

# iscte

INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

**Título: Modelos de gestão aplicados ao teletrabalho na  
Administração Pública: uma proposta de métricas de  
avaliação da produtividade**

Jessiane Fontenele Guilherme

Mestrado em Administração Pública

Orientadores:

Doutora Maria José Sousa, Professora auxiliar com agregação  
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Julho, 2022



SOCIOLOGIA  
E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Departamento Ciência Política Políticas Públicas

**Título: Modelos de gestão aplicados ao teletrabalho na  
Administração Pública: uma proposta de métricas de  
avaliação da produtividade**

Jessiane Fontenele Guilherme

Mestrado em Administração Pública

Orientadores:

Doutora Maria José Sousa, Professora auxiliar com agregação  
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Julho, 2022

*Dedico este trabalho a minha querida mãe  
(In memoriam)*



## **AGRADECIMENTO**

Dedico e agradeço este trabalho(in memorian) a minha mãe Francisca Fontenele, ela me abençoa de outra dimensão.

Obrigada mãe, por suas palavras de amor e coragem, por ser a força que eu sempre precisei, você foi minha base e meu exemplo. Muito obrigada por me ensinar que a melhor opção é o conhecimento e que estudar sempre valerá a pena.



## RESUMO

A Administração pública, ao longo dos anos, passou por diversas mudanças e evoluções, desde a maneira com que os serviços eram executados até a forma com que o cidadão é visto pelo Estado, bem como os modelos com que os trabalhadores públicos precisam exercer suas funções. As estruturas administrativas de organização dos serviços passaram por diversas mudanças a medida que o mundo também evoluiu e seguem sendo objeto de estudos constantes ainda no Estado moderno. Como destaques de escolas da AP pode-se citar a Administração Patrimonialista, a Administração Burocrática e Administração Gerencial. Para que haja compasso entre a evolução administrativa de prestação de serviços e entregas no setor privado, o setor público também precisa evoluir, mesmo diante das peculiaridades que lhe são inerentes. Com a administração pública portuguesa não é diferente, o processo evolutivo perpassa diversas escolas da administração e hoje se aproxima um pouco mais dos moldes da administração privada. Dentre as formas de executar os serviços, encontra-se como opção “inovadora” o teletrabalho, um desafio do Estado moderno, que já está presente em diversas empresas privadas e que ainda não é tão notório nas organizações públicas. Porém, esse se mostrou como uma alternativa promissora diante do contexto da pandemia COVID-19 que assolou o mundo em meados de 2019 e que exigia o distanciamento social em prol da saúde. Diante disso, na administração pública foi possível notar que não havia estrutura pronta para que tal modalidade fosse implementada de forma adequada, porém, diante da falta de alternativas, o citado modelo de trabalho foi executado da forma que era possível, o que foi um desafio colocado ao Estado. Sendo assim, importante observar que, além da execução dos trabalhos propriamente dita, existia a necessidade de avaliação contínua do que está sendo realizado e de que forma o Estado gere seus recursos humanos com a finalidade de prestar um serviço de qualidade aos cidadãos. Este debate incide nos procedimentos utilizados na análise de produtividade, no controlo efetivado sobre os funcionários públicos no que cerne ao trabalho desempenhado, bem como diante de suas próprias perspectivas e diante das perspectivas dos gestores. A administração pública está sobre constante pressão para melhorar sua gestão e esta matéria não poderia ser esquecida diante do contexto que vivemos atualmente, refletindo-se importante esta discussão pelo peso que incidiu sobre a vida dos funcionários e sobre os administrados diante do histórico da administração pública. A sugestão de protocolos de métricas para melhor

acompanhamento e avaliação se mostra fundamental no sentido de implementar efetivamente o teletrabalho não só como medida de enfrentamentos urgentes, como foi o caso em comento, mas também como forma de maximizar o potencial dos trabalhos gerando ganhos para os trabalhadores e para a população que pode ser beneficiada por serviços mais ágeis e estruturados diante de uma estrutura que pode ser inclusive mais enxuta, conforme se verifica na administração privada.

Pensamos que é importante refletir sobre a produtividade aliada a teletrabalho, uma vez que, recorrentemente surgem notícias *media* a respeito de serviços prestados de forma errônea ou mesmo dos gastos exacerbados com alugueis de imóveis e despesas relacionadas a esses para exercício de funções que poderiam perfeitamente serem realizadas de forma remota e mantendo o mesmo nível de excelência .

Disponibilizar informações relativas à produtividade e avaliação das tarefas realizadas deve ser objeto de preocupação constante por parte do Estado. Tal fato, pode gerar maior controle por parte dos cidadãos e também maior cobrança em relação ao que está sendo desenvolvido. Estamos diante de uma grande chance de construção de modelos laborais para desempenho dos serviços que pode gerar eficiência dentro da administração e que, se bem estruturada, pode gerar ganhos em várias frentes.

**Palavras-chave:** Teletrabalho, Métricas, Produtividade, Pandemia de COVID-19, avaliação.



## ***ABSTRACT***

*Teleworking proved to be a promising alternative in the context of the COVID-19 pandemic that devastated the world. In view of this, in the public administration it was possible to notice that there was no ready structure for this modality to be implemented properly, however, given the lack of alternatives, the work model was executed in the way that was possible. Therefore, it is important that, more than the execution of the work itself, there is a need for continuous evaluation of what is being carried out so that the State can manage its human resources to provide a quality service to the citizens. This debate focuses on the procedures used in the analysis of productivity, on the control effected on public servants in terms of the work performed, as well as on their own perspectives. The Public Administration is under constant pressure to improve its management and this matter could not be forgotten in the context we are still experiencing, reflecting this discussion as important due to the weight it has had on the lives of employees and those administered. The suggestion of protocols for better monitoring and evaluation proves to be effective in the sense of effectively implementing telework not only as a measure of urgent confrontations, but also as a way of maximizing the potential of the work, generating gains for workers and for the population that can benefit. for more agile and structured services in the face of a structure that can be even leaner.*

*We think that it is important to reflect on productivity, since, recurrently, there are media news about services provided in an erroneous way or even the exacerbated expenses with property rentals and expenses related to these for the exercise of functions that could perfectly be performed in a remote and maintaining the same level of excellence.*

*Providing information on productivity and assessment of tasks performed should be a constant concern for the State. This fact can generate greater control on the part of citizens and greater demand in relation to what is being developed. We are facing a great chance of building work models for the performance of services that can generate efficiency within the administration and that, if well structured, can generate gains on several fronts.*

**Keywords:** *Telework, Metrics, Productivity, COVID-19 Pandemic, evaluation.*



## Índice

<b>AGRADECIMENTO</b>	<b>iv</b>
<b>RESUMO</b>	<b>vi</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>ix</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>PARTE 1: Revisão da Literatura</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Organização e evolução da Administração Pública em Portugal</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Principais modelos e evolução da Administração Pública</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 2</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Conceito de teletrabalho</b>	<b>11</b>
<b>2.2 O teletrabalho durante a pandemia</b>	<b>13</b>
<b>2.3 Conceito de Produtividade</b>	<b>14</b>
<b>2.4 Importância de métricas e indicadores na avaliação da produtividade</b>	<b>15</b>
<b>PARTE 2: Desenho da investigação Tratamento de Dados e propostas.</b>	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO 3</b>	<b>19</b>
<b>3.1 Metodologia</b>	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO 4</b>	<b>20</b>
<b>4.1 Resultados</b>	<b>20</b>
<b>4.2 Resultados sobre questões gerais</b>	<b>20</b>
<b>4.3 Resultados sobre produtividade</b>	<b>22</b>
<b>4.4 Proposições de tipos de métricas para aplicabilidade na AP</b>	<b>24</b>
<b>CONCLUSÕES</b>	<b>28</b>
<b>5.1 Conclusões Gerais</b>	<b>28</b>
<b>5.2 Considerações Finais</b>	<b>30</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>32</b>
<b>FONTES</b>	<b>36</b>

## **Índice de Quadros**

Quadro 01 - Significado do termo “teletrabalho” e suas variações .....	12
Quadro 02 - Principais KPI's.....	16

## **Índice de Tabelas**

Tabela 01 - Informações para análise de opções por teletrabalho e respectivos cargos.....	21
Tabela 02 - Produtividade durante Trabalho Remoto.....	22
Tabela 03 - Medição de desempenho.....	23
Tabela 04 - Proposição de relatório que antecede as atividades .....	27
Tabela 05 - Sugestão de métricas compostas por métodos de aferição de desempenho .....	28

## **Índice de Gráficos**

Gráfico 01 - Oferecimento de ferramentas para trabalho remoto.....	21
Gráfico 02 - Itens em falta de suporte oferecido.....	22
Gráfico 03 - Possibilidade de TR pela AP .....	24

## **Siglas**

AP - Administração Pública

APC - Administração Pública Central

COVID-19 - Infecção Respiratória Aguda Causada pelo Coronavírus SARS-CoV-2

KPI - Key Performance Indicator

NPM - New Public Management

TICs - Tecnologias da Informação e Comunicação

TR - Teletrabalho





## INTRODUÇÃO

Compreender como de fato a Gestão Pública acontece analiticamente e identificar as formas de organização administrativa é uma maneira de entendermos como os processos se transformam em *outputs* e como são utilizados os recursos à disposição do Estado, assim como podemos compreender como as decisões são tomadas e quais as motivações dos atos que estão sendo praticados.

Com o decorrer do tempo, princípios e alterações na AP surgiam pela sua própria evolução (Pollitt, 1990) buscando paralelismo com a gestão privada. A história construída pela AP nos conduz a compreensão do funcionamento da máquina pública. Dentre as características mais emblemáticas dos últimos modelos de administrar publicamente está a aproximação com a gestão privada e a governança como pontos. Sabe-se que aliado a evolução houve o incremento da tecnologia que mudou a forma de gerir, trabalhar e de fato executar também as políticas públicas, bem como de desempenhar tarefas por parte de empresas e por parte do próprio Estado.

Diante disso, conforme sabido, o mundo foi entrando em colapso a partir de 2019, tendo em vista a pandemia COVID-19, com isso surge a consequente necessidade de distanciamento social e a importância de implementação dos serviços, de forma remota, a exemplo do que já ocorria em empresas privadas na medida do que era possível ser desempenhado dessa forma.

Algumas instituições passaram a aproveitar os recursos tecnológicos que já existiam para execução do teletrabalho, outras tiveram que se adaptar de maneira urgente sem estarem devidamente equipadas, nesse caso podemos notar que a AP está dentro dessas, já que muito se falou por anos na evolução da administração conforme modelo semelhantes a muitas empresas privadas mas pouco se fez para que tal fato se tornasse concreto, seja pela especificidade do trabalho, seja pela falta de estrutura. Nesse contexto, é importante trazer a lição que diz “nem todos os empregos podem fazer a transição para o teletrabalho. De fato, estima-se que apenas uma minoria de trabalhos pode ser feita em casa” (Dingel e Neima, 2020), o que realmente deve ser observado por diversos motivos.

