

# iscte

INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

## **A Implementação do Teletrabalho na Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul**

Gabriela Ubal Nunes

Mestrado em Administração Pública,

Orientador :  
Doutor João Salis Gomes, Professor Associado  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2022



SOCIOLOGIA  
E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

## **A Implementação do Teletrabalho na Administração Pública do Estado d Rio Grande do Sul**

Gabriela Ubal Nunes

Mestrado em Administração Pública,

Orientador :  
Doutor João Salis Gomes, Professor Associado  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2022

*À minha avó (in memoriam), minha primeira professora.*

## *Agradecimentos*

Agradeço por ter estado no lugar certo e no momento certo, que fizeram com que as condições ideais se formasse e me permitissem estar onde estou, chegar onde cheguei. Alguns chamam de destino, providência, sorte ou até mesmo acaso. Eu prefiro acreditar em coragem, esperança e determinação.

Agradeço à minha família, que sempre incentivou e apoiou as minhas decisões, em especial à minha mãe, que fica sempre muito feliz a passo que eu alcance.

Agradeço aos meus amigos, aos amigos de longa data, que mesmo longe, sempre enviaram palavras ou pensamentos de afeto e de incentivo, e aos novos amigos, que dão sentido à palavra solidariedade.

Agradeço aos colegas, à chefe do DMC, à diretora do DECAP, ao subsecretário da SUPLAN e ao secretário da SPGG, secretaria da qual faço, por permitirem meu afastamento, inicialmente sob a forma de licença, e atualmente sob teletrabalho integral, a fim de cursar e concluir o presente mestrado.

Agradeço aos funcionários do ISCTE, em especial aos da Secretaria de Escola de Políticas Públicas, pela gentileza e presteza com que tratam das questões burocráticas.

Agradeço a todos os professores do ISCTE, pela atenção e partilha de conhecimento, e especialmente ao meu orientador, Dr. João Salis Gomes, por conduzir este trabalho com todo seu conhecimento, com seu olhar crítico, paciência e benevolência.

E por último, e não menos importante, pelo contrário, agradeço àqueles que têm sido os meus companheiros nas rotinas diárias de estudo e de trabalho, *habib* Hassan, meu maior incentivador, meu “porto seguro”, meu companheiro de vida e aos nossos queridos felinos, Floki e Fred.

## Resumo

O teletrabalho é uma modalidade laboral que implica necessariamente a execução de suas atividades fora da instituição e é realizado por meio de ferramentas tecnológicas, notadamente a internet. Com os avanços da revolução digital e a necessidade de diminuir custos e aumentar a produtividade, o teletrabalho foi uma solução providencial em diversos setores. Na administração pública, sobretudo em alguns órgãos da administração federal, o trabalho remoto já era empregado há alguns anos, mas no âmbito dos Estados, em particular no Estado do Rio Grande do Sul, só foi implantado em 2020, como uma estratégia de enfrentamento e combate à pandemia de Covid-19. E só no ano de 2022 foi instituído como uma política permanente de gestão, através da publicação do Decreto nº 56.536/2022. Atualmente, passadas as fases de abalo inicial provocado pela pandemia e de adaptação compulsória ao novo sistema, após finalmente ter sido regulamentado, o teletrabalho sofreu um arrefecimento considerável, contando com um número reduzido de servidores nessa modalidade, apesar das vantagens que podem ser proporcionadas. Este trabalho tem o objetivo de contribuir com a Administração Pública Estadual no sentido de avaliar a implementação do teletrabalho e auxiliar os gestores a encontrar soluções para eventuais dificuldades que possam vir a ocorrer.

**Palavras chaves:** Administração pública, servidores públicos, teletrabalho, Estado do Rio Grande do Sul.

## **Abstract**

*Remote online working arrangements (teleworking) imply carrying out part or all job-related duties from outside the employing institution premises by the means of technological tools including computers, phones and mainly thanks to an internet connection. With the advances of the digital revolution and the everlasting urge to reduce costs through increased productivity, the development of online jobs already proved to be a “providential solution” for many economic, educational and social sectors of activity. In the public administration, especially for some bodies of the federal one, remote work has already been used for some years by Brazilian states. However, it was implemented significantly only by 2020 as a strategy to tackle the Covid-19 pandemic restrictions, in particular in Rio Grande do Sul. In 2022 it was instituted as a permanent work arrangement and management policy, through the publication of Decree nº 56.536/2022. Following the initial shock caused by the pandemic, the necessary adaptation to the new system, and after finally being properly regulated, teleworking is currently experiencing a significant slowdown, We observe a reduced number of civil servants in this work arrangement, despite the obvious advantages. The purpose of this dissertation is to contribute to the State Public Administration evaluation and execution of telework as well as to help managers overcome potential implementation difficulties.*

**Keywords:** *Public administration, civil servants, teleworking, State of Rio Grande do Sul.*

Resumo.....	i
Abstract.....	ii
Índice.....	iii
Glossário de Siglas.....	iv
Glossário da Legislação .....	v
Introdução.....	1
1 . A Administração Pública Brasileira.....	3
1.1. Evolução da Administração Pública Brasileira.....	3
1.2. Contexto Atual.....	4
1.3. A Administração Pública no Estado do Rio Grande do Sul.....	4
1.3.1. Organização atual.....	5
1.3.2. A Composição do Governo.....	6
2. Os Servidores Públicos.....	7
2.1. Conceito.....	7
2.2. Classificação.....	8
2.3. Cargos e Funções.....	10
2.3.1 Classificação dos Cargos.....	11
2.4. Regime Jurídico Único.....	12
2.5. O Panorama atual dos servidores públicos do Estado do Rio Grande do Sul.....	13
3. O Teletrabalho.....	14
3.1. Conceito.....	14
3.2. O surgimento do teletrabalho.....	16
3.3. Modalidades de teletrabalho.....	18
3.4. O Teletrabalho no Brasil.....	19
3.5.O Teletrabalho na Administração Pública.....	20
3.6. Vantagens e desvantagens do teletrabalho.....	23
3.6.1. Vantagens do teletrabalho.....	23
3.6.2. Desvantagens do teletrabalho.....	27
4. O teletrabalho na Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul.....	29
4.1. O teletrabalho durante a pandemia de Covid-19.....	30
4.2. A regulamentação do teletrabalho.....	33

4.2.1. Fase de estudo e sondagem “a priori” .....	34
4.2.2. Construção do Decreto nº 56.536/2022.....	36
4.2.3. Principais características do Decreto.....	38
Considerações Finais.....	40
Referência Bibliográficas.....	44
Anexo A - Contextualização Histórica da Administração Pública Brasileira.....	49
Anexo B – Contextualização Histórica da Administração Pública no Estado do Rio Grande do Sul.....	52
Anexo C – Competências da chefia e do servidor no Plano de Trabalho.....	54
Anexo D – A Regulamentação específica – Instrução Normativa.....	55
Anexo E – O Plano de Trabalho e o controle da produtividade e efetividade.....	56
<u>Lista de Quadros</u>	
Quadro dos perfil dos servidores públicos do Estado RS.....	57
Quadro de eventos e legislação sobre teletrabalho na pandemia de Covid-19.....	58
Quadro de atividades durante a pandemia Covid-19.....	59
<u>Lista de Figuras</u>	
Mapa estratégico do Governo Estado RS.....	60
Pesquisa sobre o teletrabalho durante a pandemia.....	61
Etapas de Adesão.....	61
Radiografia do teletrabalho.....	62
Etapas do Plano de trabalho.....	62
Fluxo da Prestação de Contas e Avaliação.....	63
<u>Lista de Gráficos:</u>	
Comparativo de despesas- SEFAZ/RS.....	63

## **Glossário de Siglas**

AP – Administração Pública

RS – Rio Grande do Sul

CF – Constituição federal

CE – Constituição Estadual

IN – Instrução Normativa

GT – Grupo de Trabalho

NPM – New Public Management

RHE- Recursos Humanos do Estado

CLT- Consolidação das Leis Trabalhistas

RJU – Regime Jurídico único

OIT- Organização Internacional do Trabalho

TIC – Tecnologias de Informação e comunicações

TCU – Tribunal de Contas da União

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

TST – Tribunal Superior do Trabalho

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

RBF – Receita Federal do Brasil

CGU – Controladoria-Geral da União

PGD – Programa de Gestão de Demandas

PGE – Procuradoria-Geral do Estado

DASP – Departamento de Administração do Setor Público

CAGE – Controladoria e Auditoria-Geral do Estado

SPGG – Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

CSJT – Conselho Superior de Justiça do Trabalho

CAFF – centro Administrativo Fernando Ferrari

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios

SUGEP – Subsecretaria de Gestão de Pessoa

SEFAZ – Secretaria da fazenda

SERFI – secretaria Extraordinária de Relações Federativas e Internacionais

SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados

SOBRATT - Sociedade Brasileira de Teletrabalho e Teleatividades.

PROCERGS – Companhia Estadual de Processamento de Dados.

## **Glossário de legislação**

### Legislação Federal:

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Emenda Constitucional nº 19/1988 – reforma administrativa.

Emenda Constitucional nº 18/1998 – sobre servidores públicos militares.

Decreto-lei nº 5.452/1943 – Consolidação das Leis Trabalhistas.

Decreto-lei nº 200/1967 – Organização da administração federal e regras para reforma administrativa.

Lei nº 8.112/1990 – Estatuto dos Servidores Públicos Federais.

Lei nº 8.492/1992 – Lei de Improbidade Administrativa.

Lei nº 8.745/1993 – sobre trabalhadores temporários.

Lei nº 52.511/2011 – normatização do teletrabalho em âmbito privado.

Lei nº 13.467/2017 – Lei da Reforma Trabalhista.

Medida Provisória nº 927/2020 – medidas trabalhistas para o enfrentamento da pandemia de Covid-19

Medida Provisória nº 1.046/2021 – medidas trabalhistas que poderá ser adotadas pelos empregadores em razão da pandemia de Covid-19.

### Legislação estadual:

Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1989.

Lei Complementar nº 10.098/1994 - Estatuto e Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis do Rio Grande do Sul

Lei Complementar nº 10.990/1997 – Estatuto dos Militares Estaduais.

Lei Complementar nº 15.595/2021 – Estrutura a administração pública.

Lei nº 7.366/1980 – Estatuto da Polícia Civil do Rio Grande do Sul.

Lei nº 14.733/2015 – Estrutura a administração pública.

Decreto nº 5.969/1935 – cria a Secretaria de Negócios e da Educação.

Decreto nº 5.970/1935 – cria a Secretaria de Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio.

Decreto nº 55.115/2020 – medidas temporárias de prevenção à pandemia de Covid-19.

Decreto nº 55.118/2020 – medidas complementares de prevenção à pandemia de Covid-19.

Decreto nº 55.240/2021 – sistema estadual de avisos, alertas e ações de prevenção à pandemia de Covid-19.

Decreto nº 55.882/2021 – sistema de avisos, alertas e ações de prevenção à pandemia de Covid-19.

Decreto nº 55.474/2022 – reitera o estado de calamidade no Estado.

Decreto nº 56.536/2022 – regulamentação do teletrabalho na administração pública.

.

## Introdução

O presente trabalho tem como tema principal a implementação do teletrabalho na Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Cabe fazer a referência de que inicialmente o trabalho estava centrado em outro tema, que foi alterado para que a pesquisa atual pudesse vir a contribuir com o as mudanças que vêm sendo adotadas na Administração Pública daquele Estado, especialmente após o advento da pandemia de Covid-19. Refiro também que a escolha do presente tema está relacionada ao especial interesse que tenho na questão, por ser servidora pública efetiva da administração estadual do Rio Grande do Sul, por estar exercendo a modalidade de teletrabalho, por conhecer minimamente a estrutura e a cultura organizacional da administração pública estadual, e por acreditar no potencial das pessoas envolvidas no processo e no potencial transformativo que a inovação do teletrabalho pode proporcionar.

A estratégia da pesquisa foi a de revisão bibliográfica, baseada em autores de referência nas áreas abordadas, história do Brasil, história do Rio Grande do Sul, direito administrativo, administração pública, gestão pública, bem como a análise de legislação, desde as Constituições Federal e Estadual do Rio Grande do Sul, passando pelas normativas sobre as medidas de prevenção à pandemia de Covid-19, bem como da legislação específica sobre servidores, quadros funcionais e carreiras. Também foram importantes recursos de pesquisas sítios eletrônicos governamentais, sítios de organizações não-governamentais, artigos de revistas especializadas em Administração e Gestão Pública, Direito Administrativo e Direito do Trabalho. Considerando que por ser muito recente, e ainda não haver bibliografia sobre a pandemia e suas implicações, muitos dados e informações foram obtidos através de pesquisas na internet, onde foram encontrados artigos, estudos, ensaios e sondagens. Serviram também como fonte de informação matérias veiculadas na imprensa e outros eventos ocorridos em via digital, tais como *webinars* ou *podcasts*.

Para efeito de problema ou pergunta de investigação a questão central é saber como a administração pública do Estado do Rio Grande do Sul reagiu à adversidade provocada pela pandemia de Covid-19, no tocante às suas atividades laborais e corpo de servidores e como tratou a questão da implementação do teletrabalho no serviço público estadual.

Para enquadrar o estudo e obter resposta ao problema, a metodologia inclui o estudo teórico, em torno de quatro âmbitos de pesquisa geral: a administração pública brasileira, os servidores públicos, o teletrabalho e o teletrabalho na administração pública do Estado do Rio Grande do Sul. Essa configuração, em forma escalonada, foi adotada visando estabelecer a relação entre os fatos, que estão concatenados entre si, para no final extrair uma visão mais sistêmica do processo.

Em relação à sistematização, o trabalho está dividido da seguinte forma:

No capítulo 1, “ A Administração Pública Brasileira”, foram abordados a evolução, a contextualização histórica e o contexto atual da administração pública brasileira, genericamente, e da administração pública do Estado do Rio Grande do Sul, especificamente, contanto ainda com a organização administrativa atual e a composição do Governo pelo fato de que o conhecimento e entendimento do contexto histórico e sua evolução são extremamente importantes para que sejam compreendidas a situação e decisões atuais.

O capítulo 2, “ Os Servidores Públicos”, não tem o escopo de aprofundar o conhecimento sobre o tema, que é bastante amplo, complexo e mereceria uma análise mais elaboradas, porém o que neste capítulo foi tratado visa alicerçar o entendimento sobre os aspectos principais dessa categoria. Foram analisados os conceitos, que de antemão já se anuncia que variam na doutrina, foi considerado também o conceito legal, foi abordada a classificação geral e a divisão em cargos e funções e apresenta um tópico sobre o regime jurídico que ampara os servidores públicos, tanto no âmbito federal como nos estaduais, o regime jurídico único, e por fim foi traçado um panorama atual sobre a situação dos servidores públicos estaduais, seu quantitativo e principais características.

O capítulo 3, “ O Teletrabalho”, adentra na especialidade do teletrabalho, e tem como objetivo conhecer essa nova modalidade, traçando sua origem, seus conceitos, através das visões do ente privado, do ente público, da doutrina e da legislação, perpassa pelas diferentes modalidades e chega à fase da institucionalização no país, que ocorreu tanto em âmbito privado, através de uma medida provisória que permitiu a flexibilização trabalhista, como no âmbito público, adotado em diferentes momentos, por diferentes órgãos da administração pública federal. Finalizando o capítulo, foram elencadas as inúmeras vantagens e desvantagens do teletrabalho, baseadas em pesquisas e estudos nacionais ou internacionais.

O capítulo 4, “ O Teletrabalho na Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul”, tem a missão de demonstrar como ocorreu o processo de implementação do teletrabalho na administração pública gaúcha, porque ocorreu naquele momento específico, a dinâmica dos fatos até a regularização em forma de decreto e suas principais características. Portanto, foram referidos o teletrabalho na administração estadual durante o período da pandemia de Covid-19, a seguir o processo de regulamentação do teletrabalho, sua fase de estudos e sondagens e a construção do decreto, propriamente dita, bem como suas características principais. A regulamentação específica, através de instrução normativa e o plano de trabalho e as formas de controle da produtividade e efetividade foram também analisadas em tópicos distintos.

E para encerrar, as considerações finais fazem um resumo, percorrendo todos os aspectos tratados no trabalho, e concluem que o teletrabalho é que um instrumento de gestão que possui um grande potencial de desenvolvimento de pessoas, da capacidades, de desenvolvimento da própria organização e que pode trazer benefício a todos os entes envolvidos, aos servidores, à Administração Pública e à sociedade, só depende da maneira como é interpretado e gerido.

## 1 – A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

### 1.1 - Evolução da Administração Pública Brasileira

No Brasil, o moderno Estado administrativo foi estruturado nas décadas de 30 e 40, durante o governo da Era Vargas<sup>1</sup>, que promoveu a primeira reforma planejada no país. Tal modelo só foi substituído na década de 60, no período da ditadura militar, quando entrou em vigor um projeto desenvolvimentista. Note-se que ambas as reformas ocorreram em períodos de autoritarismo político. Com o processo de redemocratização, culminado na Constituição Federal de 1988, houve a tentativa de adaptar as antigas estruturas governamentais aos novos papéis, atores e demandas. Com isso, na década de 90 ocorreram significativas alterações no sentido de modernizar o aparato administrativo, promover eficiência e ao mesmo tempo diminuir custos.

---

<sup>1</sup> Getúlio Dornelles Vargas é considerado uma das figuras políticas mais importantes da história do Brasil. Exerceu vários cargos políticos, como deputado estadual, deputado federal, senador, governador de Estado, ministro da Fazenda, e foi Presidente da República por dois mandatos, de 1930 a 1945 e de 1951 a 1954. Seu governo, por ter sido longo e responsável por importantes reformas é conhecido também como “Era Vargas”.

Atualmente, o Estado brasileiro parece estar ainda a tentar encontrar o melhor modelo de gestão, mas o processo já foi iniciado, através de importantes conquistas ou reformas, que mesmo pontuais, já mostraram certos resultados.

Contextualização histórica, vide Anexo A, pág. 49.

## **1.2 -Contexto Atual**

Para Cavalcante (2020), governança democrática reconhece as mudanças institucionais e seus efeitos sobre a atuação da burocracia e o *policymaking* sob uma perspectiva mais dinâmica, pluralista e complexa. Nesse sentido, pressupõe internamente, num contexto de mudanças pós-reformas gerenciais, que os Estados busquem alterações nos arranjos institucionais em torno do desenvolvimento de dois tipos de capacidades estatais: capacidades técnicas (competências dos agentes do Estado para coordenar e levar adiante suas políticas) e capacidades políticas – habilidade dos agentes para expandir a articulação e a interlocução com diferentes atores sociais (Gomide e Pires, 2014).

Levando-se em consideração que as demandas atuais da sociedade são complexas e variadas e que o Estado precisa ser responsivo, tomemos como exemplo, no caso brasileiro, o surgimento dos movimentos sociais, que passaram a atuar como novos personagens nos cenários social e político, responsáveis por reivindicações e que cobram respostas dos entes públicos.

## **1.3- A Administração Pública no Estado do Rio Grande do Sul**

O Estado do Rio Grande do Sul possui a sua estrutura política e administrativa amparadas na Constituição Estadual, promulgada em 1989, no seguimento da nova ordem política instituída no país em 1988. Tem como princípios fundamentais a união indissolúvel de seu território, formado por municípios, e o respeito aos direitos individuais, coletivos, sociais e políticos, baseados na soberania popular, na liberdade, na igualdade, na ética, na autonomia política e administrativa (CE, Preâmbulo e art. 1º).

Contextualização histórica, vide Anexo B. pág.52.

### 1.3.1 – Organização atual.

A Constituição Federal é a balizadora da disposição político-administrativa da República Federativa do Brasil (art. 18), da organização da Administração Pública (art. 37) e da organização dos servidores públicos (art. 39). Em seu âmbito de competências determina e orienta os demais entes federativos, Estados, Distritos e Municípios, em suas respectivas organizações políticas e administrações.

No que tange à Administração Pública, Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>2</sup>, citando Renato Alessi, refere que a função política implica numa atividade de ordem superior, dirigida a determinar os fins da ação do Estado e assinalar as diretrizes para outras funções, buscando unidade da soberania estatal. Di Pietro complementa que tais atividades implicam a fixação de metas, diretrizes ou de planos governamentais, que, por sua vez, ficam a cargo dos órgãos governamentais ou do próprio Governo, e se concentram, em sua maioria, no Poder Executivo e em parte no Poder Legislativo.

