa questão inclusive é aspecto tratado em material instrucional disponível no site do Programa de Gestão (Brasil, 2022) acerca do que se propõe em questão de *Onboarding* (integração de servidores) em PGD. Numa convivência remota é natural que certas vivências e valores acabem deixando de existir na CO e outras experiências conformem uma cultura remota da organização.

As iniciativas para adoção do Programa de Gestão são responsabilidades da alta administração de cada órgão postulante, numa decisão *top-down*, mas que facultam ao servidor sua adesão ao teletrabalho. As justificativas alegadas para o teletrabalho normalmente defendem as reduções de custos com custeio, a maior autonomia para gerir o tempo dos servidores, evitar custos e perdas de tempo com deslocamentos diários, promover a cultura orientada a resultados e ampliação da produtividade, com foco no incremento da eficiência e da efetividade na prestação de serviço. Mas além desses benefícios, existem questões que precisam ser problematizadas para a melhor adequação do teletrabalho no serviço público pois envolvem mudanças culturais e organizacionais multidimensionais.

Em pesquisas recentes sobre o teletrabalho foi verificado um aumento de horas diárias trabalhadas e de dias trabalhados semanalmente com o teletrabalho, o maior ritmo de trabalho e pior qualidade, a ampliação dos custos do trabalhador, apresentando dificuldades relacionadas a falta de contato com os pares, maiores interrupções e dificuldade em separar a vida familiar da atividade profissional. Tendo sido apontadas as seguintes vantagens do teletrabalho: flexibilidade de horários, ausência de deslocamentos, e menor preocupação com a aparência (Bridi et al., 2020; ASSUFRGS, 2021).

Entendemos, assim, que a divergência dos discursos apresentados, parece ecoar a diferenciação da racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva, como evocada por Ramos (1989). Desta forma, por um lado, gerencia-se comportamentos, por outro, ações. Quando o trabalhador se submete ou é submetido a racionalidade instrumental da organização, um quê de liberdade se lhe é tirada, da mesma forma, a racionalidade funcional retira a legitimidade de uma suposta ciência administrativa pois nessa estaria ausente o necessário contraditório. Assimilar e transferir para o centro determinante das organizações a dimensão humana, substantiva, parece ser um caminho coerente na construção de CO perenes e transformadoras e organizações públicas coerentes e sólidas, mas que se requer esforço adicional para emergir distintos sentimentos e sentidos que o trabalho e a organização remetem (Lelles, 2012).

E o ambiente virtual não parece ser o ambiente mais acolhedor para manifestação desses sentimentos e sentidos. Afinal, as relações virtuais têm sido descritas, muitas vezes, como relações superficiais e artificiais, muitas vezes incapazes de solucionar sentimentos de vazio e de solidão (Fernandes & Passos, 2021). Cabe destacar, os achados de Junges *et al.* (2021), que apontam para a importância do suporte organizacional sobre o engajamento no teletrabalho. Assim, a estruturação de uma

CO pró-ativa passa por desafios que não podem ser menosprezados e alheios à organização. O conhecimento e o reconhecimento da importância do humano, do engajamento sincero, da motivação autêntica e de pertencimento precisam ser revalorizados nas experiências do dia a dia e as organizações precisam encontrar o ambiente mais propício para isso.

4. Considerações Finais

Ainda muito incipiente no serviço público, o teletrabalho possui potencial para transformar a atuação do Estado, mas para isso deve haver bastante direcionamento, articulação para atingir os desafios. A CO cumpre um importante papel, uma vez que ela pode apoiar a construção de uma rede de apoio para os servidores enfrentarem juntos os desafios do teletrabalho, ainda que de forma virtual, propondo uma maior integração das equipes em torno dos valores primordiais da instituição, os resultados desejados e a integridade dos trabalhadores.