Dentre as razões para que o teletrabalho possa ser realizado, há que se falar em estrutura a ser disponibilizada, ambiente propício ao trabalho remoto, equipamentos adequados, treinamento para desempenho das tarefas e, de suma importância, um plano de métricas para avaliação constante de forma a verificar se a produtividade está sendo afetada negativamente ou se o desempenho das funções está ocorrendo de forma que atenda as necessidades que estão sendo requeridas.

É nítido que a pandemia acelerou, dentro de empresas públicas e privadas, a necessidade de se falar sobre o assunto teletrabalho e foi uma importante e necessária experiência para a coleta de dados de forma a possível estruturaração desse modelo dentro da administração pública.

No caso da pandemia de COVID-19, o contexto foi de que muitos governos, em todo o mundo, determinarem que o distanciamento social fosse obrigatório. Sendo assim, em muitos casos, não houve opção para desempenho de tarefas senão nessa modalidade, em Portugal alguns serviços puderam ser realizados de forma remota dentro da AP, outros não. Nesta pesquisa notou-se que muitos trabalhadores puderam optar pelo trabalho remoto e outros tiveram que desempenhar tal modalidade de forma obrigatória conforme se verá mais a frente. Nesse contexto, houve experiências exitosas assim como também aconteceu adaptações com as ferramentas disponíveis e que não geraram um resultado tão satisfatório. A título de exemplificação, traz-se um dado da Statistics Canada(2021) onde foi descoberto que mais de 90% de quem realizou teletrabalho não costumava trabalhar em casa antes da pandemia de COVID-19. Na pesquisa, os trabalhadores relataram ser tão produtivos em casa quanto estavam anteriormente em seu local de trabalho habitual. Os pesquisadores Barrero, Bloom e Davis (2020) coletaram dados de que 85% de quem realizou teletrabalho nos Estados Unidos eram pelo menos tão eficientes trabalhando em casa durante a pandemia de COVID-19 quanto trabalhavam nas instalações do empregador anteriormente.

De acordo com Madureira (2021), embora existam relatos de pesquisas que mostram vantagens na produtividade durante trabalho remoto, tais como “maior liberdade na gestão e execução de tarefas”, há também relatos de “possibilidade de trabalhar mais horas sem dar conta de que o fazemos”. Tal fator é relevante no contexto da administração pública em que há especificidades quanto a forma de controle de resultados

que a diferem das instituições privadas ou por falta de outros tipos de estrutura que não foram disponibilizadas de forma adequada e efetiva.

Dessa forma, a que se falar em produtividade e em como se dará esse processo de controlo para avaliação dos serviços, verificando as implicações positivas e negativas observadas pelos funcionários e pelos gestores públicos, todas relacionadas ao desempenho dentro desse período de teletrabalho que aconteceu de forma abrupta.

A administração pública desenvolve papel de extrema importância como parte do Estado para geração de políticas públicas efetivas e que gerem *inputs* para os cidadãos. O contexto da pandemia de COVID-19 mudou radicalmente todos os serviços e políticas que eram entregues, foi uma adaptação de sociedade, Estado como prestador de serviço e de todo o governo. Aqui fala-se em adaptação de forma não opcional, foi de fato a forma encontrada de minimizar prejuízo que uma pandemia por si só já causa.

Como o Estado é o detentor de poder de decisão é preciso determinar protocolos e regras dentro de um regime democrático, mas é importante e necessário que a opinião pública esteja presente no sentido de somar e cooperar para que seja parte efetivamente dessa democracia que permeia o conjunto de atividades realizadas.

Com a pandemia houve diversas vertentes em que estado e sociedade andaram em conjunto, seja na importância de fomento a atividades econômicas, seja diante de ações sociais aos mais necessitados, seja diante de serviços que não podem parar já que os mecanismos dos processos públicos estão intimamente ligados as demandas sociais. Desta forma, é importante sabermos como os processos de desempenho de atividades governamentais são realizados e de que forma isso pode impactar na sociedade, buscando soluções para verificar as vantagens e desvantagens do que foi gerado e sempre podendo adaptar a forma de administrar ao modelo mundial globalizado, que é de constante mutação.

As mudanças nas expectativas dos funcionários públicos e o exercício de escolhas políticas servem de base para o bem comum e a respectiva aceitação de novos modelos pela sociedade deve ser embasada por critérios objetivos ligados à produtividade, economicidade e desempenho de ações que refletem no bem comum.

Diante disso, é evidente a importância de identificar critérios de decisão para acompanhamento dos trabalhos que são desenvolvidos e de suma importância para falarmos em uma mudança de cultura organizacional para o novo período em que nos encontramos e para o constante progresso da AP, de acordo com o contexto de um mundo globalizado.

Ademais, há que se verificar a melhor forma de utilização dos recursos públicos que estão a disposição, bem como é importante que sejam implementadas técnicas de aperfeiçoamento do que já é disponibilizado e não estava disponível no contexto em comento.

Sendo assim, esta dissertação pretende ir além de um estudo sobre dados de produtividade executados ao longo do período de pandemia, pretende, sobretudo, ser um meio de reflexão sobre a aplicação de formas de fazer serviço público de qualidade, levando em consideração os funcionários públicos sob a ótica da qualidade do serviço que prestam, sob a perspectiva de estarem preparados para mutações constantes como um mundo globalizado requer, bem como sob a ótica dos próprios gestores dos serviços que contribuem e direcionam as tarefas prestadas. Busca-se aqui a proposição de métricas para implementar o teletrabalho como uma forma contundente de opção ao trabalhador público, com a devida estrutura que lhe é inerente.

O objetivo central desta dissertação é a proposição de métricas para avaliação da produtividade em trabalho remoto, baseando os direcionamentos em experiências de processos, durante a pandemia, desde a implementação e execução dos serviços, acompanhamento e avaliação do que foi desempenhado e aperfeiçoamento dos processos, bem como apoiando tais propostas no que a literatura dessa área propõe.

Busca-se observar se, durante a pandemia de COVID-19, tiveram e quais foram as métricas utilizadas, se foram de fato efetivas, e, dessa forma, contextualizar os próximos passos para a construção de um modelo adequado à administração pública, de forma funcional e de maneira a embasar a tomada de decisão sob a implementação desse novo modelo de trabalho não apenas de forma excepcional.

Deste modo, tendo conhecimento da complexidade do processo em questão e, por sua vez, na complexidade de definição de uma avaliação capaz de garantir o controle de

todas as atividades que estão sendo desempenhadas e de que forma se adequa ou não- esta dissertação vai centrar-se essencialmente na prospecção de métricas de controlo e avaliação.

A dissertação incidirá ainda sobre questões para termos uma perspectiva de reflexão sobre o tema em questão: os serviços podem ser prestados de forma efetiva com novos modelos de trabalho?

## ***PARTE 1: Revisão da Literatura***

# CAPÍTULO 1

## 1.1 Organização e evolução da Administração Pública em Portugal

Neste primeiro capítulo, explanaremos o enquadramento teórico da evolução da Administração Pública, os principais modelos utilizados em sua organização ao longo dos anos e como eles passaram por modificações até o que conhecemos hoje. Nos atentaremos a diferenciá-los, em termos de características, para que se possa ter uma ideia de como a AP se organizou sob a ótica dos serviços prestados e de como eles impactam no funcionamento da máquina pública.

Explicar o que é AP é antes de qualquer informação ligada as suas funções nos debruçarmos sob seus conceitos para que possamos de fato verificá-la em seus dois sentidos, quais sejam, o sentido amplo e o sentido restrito.

Em sentido amplo a administração pública é o conjunto de órgãos e afins responsáveis pelas atividades de diretrizes do Estado, exercendo funções de governabilidade. A literatura traz que “em sentido amplo a AP compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais(Governos), aos quais incube traçar os planos de ação, dirigir, comanda, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes, aos quais incube executar os planos governamentais”(Di Pietro, 2016). Ainda sob esta ótica a AP é a função política, responsável pelas funções administrativas, pelos planos e metas de governo.

Em sentido estrito, tem-se que a AP refere-se ao conjunto de entidades, órgãos e agentes públicos que de fato realizam o exercício da função administrativa estatal. Está ligada somente aos órgãos administrativos. A mesma autora citada acima traz como entendimento de que em sentido estrito fala-se em pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que executam as funções e como atividade administrativa o papel exercido por esses.

A AP passou desde uma administração pré-burocrática, em um momento de monarquias absolutistas, até o que passamos a conhecer como burocracia em que os modelos passaram a contar com hierarquias e uma forma racional de organizar os trabalhos (Hood, 1995). Posteriormente, a literatura converge, que os modelos foram no sentido de um Estado ligado ao Managerialismo/New Public Management que traz

conceitos que tentam minimizar as disfunções do anterior, tendo como principal vertente a descentralização. Atualmente fala-se em New Public Service que é voltado para eficiência, eficácia e efetividade, com foco em resultados.

## **1.2 Principais modelos e evolução da Administração Pública**

Para que se possa entender como as atividades estatais podem ser desempenhadas há a necessidade de entender a evolução do Estado, já que esse é visto como fomento político constituído por território, povo e poder.

Conforme citando, ao longo da história a AP passa por diversos modelos, quais sejam o patrimonialismo, o burocrático e o gerencial. Cada modelo traz consigo um tipo de conduta que era desempenhada pelos servidores públicos e essa é a característica que mais o diferencia dos demais.

O patrimonialismo, entendido, como não obediência a diferenciação entre o público e privado tinha como sinais característicos: a corrupção (Bresser-Pereira, 2015), o nepotismo também era uma de suas marcas. As decisões tinham caráter arbitrário e pouco havia importância as demandas sociais (Silva, 1994). Tal modelo era basicamente uma confusão entre o que era público e privado, sendo assim os líderes administrativos tinham como seu o patrimônio da “coisa pública”, os interesses dos cidadãos não tinham a atenção devidas e era sempre postergado em prol dos líderes que dominaram a época, um exemplo era o regime monárquico-onde o rei era dono de todo o patrimônio estatal.

Posteriormente a tal modelo surge o burocrático. O modelo ficou famoso sobretudo pelos ensinamentos de Max Weber que o trazia como a forma “racional-legal” de administrar. Ele demonstrava e tinha características de uma maneira de tentar combater as práticas antes exercidas, era uma forma de modernização do Estado, no sentido de profissionalizar as ações desse. Tal forma de administrar ficou marcada por seu caráter formal de normas e decisões (De Paula, 2003) todas deveriam ser respaldada pelo que estivesse certificado, impessoalidade deveria ser o marco de tal modelo-isso é os patrimônios públicos e privados deveriam estar extremamente separados, há que se falar na hierarquia e em uma administração profissional, em que o bens públicos fossem de fato separados dos privados, além disso outra grande marca do regime burocrático era a inserção de regras para que os cargos públicos fossem ocupados, o maior exemplo seria o concurso público e a meritocracia poderia ser uma forma de evoluções de carreira, segundo critérios pré-estabelecidos. Segundo Weber (1999), a burocracia traz a ideia de previsibilidade, isso é todo o funcionamento da instituição poderia ser antecipado, erros,

acertos e suas consequência, bastando que as normas fossem cumpridas estritamente, seguindo padrões.