A estrutura vigente da administração estadual foi instituída através da Lei nº 14.733 de 15 de setembro de 2015, e divide-se em Administração Direta, composta pelo Gabinete do Governador e pelas Secretarias de Estado e pela Administração Indireta, formada pelas autarquias, empresas públicas, fundações públicas e sociedades de economia mista. Entretanto, essa estrutura já sofreu algumas alterações, a primeira em 2019, por meio da Lei nº 15.246 de 02 de janeiro, para adequar-se ao governo que fora eleito, posteriormente foi alterada em 2021, pela lei Complementar nº 15.595 de 19 de janeiro e por último pela Lei Complementar nº 15.680 de 13 de agosto de 2021<sup>3</sup>.

Sendo assim, a administração direta do Estado do Rio Grande do Sul é dividida em órgãos que compõem a Governadoria, ou seja, aqueles com atribuições de governança e alta administração e as Secretarias de Estado, os órgãos executores de políticas setoriais. Fazem parte da Governadoria: Secretaria da Casa Civil, Procuradoria-Geral do Estado, Secretaria da Comunicação, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Casa Militar, Secretaria Extraordinária de Relações Federativas e Internacionais<sup>4</sup>. As

---

<sup>2</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, Motta, Fabrício, Ferraz, Luciano de Araújo. Servidores Públicos na Constituição de 1988, 2ª edição (2014). São Paulo: Atlas.

<sup>3</sup> Note-se que as duas últimas alterações foram feitas através de Leis Complementares, isto porque tais leis trataram de diversas matérias, dentre elas algumas que foram criadas por Lei Complementar, sendo assim as alterações subsequentes devem ser nessa mesma forma.

<sup>4</sup> A Secretaria Extraordinária de Relações Federativas e Internacionais/SERFI, tem a função de promover a articulação, encaminhamentos e acompanhamento de assuntos de interesse do Estado do RS e portanto está sediada em Brasília.

secretarias são as seguintes: Secretaria da Educação, Secretaria da Saúde, Secretaria da Segurança Pública, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Logística e Transportes, Secretaria de Obras e Habitação, Secretaria do Turismo, Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia, Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural, Secretaria do Esporte e Lazer, Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura, Secretaria do Trabalho, Emprego e Renda, Secretaria da Justiça, Sistema Penal e Socioeducativo, Secretaria da Igualdade, Cidadania e Direitos Humanos, Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Metropolitano e Secretaria da Cultura.

### 1.3.2 - A Composição do Governo.

Os Governos são os responsáveis pelo planejamento, implantação e execução das políticas públicas, com vistas a proporcionar aos cidadãos a garantia de seus direitos e o acesso aos serviços públicos. Lynn (1980), de forma mais abrangente, conceitua as políticas públicas como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir resultados específicos. Já para Peters (2006) política pública é o resultado das decisões que são tomadas, dos processos e programas desenvolvidos pelos governos para entregar serviços e influenciar a sociedade.

Portanto, os Governos, através de suas estruturas política e institucional e auxiliados por um corpo de agentes públicos, têm a função de implementar políticas públicas para suprir as necessidades das pessoas e da sociedade. Em âmbito estadual, os Governadores, auxiliados pelos Secretários de Estado (art. 82, II da CE) exercem a direção superior da administração estadual.

O atual Governo do Estado do Rio Grande do Sul, eleito para o período de 2019-2022, elegeu um plano de governo baseado em quatro eixos: estado sustentável, governança e gestão, sociedade com qualidade de vida e desenvolvimento empreendedor. O plano de governo funciona como um mapa estratégico a orientar as ações e recursos do governo para o que considera mais necessário. No eixo da governança e gestão estão incluídos a administração e gestão pública, os recursos humanos, o relacionamento do Governo entre si e dele com os indivíduos, e contam com os seguintes objetivos específicos: garantir o alinhamento estratégicos de todos os níveis de Governo, aprimorar os mecanismos de transparência, promover a articulação regional e a participação social, valorizar e desenvolver o servidor público e modernizar e desburocratizar os processos. Todavia, para que tais objetivos possam ser cumpridos eles devem ser traduzidos em metas específicas, em programas e projetos a serem executados pelos órgãos da administração direta ou indireta. Vide Figura 1, pág. 60

## 2 – OS SERVIDORES PÚBLICOS

A Constituição Federal dedica a Seção II aos servidores públicos, estabelecendo diretrizes básicas para a organização dos quadros de servidores nas diferentes instâncias administrativas. É importante também referir que após a promulgação da Constituição Federal de 1988, para a investidura em cargo ou emprego público, tornou-se obrigatória a aprovação em concurso público de provas, ou de provas e títulos (conforme a natureza e complexidade do cargo), acessível a todos os brasileiros e estrangeiros, na forma da lei. As constituições anteriores<sup>5</sup> previam, é bem verdade, a possibilidade de acesso aos cargos públicos para todos os brasileiros, no entanto, a admissão de recursos humanos, por meio de processos seletivos impessoais, segundo Rezende, estava longe de ser regra. Tal autor refere ainda que foi a Constituição de 1934 que impôs a obrigação de legislação infraconstitucional aos estados para elaboração específica de estatutos para os servidores públicos.

Mas foi a Constituição de 1988 que consagrou princípios, institutos como a estabilidade e alargou a exigência do concurso público também para os empregados públicos, ou seja, para todos aqueles que quisessem ingressar nas fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista, os quais são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. Convém aqui referir que a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, além de alterar o nome de “funcionários” para “servidores públicos”, introduziu o princípio da eficiência aos já consagrados princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade) e é esse princípio fundamenta e permite a exoneração do servidor público que não alcançar nível mínimo satisfatório durante o estágio probatório<sup>6</sup>.

### 2.1 – Conceito

Antes de adentrar no tema servidores públicos, suas características e como estão implicados em relação ao teletrabalho no contexto do Estado do Rio Grande do Sul, objeto deste trabalho, é conveniente partir de seu conceito.

---

<sup>5</sup> Foram sete as constituições do Brasil, que correspondem aos principais movimentos ou períodos da história política: Constituição de 1824, Brasil Império; Constituição de 1891, conhecido como período da Velha República; constituição de 1934, correspondente à Nova República; Constituição de 1937, Estado Novo; Constituição de 1946, era Vargas (assim denominada pela preponderância política do presidente Getúlio Vargas, que permaneceu no poder por 19 anos, de 1930 a 1945 e de 1951 a 1954); Constituição de 1967, regime militar e Constituição de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”.

<sup>6</sup> Antes da EC 19/1998 o estágio probatório era de 2 anos, após a EC passou a ser de 3 anos, o ultimo ano serve como comprovação do processo de avaliação do estágio.

Para Helly Lopes Meirelles, os servidores públicos constituem uma subespécie de agentes públicos, categoria que abrange a massa de prestadores de serviços à Administração Pública, e a ela vinculados por relações profissionais, em razão de investidura em cargos e funções, a título de emprego e com retribuição pecuniária.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2010) considera que servidores públicos são uma espécie dentro do gênero “agentes públicos”, os quais, genérica e indistintamente, são sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos de sua vontade ou ação, ainda que o façam apenas ocasional ou esporadicamente.

Já para Maria Sylvia Zanella di Pietro (2014, pág. 5): “ São servidores públicos, em sentido amplo as pessoas físicas que prestam serviço ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos.”

Além da doutrina, pode-se ainda considerar o conceito contido na Lei Federal nº 8.492 de 1992, Lei de Improbidade Administrativa, que para fins de sanções aplicáveis em virtude da prática de atos ímprobos na administração pública, alarga o conceito de servidores para agentes públicos, qual seja: “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”.

## **2.2 - Classificação.**

Importa referir que a classificação de agentes públicos difere na doutrina, uns autores preferem uma sistematização mais abrangente, outros, mais restrita. Tomarei como base a classificação de Bandeira de Mello, o qual é bastante específico em suas lições. Esse autor considera que agente público é uma expressão bastante ampla, e engloba diversas atividades e situações, mas existem certos requisitos que a caracterizam, quais sejam: de ordem objetiva, referente à natureza estatal da atividade desempenhada e de ordem subjetiva, referente à investidura.

Sendo assim, podem ser divididos em três grupos: a) agentes políticos, b) servidores estatais; c) particulares em atuação ou colaboração com o Poder Público.

a) Agentes Políticos: Os agentes políticos são aqueles indivíduos que exercem cargos de comando na estrutura política do país, são eleitos pela sociedade e representam a vontade política do Estado. O vínculo que os liga ao Estado é de natureza

política e a relação jurídica existente é de natureza institucional, cujos regramentos emanam da Constituição Federal, das respectivas constituições estaduais e de legislação específica. No entendimento de Bandeira de Mello, tais cargos correspondem a de Presidente da República e seus Ministros de Estado, Governadores e seus Secretários de Estado, Prefeitos e Vereadores, todos esse cargos são referentes ao Poder Executivo e a Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais, ao Poder Legislativo. Entretanto, para Maria Sylvia Zanella di Pietro (2014), baseada em Helly Lopes Meirelles, tais cargos, além dos já citados, incluem também os da Magistratura, do Ministério Público, do Tribunal de Contas, representantes diplomáticos, ou seja, todos aqueles que atuam com independência funcional no exercício de atribuições governamentais.

b) Servidores Estatais: Os servidores estatais são aqueles que estão ligados à Administração direta ou indireta do Estado por relações profissionais, de caráter não eventual e com vínculo de dependência, cujo ingresso ocorre através de processo seletivo, que poderá ser regido por um regime jurídico ou pelas leis trabalhistas.

Esta categoria, por sua vez, divide-se em subcategorias, relacionadas à natureza da instituição, à função das atividades desempenhadas ou por força de lei.

b.1) Servidores Públicos - são todos os servidores que estão vinculados à Administração Direta ou Indireta do Estado, que são recrutados através de processos seletivos, em razão de suas qualificações técnicas, que são regidos por regramentos específicos, que possuem uma relação não eventual e que recebem remuneração proveniente dos cofres públicos.

Cabe aqui uma referência em relação aos militares, que são os indivíduos que prestam serviço ao Exército, Aeronáutica ou Marinha, em nível federal, e às polícias ou Brigadas Militares e Corpos de Bombeiros, em nível estadual, que até a edição da EC nº18 de 1998 eram também considerados na CF como servidores públicos. No entanto, a partir de tal Emenda, são tidos como servidores à parte, “Servidores Públicos Militares”, regidos por estatutos próprios.

b.2) Servidores Empregados ou Empregados Públicos – são todos aqueles que são selecionados através de processos seletivos para cargos nas pessoas jurídicas da administração indireta de direito privado, ou seja, nas sociedades de economia mista, empresas pública e fundações de direito privado instituídas por direito público. São regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas.

b.3) Temporários – são os indivíduos contratados, temporariamente, nos termos do art. 37, IX da CF, para exercerem funções em razão de excepcional situação de interesse público ou emergencial. São regidos pelas leis trabalhistas da CLT e pelas disposições da Lei Federal nº 8.745 de 1993.

c) Particulares em atuação ou colaboração com o Poder Público: São indivíduos que exercem funções de caráter público, temporariamente ou em certos episódios, e que não perdem sua condição de entes particulares, como, por exemplo: pessoas requisitadas para compor o júri popular (na justiça penal), convocados para exercerem a função de mesários de eleições políticas, ou que sejam chamados a participar como gestores de negócios públicos, concessionários e permissionários de serviços públicos.

### **2.3– Cargos e funções**

Cargo público é o lugar instituído na administração pública, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei (Helly Lopes Meirelles, 1995, pág.361).

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2010) cargos são as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressadas por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de Direito Público e criadas por lei.

Em relação ao provimento dos cargos, pode ocorrer de forma originária, quando é feita através de nomeação (por concurso público ou designação para cargo em comissão) ou derivada, quando ocorre movimentação na carreira, como promoção, remoção, transferência, readaptação, reversão, readmissão, reintegração e enquadramento.

Interessa expor as observações feitas por Hely Lopes Meirelles quanto aos direitos dos titulares dos cargos, que se restringem ao exercício das atribuições e aos vencimentos e vantagens, mas não ao direito à imutabilidade, isto quer dizer que os cargos e funções podem ser alterados ou extintos, de acordo com critérios de oportunidade e conveniência da Administração Pública. O que o servidor possui é o direito à permanência no serviço público, se cumpridos os requisitos legais, o que significa o direito à estabilidade.

Maria Sylvia Zanella di Pietro (2014) refere que os requisitos de investidura, os graus de responsabilidade, complexidade e atribuições devem constar na lei de criação dos cargos, a qual é de iniciativa dos órgãos da administração direta e indireta e devem ser chancelados pelo chefe do Poder Executivo. Certas instituições possuem autonomia para a criação de seus respectivos cargos, concedida pela própria CF, como é o caso do Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público e Tribunal de Contas.

### 2.3.1 Classificação dos cargos:

a) Cargos Efetivos: são aqueles de caráter definido, providos por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos. Seus ocupantes possuem o direito à estabilidade, após cumprido o período do estágio probatório de 03 anos. Há, dentre os cargos efetivos, alguns que possuem a característica da vitaliciedade, concedida em razão de suas funções altamente complexas, que demandam circunstâncias excepcionais, e além da duração vitalícia, contam com um estágio probatório de 02 anos e a garantia de inamovibilidade. São exemplos os cargos das magistraturas do Poder Judiciário, de ministros do Tribunal de Contas e do Ministério Público.

b) Cargos Isolados: são aqueles que não estão escalonados em classes, são os únicos de suas categorias. Desta forma não há progressão vertical na carreira, o que constitui uma exceção à característica do constante aprimoramento funcional. É criado em razão da natureza de suas funções.

c) Cargos em Comissão: são aqueles criados para funções de chefia, direção ou assessoramento, e possuem caráter provisório. Podem, ainda, ser divididos em cargos de confiança, ocupados por pessoas fora do serviço público, que podem ser destituídos ou exonerados livremente e em funções de confiança, desempenhados por servidores efetivos.

Por fim, em relação à posição dos cargos na organização da administração pública, cabe ainda uma última classificação:

- i. Classe: agrupamento de cargos de mesma profissão e com as mesmas atribuições, responsabilidades e vencimentos;
- ii. Carreira: agrupamentos de classes da mesma profissão ou atividade;
- iii. Quadro: conjunto de carreiras, cargos isolados ou funções gratificadas de um mesmo serviço, órgão Poder.
- iv.

## 2.4 - Regime Jurídico Único

O Regime Jurídico Único advém de disposições constitucionais para o regramento de provimento, cargos e carreiras de pessoal dos servidores da Administração Direta e Indireta. A CF, em seu art. 39, dispõe que a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, no âmbito de suas competências, instituirão regime jurídico único e planos de carreira para os seus servidores.

Em nível federal, a Lei nº 8.112/1990 instituiu o regime para os servidores públicos federais e nos Estados membros, de acordo com a CF, cada um guarda competência para instituir o seu regime. No Estado do Rio Grande do Sul, a Lei Complementar nº 10.098/1994 regula as relações entre a Administração e os servidores públicos civis. Os militares, conforme já referido, possuem estatuto próprio.

Helly Lopes Meirelles (1995) refere que os preceitos reguladores das relações jurídicas entre a Administração e os servidores constituem as normas estatutárias contidas nos respectivos estatutos e na legislação correlata, que, por sua vez não podem contrariar as disposições da CF, as quais são normas gerais de observância obrigatória pelas entidades estatais, autárquicas e fundacionais públicas na organização de seu pessoal e dos respectivos regimes jurídicos. Mas, o verdadeiro sentido de tal disposição, ensina o grande jurista, não é somente resguardar os direitos dos servidores, e sim, ao lado das garantias outorgadas, como, por exemplo, a estabilidade, o texto constitucional assegura ao Estado os meios para fazer uma boa administração, exercendo o poder-dever de zelar pela eficiência, moralidade e aprimoramento do pessoal administrativo.

Nesse sentido, o Estado do Rio Grande do Sul, no art. 30 da CE, estabeleceu que os servidores públicos civis<sup>7</sup> serão regidos por um regime jurídico único, criado por lei complementar, observados os princípios e normas Constitucionais.

Sendo assim o Estatuto do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul foi criado pela Lei Complementar nº 10.098 de 04 de fevereiro de 1994 e dispõe sobre a organização do trabalho e carreira dos servidores públicos estaduais.

Dentro da organização dos servidores públicos civis cabe, ainda, a distinção quanto aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em que, de acordo com a

---

<sup>7</sup> Há categorias de servidores, que pela natureza de suas funções possuem estatutos próprio, como é o caso dos policiais civis, cujo Estatuto da Polícia Civil funda-se na Lei nº7366/1980 e dos policiais militares da Brigada Militar, disposto na Lei Complementar nº 10.990/1997.

natureza das atribuições, da complexidade das funções e do poder do qual façam parte, pertencerão a quadros e carreiras distintas, mas a regra geral é válida para todos, a do concurso público de provas ou de provas e títulos, com exceção para os cargos de confiança, que são de livre nomeação e de livre exoneração, e correspondem a funções de chefia, assessoramento e direção.

## **2.5 - O Panorama atual dos servidores públicos no Estado do Rio Grande do Sul**

Tendo em vista a crescente demanda da sociedade por mais informações, participação, controle das decisões e sobretudo dos gastos públicos, o Estado viu-se compelido a oferecer ferramentas que permitam o acesso e conhecimento de dados públicos. E assim surgiu o Portal da Transparência ([www.transperencia.rs.gov.br](http://www.transperencia.rs.gov.br)), com o objetivo de dar transparência à sociedade sobre as finanças públicas. O Portal é gerido pela Contadoria e Auditoria Geral do Estado – CAGE, órgão da Secretaria da Fazenda responsável pelo controle interno das finanças do Estado e pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão – SPGG, através da Subsecretaria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (SUGEP). O Portal tem como atribuições a organização e publicação dos dados da plataforma, os quais serão considerados para a obtenção de um panorama atual dos servidores públicos do Estado do Rio Grande do Sul. (Vide Quadro 1, pág. 57)

Com base nos dados apresentados, pode-se concluir que atualmente há mais servidores inativos (149.844) do que ativos (119.135), o que poder gerar problemas quanto aos recursos previdenciários, considerando que o número de pessoas aposentadas já ultrapassou o percentual daqueles que contribuem ativamente.

Quanto ao perfil dos servidores, se for analisado do ponto de vista do gênero, há mais mulheres (73.337) do que homens (45.798), em que a remuneração média dos homens (8.570,00) é cerca de 40% superior a das mulheres (5.110,00).

Existem atualmente 41 carreiras ativas, que contém 11.259 cargos e funções. A grande maioria destes vínculos é de servidores efetivos (75.826), mas há uma grande quantidade de servidores temporários (33.514). Infere-se que grande parte destes servidores tenha sido contratada para suprir as necessidades de recursos humanos, professores e policiais, nos dois maiores quadros de servidores do Estado, o do Magistério e o da Brigada Militar.

Quanto ao nível de escolaridade, se considerarmos o percentual de pós-graduados (27.3%) e o de nível superior (43.45%), resulta em 70.48% de servidores com formação superior, o que significa que a grande maioria dos servidores possui alto nível de qualificação.

### 3- O TELETRABALHO

Alguns eventos ao longo da história foram impactantes o suficiente para influenciar e modificar as relações políticas, econômicas e sociais e legar suas marcas à posteridade. No contexto das relações de trabalho, ou mais propriamente dos modos de produção, tal ocorreu, por exemplo, quando fatos como guerras, invasões, descobertas levaram ao surgimento de novos modos de produção, em substituição aos anteriores (ou algumas vezes concomitantes), passando do modo de produção escravo (Antiguidade) para o servil ou feudal (Idade Média) e deste para o assalariado ou capitalista (a partir da Idade Moderna). A Revolução Industrial, surgida no século XVIII, alterou profundamente as relações do mundo do trabalho, fazendo emergir um novo processo, novas relações, novos atores, novas organizações, novos direitos. Já no século XX, um movimento de alcance global e que mudou de forma indelével as relações e interações em todas as áreas foi a Revolução Digital. Alguns autores, como Ives Gandra Filho (2021) consideram a Revolução Digital como sendo a Quarta Revolução Industrial, em que a 1ª foi a invenção da máquina a vapor, a 2ª foi a invenção da máquina elétrica e de combustão e a 3ª foi a da energia nuclear. E, no século XXI, outro grande acontecimento, de escala global e que produziu efeitos em todos os campos foi a pandemia de Covid-19. Em relação ao trabalho, tanto em âmbito privado como no público, a pandemia acelerou processos, como a implementação do trabalho à distância ou não presencial.