As mudanças trazidas pelo trabalho remoto traduzem inevitáveis tensões no campo do trabalhador, ampliando suas responsabilidades (despesas e manutenção com posto de trabalho), virtualização de relacionamentos, utilização e aprendizado em novas tecnologias, trazendo dimensões até então desconhecidas para a maioria dos servidores e organizações. Se por um lado, o trabalho remoto permite o alcance das metas e resultados institucionais, é importante que as organizações ofereçam o devido suporte para que os trabalhadores não se vejam assoberbados de atribuições. O mundo virtual também é um mundo de superficialidades, em que os sentimentos são acobertados, o que dificulta a criação de vínculos mais estáveis e significativos.

São observados discursos conflituosos a respeito do teletrabalho, de um lado, pelo aspecto instrumental e com vistas aos objetivos organizacionais, é desenhado um ambiente organizacional colorido, flexível e atuante, propício à criatividade e às transformações modernizantes, com aumento da produtividade, redução de custos e obtenção de resultados, capazes superar as mazelas dos modelos paternalistas e burocráticos, alcançando com abrangência sem precedentes a NGP. Por outro lado, apresenta-se um mundo solitário e sem apoio, em que a natureza humana se vê isolada num mundo virtual, sem eco e sem brilho. Cujo sofrimento e adoecimento passa a ser responsabilidade do trabalhador.

Entre um mundo e outro, as organizações, principalmente as públicas (afinal sua missão primordial está ligada ao bem-estar da sociedade), necessitam encontrar um ponto de equilíbrio e uma chance para um desenvolvimento da sociedade pautado no humano e em seus valores mais dignos, e essa construção passa por estabelecer uma CO coerente com tais objetivos.

Como sugestões para novos estudos sugere-se realização de pesquisas e questionários com os servidores com vistas a obter a percepção dos mesmos em relação aspectos positivos e negativos do teletrabalho, realização de estudos que apontem o quantitativo e o perfil de servidores que aderiram ao teletrabalho, acompanhar eventuais mudanças regulatórias no âmbito do governo federal, bem como estudos comparativos do teletrabalho entre as diferentes esferas, os diferentes poderes e entre diferentes órgãos públicos.

Referências

- ASSUFRGS. (2021). *Em pesquisa, 61% dos TAEs afirmam que custos do trabalho remoto são maiores que o presencial*. <https://www.assufrgs.org.br/2021/08/06/em-pesquisa-61-dos-taes-afirmam-que-custos-do-trabalho-remoto-sao-maiores-que-o-presencial/>
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (1990). *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*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm
- Brasil. (1995-A) *Decreto nº 1.526, de 20 de junho de 1995. Cria a Câmara da Reforma do Estado, do Conselho de Governo, e dá outras providências*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1526.htm
- Brasil. (1995-B). *Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995. Dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, e dá outras providências*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1590.htm