A burocracia perdurou por muitos anos dentro da AP, apesar de carregada de disfunções que eram trazidas pelos autores que a defendiam. Charles Perrow (1972), dizia que o modelo era problemático apenas quando mal utilizado, por isso a importância da racionalização da estrutura organizacional. Segundo o autor, a burocracia é uma maneira de organização superior a quaisquer outras, para ele “existem pelo menos dois requisitos para a criação de uma organização formal: alguém em posição de comando, que determine qual será o produto e designe outros para as diversas faces do trabalho, e os elementos que se especializem na execução de alguma parte do produto.”

Em suma e oposição a outros modelos de administração pública que antecederam a burocracia, como o citado patrimonialismo, a teoria da burocracia chegou como um marco histórico no contexto das organizações. No contexto das organizações públicas, o modelo era tido como uma forma de profissionalização de serviços que até então eram executados muitas vezes de formas precárias e sem uma distinção entre o que era do Estado e dos particulares, o processo organizacional por meio da democracia trazia uma forma de oferecer organização e embasamento para atividades rotineiras, bem como uma maneira de regulamentar as ações e atividades que se faziam tão necessárias ao funcionamento da máquina pública para a execução do modelo burocrático e nas instituições públicas era necessário que uma infraestrutura adequada fosse disponibilizada e adaptada as particularidades que eram exigidas. Foi necessário ainda mudança na cultura político-histórica que era até então presente, bem como foi essencial mudanças em legislações que deveriam ser claras e formais.

Porém, com as funções do Estado sendo aumentadas e a globalização crescente, o modelo até então utilizado deixava de ser de aplicação tão coerente, já que as mudanças passam a ser constantes e rápidas e normas e procedimentos já não podem estar estáticas diante disso (Ferraz, 2013). Começa a surgir então críticas ao modelo burocrático e ao estado social, conseqüentemente a teoria da escolha pública (Dunleavy, 1991) que trazia centralização, coordenação e controle como vertentes era alvo de opinião desfavorável. O desenho de um novo modelo é realizado e fica conhecido como New Public Management-NPM. Tal modelo traz que as práticas da gestão privadas devem ser estendidas ao setor público, que deve haver maior competição, que os recursos devem ser utilizados com controle e com fiscalização, e que a ênfase deve deixar de ser nos procedimentos e passar a ser nos resultados. Os funcionários devem passar por avaliações

de desempenho e as unidades deveriam ser divididas, a gestão dos serviços públicos deve ser a mais profissional possível (Hood, 1991). Referido processo se dá na década de 90 quando houve a divisão de funcionários que deram origem aos institutos públicos (Ferraz, 2013). Em tal modelo as estruturas rígidas passam a dar espaço as estruturas flexíveis e adaptáveis. A ideia de descentralização trazia consigo custos altos para o Estado e a falta de seguir o modelo adequadamente, isso é com a continuação de endividamentos e nomeações políticas que o Estado continuava a realizar, tem-se que dar a volta a verificar que tal modelo, que sempre deu tão certo dentro da gestão privada, não se encaixava perfeitamente nos moldes públicos, já que o Estado não se tornou mais eficiente com sua adoção. Verifica-se então a necessidade de o governo controlar novamente suas funções, controlando principalmente o gasto público, isso é trazendo novamente a centralização (Ferraz, 2013), ainda que isso pudesse representar um retrocesso- o que de fato acontece, dentro das instituições.

Após a utilização de um modelo que não se adequou as necessidades de Portugal por falhas da própria gestão desse, o modelo utilizado e que prepondera passa a ser o Neo Weberianismo/Burocracia Legal, que traz como eixo central a centralização de recursos e decisões, uma forma de maior controlo por parte do Estado, a estrutura organizacional passa a ser hierarquizada com alguma autonomia e a responsabilização é partilhada, verifica-se, então, uma “orientação para cumprimento de processos, normas, orientações e objetivos no âmbito de uma tutela que promove um maior controlo, coordenação e centralização da decisão” (Ferraz, 2013).

Tal modelo surge trazendo consigo muitas características da burocracia racional-legal citada anteriormente, e nota-se um misto de evolução que havia acontecido associado a um retrocesso por falta de sucesso em vários pontos da administração pelo NPM.

Ante o exposto, verifica-se que cada modelo tem suas características específicas, alguns repletos de desvantagens e outros com marcas de sucesso e de falhas. Atualmente, Portugal se encontra no modelo que se aproxima da burocracia mas com várias características do NPM, estando alinhado com os principais países ocidentais, cada um com suas respectivas particularidades, que devem ser consideradas.

## CAPÍTULO 2

### 2.1 Conceito de teletrabalho

O termo “teletrabalho” surgiu efetivamente em meados de 1970 e era conhecido também como *telecommuting*, *telework*, e culminava nas noções de “trabalho a distância” e “trabalho em casa”(Serra, 1996). Todos são diferentes termos mas que convergem na mesma ideia. A modalidade tomou espaço com o avanço das tecnologias e com a forma como o empregador verificava o rendimento dos trabalhadores.

Não há conceito universalmente aceito sobre a palavra em questão. Contudo, diz-se que teletrabalho está associado ao trabalho realizado remotamente, por meio das tecnologias da informação e comunicação -TICs, permitindo que os resultados do trabalho de um funcionário sejam obtidos em local diferente daquele tradicionalmente ocupado pela pessoa que executa o trabalho (Rosenfield e Alves, 2011).

Em diferentes países há diferentes nomenclaturas, todas ligadas ao fato de o trabalho não estar sendo desempenhado nas dependências do empregador e sim de forma remota.

Um dos fatores de crescimento dessa modalidade foi a visão das empresas sob o ponto de vista de economicidade -com a falta de necessidade de aquisição de espaços para desempenhar tarefas- já que essas tinham os mesmos resultados se realizados de forma remota; a percepção sobre os cortes de gastos com deslocamento do trabalhador até o local; os fatores relacionados a ganho de tempo e qualidade de vida desse trabalhador; as novas formas de comunicação terem sido geradas; o ganho do citado tempo que deixa de ser de deslocamento e passa a ser tempo útil de serviço e menor índice de absenteísmo. Todos esses fatores importantes passaram a ser observados e são vistos na literatura(Hraskova & Rolkova, 2012).

A palavra “teletrabalho” foi ganhando notoriedade e hoje está subdividida pela Organização Mundial do Trabalho- OIT em seis categorias, que são elencadas na tabela abaixo.

### Quadro 01: significados do termo “teletrabalho” e suas variações

1. Trabalho em domicílio	Também identificado com o termo <i>small office/home office (SOHO)</i> , trata-se do trabalho realizado na casa do trabalhador;
2. Trabalho em escritórios-satélite	Os trabalhadores executam o trabalho em pequenas unidades espalhadas de uma empresa central
3. Trabalho em telecentros	O trabalho é realizado em estabelecimentos normalmente instalados próximo ao domicílio do trabalhador que oferecem postos de trabalho a empregados ou várias organizações ou serviços telemáticos a clientes remotos;
4. Trabalho móvel	Fora do domicílio ou do centro principal de trabalho, compreendendo viagens de negócios ou trabalho de campo ou em instalações do cliente;
5. Trabalho em empresas remotas ou <i>off-shore</i>	<i>Call-centers</i> ou telesserviços por meio das quais firmas instalam seus escritórios-satélite ou subcontratam empresas de telesserviços de outras zonas do globo com mão de obra mais barata;
6. Trabalho informal ou teletrabalho misto	Arranjo com o empregador para que se trabalhe algumas horas fora da empresa.

Neste trabalho, apesar de muitos conceitos de teletrabalho, consideraremos para efeito de estudo o conceito de que é uma forma de trabalho flexível que os trabalhadores realizam no todo ou em parte a distância com ajuda dos recursos de TIC's (Baruch, 2001).

## 2.2 O teletrabalho durante a pandemia

Conforme o tempo foi passando, o teletrabalho foi sendo melhor aceito em diversas frentes, tendo sido melhor dimensionado e aperfeiçoado mas, foi somente com a pandemia de COVID-19, que de fato passou-se a ouvir sobre a real necessidade do aperfeiçoar o TR também na administração pública e, se pôde verificar, de que forma ele já poderia estar sendo otimizado e que certamente precisava-se fazer uso dessa modalidade.

O termo a ser debatido e tido como central quando falamos em teletrabalho está intimamente ligado à ideia de flexibilidade. Em alguns países, que adotaram de fato a modalidade por meios legais, é possível verificar que existe uma cultura relacionada as necessidades pessoais, tais como filhos com idade dentro do padrão estabelecido, gravidez, idade dos próprios trabalhadores por critérios de dificuldade de deslocamento por exemplo. São vários os fatores que são levantados, a depender do público que atingem.

Assim, percebe-se que tal modalidade vai além da questão relacionada à administração e gestão, mas que há vários estudos ligados à medicina, psicologia, saúde física e mental dos trabalhadores, sociologia, dentre outros que convergem para que essa seja uma opção (Baruch, 2000). Em suma, todos os estudos são relacionados aos impactos que o teletrabalho tem perante a sociedade-aqui leia-se trabalhadores e usuários dos serviços.

No contexto de Portugal, onde alguns funcionários públicos puderam optar pelo trabalho remoto ou presencial no contexto da pandemia, o governo publicou novas regras para a modalidade em questão, qual seja a Lei n.º 83/2021, de 6.12, que entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2022. Em tal legislação o conceito de teletrabalho se apresentou da seguinte forma “prestação de trabalho em regime de subordinação jurídica do trabalhador a um empregador, em local não determinado por este, através do recurso a tecnologias de informação e comunicação”. No mesmo documento, vieram descritos os requisitos e critérios que devem ser observados quando do implemento desse novo tipo de trabalho.

Madureira (2021) diz que em Portugal até março de 2020 o índice de trabalhadores em teletrabalho em Portugal era reduzido. Das entidades em que realizou estudo até a

data supracitada apenas 1 a 2% relacionaram trabalhadores em regime de teletrabalho, mesmo a modalidade estand regulamentada por legislação no país. De fato, existia alguma experiência mas ainda era tímida. Importante mencionar que em seu estudo muitos trabalhadores relataram que a “não opção” por esse regime de trabalho se dava em razão de relacionamento que poderia ficar desconfortável com seus dirigentes.

Dessa forma, nota-se que o tema apesar de ter sido colocado em evidência mais recentemente como forma alternativa de entregar resultados, ele já vem sendo construído ao longo de décadas, contudo, houveram adaptações e empresas passaram a 14erifica-lo como de extrema relevância por suas vantagens econômicas e administrativas(Hraskova & Rolkova, 2012). Do outro lado, nota-se que trabalhadores habituados a regimes presenciais apenas passaram a ter essa opção tendo em vista o contexto pandêmico. Também já aconteciam casos em que tal modalidade já era oferecida e aceita, tendo em vista ser uma ferramenta que pode melhor conciliar demandas familiares, sociais, de lazer e pessoais.