#### 3.1 – Conceito

Teletrabalho é uma palavra que aglutina dois conceitos, *tele*, proveniente do grego e que significa à distância e trabalho, do latim, originário de *tripalium*<sup>8</sup>, que está ligado ao ato de exercer uma atividade penosa ou braçal. Nos países de língua inglesa utilizam-se os termos *networking*, *telecommuting* ou *remote working*, no Brasil a

---

<sup>8</sup> *Tripalium* era um instrumento feito de três paus (tri, três, *palium*, palito) utilizado pelos antigos romanos para castigar os presos ou condenados. Com o passar do tempo, o verbo do latim vulgar *tripaliare* passou a ser usado para designar fadiga, sofrimento ou penalidade. Dicionário etimológico, disponível em [www.dicionarioetimologico.com.br](http://www.dicionarioetimologico.com.br)

legislação adota os termos teletrabalho ou trabalho remoto, embora informalmente seja utilizado também *home office*.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), por exemplo, afirma que “o teletrabalho é a forma de trabalho realizada a partir de um lugar distante da empresa e/ou estabelecimento, que permite a separação física entre o local de produção ou de execução da prestação de trabalho e o local onde funciona a empresa, mediante o recurso a tecnologias que facilitam a informação e a comunicação”.

Amauri Mascaro Nascimento (2013), define o teletrabalho como aquele que não é realizado no estabelecimento do empregador, e sim fora dele, com a utilização dos meios de comunicação que o avanço das técnicas modernas põe à disposição do processo produtivo.

Já Alice Monteiro de Barros (2016) considera que teletrabalho é modalidade especial de trabalho à distância, que utiliza meios tecnológicos, como informática e telecomunicações, executadas por pessoas com média ou alta qualificação.

Luis Menezes Leitão (2016) refere que o teletrabalho consiste na prestação de trabalho que se desenvolve fora do local de trabalho central do empregador, sendo realizado noutro local que se encontra ligado a esse local de trabalho central por meios de comunicação eletrônicos.

Para a SOBRATT, Sociedade Brasileira de Teletrabalho e Teleatividades<sup>9</sup>, teletrabalho é a modalidade de atividade intelectual realizada à distância e fora da sede da empresa, através de tecnologias da informação, regido por um contrato escrito, mediante controle, supervisão e subordinação. A SOBRATT faz ainda a distinção entre teletrabalho e “home office”, em que este último é uma das modalidades de trabalho, constituído por trabalho intelectual, realizado em casa, com a utilização de tecnologias que permitam enviar e receber informações, arquivos, imagens relacionados à atividade laboral.

A CLT, em seu art. 75-B assim dispõe: Considera-se teletrabalho ou trabalho remoto 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 configure trabalho externo.

---

<sup>9</sup> A SOBRATT é uma sociedade civil sem fins lucrativos, fundada em 1999 e que tem como missão o estudo do tema do teletrabalho e a disseminação de conhecimento e boas práticas, e o desenvolvimento de pessoas e organizações. [www.sobratt.org.br](http://www.sobratt.org.br)

Com base em alguns conceitos, pode-se inferir algumas características e requisitos essenciais do teletrabalho, referente ao espaço, a distância e aos meios, intermediados por recursos tecnológicos. No entanto, tais características devem estar conjugadas e respeitar outras características também essenciais. O trabalho fora das dependências do empregador, por si só, não caracteriza o teletrabalho, é necessário que se mantenha a relação de subordinação e o vínculo empregatício. O critério distância não resume-se apenas ao domicílio do empregado, mas pode ser efetuado em qualquer lugar fora do domicílio patronal, inclusive internacionalmente ou em movimento, como bem observa Barros (2016).

### **3.2 – O surgimento do teletrabalho.**

Partindo do pressuposto de que o teletrabalho necessita da intermediação de meios e sistemas para ser efetivado, o seu surgimento só será possível a partir do desenvolvimento e disseminação de tecnologias de telecomunicações e de informática. No entanto, a sua aplicação foi ocorrendo gradualmente.

Em termos de meios tecnológicos, bem antes do advento da informática, surgiu o telégrafo óptico, que pode ser considerado como o precursor de um recurso que permite o teletrabalho. Claude Chappe<sup>10</sup>, na França de 1791, criou um sistema de comunicação visual, à distância, que deu origem ao primeiro telégrafo francês (da linha Paris-Lille). Esse sistema foi logo incorporado pelo Estado, que o utilizou inicialmente para fins militares e depois, civis. Em 1824 os irmãos Chappe passaram a usar o sistema para vender serviços de envio e entrega de mensagens. (Fincato, Cracco Neto e Soria, 2013).

Mas foi na década de 1970, a partir da evolução dos meios de telecomunicações, que o teletrabalho foi efetivamente teorizado e começou a ser discutido. Jack M. Nilles<sup>11</sup>, em 1975, propôs a ideia da descentralização do trabalho, que poderia ser executado fora da empresa, mediado por meios de telecomunicações e de informática, como uma forma de reduzir gastos e aumentar a produtividade. Ele chegou mesmo a considerar como uma modalidade a ser empregada pela administração pública: "... a

---

<sup>10</sup> Claude Chappe foi um abade, engenheiro e inventor, nascido em Brûlon, França, que ao perder o título de nobreza e patrimônio após a Revolução Francesa, decidiu unir-se aos seus quatro irmãos e criaram o sistema de telégrafo óptico. Tal sistema consistia em torres, dispostas linearmente, equipadas com pêndulos de relógios e hastes com símbolos, que formavam as mensagens, e com telescópios. As mensagens era decodificadas pelos empregados e transmitidas sequencialmente até chegar ao seu destino.

<sup>11</sup> Jack M. Nilles, foi engenheiro militar e industrial, foi também responsável pelo desenvolvimento do programa aeroespacial norte-americano. À época da publicação do referido artigo, ele era diretor do Programa de Desenvolvimento Interdisciplinar, na Universidade da Califórnia.

descentralização representa uma importante alternativa aos padrões atuais de estrutura organizacional e urbana. Consequentemente, os gestores públicos e os formuladores de políticas públicas devem investigar possíveis impactos dessas tecnologias e formular as políticas necessárias para maximizar os benefícios e minimizar qualquer impacto negativo”. (Nilles, 1975, pág. 1147).

Tais ideias coadunaram-se perfeitamente ao momento econômico vivido na época, a crise econômica mundial deflagrada pela crise do petróleo, ocorrida no final dos anos 70. Muitos países precisaram ajustar seus gastos e o modelo de gestão até então empregado. Foi o caso dos Estados Unidos e da Inglaterra, com os governos de Ronald Regan e Margaret Thatcher, respectivamente, e suas políticas neoliberais que visavam a um estado mínimo. Seguindo os ecos dessas mudanças, embora mais tardiamente, o Brasil também experimentou medidas como reformas da administração pública e privatizações nos governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, como já mencionado anteriormente.

Mas a protagonista do grande avanço tecnológico que repercutiu em todos os âmbitos foi a internet. Castells (2002) assim refere: “Com a chegada da internet e das tecnologias digitais surgiu um novo paradigma social, que muitos autores descrevem como «Sociedade da informação» ou rede fundamentada no poder da informação.”

As novas tecnologias da informação e comunicação (TIC) difundiram-se de tal maneira que acabaram criando um paradigma social (Castells, 2019). Nesse âmbito, destacam-se os meios telemáticos, que se caracterizam por tarefas realizadas à distância ou pela prestação de serviços informatizados por meio das TIC. Essas atividades, por sua vez, recorrem a diversos recursos, tais como à telefonia, ao uso de fibras óticas, aos computadores e notebooks, aos softwares, à internet, dentre outros meios digitais. Vista sob o aspecto laboral, a telemática concretiza-se no instituto do teletrabalho. A reestruturação de empresas devido à inserção das tecnologias de informação e à concorrência global, introduziu ao cenário mundial uma grande transformação, denominada por ele de “individualização do trabalho no processo de trabalho” (Castells, 2019, p. 326).

Sendo assim, o surgimento, crescimento e acesso às novas tecnologias de informação, num mundo que precisava adaptar-se às transformações produzidas pela globalização, foi o cenário perfeito para o surgimento e aplicação do teletrabalho.

### 3.3 – Modalidades de Teletrabalho.

O teletrabalho possui critérios que são essenciais para a sua caracterização como tal, quais sejam: a prestação do trabalho fora da instituição e a utilização de recursos tecnológicos e de informação para a sua prestação. Entretanto, existem diferentes formas, tempos e lugares para exercer o teletrabalho.

- Em relação à forma, ele pode ser integral, quando é exercido totalmente fora das instalações da empresa ou órgão público, e a prestação do trabalho e o contato com a chefia ocorre inteiramente via meios digitais ou de telecomunicações, e parcial ou híbrido, quando é acordado entre as partes a realização intercalada de trabalho não presencial. Maria Regina Redinha (2003) faz a ressalva de que as atividades fora da empresa de forma esporádica ou transitória não configuram teletrabalho.

- Em relação ao local, o teletrabalho será realizado no domicílio do empregado, mas esta não é uma condição exclusiva, pois ele pode desenvolver-se em diversos outros locais, como: telecentros, centros comunitários (*telecottages*) ou até de forma itinerante ou móvel. Cabe referir que em razão de novas práticas, tais como a do teletrabalho, acabaram surgindo novas figuras, como os “coworking office spaces”, cada vez mais disseminados, sobretudo nas grandes cidades e os “nômades digitais”, categoria de teletrabalhadores que não possuem domicílio fixo, podendo exercer suas atividades em qualquer lugar do mundo.

- Em relação à intensidade do trabalho, a distinção reside na forma de conexão à empresa durante as atividades: “offline”, o trabalhador não está conectado à empresa, “online” o trabalhador está conectado durante o período da jornada do trabalho, se a conexão é apenas em um sentido é “way line”, nos dois sentidos, “two way line”. Conforme refere Leitão (2016, pág.506) em suas notas, Leal Amado considerava esta última situação como “trela eletrônica”.

Cabe referir, ainda, que as condições para o teletrabalho devem ser acordadas previamente, conforme descrito por Maria Regina Redinha, pois tais condições podem variar de acordo com o tipo de atividade ou lugar, como, por exemplo, o critério da sincronidade, especialmente considerado para quem esteja em regiões ou países que impliquem fusos horários diferentes.

### 3.4- O Teletrabalho no Brasil

Se comparado com outros países como Estados Unidos da América, Japão e os países da Comunidade Europeia <sup>12</sup>, o Brasil começou a exercer o teletrabalho e o regulamentou mais tardiamente. Em 2011, a Lei nº 52.511 alterou o art. 6º da CLT para equiparar os efeitos jurídicos da subordinação exercida por meios telemáticos e informatizados à exercida por meios pessoais e diretos. Segundo Coutinho, Silva e Garcia (2015) foi somente no último quinquênio que surgiram institutos e regras sobre o tema, no entanto de modo incipiente, destacando a modificação do art. 6º da CLT como o reconhecimento jurídico dos meios telemáticos e informatizados.

Cabe aqui uma breve observação para referir que mesmo antes da regulamentação do teletrabalho, algumas empresas já praticavam essa modalidade, tal como a Shell Brasil<sup>13</sup>, sendo uma das pioneiras, que no ano 2000 disponibilizou o *home-office* à parte de sua equipe. Outro exemplo é encontrado em algumas grandes empresas da indústria farmacêutica, sobretudo multinacionais. Em ambos os casos as empresas são multinacionais, o que evidencia o fato de que o teletrabalho já era uma laboral adotada em suas matrizes e que apenas foi replicada no Brasil.

Mas a mais impactante reforma na legislação trabalhista e mais importante para o reconhecimento do teletrabalho foi a Lei nº 13.467/2017, conhecida como a lei da “Reforma Trabalhista”, que significou as maiores alterações na CLT desde a sua promulgação, em 1943. Segundo Bridi (2020) a degradação do mercado de trabalho é resultado das crises econômica e política instauradas no país em 2016, e que por pressão de interesses do capital estrangeiro e de uma agenda neoliberal, resultaram nas medidas de flexibilização do trabalho traduzidas na Lei nº 13.467/2017. Também Gonçalves (2004), criticou a reforma trabalhista por entender que os direitos

---

<sup>12</sup> Nos Estados Unidos, em 1979, cinco empregados da IBM foram os pioneiros a exercer o trabalho remoto. Em 1983, um *call center* foi a primeira organização coletiva a exercer o teletrabalho. Em 1999 começaram a surgir *startups* baseadas em trabalho remoto. Em 2000 o teletrabalho foi regulamentado. No Japão, não há data precisa para estabelecer quando o teletrabalho começou a ser praticado, mas em decorrência de características específicas da mão-de-obra, como o envelhecimento da população, o papel das mulheres (cuidar dos filhos, dos idosos e trabalhar), ou catástrofes naturais como terremotos, o teletrabalho começou, mesmo que timidamente, a ser praticado a partir dos anos 2000. E em 2003, durante a pandemia de SARS, foi fortemente recomendado. Já a União Europeia, em 2002 assinou o Acordo – Quadro sobre o Teletrabalho, firmado entre CES, UNICE/UEAPME e CEEP, que define o teletrabalho e estabelece um quadro geral para as condições de trabalho dos teletrabalhadores. Atribui a estes a mesma proteção global dos trabalhadores que exercem as suas atividades nas instalações da empresa.

<sup>13</sup> A Shell, gigante anglo-holandesa da indústria do petróleo, estabeleceu-se no Brasil em 1913, e foi a primeira operadora privada a produzir petróleo no Brasil, ao lado da Petrobrás.

flexibilizados se tratam de direitos indisponíveis do trabalhador, e que o governo, a pretexto de acompanhar a globalização, esqueceu-se da existência de uma ordem legal.

A referida lei introduziu, então, à CLT o Capítulo II– A, em que o art. 75 se desdobra em cinco outros artigos, que do 75-A ao 75-E enunciam o conceito, condições, contrato de trabalho, regime e responsabilidades do teletrabalho.

Para além de tais referências legislativas, em relação ao teletrabalho, foram editadas duas Medidas Provisórias, MP nº 927/2020 e MP nº 1046/2021, que estabelecem essa modalidade de trabalho, em caráter emergencial, em razão da pandemia de Covid-19.

### **3.5 – O Teletrabalho na Administração Pública.**

Os fatores que alteraram as relações de trabalho e que motivaram a adoção do teletrabalho na esfera privada são os mesmos para a esfera pública, ou seja driblar a crise econômica, economizar gastos, aumentar a efetividade e produtividade do trabalho e modernizar o sistema de produção, em consonância com os modelos globais. E antes mesmo da regulamentação pela CLT, alguns órgão da Administração Pública já haviam implementado o teletrabalho em suas organizações.

O pioneiro na aplicação do trabalho remoto foi o SERPRO<sup>14</sup> - Serviço Federal de Processamento de Dados, que, em razão da natureza de suas atividades e do acesso a tecnologias de informação, implantou um bem sucedido projeto-piloto de teletrabalho em 2005. Cabe salientar que o SERPRO é uma empresa pública, faz parte da administração indireta, e como tal, o regime de trabalho de seus colaboradores é regido pela CLT. Nesse caso, a organização iniciou a modalidade de teletrabalho muito antes de haver qualquer normatização..

O Tribunal de Contas da União - TCU, através das Portarias nº 139/2009 e nº 99/2010 instituiu regras para a adesão ao trabalho remoto aos seus servidores. E desde então 30 % do seu corpo funcional vem atuando nessa modalidade (com exceção no período da pandemia de Covid-19, em que um maior numero de servidores aderiu ao teletrabalho em razão das medidas sanitárias).

---

<sup>14</sup> O SERPRO é uma empresa estatal criada em 1964, com o objetivo de modernizar, armazenar e centralizar os processamentos de dados e sistemas da administração pública da União. Atualmente o Serpro é responsável também por implementar soluções e serviços para diversos órgãos públicos, em âmbito federal, estadual e municipal, e pelo fornecimento de tecnologia de certificação digital. É ligado ao Ministério da Economia.

O Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), em 2012, resolveu implantar o teletrabalho em caráter experimental na Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus, isto é, no Tribunal Superior do Trabalho, sediado em Brasília, e nos 24 TRTs, Tribunais Regionais do Trabalho. Em 2015, por meio da Resolução nº 151/2015, a prática do trabalho remoto foi regulamentada, e desde então tornou-se cada vez mais utilizada, contando, segundo pesquisa realizada em 2019, em período pré-pandemia, com até 50% do efetivo em tal modalidade (Bohler, 2019). O Judiciário trabalhista representa um dos casos de maior sucesso e adesão ao teletrabalho no âmbito da administração pública, e isso deve-se, sobretudo, a dois fatores: a implantação do processo eletrônico, que possibilitou aos servidores o acesso, pesquisa e gestão dos expedientes por meio eletrônico em qualquer lugar e a ramificação da justiça trabalhista, que é descentralizada e chega a todas as regiões do país, e nessa situação, o trabalho em domicílio pode reduzir os desgastes físicos e psicológicos, com a redução ou desuso do deslocamento, com isso favorecendo a produtividade. Convém referir a Resolução do CNJ - Conselho Nacional de Justiça, nº 371/2021, que alterou algumas disposições da Resolução nº 227/2016 para permitir o teletrabalho para servidores em estágio probatório (desde que já tenham cumprido o 1º ano) e para servidores residentes no exterior, o que antes era interdito.

Também outro caso de implantação bem sucedida de teletrabalho é da Secretaria da Receita Federal, que iniciou sua experiência-piloto em 2012, através da Portaria RFB nº 947, a qual previa a duração inicial por até 18 meses, e que findo esse prazo foi prorrogada. A implantação definitiva do programa ocorreu mais de 5 anos depois, via Portaria RFB nº 2.383/2017, que regulamentou a realização de atividades, tarefas e atribuições fora das dependências físicas de suas unidades administrativas, na modalidade de teletrabalho, pelos servidores integrantes da carreira de auditoria, das atividades de análise e julgamento de processos administrativos fiscais e desenvolvimento de sistemas corporativos na área de tecnologia da informação. Tal ocorreu mediante critérios definidos em plano de trabalho individual e metas com indicadores de produtividade. Durante a pandemia de Covid-19 somente as áreas de aduana e de desembaraços continuaram com atividades presenciais, todas as demais atuaram em modo remoto.

A Controladoria-Geral da União – CGU<sup>15</sup>, também é tida como um dos grandes sucessos na implantação do teletrabalho na administração pública. Em 2015 foi

---

<sup>15</sup> A CGU foi criada em 2003 com as funções de assistir diretamente ao Presidente da República no desempenho de suas funções em assuntos relativos à defesa do patrimônio público, transparência da gestão, por meio de atividades de controle interno, auditoria pública, 21

implantado o projeto-piloto e em 2016 houve a efetivação do teletrabalho. Segundo Priscila Diniz, auditora fiscal e gerente do Escritório de Projetos da CGU, no início o projeto não teve muita receptividade tanto dos servidores, como das chefias, portanto foram elaboradas novas versões, após pesquisas com os servidores, estudos de boas práticas e do clima organizacional. Então em 2017 surgiu o PGD – Programa de Gestão de Demandas, que fundamenta-se no cumprimento de metas previamente acordadas e pactuadas. Os servidores não são medidos por sua assiduidade, e podem mesmo ser dispensados do controle do ponto, mas são avaliados pela entrega de resultados. Outra inovação introduzida pelo PGD foi a possibilidade de ser pactuada por projetos ou ter uma validade continuada. A partir de 2021, já numa versão 2.0, o PGD é a regra e não há distinção entre trabalho presencial ou remoto. Conforme Diniz, desde a implantação do projeto, a produtividade aumentou consideravelmente, como se tivessem sido admitidos mais 43 novos servidores, o que significou uma economia de aproximadamente R\$ 8,2 milhões de reais (dados de 2020, conforme constam na plataforma da CGU).

Esses são alguns exemplos de casos bem sucedidos na implantação e gestão do teletrabalho na administração pública, e não é mero acaso ou coincidência que todas as instituições citadas façam parte da administração federal. Pois os concursos para cargos e carreiras da esfera federal são, em grande parte, reconhecidos pela suas boas condições de trabalho, altas remunerações, planos de carreiras, o que motiva uma grande concorrência a cada processo seletivo e acaba por atrair e captar os indivíduos com as melhores formações e preparo. Junto a isso, são geralmente órgãos que, por estarem diretamente vinculados a Ministérios, ou por possuírem orçamentos próprios, têm condições de investir em bens materiais, tecnologias e formação. E foi por tais motivos que órgãos como a Receita Federal, Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União, Tribunal do Trabalho, SERPRO, Defensoria Pública Federal, Polícia Federal, Advocacia-Geral da União, Ministério Público Federal, Tribunais Superiores, dentre outros, despontaram no uso do teletrabalho e certamente estão melhor preparados tecnologicamente e tecnicamente para enfrentar desafios, como foi o caso da pandemia de Covid-19, e conseqüentemente podem melhor responder às necessidades da sociedade e de seus servidores.