- Brasil. (1996). *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 providências.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1590.htm
- Brasil. (1998). *Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm
- Brasil. (2003). *Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm
- Brasil. (2012). *Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm
- Brasil. (2018-A). *Instrução Normativa nº 2, de 12 de setembro de 2018. Estabelece orientação, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec, quanto à jornada de trabalho de que trata o art. 19 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, regulamentado pelo Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995 e pelo Decreto nº 1.867, de 17 de abril de 1996, que dispõem sobre o controle de frequência, a compatibilidade de horários na acumulação remunerada de cargos, empregos e funções, aplicáveis aos servidores públicos, em exercício nos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.* <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/09/2018&jornal=515&pagina=100>
- Brasil. (2018-B). *Orientação Normativa nº 2, de 16 de outubro de 2018. Estabelece, de forma complementar, os procedimentos para a utilização do Sistema de Registro Eletrônico de Frequência - SISREF.* <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=17/10/2018&jornal=515&pagina=124>
- Brasil. (2019). *Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm
- Brasil. (2020-A). *Instrução Normativa nº 19, de 12 de março de 2020. Estabelece orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, quanto às medidas de proteção para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/IN19-20-me.htm
- Brasil. (2020-B). *Instrução Normativa nº 21, de 16 de março de 2020. Altera a Instrução Normativa nº 19, de 12 de março de 2020, que estabelece orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, quanto às medidas de proteção para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/IN/IN-21-20-SGDP.htm
- Brasil. (2020-C). *Ministério da Economia. Relatório de Gestão 2020.* https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/rgi_2020.pdf
- Brasil. (2020-D). *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 de Programa de Gestão.* <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-65-de-30-de-julho-de-2020-269669395>
- Brasil. (2022). *Onboarding (integração de servidores) em PGD. Brasília: Site do Servidor, versão de 09/02/2022.* <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/onboarding>
- Bridi, M. A.; Bohler, F. R. & Zanoni, A. P. (2020). *Relatório Técnico da Pesquisa: O trabalho remoto/home-office no contexto da pandemia Covid-19.* https://www.eco.unicamp.br/remir/images/Artigos_2020/RELATRIO_DE_DIVULGAO_DA_PESQUISA_SOBRE_O_TRABALHO_REMOTO.pdf
- Chiavenato, I. (2010). *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações.* - 3.ed. - Rio de Janeiro: Elsevier.
- Dasso Junior, A. E.. (2014) Nova Gestão Pública (NGP): a Teoria de Administração Pública do Estado Ultraliberal. *XXIII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito no Brasil (CONPEDI)* <https://docplayer.com.br/19324106-Nova-gestao-publica-ngp-a-teoria-de-administracao-publica-do-estado-ultraliberal.html>
- ENAP, Escola Nacional de Administração Pública. (2020). *Noções básicas do Trabalho Remoto.* EV.G. <https://www.escolavirtual.gov.br/>
- Fernandes, A. P. F. C. & Passos, J. P. (2021). Avaliação dos riscos psicossociais no ambiente de trabalho: Contribuições para a saúde do servidor público federal. *Research, Society and Development.* 10(7), e57010716901. DOI: 10.33448/rsd-v10i7.16901. <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/16901>
- Fleury, M. T. L., Fischer, R. M. (1996). *Cultura e Poder nas Organizações.* Atlas.
- Junges, V. de C. .; Schuch, C. O. S. .; Becker, R. G. .; Klein, L. L. .; Vieira, K. M. .; Campos, S. A. P. de . (2021) Engajamento docente na Pandemia da COVID-19: a influência do suporte organizacional. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 10, n. 15, p. e520101521791, 2021. DOI: 10.33448/rsd-v10i15.21791. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/21791>.
- Lelles, S. L. C. (2012). *Negociação coletiva e Saúde do trabalhador no Serviço Público.* UFRGS <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/61836>
- Muniz, R. (2021). *A desumanidade do Teletrabalho.* Assufrgs. <https://www.assufrgs.org.br/2021/08/06/a-desumanidade-do-teletrabalho-por-rui-muniz/>
- Oliveira, D. R. (2017). *Do fim do trabalho ao trabalho sem fim: o trabalho e a vida dos trabalhadores digitais em Home Office.* UFScar. https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/10792/TESE_OLIVEIRA_DANIELA%20RIBEIRO.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Peçanha, D. L. N. (2009). *Cultura organizacional e saúde: contribuições da psicodinâmica do trabalho*. Bol. http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-711X2009000200010&lng=pt&nrm=iso

Ramos, A. G. R. (1989). *A Nova Ciência das Organizações: Uma Reconceitualização da Riqueza das Nações*. FGV.

Silva, L. P. D., & Fadul, É. (2010). *A produção científica sobre cultura organizacional em organizações públicas no período de 1997 a 2007: um convite à reflexão*. Revista de Administração Contemporânea, 14, 651-669.

Wisner, A. (1987) *Por dentro do trabalho: ergonomia, método e técnica*. FTD- Oboré.

UNESP - Biblioteca Prof Paulo de Carvalho Mattos. (2015) *Tipos de revisão de literatura*. Disponível em: <https://www.fca.unesp.br/Home/Biblioteca/tipos-de-revisao-de-literatura.pdf>.