Tal forma de realizar tarefas apresenta pontos positivos e negativos mas o ponto em comum diante da literatura é que para que seja possível a sua realização é necessário que existam subsídios para que o trabalho seja de fato efetivo- e que esses dependem do uso de TIC's, além disso há que se considerar a especificidade das tarefas que são desenvolvidas, de forma que seja adaptável e que os resultados sejam entregues de forma produtiva e sem perdas.

## 2.3 Conceito de Produtividade

A ideia de produtividade normalmente está relacionada a medidas de eficiência e qualidade relacionada a resultados. Assim, os conceitos sobre esse termo permeiam a ideia e que produtividade é uma relação entre *outputs* e *inputs* (Tangem, 2002).

Segundo Bredt (1943) a produtividade é uma ideia de produção relacionada ao tempo desempenhado versus esforço desempenhado e recursos utilizados para atingir um objetivo. Em complemento a uma ideia relacionada a essa temos que a relação entre quantidade e valor da produção utilizada é o que traz o conceito de produtividade de um serviço (Pirla, 1964).

Sarmiento (1969) conceitua produtividade relacionada a eficiência na entrega de resultados influenciada por baixos custos e tempo de execução dos serviços.

Em contraponto Sumanth (1985) distingue produtividade dos conceitos de produção e eficiência, para o autor a produtividade requer que exista eficiência e eficácia, sendo a primeira a relação entre output realizado e output previsto e eficácia o relacionamento entre *outputs* previstos e os alcançados.

Para o presente trabalho consideramos o conceito de Sacramento (1969) por ser de maior abrangência dentro do que é proposto para o teletrabalho e sua relação entre tempo, custos e entregas de resultados ser condizente com os objetivos dessa pesquisa.

#### **2.4 Importância de métricas e indicadores na avaliação da produtividade**

Os indicadores de produtividade são importantes ferramentas para medição de desempenho dos empregados de uma instituição. É através dessas ferramentas que as empresas conseguem, diante de padrões pré-estabelecidos, verificar se os resultados estão de acordo com o esperado, bem como quais são os Gaps nos processos produtivos e quais as necessidades de correção e aperfeiçoamento dos procedimentos que estão sendo executados. Conforme, Parmenter(2017) tais indicadores são conhecidos também como *Key Performance Indicator -KPI*, é por meio desses que a qualidade dos resultados é medida.

Indicadores geram resultados e prospecção. Dessa forma, o monitoramento constante é a base da tomada de decisão (Britto, 2013). No caso das métricas, a literatura diz que elas são uma resposta a uma questão-raiz (Klubeck, 2012). Sendo assim, de “medir é importante: o que não se mede não é gerenciado.” (Kaplan; Norton, p. 21, 1997). Posto isso, indicadores de desempenho devem ser capazes de mensurar dados disponíveis para que tenham resultados e para que haja a prospecção de medidas de aperfeiçoamento e correção.

Os KPI's são os indicadores chaves de desempenho, isso é a forma como os desempenhos são medidos, de acordo com seus pontos críticos e atingimento dos objetivos organizacionais.

## Quadro 02: Principais KPI's

GQM – Goal Question Metric	Direciona métricas para a organização atingir seus objetivos em 3 níveis: conceitual, operacional e quantitativo (Bezerra, 2008)
5W2H	Segundo Silva (2013) é uma ferramenta de métrica que deve ser aplicada juntamente com o PDCA e dissemina informações sobre as atividades de forma geral
Diagrama de causa e efeito-Ishikawa	Trata-se de uma ferramenta para identificar as causas e efeitos/problemas de determinado resultado (Seleme & Stardler, 2012).
Brainstorming	Esse método é utilizado para identificar problemas e gerar ideias, como forma de tempestade (Godoy, 2001).

Para que indicadores sejam de fato utilizados, é preciso que se tenha conhecimento sobre o que a empresa oferece e quais são todos os procedimentos até a entrega dos resultados, faz-se importante que exista um pré-estabelecimento norteador para que seja possível uma avaliação efetiva.

No quesito avaliação de produtividade nota-se que essa é uma importante ferramenta de gestão de pessoas e, se utilizada por meio de critérios bem definidos e de métricas bem aplicadas, é possível que o desempenho individual dos colaboradores, bem como a performance coletiva de toda equipa seja de fato verificada.

Além disso, por meio dela pode-se analisar como a cultura organizacional está sendo recebida pela equipa. Para que tal avaliação seja coesa é importante verificar: o tipo de trabalho que está sendo realizado; o conhecimento técnico sobre o assunto; a capacidade do trabalhador no desenvolvimento das tarefas; o relacionamento interpessoal com os colegas; a capacidade para resolução de problemas; os resultados alcançados.

No tocante as métricas, elas nada mais são que parâmetros de análise da produção, como forma de verificar os pontos de gargalos e de possíveis melhorias. Métricas são informações para indicadores de resultados. De acordo com Jeff Haden (2018), escritor e desenvolvedor de métricas relacionadas à produtividade “medir é importante, mas medir o que você realmente precisa e medir da maneira certa é fundamental”. Tal prática de gestão respalda decisões dentro de uma instituição e entrega dados e informações para que os serviços possam ser acompanhados. Dessa forma, entende-se que as métricas podem variar de acordo com o trabalho que está sendo realizado, o importante é que elas sejam idealizadas de forma que torne possível a sua mensuração.

Existem cinco objetivos gerais de desempenho baseando-os em métricas, são elas: qualidade; velocidade; flexibilidade; confiabilidade e custo. Para os serviços públicos é necessário avaliar quais desses são de fato adaptáveis a essa realidade dos serviços públicos (Slack, 2006). Definindo os objetivos de desempenho de acordo com as demandas da sociedade tem-se um melhor mensuramento do que está sendo realizado.

Relativamente a este trabalho, o foco está na proposição de métricas para avaliação da produtividade e desempenho dentro das instituições públicas, e tem como enfoque analisar se, por meio do teletrabalho, é possível que os resultados sejam alcançados de forma igual ou superior ao que era entregue no trabalho presencial. Sobretudo, pretende-se verificar quais fatores foram responsáveis pela parte positiva e pela parte negativa das citadas entregas. Para isso, toma-se como base além da avaliação dos colaboradores que desenvolveram as tarefas, o ponto de vista dos gestores que estiveram a frente das equipas responsáveis pelo desempenho do trabalho.

Como objetivo da investigação é a proposição de métricas, associada a modalidade teletrabalho, para que tal modalidade seja de fato efetivada dentro da AP portuguesa, debruçamos o trabalho sobre os resultados da investigação principalmente no âmbito da produtividade para que esse direcionamento pudesse ser entregue.

***PARTE 2: Desenho da investigação Tratamento de Dados  
e propostas.***

## CAPÍTULO 3

### 3.1 Metodologia

De acordo com Ruiz (1991, p.170) a pesquisa científica “É a realização concreta de uma investigação planejada, desenvolvida e redigida de acordo com as normas da metodologia consagradas pela ciência”. Dessa forma, essa dissertação trilhará um caminho de lógica pautado na compreensão do tema com seu devido enquadramento no contexto em que se insere, abordando o conceito chave de teletrabalho e a importância das métricas dentro das avaliações.

Posteriormente, a atenção se voltará aos dados coletados por meio de questionários respondidos por quem esteve diante do contexto de teletrabalho, da forma como ocorreu dentro da administração pública portuguesa durante a pandemia de COVID-19. Aqui, será detalhado de que forma houve acertos e falhas e como a situação pessoal pode ter influenciado o desempenho e produtividade dos trabalhos. Com esses dados, será possível realizar o confronto com a finalidade de saber o que aconteceu na prática sob o ponto de vista de controlo das atividades e, para isso, iremos recorrer a uma revisão da literatura, sustentando o texto não só com investigações de autores, mas também suportando a pesquisa com os dados coletados. Também será feito um levantamento dos pontos mais relevantes para a pesquisa. A metodologia terá, portanto, uma abordagem quantitativa. Seguindo ensinamentos de Richardson (1989), este método caracteriza-se pelo emprego da quantificação, tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento dessas através de técnicas estatísticas, desde as mais simples até as mais complexas.

Essa metodologia é caracterizada pela quantificação de dados, pelo tratamento desses e pelas técnicas utilizadas, normalmente as estatísticas e gráficos que servem para embasar e elucidar a pesquisa (Richardson, 1989). Nesse caso a pesquisa estuda-se o grau de relação entre as técnicas estatísticas e o modo como estão operando.

Essa metodologia utiliza maior objetividade seguindo um padrão pré-estabelecido que permite que um maior número de informações sejam recolhidas e com maior rigor quando se trata de hipóteses.

## **CAPÍTULO 4**

### **4.1 Resultados**

Para embasar este estudo, foi aplicado questionário online, através do sistema “Google Forms” por ser de fácil utilização e por ser viável no contexto, que foi respondido por funcionários públicos colaboradores da Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social de Portugal. Os dados obtidos, para efeito de amostragem, trazem informações pertinentes sobre vivências de teletrabalho durante o período de pandemia de COVID-19 que está sendo analisado.

O principal objetivo da pesquisa foi a proposição de métricas diante da análise da produtividade utilizando-se a experiência da modalidade teletrabalho. Ao analisarmos dados relacionados a produtividade, se aumentou ou se permaneceu sem alterações relevantes durante a realização de trabalho remoto e secundariamente a análise de quais circunstâncias podem piorar o desempenho dos trabalhadores, sejam eles fatores pessoais ou ligados ao trabalho, obtêm-se dados para proposição das métricas. Além disso, através da pesquisa, ao analisarmos as respostas à pergunta aberta, podemos notar se houve impacto positivo ou negativo na vida dos trabalhadores.

### **4.2 Resultados sobre questões gerais**

O questionário obteve o total de 70 respostas, sendo que foi repassado para um público com alcance de aproximadamente 200 pessoas. Tivemos 49 do sexo feminino e 21 do sexo masculino. A respeito da idade dos entrevistados é possível notar que o público tem maior concentração entre 40 a 50 anos. Para análise em comento foi questionado o número de filhos que também foi levantado como fator que pode impactar na vida laboral dos participantes. No presente caso 31,4% tem pelo menos 1 filho e 34,3% não tem nenhum filho. Quanto ao tempo de trabalho na administração pública, 72,9% estão há mais de 10 anos dentro da AP, o que nos faz concluir que já passaram por momentos marcados possivelmente por reformas na APC. Também foi inquirido o estado civil, onde obteve-se uma tava de 60% casado, 25,7% solteiro e os outros 14,2% entre viúvos e divorciados.