---

correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. Em 2016 sofreu alterações em sua estrutura e competências e tornou-se o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle-Geral da União.

### **3.6 - Vantagens e Desvantagens do Teletrabalho.**

A pandemia de Covid-19 foi, sem dúvida, a catalizadora para a adoção do teletrabalho em larga escala, tanto na esfera privada, quanto na pública. E é suposto crer que essa modalidade de trabalho viria a ser utilizada, considerando a ampla difusão dos avanços tecnológicos e a considerável economia de tempo e de custos, mas de uma forma mais lenta e gradual. E a implantação do teletrabalho de forma súbita e generalizada impôs desafios aos trabalhadores, às organizações e à sociedade.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD COVID-19), coordenada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), em junho de 2020, 8,7 milhões de pessoas ocupadas no Brasil exerciam suas atividades por meio do teletrabalho, o que corresponde a 12,7% do total ocupado. Desse total, três milhões de pessoas atuavam no setor público (24,7% do total) e 5,7 milhões (8,0% do total) no setor privado (Rocha *et al*, 2021).

Raisiene *et al* (2020) referem que o teletrabalho reflete a volatilidade e informalidade dos ambientes de trabalho do século XXI, em que com o rápido avanço das tecnologias de informação, muitas organizações começaram a oferecer diferentes possibilidades e formas de trabalho com a finalidade de atrair e manter os profissionais mais qualificados. E referem, ainda, que o aumento da produtividade e redução de custos, graças aos avanços tecnológicos, nas últimas décadas extrapolaram o mundo dos negócios e adentram também na educação, saúde, cultura, artes, indústria do entretenimento.

Nesse mesmo sentido, é possível dizer que além dos setores citados pelos autores, o teletrabalho passou a fazer parte também dos ambiente das administração pública, impulsionado pela pandemia de Covid-19, o que obrigou, forçosamente, um grande contingente de servidores públicos a imergir nessa modalidade, gerando muitos benefícios para ambas as partes, mas também algumas desvantagens e desafios a serem discutidos e superados.

#### **3.6.1 - As Vantagens do Teletrabalho.**

Muitos estudos e pesquisas, tanto internacionais (Baruch e Nicholson/1997, Tremblay/2001-2002, Troup e Rose/2012, De Vries *et al*/2019 Raisiené *et al*/2020), como nacionais (Barros, Silva/2010, Gaspar *et al*/2011, Vilarinho *et al*/2020, Filardi *et al*/2020, Rocha *et al*/2021), têm sido realizados nos últimos tempos, em especial após o contexto da pandemia, no sentido de identificar e mensurar vantagens e desvantagens do teletrabalho.

As vantagens puderam ser sentidas tanto nas instituições, em que os principais ganhos foram a redução de gastos e aumento de produtividade, como entre os servidores, que nas pesquisas realizadas mencionaram melhor qualidade de vida, mais autonomia, mais flexibilidade, melhor produtividade, mais convívio familiar, redução de custos e menos exposição a fatores como insegurança, violência e poluição, como os principais ganhos do teletrabalho.

A pesquisa realizada por Filardi, Castro e Zanini (2020), com servidores e gestores do SERPRO e da Receita Federal, classificou os resultados encontrados de acordo com indicadores específicos: indicadores estruturais, indicadores físicos e de bem estar, indicadores pessoais, indicadores profissionais e indicadores psicológicos, os quais serão adotados no presente trabalho como fatores para a abordagem das vantagens e desvantagens do teletrabalho.

a)Fatores estruturais: É um quesito que pode ser aplicado às duas partes, tanto para o servidor, quanto para a instituição, porque está relacionado com as estruturas físicas ou materiais. Pois o trabalho não presencial na sede da instituição representou uma economia com gastos estruturais como luz, água, limpeza, segurança, manutenção de equipamentos, que, dependendo do tamanho da instituição e do número dos servidores, pode representar uma substancial economia de despesas. Também para o servidor, o teletrabalho, sobretudo se realizado no domicílio, representou importante economia de despesas de deslocamento, como combustível, estacionamento, vale-transporte, e outras despesas como refeições em cafés e restaurantes. Também foi mencionada, por servidores, a economia em vestimentas, uma vez que o teletrabalho em domicílio permite certa informalidade (Vilarinho et al, 2021, Nohara et al, 2012).

b)Fatores físicos e de bem-estar.: As principais vantagens apontadas pelos pesquisadores nas entrevistas aos servidores quanto aos fatores físicos foram a segurança e comodidade que trabalhar em suas casas proporciona. O fato de não precisarem fazer o deslocamento habitual, principalmente nas grandes cidades, com tráfego intenso e longas distâncias, proporciona, além de economia de tempo e de dinheiro, a não exposição a fatores estressantes e de risco, como violência, acidentes de trânsito, assaltos, furtos, e mesmo exposições à poluição do ambiente.

Quanto ao ambiente físico do trabalho, referem Nohara *et al*, 2012, que foi impossível detectar descontentamento ou reclamações nas narrativas consideradas. Praticamente todos os entrevistados enfatizam o fato de trabalhar em casa como fundamental, não registrando problemas com o seu ambiente de trabalho. O local de trabalho parece claramente influenciar no bom humor dos entrevistados. 24

Fazer da casa uma extensão do escritório, com as preferências e comodidades do lar, proporciona-lhes bem estar, referiram Nohara *et al.*

c) Fatores pessoais: Os fatores pessoais são os mais referenciados pelos entrevistados nas pesquisas, pois são os que provocaram as maiores mudanças na vida cotidiana e produziram os efeitos mais marcantes, sendo a melhoria da qualidade de vida o mais citado (Filardi et al, Vilarinho et al, Nohara et al). A melhora da qualidade de vida pode ser entendida como o resultado das demais alterações proporcionadas pelo teletrabalho, consideradas como vantajosas, como, por exemplo a flexibilidade de horário, que aliada à economia de tempo de deslocamento, permitiu aos servidores gerir melhor seu tempo, e com isso poder realizar outras atividades como esportes, cuidados pessoais, atividades de lazer ou culturais. Também como indicadores de ganhos na qualidade da vida pessoal com o teletrabalho, foram mencionadas atividades como fazer as refeições em casa, poder conviver mais com a família e participar das atividades domésticas.

Conforme Gaspar *et al.* (2014), a melhoria da qualidade de vida está relacionada à liberdade de horário, a qual possibilita maior dedicação a cuidados consigo, com sua saúde física e mental, o que reflete diretamente numa melhor qualidade de vida. Além disso, o profissional em regime de teletrabalho pode desfrutar do conforto e segurança de seu domicílio durante o trabalho, o que proporciona, também, ganhos em qualidade de vida.

Tremblay (2001) diz que numerosos estudos e pesquisas têm mostrado que o teletrabalho melhorou a qualidade de vida dos trabalhadores, e que os inconvenientes existentes são inferiores aos benefícios proporcionados.

d)Fatores profissionais: Considerando que o teletrabalho, sobretudo o realizado com base em metas e entregas, permite ao trabalhador a organização de suas atividades e de seu próprio tempo, e considerando que as pessoas possuem ritmos de produtividade diferentes, que estão diretamente associados aos ritmos biológicos, a cronobiologia (uns produzem mais e melhor de dia, outros, mais à noite), a flexibilidade de horários e a escolha do melhor momento para execução das tarefas, quando isso é possível, é um importante fator que leva ao aumento da satisfação no trabalho, melhor produção e melhor qualidade de vida.

Belzunegui, Erro e Pastor (2014), por sua vez, apontam benefícios como aumento de autonomia do trabalhador, possibilidade de participação em diferentes projetos, diminuição da necessidade de supervisão constante e enriquecimento de redes de trabalho.

Em relação à produtividade, os ganhos foram percebidos tanto pela instituição, quanto pelo servidor. Mas é importante que se refira que os ganhos foram não somente em quantidade, aumento da produtividade, mas também em qualidade. Isto quer dizer que os servidores estariam mais empenhados em suas tarefas, apresentando maior engajamento organizacional e conseqüentemente uma produção mais qualificada, com o objetivo de demonstrar e convencer o empregador das vantagens do teletrabalho.

e)Fatores psicológicos: Hislop *et al* (2015) consideram que a autonomia e flexibilidade de horários favorecem o equilíbrio entre a vida laboral e a vida pessoal, produzindo um impacto positivo na vida dos teletrabalhadores.

Considerando que grande parte dos teletrabalhadores exerce as atividades de trabalho em domicílio, mesmo podendo exercê-las em outros lugares, como espaços colaborativos, compartilhados, ou itinerantes, essa maior permanência em casa favoreceu um maior convívio com suas famílias, o que foi muitas vezes relatado nas pesquisas como um efeito positivo, que trouxe mais estabilidade emocional, sobretudo para as entrevistadas mulheres que possuem filhos, conforme referido por Nohara et al (pág. 165).

Um dos fatos mais citados pelos teletrabalhadores como uma vantagem que reflete em melhorias em diversos aspectos da vida pessoal e profissional é a ausência de deslocamentos entre a residência e local de trabalho. Além da economia de gastos, há a economia de tempo, que pode ser melhor gerido e direcionado a atividades do trabalho, de lazer, de saúde, etc, o que acaba por gerar mais qualidade de vida, menos exposição a fatores estressantes e conseqüentemente melhores condições psicológicas.

A capacidade de concentração é uma característica que figura tanto entre as vantagens, como entre as desvantagens. Freitas (2010) defende que o teletrabalho realizado em ambiente apropriado favorece maior concentração, porque não está sujeito às interrupções usuais do ambiente corporativo, como telefones, conversas paralelas, o que leva a um aumento de produtividade e qualidade do trabalho.

Caillier (2013) refere, ainda que o teletrabalho representa a possibilidade de recrutar e melhor aproveitar pessoas com deficiências<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> A Constituição Federal determinou a garantia de acesso às pessoas com deficiência aos cargos e empregos públicos. Nesse sentido, a Lei nº 8.112/90, Estatuto dos Servidores Públicos Federais, prevê a reserva de até 20% das vagas aos candidatos com deficiência e o Decreto nº 9.508/2018, Estatuto das Pessoas com Deficiência prevê regras mais específicas, de acordo com o tipo de deficiência e atividades. Cada Estado e Município, em seus

### 3.6.2 – As Desvantagens do Teletrabalho

A mesma sistematização utilizada para definir as vantagens, podem também ser utilizadas para mensurar as desvantagens do teletrabalho.

Antunes e Braga (2009) apontaram um lado obscuro da introdução e uso intensivo de novas tecnologias de informação e comunicação no sistema de trabalho. Segundo eles, embora os novos arranjos de trabalho sejam considerados dinâmicos, as condições de trabalho podem ser tão precárias quanto aquelas existentes no século 19, em uma referência direta ao proletariado oriundo da Revolução Industrial, no entanto, em tempos atuais, chamados de “infoproletariado” ou “ciberproletariado”, termos usados para descrever trabalhadores que utilizam tecnologia de ponta, desfrutam de privilégios como uma suposta autonomia, mas vivem sobrecarregados pelo excesso de trabalho e cobrança, e uma individualização e isolamento excessivo.

Vilarinho *et al* (2020) realizaram a pesquisa sobre as desvantagens do teletrabalho nas visões dos gestores, dos colegas e dos teletrabalhadores, e é interessante verificar que as respostas são diferentes para essas três categorias: para os gestores ou chefias, as maiores desvantagens foram as dificuldades técnicas (35,90%), na visão dos colegas, o principal ponto negativo foi a perda de convívio com os seus pares (29,60%), já para os teletrabalhadores, o preconceito e desconfiança dos chefes e dos colegas foi o maior problema encontrado (21,70%).

Tremblay (2002) analisou as desvantagens do teletrabalho do ponto de vista do gênero, e para ambos, o ponto de maior desvantagem foi a falta de convívio com seus colegas, homens, 14,2% e mulheres, 17,1%. O isolamento foi apontado por 10,5% dos homens e por 10,2% das mulheres como desvantajoso. Já o trabalho excessivo foi relatado por 10,1% dos homens e por 9,3% das mulheres como negativo. O conflito entre trabalho e família foi também referido por 5,7% dos homens e por 3,9% das mulheres como desvantagens do teletrabalho.

Filardi *et al* (2020), por sua vez, pesquisaram as desvantagens relacionadas ao teletrabalho e as classificaram em fatores:

- a) **Fatores estruturais:** se o teletrabalho proporcionou relevantes economias em custos para a administração pública, o mesmo não pode ser dito para os servidores, que em ao assumirem o teletrabalho assumiram também todos os encargos estruturais

---

respectivos processos seletivos, poderá estipular as suas regras específicas, respeitando, entretanto, os preceitos constitucionais mínimos.

e com materiais, como cursos da energia elétrica, das operadoras de telefone e internet, de mobiliários, de equipamentos tecnológicos.

- b) Fatores pessoais: considerando que os servidores em teletrabalho exercem suas atividades majoritariamente em seus domicílios, tais lugares podem ser fontes de segurança, de bem-estar, favorecer a concentração, mas também podem causar problemas quanto às distrações ocasionadas quando não há distinção entre a vida familiar/doméstica e a vida profissional.
- c) Fatores profissionais: tendo em vista as pesquisas realizadas sobre o teletrabalho, tanto em âmbito público, como privado, nacionais ou internacionais, uma das maiores preocupações apresentadas pelo público masculino em relação ao teletrabalho foi a perda de *status*, a falta de reconhecimento pelos seus pares e a estagnação na empresa (não ser lembrado para fins de promoção ou cargos de chefia). A falta de motivação com o teletrabalho também foi um fator mencionado, se bem que ele pode ser considerado como um fator ambivalente, pois também é considerado como um fator motivador para maior e melhor produtividade.
- d) Fatores psicológicos: um dos fatores mais mencionados pelos trabalhadores e servidores quando entrevistados em relação às desvantagens do teletrabalho foi o isolamento social. Talvez esse fator tenha sido potencializado pela experiência de isolamento profilático obrigatório, em decorrência da pandemia de Covid-19, e talvez tenha sido esse o mesmo motivo referido pela maioria dos servidores entrevistados em pesquisa encomendada pela SPGG-RS em 2020 que apontam que a modalidade de teletrabalho referida pelos servidores é a híbrida.

Foi mencionado também, por Santos, Sticca e Zerbini (2020), que determinadas situações, como, por exemplo, pressão dos superiores por aumento de produtividade, auto cobranças exageradas, concorrência e competição com colegas, ou outras situações que elevem o nível de estresse até que se torne uma síndrome de *burnout*, são consideradas desvantajosas.

O aumento da incidência do teletrabalho e o uso massivo das tecnologias de informação e comunicação pelos trabalhadores, acabaram por desencadear a situação que vem sendo tratada como o “direito à desconexão” e que pode ser considerada como uma das desvantagens do teletrabalho.

A legislação brasileira reconhece o problema, segundo refere Ferro (2022), mas no entanto não criou normativas específicas para regular o quantitativo de horas diárias, horários de pausa, intervalos, horas extraordinárias, trabalho aos fins de semana.

Tais circunstâncias vêm sendo tratadas apenas na jurisprudência. Esse autor considera que é um direito que trabalhador a desconexão dos dispositivos tecnológicos e plataformas *online* após o horário da jornada de trabalho.

Ferro refere, ainda, que outros países como França, Itália ou Portugal tratam a questão de forma diferente, no que concerne à regularização. A França foi o primeiro país a prever a desconexão em forma de lei, em 2016, já a Itália o fez em 2017 e recentemente Portugal, no Código do Trabalho de Portugal é ainda mais enfático na obrigação do devido respeito à privacidade do trabalhador, estabelecendo-se conforme disposições 2 e 3 do artigo 170, que: "*Sempre que o teletrabalho seja realizado no domicílio do trabalhador, a visita ao local de trabalho requer aviso prévio de 24 horas e concordância do trabalhador, (...) a visita só deve ter por objeto o controlo da atividade laboral, bem como dos instrumentos de trabalho, e apenas pode ser efetuada na presença do trabalhador durante o horário de trabalho acordado (...)*".

#### 4 – O TELETRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

A pandemia de Covid-19 foi responsável por grandes e impactantes mudanças, em todos os aspectos da vida, de todas as pessoas, em nível mundial. Ninguém passou incólume por esse evento, não há ninguém que não tenha sido afetado direta ou indiretamente por ele.

Em relação aos marcadores de eventos históricos, dizia o historiador Eric Hobsbawn que é uma tarefa muito difícil estabelecer marcas históricas para a sua própria época, e que tal classificação geralmente ocorre *a posteriori*, mas, no caso da pandemia de Covid-19, a historiadora e antropóloga Lilia Schwarcs parece ter uma opinião diferente, e refere que a pandemia pode ser considerada com um marcador histórico, ou seja, o fato que inauguraria a entrada do mundo na Idade Pós-Contemporânea, por considera-la como um evento de alcance mundial, que provocou grandes mudanças e deixou muitas consequências.

O fato é que a administração pública também sofreu fortemente o impacto causado pela pandemia, no aspecto da prestação dos serviços públicos, seja pela interrupção, diminuição ou alterações que foram provocadas; seja no aspecto dos recursos

humanos, com as perdas ou afastamento de servidores, à rápida e forçosa adaptação às novas rotinas; e quanto aos recursos materiais, houve a diminuição ou interrupção de produção e distribuição de bens. A administração pública precisou adaptar-se à situação de crise, e conforme já referido, certos órgãos da administração pública federal já vinham empregando a modalidade de teletrabalho, o que os ajudou, indubitavelmente, a enfrentar as adversidades causadas pela pandemia. Já esse não foi o caso das administrações estaduais, em geral, e da administração pública do Estado do Rio Grande do Sul, especificamente. Isto porque foi preciso a implantação súbita de um novo modelo, e a rápida adaptação a uma realidade totalmente nova.

#### **4.1 – O teletrabalho durante a pandemia de Covid-19.**

A primeira vez que o teletrabalho foi mencionado na legislação estadual foi através do Decreto nº 55.115 de 12 de março de 2020, que dispôs medidas temporárias de enfrentamento à pandemia, e dentre elas, determinou que o teletrabalho, excepcionalmente, fosse adotado pelos servidores e empregados públicos que tivessem estado em lugares onde houvesse contaminação pelo vírus Covid, ou que tivessem mantido contato com pessoas contaminadas ou suspeitas (vide Quadro 2, pág.58).

No ano de 2020, foram promulgados 84 decretos estaduais, com medidas diversas de enfrentamento à situação de calamidade pública, a qual foi decretada em março do mesmo ano. Considerando a velocidade com que a doença se propagou pelo mundo e principalmente o fator surpresa, que apanhou todos os países despreparados para enfrentar um evento de tal magnitude, de forma tão abrupta, fez com que esse primeiro ano tenha sido o mais devastador.

Em relação à forma de trabalho desempenhada pelos servidores públicos, nesse primeiro período, o teletrabalho foi sempre recomendado como uma forma de manter o distanciamento social e prevenir o contágio da doença, no entanto com as ressalvas de que determinados cargos e funções não estariam enquadrados nessa possibilidade, como, por exemplo, trabalhadores da segurança pública e da saúde e de que os serviços públicos essenciais não poderiam ser afetados. Inclusive no decreto nº 55.240, de 31/12/2020, foi divulgado um modelo com regras, critérios, os tipos de funções e o percentual de servidores que poderiam desempenhar o teletrabalho (vide Quadro 3, pág. 59).

Já no ano de 2021 a situação de calamidade pública em decorrência da pandemia de Covid-19 continuou no Estado do Rio Grande, bem como em diversos outros estados do Brasil, no entanto, em decorrência dos avanços científicos, da descoberta da vacina,

do grau de adaptação das pessoas, maior ou menor, às situações de anormalidade, atribuem a esse segundo período um caráter mais controlado.

Foram editados 32 decretos estaduais, cuja visão voltou-se mais para a questão de prevenção, com destaque para a criação de um sistema de avisos, alertas e ações específicos (criado pelo Decreto nº 55.240/2021. Considerando o tempo transcorrido desde seu aparecimento, começaram a surgir estudos e pesquisas sobre os efeitos e consequências da pandemia em diversas áreas. Em relação à administração pública, especificamente, o serviço público no Estado do Rio Grande do Sul, com foco nos efeitos sobre a despesa pública estadual, foi desenvolvido um estudo por auditores da receita da Secretaria Estadual da Fazenda, publicado em junho de 2021, que em muito contribui para a análise dos efeitos da pandemia nesses estágios iniciais.

O objetivo do estudo foi mensurar os impactos financeiros relacionados ao *home office*, executado em período de pandemia, através da análise de rubricas de despesas, especialmente as de custeio (despesa de locomoção, de manutenção predial, de auxílios aos servidores, por exemplo).

A pesquisa ficou restrita às despesas da administração pública estadual direta, excluindo as Secretarias de Educação e de Saúde (que pela natureza de suas atividades não tiveram expressivas variações nesse tipo de despesa, nesse período), também não foram consideradas variantes inflacionárias.

A ferramenta utilizada foi o Microsoft Power BI, adotado na Secretaria Estadual da Fazenda como Portal BI para filtrar, tratar e analisar os dados considerados.

O período da pesquisa foi dividido em duas etapas: a primeira, de 01/04/2019 a 01/04/2020 e a segunda, de 01/04/2020 a 01/04/2021.

O estudo constatou que da comparação dos períodos analisados, revelou-se uma diferença de gastos que resultou em uma economia de aproximadamente 119 milhões de reais (aproximadamente 21, 6 milhões de euros) no segundo período, ou seja, houve considerável redução nos elementos da despesa pública, promovida pela migração dos servidores ao regime de teletrabalho (Dornelles, Mirabelli, Braatz, pág. 08).

Outra importante conclusão que os auditores constataram foi a de essa cifra, que além de representar uma considerável economia de gastos, representa também um potencial ainda não explorado de economia futura, como a redução de contratos de alugueis, a redução de contratos de serviços terceirizados e a digitalização integral dos processos administrativos, para citar alguns exemplos (págs. 03/04).

O estudo realizado, assim como demais pesquisas, são meios, são ferramentas para orientar os gestores a atingir a finalidade das políticas e projetos públicos, e assim bem definem os referidos autores: “ *Os resultados do teletrabalho devem ser mensuráveis. Ganhos de produtividade e reduções de custos precisam ser determinados com precisão para possibilitar que as decisões de gestores criem valor para a sociedade.*” (Vide gráfico de pág. 63)

A partir do momento em que o teletrabalho passou a ser empregado na administração pública, uma das primeiras consequências a ser notada com essa alteração de sistema foi a economia de gastos, que foi sentida tanto pelo servidor, principalmente com despesas de deslocação, quanto pelo setor público, sobretudo com despesas correntes, como bem demonstrado pelo estudo realizado pelos auditores fazendários.

Nesse mesmo sentido, foi realizada uma pesquisa pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Governança/SPGG, que é a secretaria que administra o Centro Administrativo Fernando Ferrari/CAFF, com o objetivo de quantificar os gastos estruturais durante o período da pandemia, comprando com um período pré-pandemia. (Vide gráfico 2, pág. 64).

Os períodos comparados foram: os anos de 2019, quando ainda não havia teletrabalho e os anos de 2020 e 2021, após a adoção do teletrabalho.

As despesas consideradas foram: água e esgoto; alojamento, lavanderia, copa e/ou cozinha; assinatura de periódicos e recortes; combustíveis e lubrificantes; comunicação; comunicação de dados; conservação de bens imóveis; conservação de bens móveis e equipamentos; energia elétrica; gás de cozinha; limpeza e higiene; manutenção, identificação, utilização e conservação de bens móveis e equipamentos; material de consumo de tecnologia de informação e comunicação; material de expediente; processamento de dados; serviços gerais; sinalização, identificação e segurança, suporte a usuários de tecnologias de informação e comunicação; telefonia fixa; telefonia fixa e móvel (pacotes de comunicação de dados); telefonia móvel; vigilância e/ou zeladoria.

O objeto da análise foi o Centro Administrativo Fernando Ferrari – CAFF, que é órgão central da administração pública estadual, administrado pela SPGG, constituído

por um edifício de 21 andares, onde estão sediadas treze Secretarias de Estado<sup>17</sup>, e mais um anexo com a sede da Secretaria Estadual da Educação e a “Casa da OSPA”, sede da orquestra sinfônica de Porto Alegre (fundação pública ligada à Secretaria Estadual da Cultura), com sala de concertos. Diariamente circulam pelas dependências do CAFF cerca de quatro mil pessoas, dentre servidores, empregados, agentes públicos e público em geral.

O resultado da pesquisa, conforme consta no gráfico que segue abaixo, representa uma economia de R\$ 6.665.246.46,00 (aproximadamente 1.212.000.00,00 de euros) comparando os números de 2019, quando não havia teletrabalho e os de 2021, onde houve a maior diferença, o que representa percentualmente 29,35% de economia.

Cabe, no entanto, fazer a referência de que o resultado desta última análise, apesar de expressar uma vultosa quantia na economia de gastos, provém da análise dos períodos em que o teletrabalho foi uma necessidade imposta pelas circunstâncias, e que, se a pesquisa for refeita em novo período, muito provavelmente os resultados serão diferentes, mas, mesmo assim são dados importantes e que auxiliam os gestores a tomar suas decisões.

#### **4.2 - A regulamentação do teletrabalho.**

A normatização do teletrabalho no âmbito da administração pública estadual ocorreu em 01 de junho de 2022 com a publicação do Decreto nº 56.536, que regulamenta o novo regime e estabelece critérios e procedimentos. A partir de então o teletrabalho tornou-se uma política permanente para o funcionalismo público gaúcho, como referiu Iracema Castelo Branco<sup>18</sup>, Subsecretária de Gestão de Pessoas – SUGEP/SPGG, que disse também que o período da pandemia serviu como um período de teste, para avaliar quais os cargos e funções são compatíveis com a modalidade não

---

<sup>17</sup> Estão sediadas no CAFF: Secretaria de Justiça e Sistemas Penal e Socioeducativo, Secretaria de Obras e Habitação, Secretaria de Educação, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Secretaria de Saúde, Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia, Secretaria de

Logística e Transporte, Secretaria de Cultura, Secretaria de Esporte e Lazer, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Turismo, Secretaria de Igualdade, Cidadania, Direitos Humanos e de Assistência Social, Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda e Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano.

<sup>18</sup> Iracema Castelo Branco é Subsecretária de Gestão de Pessoas -SUGEP, da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão-SPGG, e falou sobre a adoção do teletrabalho em entrevista concedida ao jornalista Gabriel Jacobsen, em do grupo jornalístico de comunicações Zero Hora.

presencial, bem como avaliar o desempenho e perfis dos servidores no teletrabalho. A Subsecretária salientou que o teletrabalho é facultativo, deverá ser solicitado pelo servidor interessado e que poderá ser concedido ou não pelo gestor, e mesmo que venha a ser autorizado, ele é de caráter precário, não constitui direito adquirido. A lógica do teletrabalho, continuou Castelo Branco, é a entrega de resultados, baseado em um sistema de controle da produtividade. Perguntada sobre o porquê de oficializar o teletrabalho nesse momento (em 1º de junho de 2022), a subsecretária respondeu: *“Nós, enquanto sociedade, passamos pela pandemia e tivemos alguns aprendizados, de que a vida mudou. Nas relações de trabalho, o teletrabalho hoje é realidade sem volta. A normativa vem para atualizar o regramento para a nova realidade, entendo como uma inovação. Isso traz lógica muito saudável no serviço público, que é a visão de entregas. Calcular o trabalho a partir das entregas realizadas. Não é mais olhar o servidor e ver se está cumprindo as horas, mas sim se as entregas estão alinhadas.”*

Com esse mesmo entendimento, André Barbosa, Secretário de Administração e Patrimônio, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, refere: *“ É um benefício para o servidor, que recebe também uma carga de responsabilidade maior. O “normal” não existe mais. É um caminho sem volta. O teletrabalho veio para ficar.”*

Em relação a gastos, o Secretário referiu que anualmente a Prefeitura de Porto Alegre despende R\$ 14 milhões de reais (cerca de 2,5 milhões de euros) com locação de imóveis para o funcionamento dos órgãos municipais, e que com o teletrabalho poderia haver diminuição da necessidade de espaço físico, permitindo, assim, cortes de gastos com aluguel de imóveis, manutenção, vale-transporte para os servidores, luz e água. O teletrabalho foi regulamentado no âmbito do município de Porto Alegre através do Decreto nº 21.143, em 31 de agosto de 2021.

#### 4.2.1 – Fase de estudo e sondagem – avaliações “ a priori”.

A publicação da legislação ocorreu em junho de 2022, entretanto para que ela ocorresse foi desenvolvido um trabalho de estudos, pesquisa, consultas e troca de informações e opiniões entre servidores de diversos órgãos da administração estadual direta e indireta.

Foi realizada, também, uma pesquisa para fornecer pistas à administração pública sobre a percepção dos trabalhadores em relação ao teletrabalho, o impacto na

realização das tarefas, no aspecto técnico e socioemocional. A pesquisa, sob a forma de consulta, foi encomendada pela SPGG à Fundação João Pinheiro <sup>19</sup>.

O período da consulta ocorreu entre 27 de julho a 16 de agosto de 2020, cerca de quatro meses após o início do teletrabalho em razão das exigências sanitárias.

O público alvo foi um universo de 4.998 servidores públicos, efetivos, da administração pública direta e indireta, sendo que responderam a questionários eletrônicos de forma voluntária.

Resultados da pesquisa:

Caracterização do servidor: em relação ao gênero, 56,7% são mulheres e 42,8% são homens. A idade média é de 44 anos. O nível de escolaridade é 57,1% possui pós-graduação, 38,3% têm superior completo ou incompleto, 0,04% ensino médio e 0,001% possui nível fundamental. Composição domiciliar: 85% referiu morar com outras pessoas. Quanto ao local, 59,98% mora na capital, Porto Alegre.

- 
- a) Caracterização das funções: 77% são atividades da área administrativa.
  - b) Contexto anterior ao teletrabalho: 83% informou nunca ter trabalhado remotamente antes. Desse percentual, 49,66% possui mais de dez anos de trabalho e 28,83% entre cinco e dez anos.
  - c) Contexto do teletrabalho atual: 85% manteve ou aumentou a quantidade de atividades. Destes, 43% buscam equilíbrio entre o trabalho e as tarefas e 34% referem basear-se apenas nas tarefas a fazer e não controlar a carga horária diária.
  - d) Tipo do teletrabalho: 57,58 % é integral, 34,59 % em modo híbrido e 7,82 % estavam em presencial.
  - e) Espaço de trabalho: 60% referiu que suas mesas e cadeiras estavam adequados.
  - f) Infraestrutura e equipamentos: 71% informou que seus equipamentos de informática estavam adequados.
  - g) Organização do tempo: 74% manteve ou ampliou o tempo de trabalho. Destes, 40,38 % não perceberam alterações, 34,09 % aumentaram o tempo e 11,9% reduziram.
  - h) Desempenho e produtividade: 45% não haviam metas individuais ou as desconheciam. Dos que possuíam metas, 40% informam que elas foram mantidas e 9% foram aumentadas.
  - i) Saúde e bem-estar: 45% não pratica ou diminuiu a prática de atividades físicas.

---

<sup>19</sup> A Fundação João Pinheiro é uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

j) Capacitação: 66% referiu que não recebeu nenhuma formação ou capacitação.

Foram, ainda, apontadas vantagens e desvantagens do teletrabalho, como vantagens: flexibilidade de horário para 22%, redução de gastos com deslocamento para 20% e flexibilidade de modos e ritmos de trabalho, para 18%.

Como desvantagens, a menor interação presencial e social foi citada por 33% e 30% dos participantes não identificou nenhum ponto negativo. *“Essa experiência é significativa não só à administração pública, mas ao próprio servidor diante de uma nova realidade. Estabelecer indicadores de produtividade, acompanhar e gerir o resultado disso permite agregar mais valor público e eficiência ao serviço prestado.”* assim referiu Andrea Quadros Pasquini, diretora do Departamento de Recursos Humanos da SPGG.

35

O resultado final da pesquisa foi que 70% dos servidores entrevistados estavam satisfeitos ou muito satisfeitos com o teletrabalho e que 34% deles pretendiam continuar nessa modalidade após o período da pandemia (Vide Figura de pág.61)

#### 4.2.2 – Construção do Decreto nº 56.536 de 2022.

O resultado da consulta promovida pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas da SPGG serviu como ponto de partida para o processo de regulamentação do teletrabalho, partindo das premissas de que os servidores estavam satisfeitos com essa modalidade, houve ganho de produtividade, houve economia de gastos para os servidores e para a administração pública e que essa forma de trabalho significa uma inovação que já faz parte do mundo do trabalho e da vida das pessoas.

A fase seguinte foi a formação de fóruns de servidores de Recursos Humanos para discussão do tema, seguido da abertura de processo administrativo e a formação de um Grupo de Trabalho, composto por servidores de 43 secretarias e suas vinculadas.

Esse GT reuniu-se, de forma virtual, de 01 de setembro a 29 de outubro de 2020, cujo resultado foi um documento com o diagnóstico e avaliações sobre o teletrabalho. Essa minuta foi encaminhada para análise jurídica da SPGG e da Procuradoria-Geral do Estado.

Um segundo momento envolveu o estudo para a elaboração dos sistemas e soluções tecnológicas, os quais são imprescindíveis para a execução do teletrabalho. Foi feita a articulação com outros órgãos públicos que já dispunham de sistemas semelhantes, como, por exemplo, o Ministério da Economia.

O produto dessa fase foi um protótipo de sistemas que foi encaminhado para análise da Companhia de Processamento de Dados -PROCERGS<sup>20</sup>.

A terceira fase do processo foi o desenvolvimento do plano de trabalho, o qual é requisito fundamental para a execução e principalmente para a posterior aferição do teletrabalho. Para tanto foi formado um outro GT, composto por representantes da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, da Secretaria da Fazenda e da Procuradoria-Geral do Estado, que reuniu-se de março a maio de 2021. Em junho iniciaram testes sobre um modelo preliminar (Vide Figura 2, pág. 61).

A última fase corresponde ao período anterior e concomitante à publicação do decreto de regulamentação e foi denominada de Etapa de Adesão, pois foi o momento em que os demais entes da administração pública estadual, Secretarias de Estado ou vinculadas começaram a aderir ao sistema. Inicialmente foi feito um levantamento de todos os órgãos, pois cada um deverá elaborar a sua própria regulamentação interna. Mas para além da questão normativa, há também a questão operacional, que precisa ser desenvolvida e estruturada, de modo a viabilizar a execução do teletrabalho. Sendo assim, foram previstos tutoriais e capacitações aos órgãos. O Decreto de regulamentação foi publicado em 01/06/2022, estabelecendo conceitos, normas gerais e procedimentos e foi prevista também a elaboração de relatórios para acompanhamento da execução do plano de trabalho e das demais atividades do teletrabalho. Foi estipulada a criação de um GT, com a previsão de encontros trimestrais, para o compartilhamento de experiências e busca de melhorias e soluções sobre essa nova fase do teletrabalho (Vide Figura 3, pág.61)

Em relação ao número de servidores em teletrabalho, nesse período pré-oficial, convém mencionar a matéria jornalística<sup>21</sup>, intitulada: “Número de servidores em teletrabalho no governo do RS cai pela metade”, divulgada pela imprensa local, baseada em dados consolidados fornecidos pelo Governo, no período entre abril e junho de 2022, que refere que o número de servidores em teletrabalho decresceu de 5% para 2,4%. Não foram mencionadas as razões do declínio de quase metade do quantitativo. Foi referido ainda, que no período em que foi veiculada a matéria, em 03 de agosto de 2022, das 45 Secretarias de Estado, fundações e autarquias estaduais, 23 ainda não haviam

---

<sup>20</sup> A Procergs é uma sociedade de economia mista, é o órgão executor das políticas de TIC do Estado do Rio Grande do Sul. É especializada no desenvolvimento de soluções de alto valor agregado e atua em todos os órgãos do executivo estadual.

<sup>21</sup> Matéria publicada em 03/08/2022, de autoria de Gabriel Jacobsen, para o jornal Zero Hora.

publicado as normativas internas exigidas pela legislação para a implementação do teletrabalho.

Importa referir também a sondagem foi realizada por um grupo de servidores da SPGG, denominado Coletivo de Servidores da SPGG, que enviaram por e-mail um questionário com perguntas a outros colegas da Secretaria e obtiveram 201 respostas. O período da pesquisa foi de 22 a 28 de abril de 2022. Não foram referidos os cargos, as idades, o tempo de serviço dos entrevistados ou outras especificidades. Foi ainda questionado quais seriam as principais vantagens do teletrabalho, ao que foi respondido: 65,2% maior produtividade, 55,7% redução de gastos com deslocamento e 28,9% foco no resultado com qualidade.

Essa foi uma pesquisa realizada por servidores e não por um órgão de pesquisa oficial, talvez não contenha todos os requisitos e rigores de uma pesquisa acadêmica ou profissional, mas reflete a expectativa de um grupo representativo de servidores, que por iniciativa própria expôs a sua visão sobre o processo e portanto poderá vir a servir futuramente para pesquisas de comparação de dados.

#### 4.2.3 – Principais características do Decreto nº 55.536 de 2022.

A principal característica do Decreto nº 55.536 de 2022 é a transformação do teletrabalho, de uma medida excepcional e temporária, em uma política de gestão de recursos humanos, de caráter permanente e com critérios e procedimentos próprios.

O art. 1º, § 1º do Decreto nº 55.536/2022 assume o conceito de teletrabalho de forma uníssona com a doutrina e legislação já vigente:

*§ 1º Compreende-se por regime especial de teletrabalho a forma de execução das atividades laborais do servidor ou empregado público fora das dependências da unidade organizacional em que desempenhe suas atividades, mediante o uso de equipamentos e tecnologias que permitam a plena execução do trabalho de maneira remota.*

O Art. 1º, § 2º dispõe sobre as modalidades, as quais podem ser integral ou parcial, a serem definidas em razão do cargo e das atividades desempenhadas pelo servidor, e de acordo com as necessidades do serviço público. Note-se que a forma híbrida não foi definida no decreto, o que virá somente a ocorrer nas Instruções Normativas.

O Art. 2 refere que o teletrabalho deverá ser solicitado à autoridade máxima da organização, Secretários ou Diretores-Presidentes (no caso das vinculadas), e poderá ser autorizado ou não, de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade por parte da administração pública.

O inciso I menciona que o teletrabalho será autorizado apenas para os servidores e empregados com cargos compatíveis com o trabalho remoto, seja total ou parcial. Isto quer dizer que não são todos os servidores que estão aptos a solicitarem essa modalidade de trabalho, pois nem todos os cargos e funções podem ser executados à distância ou fora de um local específico.

Segundo Goes; Martins e Nascimento (2020) profissionais da ciência e técnicos apresentam 61%, 65% e 30% respectivamente de potencial para o teletrabalho. Jonathan Dingel and Brent Neuman (2020), referem que existe uma correlação direta entre a magnitude do salário e a possibilidade do trabalho remoto. Em outras palavras, profissões que custam mais para os cofres públicos, tendem a ter maior flexibilidade para trabalhar a partir de casa (Dornelles, Mirabelli, Braatz, pág. 05).

Em seguida esse artigo 2º elenca as condições ou requisitos para a admissibilidade do teletrabalho: a) existência de um mecanismo de controle da produtividade; b) cumprimento das metas individuais preestabelecidas; c) análise do pedido por um Comitê ou órgão colegiado. O inciso II enfatiza que as despesas decorrentes do teletrabalho, como, por exemplo, energia elétrica, serviços de internet e telefonia, equipamentos de escritório ou outros materiais serão totalmente por conta do servidor, não acarretando indenizações, ressarcimentos ou fornecimentos de bens pela administração. O inciso VII define os prazos para a execução do teletrabalho, sendo 3 meses o mínimo e 12, o máximo, podendo haver renovação.

O inciso VIII menciona a possibilidade de compensação de atividades, aquelas que seriam feitas presencialmente deverão ser compensadas com mais atividades, a serem definidas no Plano de Trabalho. O § 3º salienta que o teletrabalho é uma faculdade, e não um direito do servidor, devendo sempre sobressair o interesse público, e quando deferido, mediante critérios de conveniência e oportunidade, terá caráter precário, isto é, o servidor não tem direito adquirido de permanecer em teletrabalho.