Na tabela abaixo apresenta-se as estatísticas descritivas referentes as variáveis relacionadas aos fatores de imposição do trabalho remoto e de quanto tempo os funcionários públicos estiveram em tal modalidade.

**Tabela 01: Informações para análise de opções por teletrabalho e respectivos cargos**

Teve opção por trabalhar remotamente	%	Por quanto tempo esteve em trabalho remoto	%	Qual cargo ocupa na AP	%
Sim	61,40%	6 meses a 1 ano	15,70%	Assistente Técnico	12,90%
Não	22,90%	1 a 2 anos	37,10%	Técnico Superior	61,40%
imposição superior	12,90%	Mais que 2 anos	8,60%	Dirigente Intermediário	8,60%
Outros	2,80%	Menos de 6 meses	31,40%	Dirigente superior	2,90%
		Não trabalhei remotamente	7,10%	Assistente operacional	4%
				Inspetor	10%

Fonte: elaboração própria

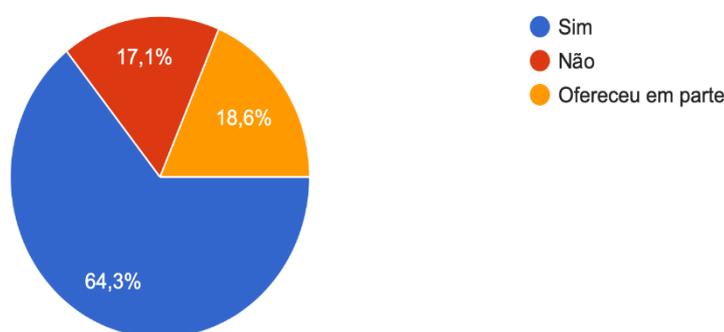
Com os dados coletados foi possível observar que todos os ocupantes de cargos de dirigentes tiveram a opção em trabalhar remotamente ou não, já para os demais cargos houve variação entre sim, não e imposição, sendo que esse último foi o de menor impacto. Já na linha nomeada de “outros” encaixou-se casos de trabalho essencialmente presencial.

Para a composição do trabalho remoto faz-se necessária que existam TIC's adequadas, sobretudo quando há imposição de superior para que tal modalidade seja aplicada. No presente caso, abaixo segue os gráficos com as respostas obtidas:

**Gráfico 01 – Ferramentas para trabalho remoto**

A instituição em que trabalha proporcionou as ferramentas adequadas para desempenho dos trabalhos remotamente?

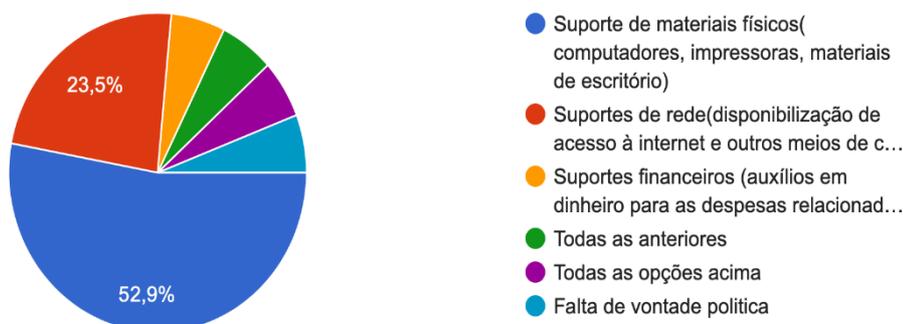
70 respostas



## Gráfico 02 – Itens em falta de suporte oferecido

Se marcou "não" na pergunta acima, o que considera que faltou ser oferecido por parte da instituição?

17 respostas



Nota-se que 17,1% marcou que não foram oferecidos os materiais necessários para desempenho e 18,6% selecionou que houve oferta em parte. Dentre as opções para os que consideram que não houve suporte, a pesquisa mostrou que 23,5% disseram que os suportes relativos à rede, bem como comunicação foram o maior problema, já 52,9% retrataram que a falta de materiais físicos, tais como computadores, impressoras e materiais de escritório tiveram impacto negativo no desempenho das atribuições; 5,9% trouxe como “falta de vontade política o maior problema; já outros 5,9% marcou que todas as alternativas disponíveis estiveram em falta.

### 4.3 Resultados sobre produtividade

Abaixo apresenta-se alguns resultados em tabela relativamente a produtividade durante o período de trabalho remoto.

**Tabela 02: Produtividade durante Trabalho Remoto**

Opinião sobre produtividade durante TR	%	Coordenação pelos superior hierarquicos	%	Interação entre equipe	%
Aumentou	37,10%	Estavam preparados	31,40%	Funcionou adequadamente	62,90%
Diminuiu	8,60%	Não estavam preparados	42,90%	Não funcionou	11,40%
Permaneceu no mesmo patamar	48,60%	Estavam preparados em parte	25,70%	Funcionou em parte	25,70%
Não sei responder	5,70%				

No entendimento dos entrevistados, é possível notar que um número significativo de entrevistados acredita que manteve-se no mesmo patamar e outros consideram que inclusive houve aumento mas houve ainda percentuais de 68,4% na variável “falta de debate sobre as decisões”(anexo 1) . Porém, há de se observar que houve maior entendimento quanto a interação da variável de “interação entre as equipes” no sentido de que funcionou adequadamente mesmo diante do quadro de distanciamento. Além disso, importante mencionar o quesito da coordenação pelos superiores hierárquicos que foi vista com patamares destoantes em termos percentuais.

Ainda relativamente aos superiores hierárquicos é possível observar que os 50% entrevistados consideraram que houve feedback adequado quanto aos trabalhos desenvolvidos, 27,1% acreditam que não e 22,9% percebe que faltou uma melhor coordenação desse quesito.

A avaliação quando a interação de clientes/cidadão com o funcionário público houve um resultado de 70% dos entrevistados avaliarem que não houve prejuízo e que 22,9% julgam que de alguma forma as tarefas tiveram impacto negativo, 7,1% consideram que não houve relações diretas.

Outros quesitos de extrema importância são os relativos a medição de desempenho, conforme tabela abaixo:

**Tabela 03: Medição de Desempenho**

Houve medição de desempenho	%	Tipos de medição foram aplicados	%	A medição foi adequada	%
Sim	32,90%	Avaliação por metas	28,00%	Sim	59,30%
Não	67,10%	Acompanhamento de tarefas	44,00%	Não	29,60%
		Aplicação de relatórios	28,00%	Indiferente	11,10%

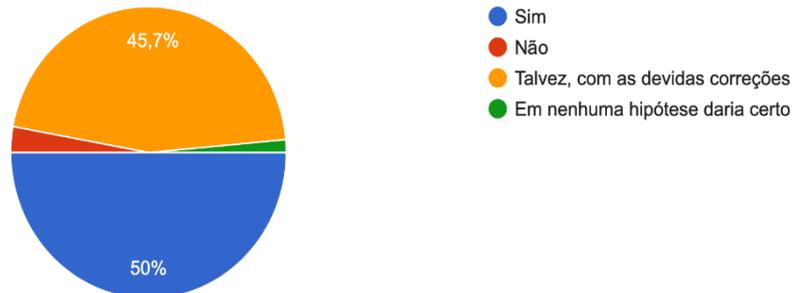
É possível observar que nesse demasiado importante quesito que é medição de desempenho os patamares de medição não foram abaixo do que se espera. Houve ainda questões a respeito do trabalho remoto ter sido de alguma forma prejudicial a sociedade(anexo 1), sendo que 48,9% acreditam que não houve prejuízo, 24,3% acreditam que houve prejuízo nos serviços prestados de forma remota e 27,1% acreditam que pode ter acontecido prejuízos.

Por fim, a pergunta final foi acerca da possibilidade de administração pública adotar o TR não apenas em caráter excepcional e os resultados seguem abaixo:

### Gráfico 03 -Possibilidade de TR pela AP

Você considera que seja possível que o trabalho remoto deixe de se dá em caráter excepcional e possa ser adotado como uma nova alternativa de trabalhar dentro da administração pública?

70 respostas



No entendimento dos entrevistados há grande falta de capacitação dos envolvidos na coordenação do trabalho remoto e também de quem desempenha de fato as tarefas, há opiniões no sentido de que o planejamento pode ser a chave do TR; a definição de metas de objetivos de forma rigorosa também há de ser necessária uma avaliação individual de forma contundente.

#### 4.4 Proposições de tipos de métricas para aplicabilidade na AP

Discorrer sobre entrega de tarefas nos leva a palavras como “qualidade”, tempo médio de finalização, erros cometidos e suas respectivas frequências, andamento das atividades e aqui tem-se um indicador que já poderia ser definido, qual seja o de qualidade para efeitos de comparação em avaliações futuras. Nesse ponto, propõe-se a utilização do Diagrama de Ishikawa/causa e efeito, onde identifica-se causas e efeitos/problemas de determinado resultado (Seleme & Stardler, 2012). Esse método é de grande valia quando se faz necessário determinar as causas de sucesso e insucesso em determinado resultado, não sendo utilizado necessariamente para solucionar problemas mas também como forma de análise perante práticas exitosas que levaram a determinada entrega.

No quesito “qualidade e prazo” tem-se como método de fácil aplicação e manuseio o 5W2H, que é um tipo de “checklist” administrativo de atividades, prazos e responsabilidades que devem ser desenvolvidas com clareza e eficiência por todos os envolvidos. O ponto aqui é o que será feito, porque, onde, quem irá fazer, quando será feito, como e quanto custará. Associando tal ferramenta à métrica que pode ser obtida

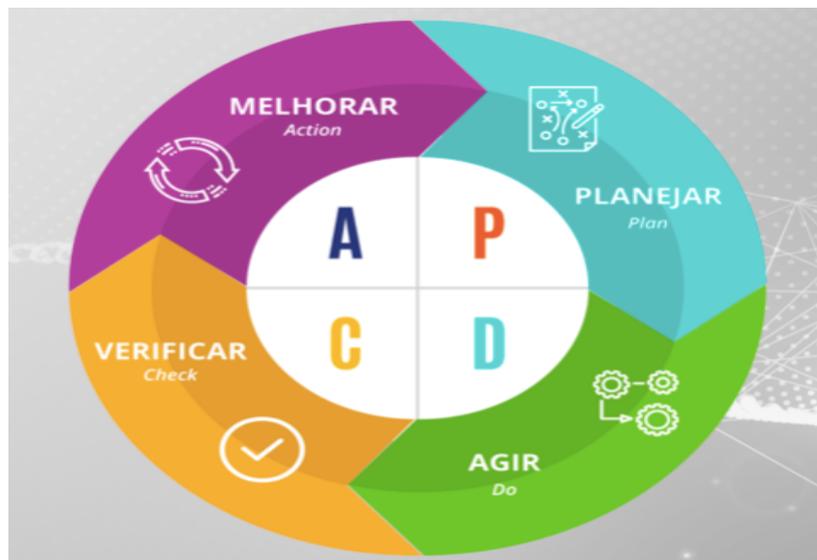
pelo ciclo de PDCA-Plan, Do, Check, Act, tem-se uma melhor forma de organizar o planejamento de todas as atividades a serem prestadas. Dessa forma tem-se uma melhor maneira de organização. Abaixo há representação do funcionamento dessa utilização da citada ferramenta para desempenho.