O § 8 dispõe que caberá à Subsecretaria de Gestão de Pessoas da SPGG o apoio técnico aos demais órgãos da administração direta e indireta para a elaboração das respectivas normativas internas acerca do teletrabalho. Isto porque a SPGG tem a atribuição de gestão das políticas de planejamento orçamentário, patrimonial e de recursos humanos do Estado. Os demais órgãos, secretarias e suas vinculadas, somente poderão implantar o teletrabalho após a edição de regras específicas, através de instruções normativas próprias.

Art. 3º - Refere-se ao indeferimento da solicitação de teletrabalho, que mantém as mesmas condições do Decreto nº 56.536/2022.

Cabe uma referência quanto ao inciso II, que diz que o teletrabalho não será concedido a quem tenha sofrido penalidade nos dois anos anteriores ao pedido. Esta disposição remete à ideia de que o teletrabalho seria um prêmio, concedido aos que têm bom comportamento, o que não deixa de fazer sentido, premiar os bons servidores, mas também punir outros, considerando um lapso temporal de 2 anos, não parecer ser uma boa prática de gestão de pessoas.

Art. 4º - Elenca uma série de deveres e responsabilidades aos servidores que assumem a modalidade de teletrabalho, dentre as quais destaca-se o contido no inciso X: o dever de preservar a segurança das informações e documento sob sua custódia e dos dados acessados de forma remota. O § 1º - Menciona a possibilidade do servidor em teletrabalho residir em país estrangeiro, nesse caso, a autorização deverá ser expedida diretamente pela autoridade máxima do órgão, em caráter excepcional, sob determinadas condições.

Art. 5º - Trata das possibilidade de revogação do teletrabalho, as quais ocorrerão pelo descumprimento das metas pré-estabelecidas, o que enseja o direito ao contraditório e à ampla defesa ao servidor; e pela necessidade da presença física do servidor no respectivo órgão de lotação.

As demais disposições do decreto referem-se aos empregados públicos, que por serem regidos pela CLT, precisarão assinar um termo aditivo ao contrato de trabalho, referindo a adesão ao teletrabalho e à criação de um Comitê de Supervisão do Regime Especial do Teletrabalho.

Para que as disposições do decreto sejam aplicadas aos órgãos é necessários que os mesmos editem as suas respectivas instruções normativas, que poderão conter regras específicas de quantitativo, percentual, aplicáveis aos casos e circunstâncias concretos, mas que não poderão ser conflitantes com as disposições do Decreto nº 56.536/2022.

### **Considerações Finais**

O objetivo do presente estudo é conhecer e entender como ocorreu o processo de implementação do teletrabalho no serviço público do Estado do Rio Grande do Sul para, de alguma forma, poder contribuir com a Administração Pública na implementação do processo e buscar alternativas a eventuais problemas. Para tanto foi feita uma análise da situação que motivou a adoção dessa modalidade, bem como de todo o processo de

estudo e desenvolvimento que culminou em sua normatização e a partir daí estabelecer um diagnóstico para avaliar o nível de efetividade dessa política de gestão de pessoas.

Entretanto, para que fosse possível compreender melhor o porquê e como ocorreu esse processo de mudança foi necessária uma imersão no contexto histórico, tanto do país, quanto do próprio Estado, para conhecer os fatos históricos, políticos, sociais, que acabaram por influenciar a cultura como um todo, e sobretudo a cultura organizacional das instituições públicas.

Cada país tem suas características próprias, bem sabemos, sua língua, seus costumes, sua cultura, sua história, como se fosse um “DNA”, e com base nestas características, tendo em conta o contexto em que está inserido, bem como o contexto mundial, os gestores públicos são compelidos a tomar suas decisões.

O Brasil, mesmo que com uma certa defasagem de tempo, vem acompanhando os movimentos e adotando certas mudanças ocorridas no cenário internacional. O Brasil declarou sua independência, proclamou sua República, manteve a democracia, e apesar de certos percalços (ditadura Vargas, ditadura militar), e a reconquistou, e vem lutando para que sejam encontradas maneiras, cada vez melhores, mais eficazes e mais eficientes de garantir a finalidade das políticas públicas. No âmbito específico da gestão pública, tal não foi diferente, o país adotou reformas administrativas no rastro das efetuadas pelos países europeus ou norteamericano.

Não deve ser tarefa nada fácil para um gestor implementar mudanças em um ambiente com uma grande diversidade de cargos, de funções e de carreiras, mas sobretudo, talvez a maior dificuldade resida no fato de mudar mentalidades, de mudar hábitos de longa data e de criar que existem nas diversas esferas da administração pública e também dificuldades impostas pela própria cultura organizacional.

Em relação ao teletrabalho, embora já fosse aplicado por algumas empresas no âmbito privado, sobretudo empresas de tecnologia ou internacionais, na esfera pública foi introduzida aos poucos, sendo o serviço público federal o pioneiro na sua incorporação.

Todavia, no ano de 2020, a pandemia de Covid-19 mudou, inexoravelmente, as relações pessoais, profissionais, sociais, provocando mudanças políticas, econômicas, sociais e igualmente da administração pública.

No Estado do Rio Grande, em relação aos efeitos da pandemia sobre a administração pública, especificamente em relação aos servidores públicos, as consequências foram ainda mais drásticas, pois precisaram adaptar-se rapidamente a uma nova realidade até desconhecida para a grande maioria, o teletrabalho.

A situação de calamidade pública não deixou muitas alternativas aos servidores públicos, senão executarem as suas respectivas atividades laborais no âmbito de seus domicílios, com ou sem capacitação, ou condições materiais adequadas. As exceções recaíram sobre aqueles cargos e funções incompatíveis com o teletrabalho, como, por exemplo, profissionais da saúde e da segurança pública.

No entanto, com o passar do tempo, a situação, apesar de ainda preocupante em todos os aspectos, vai adquirindo mais estabilidade, baseada nos avanços científicos, em experiências, em estudos acadêmicos.

No âmbito da administração pública, começaram a surgir inúmeros estudos, pesquisas, sondagens, sobretudo relacionados ao teletrabalho, em aspectos diversos, tais como, referentes a custos e despesas, às vantagens e desvantagens, à visão e expectativas de servidores e de gestores.

No tocante ao Estado do Rio Grande do Sul, quanto à aplicabilidade do teletrabalho no serviço público a conclusão a que é possível chegar, com base nos relatos, nas pesquisas realizadas, no acompanhamento da tramitação das normativas e pelo acompanhamento das situações fáticas, é de que o teletrabalho chegou tardiamente, com certa defasagem de tempo, assim como já ocorrido anteriormente em relação à adoção de reformas administrativas.

Talvez essa característica seja ainda um resquício do perfil conservador que paira sobre a sociedade gaúcha, e acaba por refletir-se também na administração pública demonstrando um viés refratário a reformas e inovações. O fato é que o teletrabalho já existia há alguns anos no serviço público federal, com pesquisas que demonstravam um ganho em produtividade, em satisfação dos servidores, em economia de gastos estruturais, mas nunca, antes da pandemia de Covid-19, havia sido utilizado ou considerado como uma ferramenta de gestão na administração pública estadual.

É fato que não são todos os cargos e nem todas as pessoas que possuem perfis compatíveis com a execução das atividades em teletrabalho, como consideram os autores da pesquisa realizada na Secretaria da Fazenda, SEFAZ-RS, Dornelles, Mirabelli, Braatz, que referiram que existe uma correlação entre a dimensão dos salários e a possibilidade do trabalho remoto, nesse sentido, Alice Monteiro de Barros, em seu

conceito de teletrabalho também considera o alto nível de qualificação dos servidores um elemento fulcral para a concessão do teletrabalho.

Considerando todos os fatores apresentados, a evidente economia de gastos estruturais que pode ser obtida, a melhoria da gestão dos espaços físicos, o ganho de produtividade, tanto em quantidade, como em qualidade, que está diretamente relacionada à satisfação dos servidores, que, com melhores condições psicológicas, de bem-estar, mais autonomia e flexibilidade, poderão produzir mais e melhor. Também do ponto de vista organizacional e do meio ambiente, o teletrabalho é uma modalidade que proporciona inegáveis vantagens e benefícios para a administração pública, para os servidores, e para a sociedade como um todo.

Porém, apesar do cenário de benefícios que o teletrabalho proporcionou, e que vem demonstrando através de pesquisas qualitativas e quantitativas, realizadas por diversos órgãos da administração pública federal, de institutos de pesquisas, ou até mesmos de coletivos de servidores, o número de servidores em teletrabalho decresceu, ao menos pela metade, segundo dados consolidados do governo do Estado do Rio Grande do Sul. Não foram encontrados dados ou informações nos sítios oficiais da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão-SPGG, responsável, através da Subsecretaria de Gestão de Pessoas-SUGEP, pela obra , nem tampouco foram respondidas as solicitações sobre o quantitativo de servidores que entraram em teletrabalho a partir da edição do decreto, de tal modo que a elaboração do diagnóstico ficou prejudicada.

Resta, entretanto, a sugestão para que a administração pública invista na capacitação, que aproveite o excelente nível de qualificação e aproveite também o nível de engajamento de seus servidores. Que sejam efetuadas regularmente avaliações acerca do cumprimento das metas dos planos de trabalho, e que principalmente esses resultados sejam divulgados, publicizados, para que a sociedade possa também avaliar e participar do processo.

O teletrabalho é que um instrumento de gestão que possui um grande potencial de desenvolvimento de pessoas, da capacidades, de desenvolvimento da própria organização e que pode trazer benefício a todos os entes envolvidos, aos servidores, à Administração Pública e à sociedade, só depende da maneira como é interpretado e gerido.

## Bibliografia

**ARAÚJO**, Edmir Netto (2000). *O Direito Administrativo e sua História*. Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo, 95, pp. 147-166. Acesso em 03/03/2022. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67460>

**BANDEIRA DE MELLO**, Celso Antônio (2010). *Curso de Direito Administrativo*. 28ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda.

**BARROS**, Alexandre Moço, **SILVA** da, José Roberto (2008). *Percepções dos indivíduos sobre as consequências do teletrabalho na configuração home-office: estudo de caso na Shell Brasil*. In Caderno EBAPE.BR, Fundação Getúlio Vargas. Acesso em 03/03/2022. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5143/3877>

**BARROS**, Alice Monteiro (2016). *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr

**BARUCHI**, Yehuda, **NICHOLSON**, Nigel (1997). *Home, Sweet Work: Requeriments for Effective Home Working*. Article in Journal of General Management · December 1997. Acesso em: 05/03/2022. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/281527079\\_Home\\_Sweet\\_Work\\_Requirements\\_for\\_Effective\\_Home\\_Working](https://www.researchgate.net/publication/281527079_Home_Sweet_Work_Requirements_for_Effective_Home_Working)

**BOHLER**, Fernanda Ribas. (2019). Dissertação de Mestrado em Sociologia, Universidade Federal do Paraná. *O Teletrabalho no Setor Público. Um estudo junto aos teleservidores do TRT do Paraná*.

**BRASIL**, Felipe Gonçalves, **CEPEDA**, Vera Alves, **MEDEIROS**, Tiago Batista. *O DASP e a formação de um pensamento político-administrativo na década de 1930 no Brasil*. Revista

**BRESSER-PEREIRA**, Luis Carlos. et al. *State reform in the 1990s: logic and control mechanisms*. Acesso em: 06/03/2022. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/95-StateReformInThe1990s.pdf>

pdf

**BRIDI**, Maria Aparecida (2020). *A pandemia Covid-19: crise e deterioração do mercado de trabalho no Brasil*. Impactos da pandemia. Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (100). Sep-Dec 2020. Acesso em: 06/03/2022. Disponível em <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.34100.010>

**BÜTTENBENDER**, Pedro Luis, **SIEDENBERG**, Dieter Rugard, **ALLENBRANDT**, Sérgio Luis, CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO (COREDES) RS: ARTICULAÇÕES REGIONAIS, REFERENCIAIS ESTRATÉGICOS E CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS<sup>1</sup>. Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado – Desenvolvimento regional em Debate (2011). Acesso em: 07/03/2022. Disponível em: <https://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/66/91>. Acessado em

**CASTELLS**, Manuel, **CARDOSO**, Gustavo (Organizadores) (2005). *A Sociedade em Rede. Do conhecimento à Acção Política*. Conferência promovida pelo Presidente da República, 4 e 5 de Março de 2005 | Centro Cultural de Belém.

- CASTELLS**, Manuel (2019). *A Sociedade em Rede*, 24ª edição. Paz e Terra.
- CAILLIER**, J. G. (2013). *The impact of teleworking on work motivation in a U.S. Federal Government Agency*. *The American Review of Public Administration*, v. 42, p. 461-480, 2012
- CAVALCANTE**, Pedro Luiz, **SILVA**, Mauro Santos (organizadores) (2020). *Reformas do Estado no Brasil. Trajetórias, Inovações e Desafios*. IPEA.
- Controladoria-Geral da União (CGU)**. Secretaria Executiva (SE). Coordenação-Geral de Projetos (CGPROJ). Acesso em: 14/04/2022. Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68329>
- COUTINHO**, S. G.; **SILVA**, L. DA S.; **GARCÍA**, M. (2015). *Transformaciones productivas: Nuevas formas de trabajo y regulación. Un debate sobre “Teletrabajo” en el derecho brasileño*. *Revista de la Facultad de Derecho, Universidad de Córdoba* 6(1), Nueva Serie II, pp. 53-74. Acesso em: 15/04/2022. Disponível em <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/23688>
- DE VRIES**, H.; **TUMMERS**, L.; **BEKKERS**, V. *The Benefits of Teleworking in the Public Sector: Reality or Rhetoric?* *Review of Public Personnel Administration*, v. 28, P. 1- 22, 2018. Disponível em:
- DGERT** - Coleção : Negociação coletiva em foco, Nº 1 de 2020 .Título: Teletrabalho no contexto da negociação coletiva. Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho, Divisão de Promoção do Diálogo Social. Acesso em: 25/10/2022. Disponível em <https://www.dgert.gov.pt/wp-content/uploads/2020/10/DGERT-Teletrabalho-em-FOCO-1-de-2020.pdf>
- Di PIETRO**, Maria Sylvia Zanella, **MOTTA**, Fabrício, **FERRAZ**, Luciano de Araújo (2014), 2ª edição. *Servidores Públicos na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas.
- DINGEL**, Jonathan I., **NEUMAN** Brent (2020). *How many jobs can be done at home* *Journal of Public Economics*. Acesso em: 22/08/2022. *Journal homepage: [www.elsevier.com/locate/jpube](http://www.elsevier.com/locate/jpube)*
- DORNELLES**, Gabriel Zuanazzi, **MIRABELLI**, Alcides de Camargo, **BRAATZ**, Jacó (2021). *Um ano de Home Office - Efeitos sobre a Despesa Pública do RS*. *Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. Tesouro do Estado. Divisão de Estudos Econômicos e Fiscais e Qualidade do Gasto*
- FERRO**, Salus Henrique Silveira (2022). *O direito à desconexão e a projeção de novos rumos do teletrabalho*. Acesso em : 18/11/2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-09/ferro-direito-desconexao-novos-rumos-teletrabalho>
- FILARDI**, Fernando, **CASTRO**, Raquel Mercedes P. de, **ZANINI**, Marco Júlio Fundão (2020). *Vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública: análise das experiências do Serpro e da Receita Federal* . Acesso em: 22/08/2022. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/340722422\\_Advantages\\_and\\_disadvantages\\_of\\_teleworking\\_in\\_Brazilian\\_public\\_administration\\_analysis\\_of\\_SERPRO\\_and\\_Federal\\_Revenue\\_experiences/link/5e9a5c96a6fdcca789209263/download](https://www.researchgate.net/publication/340722422_Advantages_and_disadvantages_of_teleworking_in_Brazilian_public_administration_analysis_of_SERPRO_and_Federal_Revenue_experiences/link/5e9a5c96a6fdcca789209263/download)

**FINCATO**, Denise, **CRACCO NETO**, Heitor Barbieri, **SORIA**, Juliana Sirotsky. *De Chappe a Nilles: A Evolução da Tecnologia no Trabalho e a Invenção do Teletrabalho – Uma Revisão Necessária* In: STRAPAZZON, Carlos Luiz, GOLDSCHMIDT, Rodrigo, TRAMONTINA, Robison (Org.) *Série Direitos Fundamentais Sociais*.

*Teoria Geral e Mecanismos de Efetividade no Brasil e na Espanha – Tomo I* (2013). Joaçaba, Unoesc.

**GOES**, Sandoval, **MARTINS**, Felipe dos santos, **NASCIMENTO**, José Antônio. (2020) *Nota Técnica: O teletrabalho no setor público e privado na pandemia: potencial versus evolução e desagregação do efetivo*. Carta de nº 48, 3º Trimestre de 2020. IPEA.

**GOMES**, Úrsula Custódio Gomes (2020). *Teletrabalho Estruturado na Administração Pública: A experiência do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região*. Revista de Administração, Sociedade e Inovação.

**GONÇALVES**, Antônio Fabrício de Matos.(2004) *Flexibilização Trabalhista*. Belo Horizonte: Mandamentos

**GUERRA**, Maria Helena Tavares da Silva, **NETO**, Rodopiano Rocha da Silva, **RANIERI**, Tais Ribeiro;

**GUPTA**, Aakash (2020). *The History of Remote Work: How it Came to be What it is Today* In SIWON – Sorry, I was on Mute. Acesso em: 16/06/2022. Disponível em <https://www.sorryonmute.com/history-remote-work-industries/>

**HISLOP**, D. et al. *Variability in the use of mobile ICTs by homeworkers and its consequences for boundary management and social isolation*. *Information and Organization*, v. 25, n. 4, p. 222-232, 2015. Acesso em: 09/09/2022. Disponível em: [https://eprints.whiterose.ac.uk/91497/3/WRRO\\_91497.pdf](https://eprints.whiterose.ac.uk/91497/3/WRRO_91497.pdf)

**HOBSBAWN**, Eric (1994). *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914 – 1991*, 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras.

**LEITAO**, Luis Meneses. (2016). *Direito do Trabalho*, 5ª edição. Almedina.

**LUSTOSA DA COSTA**, Frederico. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. Revista da Administração Pública, volume 42, nº5, Rio de Janeiro, setembro/outubro. 2008. Acessado em 21/06/2022.

**MEIRELLES**, Helly Lopes (1994). *Direito Administrativo Brasileiro*. 20ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda.

**MELO**, Marcelo Alves (2018). Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade do Porto. Teletrabalho: Um estudo comparado entre Portugal e Brasil sobre a transformação das relações de trabalho.

**MIRANDA**, Márcia Eckert (2000). *Continente de São Pedro: Administração Pública no Período Colonial*. *Série Histórica Administrativa do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre: CORAG.

**NASCIMENTO**, Amauri Mascaro (2013). Curso de *Direito do Trabalho*, 28ª edição. São Paulo: Saraiva.

**NILLES**, Jack M. *Telecommunications and Organizational Decentralization*. In *Transactions on Communications*, Vol. COM-23, NO.10, OCTOBER 1975.

**NOHARA**, Jouliana Jorddan, **ACEVEDO**, Claudia Rosa, **RIBEIRO**, Alice Flora, **SILVA**, Marcello Muniz *O teletrabalho na percepção dos teletrabalhadores*. INMR - Innovation & Management Review, 7(2), 150-170. Acesso em: 15/07/2022. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rai/article/view/79174>

**PETERS**, Guy B., **PIERRE**, Jon (2006). *Handbook of Public Policy*, London: Sage.

**RAISIENE**, Agota Giedre, **RAPUANO**, Violeta, **VARKULEVICIÛTE**, Kristina, **STACHOVA**, Katarina (2020). *Working from Home—Who Is Happy? A Survey of Lithuania's Employees during the COVID-19 Quarantine Period*. Acesso em: 15/07/2022. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/342591546\\_Working\\_from\\_Home-Who\\_Is\\_Happy\\_A\\_Survey\\_of\\_Lithuania's\\_Employees\\_during\\_the\\_COVID-19\\_Quarantine\\_Period](https://www.researchgate.net/publication/342591546_Working_from_Home-Who_Is_Happy_A_Survey_of_Lithuania's_Employees_during_the_COVID-19_Quarantine_Period).

**REDINHA**, Maria Regina Gomes. *Teletrabalho. Anotações aos Artigos 233º ao 243º do Código do Trabalho de 2003*. Faculdade de Direito. Universidade do Porto.

**ROCHA**, Andressa Buss, **CORRÊA**, Daniel, **TOSTA**, Julierme Gomes, **CAMPOS**, Roberto Paula de Freitas (2021). *Teletrabalho, produção e gasto público: o que aprendemos com a covid-19? In Revista de Administração Pública*

**ROCHA**, Márcia, **JUNIOR**, Valter Mendes (2006) *Fontes para a História Administrativa do Rio Grande do Sul: A Trajetória das Secretarias de Estado (1890 – 2005)*, Porto Alegre: CORAG.

**ROMÃO NETTO**, José Veríssimo. *Estrutura administrativa do governo brasileiro, cultura política e a busca pela sociedade ideal*. Revista Sociedade e Estado – Volume 31 Número 1 Janeiro/Abril 2016.

**SANTOS** dos, Mauro Sérgio (2016). *Curso de Direito Administrativo*, 2 edição. Salvador: JusPodium

**SATO**, Akilo (2013). *Teleworking and Changing Workplaces In Japan Labor Review*, vol. 10, nº 3, Summer 2013. Acesso em: 04/05/2022. Disponível em [https://www.jil.go.jp/english/JLR/documents/2013/JLR39\\_sato.pdf](https://www.jil.go.jp/english/JLR/documents/2013/JLR39_sato.pdf)

<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5143/3877>

**SCHWARCZ**, Lilia Moritz (2019) *Sobre o Autoritarismo Brasileiro. Uma Breve História de Cinco Séculos*, Lisboa: Objetiva.

**SOBRATT** –\_Orientação para a Implantação e Prática do Teletrabalho e Home Office – O Trabalho do futuro chegou para ficar. Novembro de 2020. Acesso em: 10/04/2022. Disponível em \_\_\_\_\_: <file:///C:/Users/HP/OneDrive/%C3%81rea%20de%20Trabalho/Teletrabalho/Disserta%C3%A7%C3%A3o/SOBRATT%20cartilha%20de%20Teletrabalho.pdf>

**SOUZA**, Celina. (2022). *Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas*. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães.

**TROMBLAY**, Diane-Gabrielle (2001). *Le Télétravail: Articuler Qualité de Vie et Performance*. Rapport de recherche. Acesso em: 14/07/2022. Disponível em: <https://docplayer.fr/3897941-Le-teletravail-articuler-qualite-de-vie-et-performance.html>

**TROUP**, Carolyn, **ROSE**, Judy (2014). *Working from home: Do formal or informal telework arrangements provide better work–family outcomes?* Acesso em: 14/07/2022. Disponível em:

[file:///C:/Users/HP/Downloads/Troup\\_Rose\\_Work\\_at\\_home\\_CWF\\_Conference\\_2011.pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/Troup_Rose_Work_at_home_CWF_Conference_2011.pdf)

**VILARINHO**, Karina Pereira Bastos, **PASCHOAL**, Tatiane, **DEMO**, Gisela. (2021). Revista do Serviço Público (RSP), Brasília. *Teletrabalho na atualidade: quais são os impactos no desempenho profissional, bem estar e contexto de trabalho.*

**WEFFORT**, Francisco C. (2011). *Formação do pensamento político brasileiro: ideias e personagens.* São Paulo: Ática.

Matérias jornalísticas e da internet:

**BARBOSA**, Andre. Artigo: teletrabalho: modalidade que veio para ficar. , 01 de setembro de 2021. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smap/noticias/artigo-teletrabalho-modalidade-inovadora-que-veio-para-ficar><http://prefeitura.poa.br/smap/noticias/artigo-teletrabalho-modalidade-inovadora-que-veio-para-ficar>

**JACOBSEN**, Gabriel. (2022). Governo Estadual torna o teletrabalho permanente. Zero Hora, 01 de junho de 2022. <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2022/06/governo-do-rs-torna-teletrabalho-permanente-saiba-quem-pode-aderir-e-quais-as-regras-sobre-custos-e-ponto-cl3vyou970076019ikq68ulhb.html#:~:text=Decreto%20publicado%20nesta%20quarta%20feira,e%20CCs%20no%20Executivo%20estadual&text=O%20teletrabalho%20%E2%80%94%20conhecido%20por%20alguns,para%20o%20funcionalismo%20p%C3%BAblico%20ga%C3%BAcho>.

\_\_\_\_\_ (2022). Número de servidores em teletrabalho no governo do RS cai pela metade. Zero Hora, 03 de agosto de 2022. <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2022/08/numero-de-servidores-em-teletrabalho-no-governo-do-rs-cai-pela-metade-cl6e4e2vo009j017rpwye94cl.html>

[https://www.gaz.com.br/so-7-dos-servidores-estaduais-preferem-regime-de-trabalho-exclusivamente-presencial/#.Y2j-MS\\_RL2l.whatsapp](https://www.gaz.com.br/so-7-dos-servidores-estaduais-preferem-regime-de-trabalho-exclusivamente-presencial/#.Y2j-MS_RL2l.whatsapp)

**SILVEIRA**, Raquel Maria da Silva, **SILVEIRA**, Denilton, **SILVEIRA**, Diônefer Alan, **OLIVEIRA**, Karla Pagel (2022). Mesa-redonda: Teletrabalho – Impactos e Perspectivas na Gestão de Pessoa na Administração Pública. Acessado em 10/10/2022. Disponível em: [https://youtu.be/isVVI\\_rDTCK](https://youtu.be/isVVI_rDTCK) (podcast)

**DINIZ**, Priscila. Teletrabalho no setor público: a experiência da CGU (2020). Acesso em: 14/07/2022. Disponível em: <https://youtu.be/Bkn7fQfPkdq>

Webinar Teletrabalho no Setor Público (31/03/2020). Acesso em 22/07/2022. Disponível em: <https://youtu.be/dBSSC7Rk1N8>

## Anexo A

### Contextualização Histórica da Administração Pública Brasileira.

Tendo em vista a história do Brasil, sua origem ligada à um império colonial europeu, muito de suas tradições, costumes e cultura foram herdadas dessa relação, e no âmbito do direito e das instituições não é diferente. No período colonial (1530 – 1815)<sup>22</sup> o Brasil foi governado por mandatários da metrópole, e embora tenha havido cargos como Governador-Geral ou Vice-Rei, não havia uma organização com poder político autônomo e independente. A legislação desse período fundamentava-se nas Ordenações, cada uma a seu período (Afonsinas, Manuelinas e Filipinas). Portanto, conforme refere Araújo (2000) não há que se falar em direito administrativo ou administração pública em tal época, as primeiras ideias sobre direito administrativo e administração da *res publica* surgiram efetivamente no século XVIII e difundiram-se por diversos países, inclusive o Brasil. Em 1856 a disciplina de Direito Administrativo passou a fazer parte do currículo da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo<sup>23</sup>, notadamente por influência da doutrina francesa. Cabe destacar o que referiu Farah, citada por Brasil *et al*, que até a década de 1930 os estudo da administração pública no Brasil confundia-se com direito administrativo, e que foi a partir dessa época que a administração pública começou a ser estudada e considerada como uma disciplina independente, que não se preocupava apenas com a elaboração de leis e a aplicação de regulamentos.

No período republicano, especificamente no período que ficou conhecido como República Velha <sup>24</sup> (1889 – 1930), apareceram temas que são recorrentes no pensamento sobre as instituições político-administrativas do Estado brasileiro até hoje, como centralização política *versus* descentralização administrativa; representação da vontade nacional pelo Estado; favorecimento de agentes administrativos do Estado que

---

<sup>22</sup> Embora o Brasil tenha sido descoberto em 1500, o ano de 1530 é considerado uma referência pois foi a partir de então que houve a primeira expedição de cunho possessório ao território. E tal período decorre até 1815, quando o Brasil foi declarado reino, formando o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

<sup>23</sup> A Universidade de São Paulo/USP, a maior e uma das mais importantes universidades da América Latina foi fundada em 1934, mas a Faculdade de Direito foi fundada muito antes, em 1641, junto aos mosteiros da Ordem Franciscana, e após foi integrada à universidade. Dos bancos da USP saíram alguns dos maiores personagens da vida social e política do país.

<sup>24</sup> O regime da República foi declarada no Brasil em 1889 e costuma ser dividido em dois períodos: a República Velha, de 1889 a 1930, assim chamada por apresentar um modo de governo baseado nas velhas práticas patrimonialistas, mandonistas, coronelistas (Schwarcz, 2019) e a Segunda República, que foi de 1930 a 1938, período que ficou conhecido como “Era Vargas”, do governo do presidente Getúlio Vargas.

tivessem vínculos com grupos específicos e já dotados de poder político (variações contemporâneas podem ser chamadas de nepotismo, clientelismo, patrimonialismo); a falta de poder para o Estado fiscalizar seus agentes fiduciários; excesso de funcionalismo público; a colonização do poder legislativo pelas questões administrativas do governo (Romão Netto, pág. 215).

E, segundo Welffort (2006), foi apenas na Segunda República, a partir da década de 1930, que terminava a grande época da formação do Brasil: três séculos de colônia, um século de Império, quase meio século de República agrária e oligárquica. Começavam tempos de mudança do Estado, começavam também tempos de modernização, industrialização, urbanização, expansão da educação, criação de novas universidades. Para dar vazão às novas necessidades de uma nova sociedade, seria preciso uma administração estatal mais atuante e mais moderna. Romão Netto (pág. 219) refere que “Dever-se-ia implementar, no Brasil, um modelo de gestão que propiciasse a impessoalidade, a excelência produtiva e a autonomia, por intermédio de reformas administrativas que estabelecessem o mérito como critério de contratação de funcionários para os quadros da burocracia, bem como o desenvolvimento de carreiras para permitisse uma “cultura do moderno”, que programasse e organizasse a produção nacional a partir do Estado, via empresas públicas. Nesse sentido, foi criado em 1938 o DASP, Departamento de Administração do Setor Público como uma ferramenta para formação de quadros técnicos nos moldes da burocracia weberiana. Brasil *et tal* (*op cit*) referem que a reforma da administração pública fazia parte de um projeto maior de desenvolvimento e modernização do próprio país. O DASP, em suma, foi um departamento primordial na execução dos objetivos do governo, organizando os orçamentos, classificando cargos do funcionalismo, introduzindo novos métodos e novas técnicas para os serviços burocráticos (universalizando procedimentos), organizando processos seletivos de funcionários por meio de concurso (meritocráticos) e criando cursos de aperfeiçoamento em administração pública, os primeiros no Brasil.

A percepção da necessidade de uma estrutura burocrática forte para a gestão da coisa pública no Brasil acompanhou o planejamento e as reformas levadas a termo durante o regime militar, especialmente com o Decreto-Lei nº 200 de 1967, que visava à criação de uma nova burocracia, bem como ao fortalecimento do crescimento econômico, por intermédio da criação das empresas e fundações estatais. (Romão Netto).

No entanto, a partir da década de 1970, com ênfase na de 1980, num período de forte recessão econômica decorrente da crise do petróleo, surgiram movimentos na sociedade civil, fossem para pedir o retorno da democracia, para pedir maior participação na vida política e social, ou para pedir o acesso e garantia de direitos. Com isso, novos partidos políticos foram fundados, o movimento sindical foi fortalecido, grupos diversos organizaram-se em movimentos sociais, e assim estava formado o cenário que culminou em uma nova ordem política no país. Era evidente que a administração pública deveria também adequar-se às novas demandas e aos novos tempos. A Constituição Federal de 1988 traz nova ordem também para a administração pública.

Na década de 1990 ocorreram reformas bastante marcantes, a primeira foi no governo de Fernando Collor de Mello (1990 – 1992), que além das críticas na condução do próprio país, recebeu duras críticas em relação às reformas, como, por exemplo a feita por Lustosa (2008):

*“sua reforma administrativa caminhou de forma errática e irresponsável no sentido da desestatização e da racionalização. As medidas de racionalização foram conduzidas de maneira perversa e equivocada. Algumas das extinções tiveram que ser logo revistas. Muitas das fusões, principalmente de ministérios, não eram convenientes, pois criavam superestruturas, sujeitas a pressões de interesses poderosos, e dificultavam a supervisão que intentavam favorecer. Os cortes de pessoal, desnecessários, se examinarmos a administração como um todo, não trouxeram expressiva redução de custos. A reforma administrativa desmantelou os aparelhos de promoção da cultura e contribuiu ou, pelo menos, serviu de pretexto para a paralisação de todos os programas sociais.”*

Outra reforma impactante foi efetuada no governo de Fernando Henrique Cardoso (primeiro mandato presidencial de 1995 a 1998 e o segundo, de 1999 a 2003), a cargo do então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira, que implementou uma reforma baseada em modelos já adotados no Reino Unido, que caracterizam a *New Public Management*, NPM, cujos objetivos, resumidamente, são: redução de gastos governamentais, melhoria da eficiência dos serviços públicos e aumento da governabilidade. As frentes da reforma foram: ação orientada para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; ênfase no controle dos resultados; aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras e valorização de seu trabalho técnico; separação entre as secretarias formuladoras das secretarias executoras de 51

políticas públicas; distinção entre agências e entidades que prestem serviços sociais e científicos; transferência para o setor público não-estatal de serviços sociais e científicos competitivos; adoção cumulativa de mecanismos de controle social direto; terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passaram a ser licitadas competitivamente no mercado.

## **Anexo B**

### Contextualização Histórica da Administração Pública no Estado do Rio Grande do Sul

Conhecer o histórico de uma nação, de uma sociedade, ou de qualquer grupo ou entidade é fundamental para entender seu momento atual, seus valores, missões e escolhas. No que tange à Administração Pública, o desenrolar dos eventos políticos está diretamente relacionados à evolução de seu aparato administrativo. O Brasil, por suas características históricas peculiares, e particularmente o Estado do Rio Grande do Sul, por suas características políticas, econômicas ou geográficas, no século XVIII, teve uma administração diferenciada, por parte da administração central, da dispensada às demais províncias.

Na então Província do Continente de São Pedro<sup>25</sup>, como era denominado o Estado do Rio Grande do Sul na época, devido ao fato de sido a última região a ser anexada ao Brasil Colônia, pela sua posição estratégico-militar, e pela influência da política da administração pombalina do Governo de Marques de Pombal<sup>26</sup>, 1750 – 1777), foi instituída uma organização administrativa própria, com uma progressiva racionalização e centralização dos órgãos estatais e crescimento da ação fiscalista do Estado. Tais fatores levaram à formação de uma estrutura fortemente burocrática, com destaque especial para a esfera fazendária. (Miranda, 2000).

No período republicano, durante a chamada “Velha República”<sup>27</sup> (1998 – 1930), os governantes do estado do Rio Grande do Sul, sob influência da ideologia positivista,

---

<sup>25</sup> Até 1680 a região mais sulina do Brasil era a Colônia de Sacramento (atualmente parte do Uruguai), mas devido aos constantes conflitos entre portugueses e espanhóis, e pela posição estratégica da região, Portugal decidiu anexá-la ao restante da Colônia e em 1737 foi enviada a expedição de José da Silva Paes que construiu um forte e instalou o primeiro órgão de administração local (Miranda,2000).

<sup>26</sup> Durante a administração de Marquês de Pombal foram criados o Erário Régio (1763), a Junta do Comércio (1755), as Companhias do Comércio do Grão-Pará e Maranhão (1755) e de Pernambuco e Paraíba (1759). Foi também determinada a transferência da sede do Governo de Salvador para o Rio de Janeiro (1763).

<sup>27</sup> Em 1889 a Monarquia chegou ao fim no Brasil com a proclamação da República. Tal regime é dividido, no entanto, em duas fases, a que ficou conhecida como Velha República, para designar

bastante difundida à época, implementaram um modelo de organização administrativa baseada em critérios técnicos e científicos. Em março de 1890 foi editado o Ato I, visando reorganizar os serviços da administração pública e criando as primeiras secretarias de Estado, Secretaria da Fazenda, Secretaria da Agricultura e Obras e Secretaria do Interior, em substituição às estruturas vigentes ao regime anterior, quais sejam, Diretoria do Interior, Diretoria da Agricultura e Obras e Diretoria da Guerra, Marinha e Exterior. Essa três primeiras secretarias correspondem às atribuições que o Estado entendia serem as essenciais e as avocava para si. À Secretaria da Fazenda competia todos os assuntos referentes à arrecadação e gestão dos impostos e também a administração do patrimônio do Estado, à Secretaria da Agricultura e Obras, que inicialmente estavam unidas e a partir de 1891 foram desmembradas, competia administrar duas áreas de vital importância no contexto da época, a produção agrícola (a agricultura e a pecuária estão na origem da economia gaúcha) e a construção da rede de infraestruturas (estradas, ferrovias, pontes, barragens, portos, etc). Já a Secretaria do Interior possuía a mais ampla das competências, correspondendo a “instrução pública, divisão civil e judicial”, o que significava toda a administração de assuntos internos e externos, a segurança pública e a justiça.

Já em 1935, no período político que corresponde à chamada “Era Vargas” (1930-1945), foram criadas as Secretaria de Estado dos Negócios da Educação e Saúde Pública (Dec. n.º 5.969/1935) e cria a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio (Dec. n.º 5.970/1935). Mas em 1940 houve a desincorporação das atribuições da primeira Secretaria e criou-se a Secretaria de Saúde Pública e em 1942 a Secretaria da Educação e Cultura.

Com o retorno do país ao regime democrático, passada o primeiro governo do Presidente Vargas, houve um período de grande desenvolvimento econômico, com crescimento urbano, crescente industrialização, o que aumentou também a necessidade de atuação do Estado para satisfazer as novas demandas. No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul foram introduzidas grandes mudanças no aspecto administrativo. Em 1954 foi criada a Secretaria de Governo, dividida em Casa Civil, Casa Militar, Diretoria Administrativa e Assistência Técnica. Mas, foi em 1958 que ocorreu uma significativa alteração, com a primeira sistematização da estrutura administrativa desde o início do século. Nesse ano o Poder Executivo foi reorganizado e as Secretarias, que até então

---

um modo de governo baseado nas velhas praticas patrimonialistas, mandonistas, coronelistas (Schwarcz, 2019) e a Segunda República, que foi de 1930 a 1938, quando então iniciou-se a fase autocrática do Presidente Vargas.

eram em número de 5 passam para 12. As atividades de gerência do Estado ficam assim distribuídas: além das Secretarias existentes até o momento (Secretaria do Interior e Justiça, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Obras Públicas e Secretaria da Educação e Cultura), foram criadas as seguintes: Secretaria da Agricultura, Secretaria de Segurança Pública, Secretaria da Administração, Secretaria da Saúde, Secretaria da Economia, Secretaria de Transportes, Secretaria do Trabalho e Habitação e Secretaria da Energia e Comunicação.

Se no âmbito político o país vivia as consequências do regime da ditadura militar (1964-1985), no âmbito da administração pública, no tocante ao Rio Grande do Sul, foi uma época de reformas administrativas introduzidas com o objetivo de propiciar mais agilidade, eficiência e desburocratizar o serviço público, em consonância com as medidas iniciadas na esfera federal. Com isso, em 1969 foram criadas as Secretarias de Coordenação e Planejamento, a Secretaria da Indústria e Comércio, a Secretaria de Energia, Minas e Comunicações (ex-Secretaria de Energia e Comunicação) e a Secretaria do Trabalho e Ação Social (ex-Secretaria do Trabalho e Habitação). Ainda em 1979, foram instituídos sistemas e programas com o objetivo de organizar a estrutura administrativa do Rio Grande do Sul, entre eles: o Sistema de Organização Administrativa, o Programa Estadual de Desburocratização, o Programa Estadual de Modernização Administrativa e o Programa Estadual de Racionalização Administrativa.

Em 1987, já preconizando os ventos de mudança que viriam a ocorrer com a promulgação da nova Constituição Federal em 1988, e o retorno do país ao regime democrático, foram promovidas alterações no cenário da Administração Pública no Rio Grande do Sul, propondo reformas e modernização. Em consonância com a amplitude dos direitos sociais assumidos pela nova Constituição, a administração estadual criou uma série de organismos para implementar e resguardar tais direitos, como, por exemplo, a Coordenadoria Estadual da Mulher (criada em 1999), O Gabinete de Relações Comunitárias (criado em 1999) ou o Gabinete da Reforma Agrária (criado em 2001).

### **Anexo C – Competências da Chefia e do Servidor no Plano de Trabalho**

“ Durante a execução do Plano de Trabalho caberá:

I - à Chefia imediata:

- a. planejar, gerenciar e acompanhar as atividades da unidade administrativa, preferencialmente, alinhando as entregas com o Acordo de Resultados da

Secretaria e com o Plano Plurianual ou Projeto de Gestão do Desempenho, se for o caso;

- b. avaliar mensalmente as entregas realizadas de cada servidor em regime especial de teletrabalho, registrando a respectiva avaliação na ferramenta de apoio tecnológico; e
- c. propor a revisão do Plano de Trabalho, se necessário.