Figure 1- Ciclo 5W2H



Fonte: <https://rockcontent.com/br/blog/o-que-e-5w2h/>

Figure 2-Ciclo PDCA



Fonte: <https://viridis.energy/pt/blog/o-ciclo-pdca-na-gestao->

Quando verificamos a necessidade, sobretudo em um contexto de prestação de serviços públicos, há a necessidade de avaliação por quem recebe esse serviço. A

qualidade e satisfação dos usuários dos serviços está entre os critérios mais citados na literatura acadêmica a respeito de qualidade.

Os benefícios dos serviços públicos devem poder ser desfrutados por todos. Dessa forma, a maneira como os processos se dão para que então seja possível o impacto perante à sociedade é demasiado importante. Sendo assim, uma proposição de aferimento desse fator é a Avaliação 360. Tal avaliação tem a finalidade de oferecer um feedback por todos os envolvidos no processo, desde os chefes, subordinados, colegas e até mesmo os clientes. Dessa forma, tem-se uma ampla gama de informações a respeito do trabalho, no caso em questão que é de teletrabalho essa é uma maneira de melhoramento da comunicação e de percepção do que de fato está sendo desempenhado. No caso dessa modalidade de trabalho a avaliação traria enorme amplitude em relação a percepção dos envolvidos e conseqüentemente poderia ser uma forma de aperfeiçoar os processos.

Dentro do contexto apresentado e para melhor elucidação, abaixo apresenta-se a compilação do que foi dito acima e por meio de tabelas procura-se demonstrar com as propostas de possíveis metodologias podem ser aplicadas dentro do contexto de teletrabalho e de métricas de fácil manuseio dentro da Administração pública.

A primeira tabela diz respeito a organização de serviços visando uma forma de controle prévio de atividades que serão desempenhadas, podendo ser aplicada de forma semanal ou quinzenal. Dentro dessa tabela tem-se que se fazem necessários os seguintes pontos:

- ⇒ Definição dentro do órgão de execução de um rol contendo todas as atividades que são desempenhadas (rotulação). É importante que essas atividades sejam descritas para que haja melhor forma de consulta quando do preenchimento da tabela por cada servidor, assim como que tal rol seja revisto com periodicidade definida.
- ⇒ Identificação do funcionário que irá preencher semanalmente seu próprio relatório de execução de atividades.
- ⇒ Andamento da atividade. Nesse quesito há que se falar em padronização de respostas para que seja de mais fácil avaliação pelo supervisor e que qualquer pessoa que tenha a necessidade de verificar esse andamento tenha fácil compreensão da execução.
- ⇒ Tempo provável de execução de tarefas: mensuração em horas para melhor controle do tempo que será gasto e aperfeiçoamento dessa

variável, podendo-se basear no trabalho desenvolvido de forma presencial.

- ⇒ Nível de complexidade da tarefa: variável importante para que a avaliação seja realizada de forma isenta. Tal quesito deve ser definido quando do rol de atividade e também deve ser revisto com periodicidade pré-determinada.
- ⇒ Supervisor: responsável direto pela supervisão da execução de forma a orientar e corrigir possíveis distorções nos relatórios apresentados.

**Tabela 04: proposição de relatório que antecede as atividades**

Funcionário	Atividade	Andamento	Temo provável de execução em horas	Nível de complexidade da tarefa	Supervisor
João XXX	Reunião	Executado	2h	1	Manoel XX
João XXX	Execução de relatório	em andamento	3h	2	Manoel XX
João XXX	Criação de planilha	Executado	2h	2	Manoel XX
João XXX	Fiscalização in loco	Não iniciado	5h	3	Manoel XX
João XXX	Desenvolvimento de sistemas	em andamento	8h	3	Manoel XX
João XXX	Confecção de documentos	Executado	6h	1	Manoel XX
	Análise de dados	em andamento	3h	3	Manoel XX

**Quadro de legendas**

Serviços de baixa complexidade - 1; Serviços de complexidade média -2 ; Serviços de alta complexidade -3  
 Tempo provável de execução em horas: probabilidade de finalização da tarefa em tempo determinado  
 Observações: informações importantes como justificativas da execução não ter sido finalizada, dentre outras

*Fonte: criação própria*

Para que as atividades tenham o controlo posterior, que se faz necessário, sugere-se o que é trazido na próxima tabela. Trata-se das variáveis ligadas a avaliação do que foi determinado como meta, de entregas relacionadas inclusive com relacionamento interpessoal, impacto do que foi entregue e de tempo gastos nas tarefas.

- ⇒ Utilizar e determinar que tipo de avaliação será a base e é demasiado importante para o aferimento dos resultados. Dessa forma, a proposta de avaliação 360 para resultados e interação procura englobar

cidadãos(enquanto usuários dos serviços públicos, colegas, chefias e os próprios funcionários quanto a suas ações.

- ⇒ A respeito da qualidade e cumprimento de prazos, uma ferramenta de fácil utilização é o SW2H, onde é possível pela gestão dos serviços verificar os responsáveis e como foi possível o resultado almejado e senão os motivos pelos quais gerou-se *output* positivos ou negativos.
- ⇒ Para tempo médio de execução e detecção de erros apresenta-se o diagrama de Ishikawa onde é possível detectar as causas que levaram a um possível erro e o planeamento e demais ações de correção podem ser alcançados com a implementação do ciclo de PDCA.

**Tabela 05: Sugestão de métricas compostas por métodos de aferição de desempenho**

Tipos de Avaliação	Quesito	Funcionário	Métodos sugeridos
Avaliação 360	Resultados e interação	João XX	Questionários e avaliações de serviços
Qualidade e cumprimento de prazos e metas	SW2H+PDCA	João XX	Apresentação de relatórios e avaliação periódica
Tempo médio e detecção de erros	Ishikawa+PDCA	João XX	Análise de relatórios apresentados

*Fonte: fonte própria*

## CONCLUSÕES

### 5.1 Conclusões Gerais

A necessidade de impacto positivo nas ações da Administração Pública, bem como as demandas sociais crescentes exigem uma maneira de melhor organização da gestão dos serviços públicos. Sendo assim, a construção de modelos metodológicos de métricas, os estudos sobre os indicadores para verificação de desempenhos e a junção de modelos visando o melhoramento das práticas de execução dos citados serviços ganham cada vez mais espaço e necessidade de atenção.

Com a chegada inesperada da pandemia de COVID-19 e a necessidade de alguns órgãos se adaptarem de forma abrupta ao teletrabalho, as instituições não puderam de fato executar um planejamento previamente desenvolvido baseado em práticas exitosas ou não anteriormente sabidas. Diante disso, foi notório, pelos depoimentos e respostas dos entrevistados, a carência quanto ao quesito de indicadores de serviços e, diante desse contexto, é importante o aproveitamento dessa oportunidade para fins de melhoramento como forma de maximizar as maneiras pelas quais se pode desenvolver um trabalho baseado em eficiência e efetividade perante a sociedade. Importante frisarmos que os indicadores de desempenho devem estar alinhados aos objetivos dos trabalhos (Chiavenato, 2004).

Em geral, há diversos fatores que influenciam o sucesso na execução do TR dentro da administração pública. No presente caso, foram trazidos fatores relacionados à percepção pelos próprios trabalhadores, independente de eles estarem na função de gerir ou de serem geridos.

Em todos os casos é possível notar que a capacidade de se tornar um “teletrabalhador” está ligada a aptidão de trabalhar sem supervisão de perto, e de serem capazes de separar seu trabalho de sua vida pessoal (O'Neill 2009). Nesse sentido, faz-se ainda mais importante e necessário um programa de métricas de avaliação.

O TR traz uma oportunidade de mudanças nos padrões e na forma de realização de trabalhos. Reprogramar o desenvolvimento das atividades, considerando a experiência adquirida durante a pandemia, assim como melhorar os meios tecnológicos, no sentido de se potencializar o teletrabalho, sem descorar o relacionamento interpessoal das equipas é estratégia necessária dentro desse contexto.

Sob o ponto de vista de proposição de métricas para avaliação do trabalho, tem-se inúmeras opções quanto a avaliação de produtividade, que nesse caso deve ser feita de forma individualizada, verificando-se sempre o desempenho e a entrega das tarefas em termos de qualidade e prazo, de acordo com o que foi solicitado. Além disso, há que mencionar que tempo gasto nas tarefas, interação, avaliação pelo cliente/cidadão e pelos colegas, pesquisa de satisfação, são outros fatores de importância alta para tal modalidade. Não há uma metodologia única para todas as atividades desempenhadas dentro da AP mas sim uma junção para adaptação dos modelos já conhecidos.

## 5.2 Considerações Finais

O Teletrabalho é sem dúvidas uma modalidade promissora dentro da administração pública, seja visando a eficiência que de fato se mostra relevante em termos de cofres públicos, seja visando melhor qualidade de vida ao servidor público que teve como aferir se essa experiência trouxe benefício e/ou malefícios dentro dos serviços. É importante a análise para proposição de adaptação visando a possibilidade em um cenário futuro.

Pensar em teletrabalho no contexto da administração exige um conjunto de critérios que devem ser pré-definidos relacionados a planejamento, insumos ligados a TIC's, apoio administrativo e há que se falar em uma necessidade de corresponsabilização dos envolvidos para evitar que o cidadão, foco principal dos serviços públicos, sejam prejudicados por mudanças realizadas de forma não planejada e sem os controles pertinentes.

Importante frisar que nem todas as funções podem ser de fato realizadas de maneira remota e que o tipo de trabalho deve ser o primeiro e principal fato a ser analisado quando da definição e escolha do método de desempenho de tarefas.

Cabe mencionar que outra variável importante é a de que o trabalhador possa de fato optar para fins de evitar ou justificar que as demandas não foram atendidas pois colocou-se como imposição a modalidade e de fato, muitas vezes, quesitos pessoais, como os que foram analisados, podem impactar negativamente no desenvolvimento das atividades.

A ciência da administração traz inúmeras maneiras de medição e métricas para que as instituições possam aplicar a cada caso.

Na presente dissertação foram trazidos modelos de fácil aplicação mas que exigem planejamento e discussão prévia, além da necessidade de testes para aferição de resultados e execução posterior. Independente do método a ser escolhido sua finalidade deve ser sempre a mesma, o fim público, e sua capacidade de adaptação a novos cenários também é fato demasiado importante.

Utilizar indicadores e embasar as ações em métricas eleva o potencial de contribuição de controlo do que é realizado nas instituições públicas. Avaliações de desempenho claras impactam na governança e no melhor uso dos recursos públicos.