II – ao Servidor:

- a. preencher as entregas realizadas ao longo da execução do Plano de Trabalho, para fins de acompanhamento.
- b. preencher e encaminhar mensalmente à chefia imediata as realizações das entregas e justificativas em caso de sub ou super estimação das metas preestabelecidas, para fins de atestar efetividade;
- c. propor as atualizações necessárias no Plano de Trabalho, assim como sua renovação; e
- d. avisar imediatamente a chefia imediata no caso de afastamentos legais”.

Todo o procedimento, desde a solicitação, a inclusão do plano de trabalho, a aceitação do plano pela chefia, o preenchimento das entregas realizadas, a análise e

#### **Anexo D – A Regulamentação Específica - Instrução Normativa.**

Instruções normativas são atos administrativos que visam regulamentar a execução de determinadas atividades, e no âmbito das Secretarias de Estado são expedidas pelos respectivos Secretários. Em relação à regulamentação do teletrabalho, cada Secretaria e órgãos vinculados são responsáveis pela elaboração de suas respectivas instruções, de modo a tornar exequível o teletrabalho aos seus servidores.

No sentido de orientar tecnicamente os demais órgãos estaduais na elaboração de suas normativas, a SPGG, no âmbito de suas atribuições, em 01 de junho de 2022 publicou a IN nº 09/2022, estipulando as diretrizes gerais, como conceitos, requisitos, procedimentos e prazos a serem seguidos nas orientações sobre o teletrabalho.

Como requisitos mínimos e fundamentais para a adoção do novo regime foram considerados que a secretaria ou órgão deverá desenvolver e manter mecanismos de controle de produtividade, deverá atribuir metas individuais e coletivas de trabalho aos seus servidores, os servidores postulantes deverão apresentar um plano de trabalho e consentir em um termo de adesão específico, além de possuir sistemas técnicos e de informação que garantam a execução do teletrabalho e a sua aferição.

Em relação aos procedimentos, foi estabelecido que a iniciativa é do servidor ou empregado público, que instruirá o pedido com o respectivo plano de trabalho e enviará à chefia imediata para análise da oportunidade e conveniência. O pedido poderá ser aceito, e então será registrado na plataforma eletrônica, poderá ser devolvido ao servidor para complementação ou correção do plano de trabalho ou poderá ser negado, e neste caso o servidor poderá recorrer da decisão ao comitê ou comissão de teletrabalho de sua instituição.

Quanto aos prazos, são tratados o período de vigência do teletrabalho, que deverá constar no plano de trabalho e será de, no mínimo, três e no máximo doze meses, podendo ser renovado por igual período. Também para os casos em que o servidor que já estiver em teletrabalho e for revogada a sua permanência, há o prazo mínimo de quinze dias para o seu retorno. Há ainda o prazo de quinze dias, prorrogável por mais quinze, para o comparecimento presencial daqueles que, excepcionalmente, exerçam o teletrabalho e se encontrem fora do estado ou do país.

#### **Anexo E – O Plano de Trabalho e o controle da produtividade e efetividade.**

O plano de trabalho é requisito fundamental, ele figura desde o primeiro momento da solicitação do teletrabalho e é nele que serão informadas as atividades, deveres, obrigações e metas estabelecidas para a adesão e permanência no regime de teletrabalho.

Conforme disposto na legislação, decreto e na instrução normativa, o plano de trabalho é atribuição do servidor que requisita o teletrabalho e deve conter as atividades da unidade administrativa, que deve estar em consonância com as entregas específicas a serem desempenhadas pelo servidor/empregado, estipuladas em metas, que serão medidas em níveis percentuais ou quantitativos. O plano de trabalho deverá conter a sua duração e vigência, sem as quais será considerado inválido.

A legislação é bem assertiva quanto ao papel de cada parte e quanto à importância do plano de trabalho no desempenho do teletrabalho, conforme dispõe no art. 20, IN nº 10/2022 (vide Anexo IV).

## Lista de Quadros

Quadro 1 – Perfil dos servidores públicos no Estado do Rio Grande do Sul.

	Ativos	Inativos	Homens	Mulheres	
Perfil Pessoal	119.135	149.844			Idade média dos servidores é 45 anos
Perfil Funcional			45.798	73.337	Média de serviço é 15 anos
Remuneração	R\$1.931.218.753,04 Ou 372 milhões de euros		Média de 8.570,00	Média de 5.110,00	Remuneração média é de R\$ 6.439,79 ou 1.238,00 euros
Carreiras	41 ativas				
Cargos e Funções	11.259				
Tipos de Vínculos	Efetivo= 75.826 Temporário= 33.514 Contratado=5.049 Cargo em Comissão=2.297 CVMI= 844 Extranumerário=889 Emergencial= 352 Designação Serviço Ativo=341 Adido= 315				
Escolaridade	Pós-graduação 27,3% Superior 43,45% Médio 25,49% Fundamental 3,46%				

Quadro 2 - Eventos e legislação sobre o teletrabalho no Estado do Rio grande do Sul durante a pandemia de Covid -19.

<b>DATAS (anos)</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>EVENTOS E LEGISLAÇÃO</b> (os mais significativos)	31/12 1º caso mundial Wuhan - China	11/03 - Declaração de pandemia pela Organização Mundial da Saúde.	01/06 Dec. nº 55.240 cria sistema Estadual de Avisos e Alertas e estabelece o teletrabalho no RS como medida de prevenção ao Covid-19.	29/04 – Dec.nº 56.474 estabelece regras e critérios para a continuidade do teletrabalho.
		02/02- 1ª caso de Covid-19 no Brasil (Estado de SP).		01/06 – Dec. nº 56.536 regulamenta o teletrabalho no âmbito da AP estadual direta e indireta.
		12/03- 1º referência ao teletrabalho no RS, no Dec.nº 55.115/2020.		
		19/03 - Declaração de estado de calamidade do Estado RS. O teletrabalho é medida de prevenção e combate ao Covid-19.		

		31/12 – Dec. nº 55.240 estabelece critérios e percentagens para os servidores públicos atuarem em teletrabalho.		
--	--	---	--	--

Quadro 3 – Tipos de atividade realizadas pelos servidores públicos do Estado do Rio Grande do Sul durante o período da pandemia de Covid-19.

<b>Grupo</b>	<b>Tipo</b>	<b>Subtipo</b>	<b>Teto de Operação</b>	<b>Trabalhadores</b>	<b>Atendimento</b>
AP	AP	AP – serviços não essenciais	50% em presencial, 50% em teletrabalho	Teletrabalho/ Presencial restrito	Teleatendimento/Presencial restrito
AP	AP	Locais públicos abertos sem controle de acesso	100% de lotação		Presencial restrito/Distanciamento
AP	AP	Segurança e ordem pública	100% presencial	Teletrabalho/ Presencial restrito	Teleatendimento/Presencial restrito

AP	AP	Política e administração de trânsito	75% presencial	Teletrabalho/Presencial restrito	Teleatendimento/Presencial restrito
AP	AP	Atividades de fiscalização	100% presencial	Teletrabalho/Presencial restrito	Teleatendimento/Presencial restrito
AP	AP	Inspeção sanitária	100% presencial	Teletrabalho/Presencial restrito	Teleatendimento/Presencial restrito
AP	AP	Serviços delegados de habilitação de condutores	75 % presencial	Teletrabalho/Presencial restrito	Ensino remoto (aulas teóricas).

## Lista de Figuras

Figura 1 – Mapa Estratégico dp Plano de Governo do Rio Grande do Sul.



Figura 2 – Pesquisa sobre o teletrabalho com os servidores públicos da AP do Estado do Rio Grande do Sul (ano 2020).

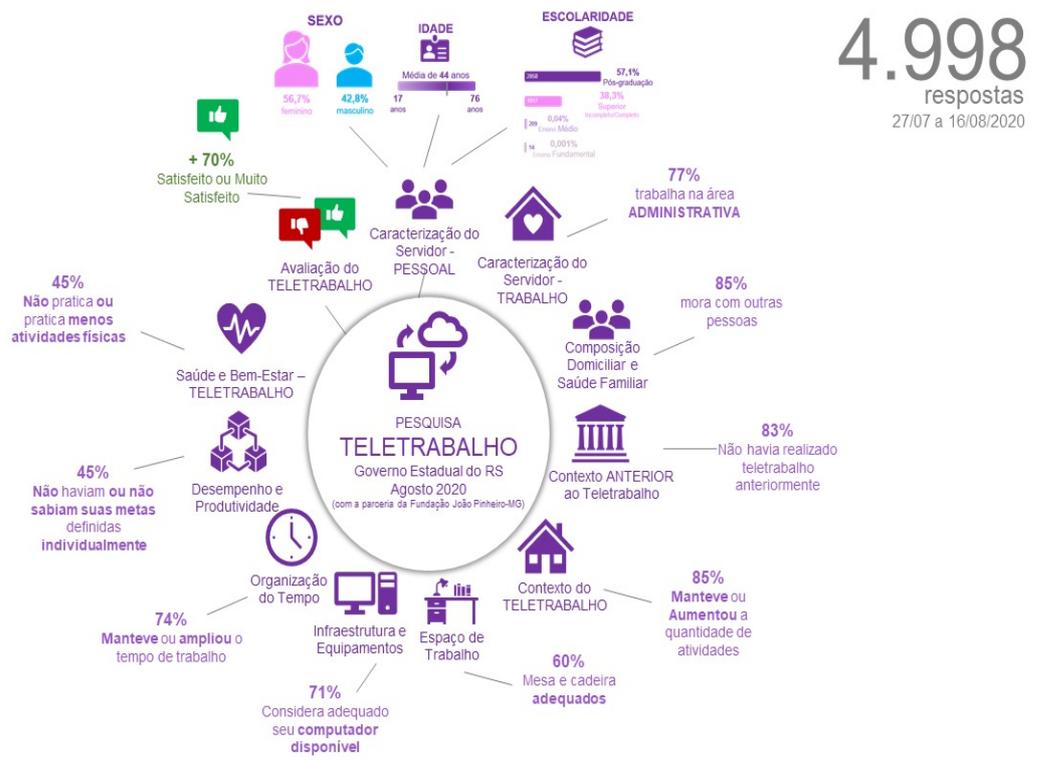


Figura 3- Etapas de Adesão ao teletrabalho.



Figura 4 – Radiografia do Teletrabalho

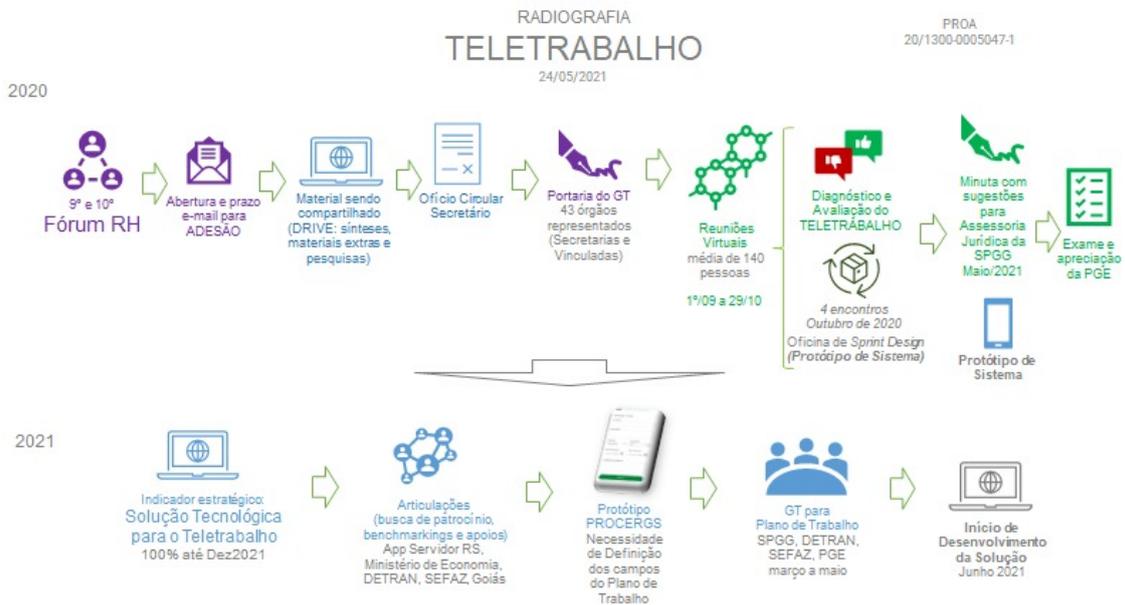


Figura 5 – Etapas do Plano de Trabalho.

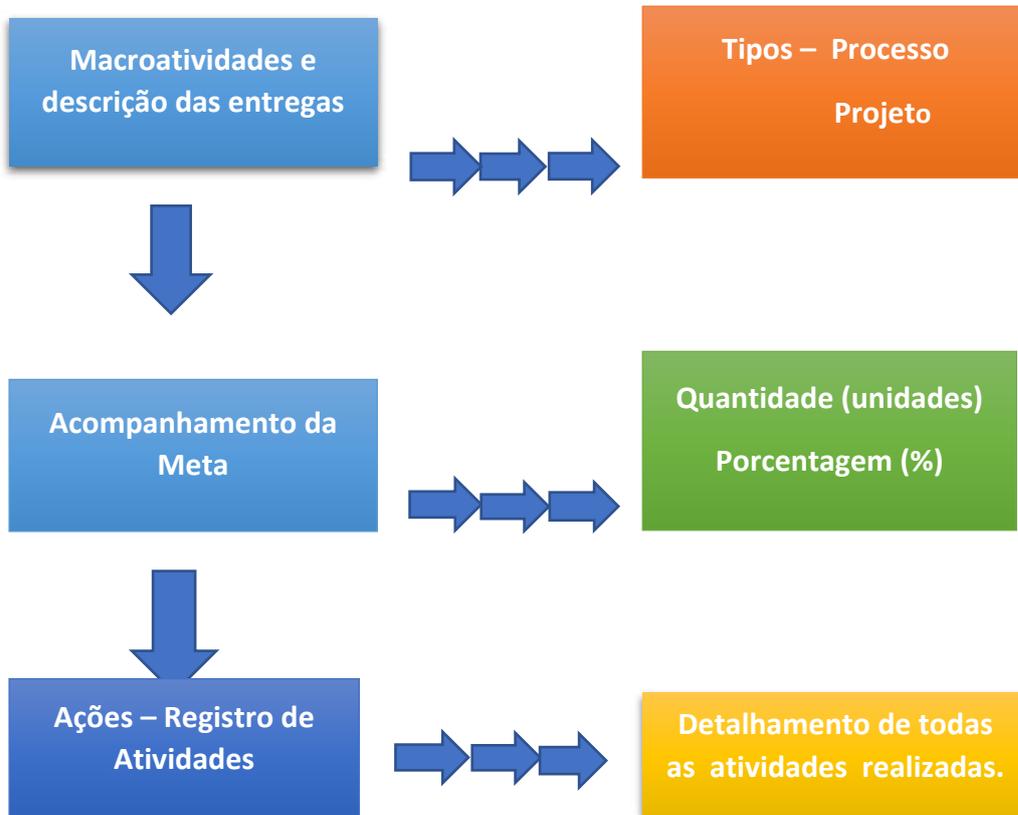
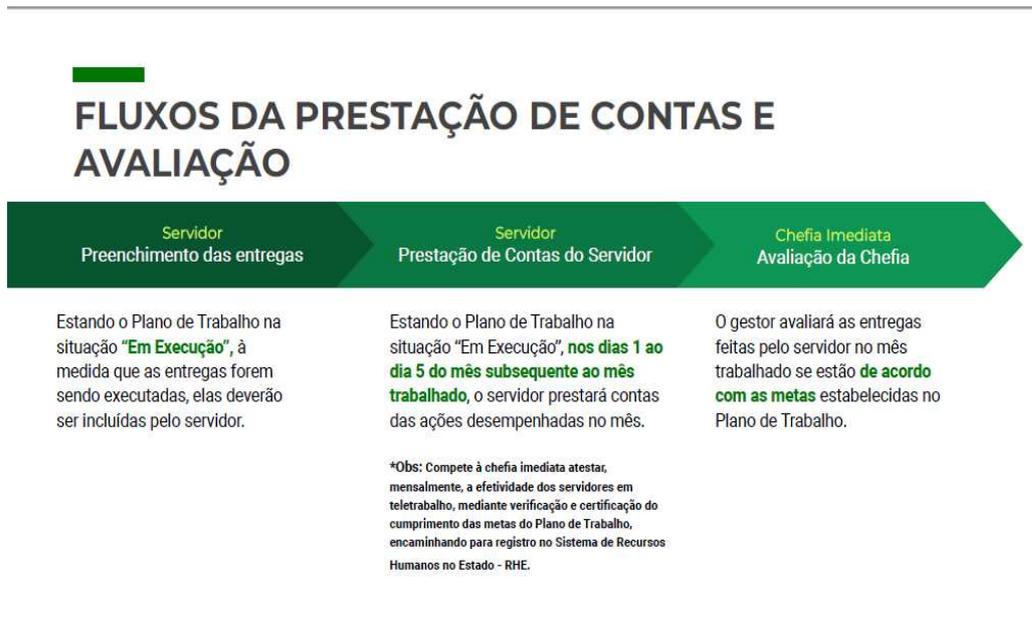


Figura 6 – Fluxo da Prestação de Contas e Avaliação.



### Lista de Gráficos.

Gráfico 1 – Avaliação da redução dos elementos de despesa pública durante o período da pandemia de Covid-19.

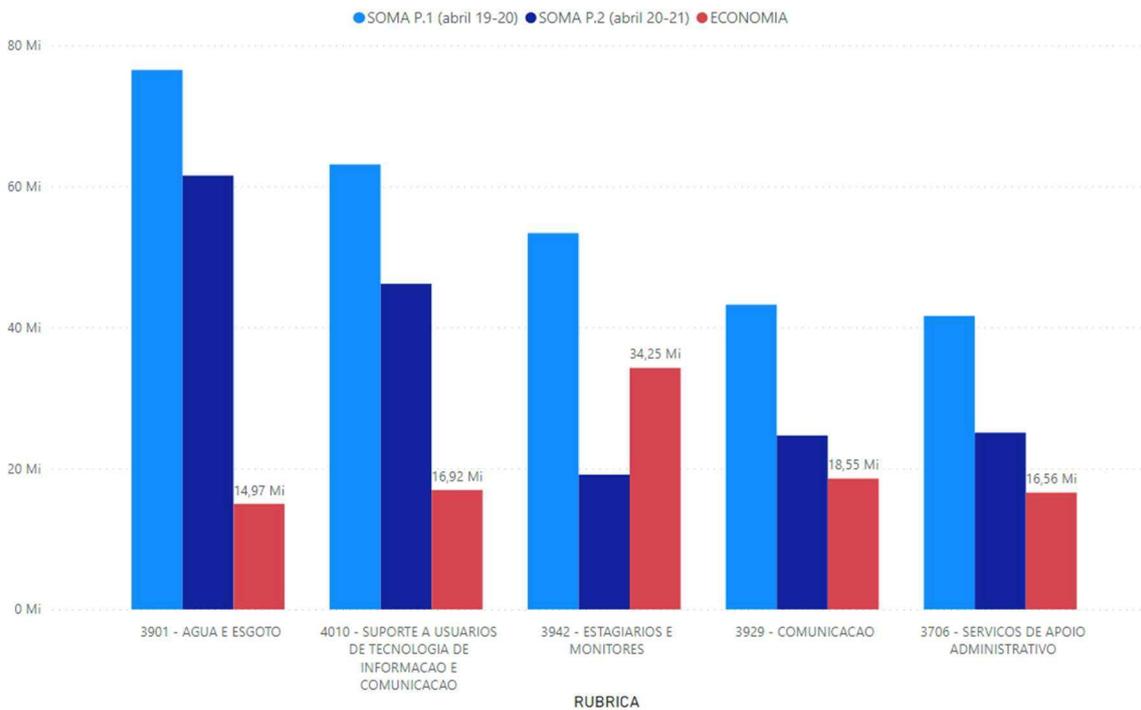


Gráfico 2 – Comparação dos custos, gastos e economia de despesas estruturais, no CAFF, nos períodos anterior e durante a pandemia de Covid-19.