A presente dissertação apresentou literatura consistente sobre a importância de uso de métricas e dos conceitos relacionados ao teletrabalho. Foi possível avaliar uma

pequena parte de funcionários que estiveram nesse cenário durante a pandemia de COVID-19 e avaliar de que forma condições estruturais podem fazer diferença na percepção deles diante dessa modalidade. Busca-se aqui contribuir de forma contundente com opções para melhor escolha de técnica e implementação de modelos existentes presentes na literatura para um serviço público de qualidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barrero, J e Bloom, N e Davis, J. (2020), *COVID-19 is also a reallocation shock*. Brookings Papers on Economic Activity, forthcoming.

Baruch, Y. (2001). *The status of research on teleworking and an for future research*, internacional Journal of Management Review, 3, 113-129.

Baruch, Y. (2000). *Teleworking: benefits and pitfalls as perceived by professionals and managers*. – *New Technology, work and employment*. Wiley online library, V115, 34-49.

Bredt, O. (1943) *Produktion, Beschäftigung, Leistung und Kapazität*, Technik und Wirtschaft, 36, Berlin.

Bresser-Pereira, LC. (2011). *Reforma do Estado para a Cidadania: reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Ed.2, Enap.

Britto, G. (2013). *Medição de Valor de Processos para BPM: perspectivas, ferramentas e métodos para maximizar o verdadeiro valor dos processos*. Rio de Janeiro.

Chiavenato, I. (2004). *Planejamento Estratégico*. São Paulo: Elsevier.

De Paula, A. (2003). *Entre a Administração e a Política: os desafios da gestão pública democrática*. Campinas. São Paulo.

Dingel, J e Neima, B. (2020). *How Many Jobs Can be Done at Home?* National Bureal of economic Research.

Di Pietro, M (2016). *Direito Administrativo*. Imprensa, Rio de Janeiro.

Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Ed. Routledge.

Ferraz, D. (2013). *Política, administração e responsabilização de dirigentes públicos: implicações das teorias, modelos e reformas da administração*. Handbook de administração pública, Lisboa: INA Editora.

Fonseca, J. (2002). *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC. Apostila.

Haden, J. (2018) . *The Motivation Myth: How High Achievers Really Set Themselves Up to Win*. Ed. Portifólio.

Hignett, M. (2015). *Qualitative methodology for ergonomics. Evaluation of Human Work. A practical ergonomics methodology*. (4Ed.).CRC Press.

Hood, C. (1991). *A public management for all seasons? Public Administration*, 69, pp. 3-19.

Hood, C. (1995). *The new public management in the 1980s: variations on a theme. Accounting, Organizations and Society*, v. 20, n. 2/3, p. 99-109. <https://www.researchgate.net/publication/257302934> .

Hraskova, D e Rolkova, M. (2012). *Teleworking a flexible conception managing the enterprise. International Scientific Conference. "Whither Our Economies"*. Paper 42526.

Lima, O e Pereira W. (2020) . *Avaliação da qualidade de serviços como base para gestão e melhoria dos serviços*, ENAP.

Kaplan, R e Norton, D. (1997). *A Estratégia em Ação: Balanced Scorecard*. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Campus.

Madureira, C. (2021). *A adaptação dos modelos de organização do trabalho na Administração Pública Central durante a pandemia COVID-19: dificuldades e oportunidade*. DGAEP-PT.

Melnyk, S. A., Bititci, U., Platts, K., Tobias, J., e Andersen, B. (2014). *Is performance measurement and management fit for the future?*. Management Accounting Research, 25(2), 173-186.

Melnyk, S. A., Stewart, D. M., e Swink, M. (2004). *Metrics and performance measurement in operations management: dealing with the metrics maze*. Journal of operations management, 22(3), 209-218.

O'Neill, T. A., Hambley, L. A., Greidanus, N. S., MacDonnell, R., & Kline, T. J. (2009). *Predicting teleworker success: An exploration of personality, motivational, situational, and job characteristics*. New Technology, Work and Employment, 24, 144-62.

Parmenter, D.(2007). *Key Performance Indicators (KPI): Developing, Implementing, and Using Winning KPIs*. Hoboken: Wiley.

Perrow, C. (1972). *Análise Organizacional: Um enfoque Sociológico*. São Paulo, Ed. Atlas.

Pirla, J. (1964). *Economia de la Empresa. Con aplicaciones de la Investigación Operativa*, 2a edição, Madrid, Editora, pp: 195 – 205.

Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Ed. Ilustrada. Ed. Basil Blackwell.

Richardson, R. (1989). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas.

Rocha, C e Amador, F. (2018) *O teletrabalho: conceituação e questões para análise*. DOI.ORG.

Rosenfield, C. L., & Alves, D. A., (2011). *Autonomia e trabalho informacional: O teletrabalho*. Revista de Ciências Sociais, 54(1),207-233.

RUIZ, J. (1996). *Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos*. (4Ed). ed. São Paulo, Atlas.

Sarmento, (1969) *A Eficiência das Empresas, Porto, Faculdade de Economia do Porto*, pp: 5 - 29.

Seleme, R Ee Stadler, H, (2012) *Controle da qualidade: as ferramentas essenciais*. Curitiba: InterSaberes.

Serra, P. (1996) – *O teletrabalho, conceitos e implicações*. Uubibliorum. 581.

Silva, A, .e Servat, M. E.e Dorneles, L.& Polacinski. .(2013). *Gestão da qualidade: Aplicação da ferramenta 5W2H como plano de ação para projeto de abertura de uma empresa*. In: *3a Semana Internacional das Engenharias da FAHOR*. Anais... Horizontina.

Slack, N.& Chambers, S. (2006). *Administração da Produção: Edição Compacta*. São Paulo: Atlas.

Sumanth, D. (1985) *Productivity, Engineering and Management*, New York, McGraw-Hill.

Weber, M., (1999) *Economia e sociedade* (Vol. 2). Unb.

## **FONTES**

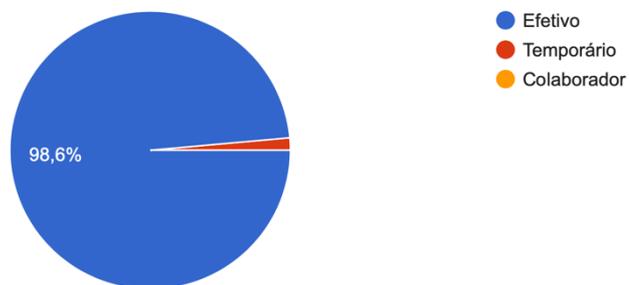
Portugal, Lei n.º 83/2021, de 1 de janeiro de 2022.

## Anexo A

Pesquisa completa:

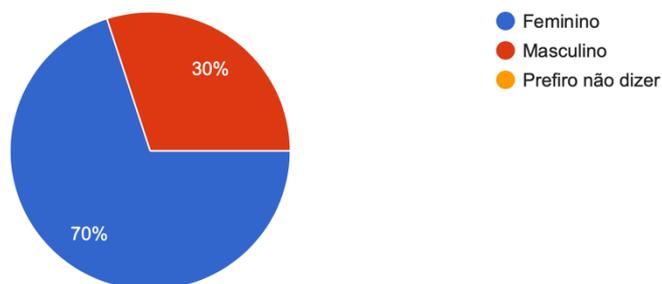
Marque em qual tipo de funcionário público você se encaixa:

70 respostas



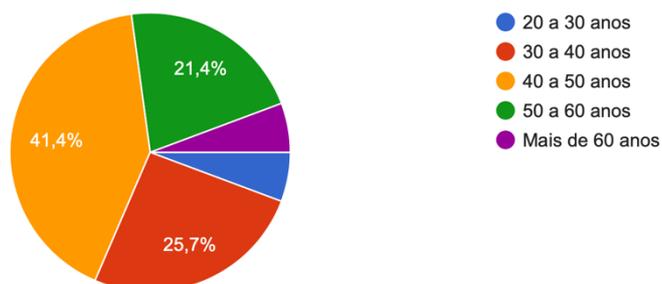
Qual seu sexo?

70 respostas



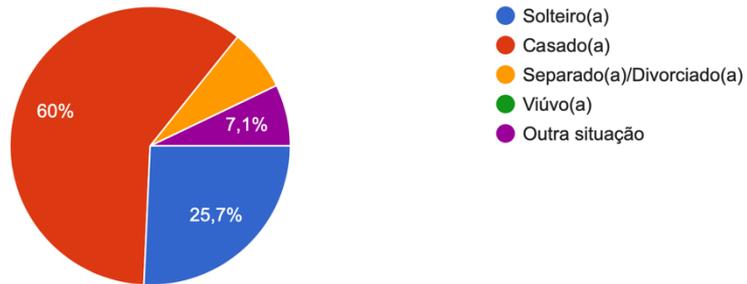
Qual a sua idade?

70 respostas



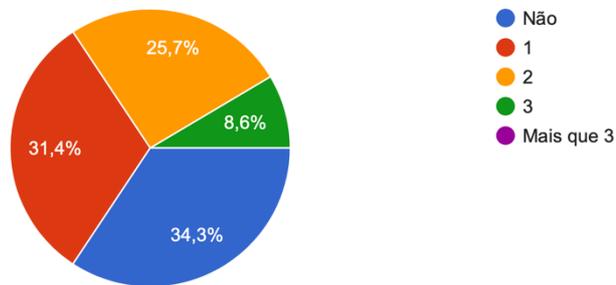
### Qual seu estado civil?

70 respostas



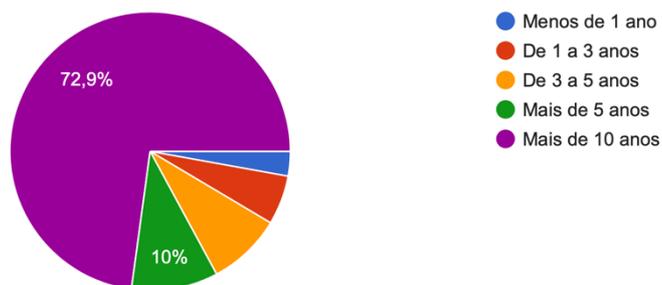
### Você tem filhos?

70 respostas



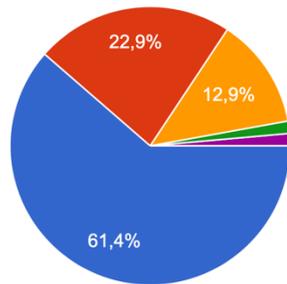
### Há quanto tempo trabalha na administração pública?(independente da função)

70 respostas



### Você teve opção entre escolher trabalhar de forma remota ou não?

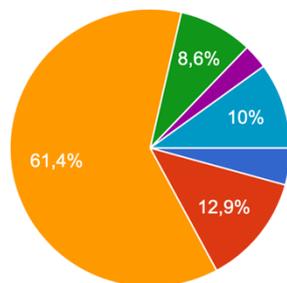
70 respostas



- Sim
- Não
- Foi imposição dos órgãos competentes
- Pergunta mal formulada.
- Tive no início da pandemia, mas dada a minha área funcional (Relações Públicas), é imprescindível o trabalho presencial.

### Qual o nível do cargo que você ocupa?

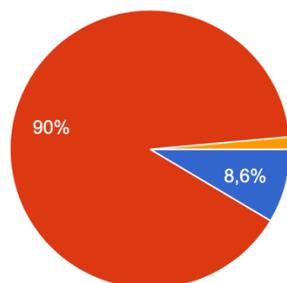
70 respostas



- Assistente Operacional
- Assistente Técnico
- Técnico Superior
- Dirigente intermediário
- Dirigente Superior
- Inspetor

### Você trabalha diretamente com atendimento ao público(cidadãos)?

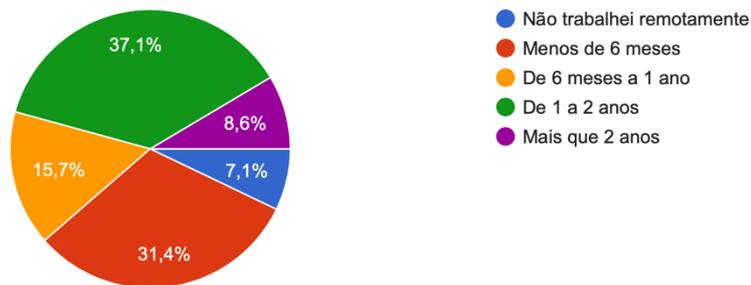
70 respostas



- Sim
- Não
- Protocolo e organização de eventos (inclusive os realizados online)

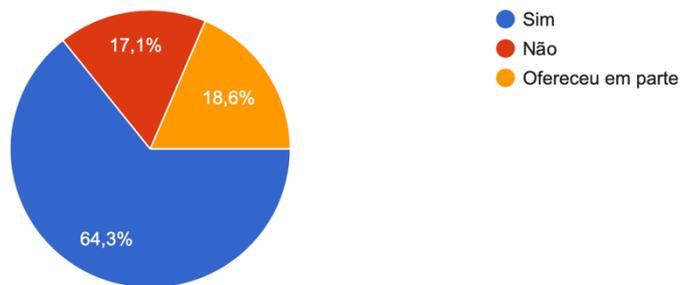
### Por quanto tempo esteve em trabalho remoto ?

70 respostas



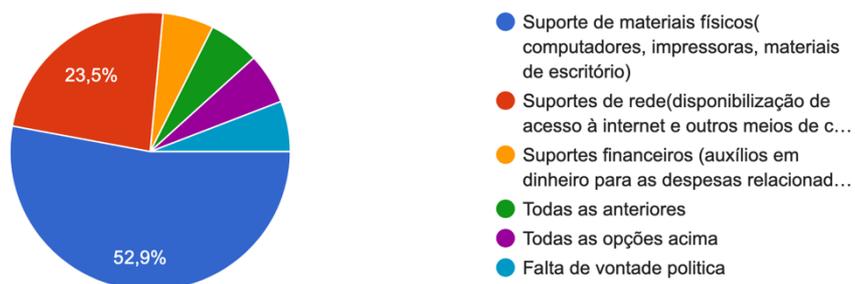
### A instituição em que trabalha proporcionou as ferramentas adequadas para desempenho dos trabalhos remotamente?

70 respostas



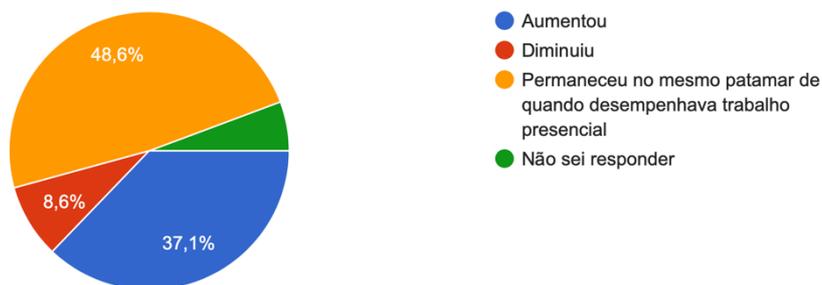
### Se marcou "não" na pergunta acima, o que considera que faltou ser oferecido por parte da instituição?

17 respostas



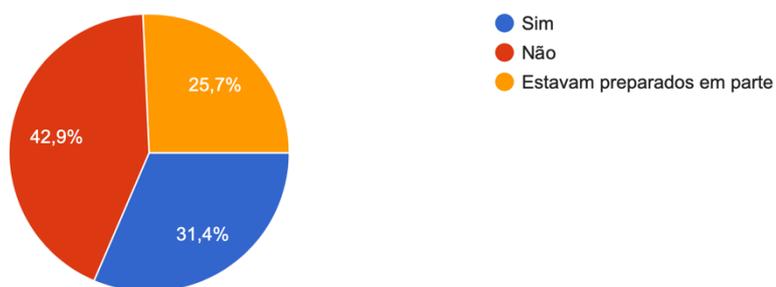
Com relação a produtividade do seu trabalho, você considera que ela:

70 respostas



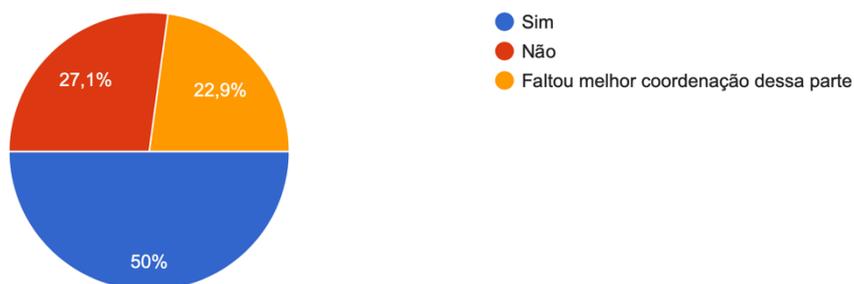
Você considera que seus superiores hierárquicos estavam preparados para coordenar esse novo modelo de trabalho?

70 respostas



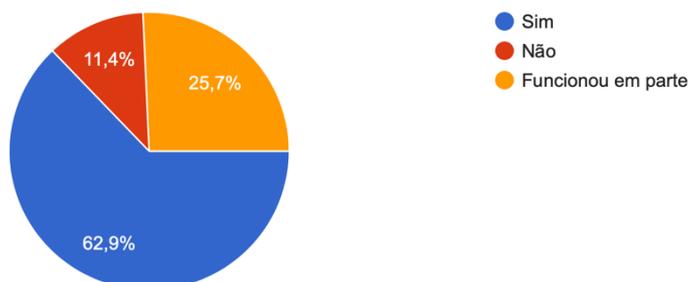
Você considera que seus superiores hierárquicos conseguiram dar o Feedback necessário a medida que os trabalhos estavam sendo desenvolvidos pela equipe?

70 respostas



Você considera que seus colegas conseguiram interagir de forma necessária enquanto equipe para que os trabalhos fossem desenvolvidos conforme era esperado?

70 respostas



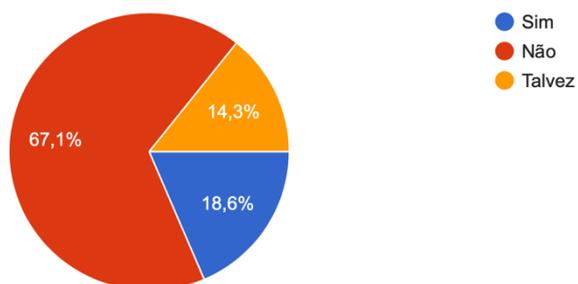
Se marcou "funcionou em parte" na pergunta acima, marque o que não foi adequado:

19 respostas



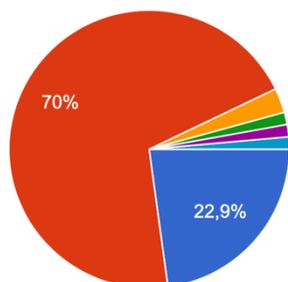
Você considera que a falta de contato direto com os demais colegas da equipe prejudicou seu trabalho?

70 respostas



Você considera que a falta de relação direta com os clientes/cidadãos prejudicou de alguma forma o serviço que foi entregue à sociedade?

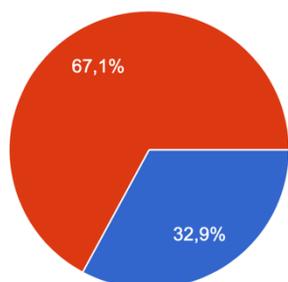
70 respostas



- Sim
- Não
- Não se aplica
- Não tenho dados suficientes para avaliar
- Parte do serviço foi prejudicada. As aulas ministradas remotamente não foram de qualidade.
- sem relação direta com o cidadão

Na instituição em que trabalha foi aplicada alguma forma de medição de desempenho por parte das chefias?

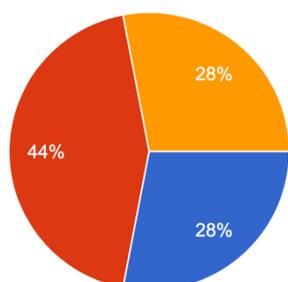
70 respostas



- Sim
- Não

Se a resposta da pergunta acima foi "sim", quais tipo de medição foram realizadas?

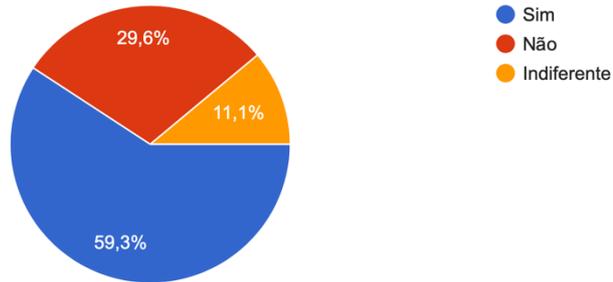
25 respostas



- Avaliação por metas
- Acompanhamento de execução de tarefas cotidianas
- Aplicação de relatórios(diários, semanais ou mensais)

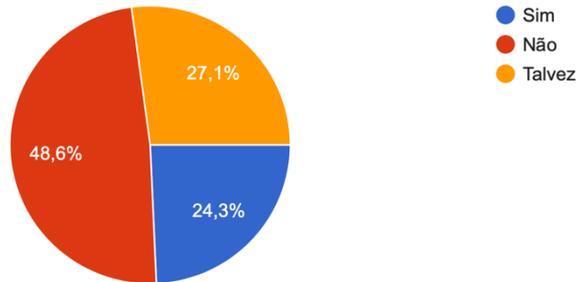
Se a resposta acima foi "sim", você considera que a proposta apresentada foi adequada e eficiente?

27 respostas



Você considera que a sociedade sofreu prejuízos diante dos serviços serem prestados de forma remota?

70 respostas



Você considera que seja possível que o trabalho remoto deixe de se dá em caráter excepcional e possa ser adotado como uma nova alternativa de trabalhar dentro da administração pública?

70 respostas

