

A dificuldade de implantação do Teletrabalho na empresa pública brasileira

Vera Regina Alexandre Boscatte
GESTEC/BSP

(Grupo de Estudos e Pesquisas de Gestão, Trabalho e Tecnologia da Business School São Paulo)
Avenida Paulista, 2000 12º Andar – Bela Vista
01310-200 – São Paulo – Brasil
admveraboscatte@terra.com.br

ABSTRACT

A realidade brasileira, no que diz respeito à administração pública, ao trazer uma exigência excessiva de prestação de contas aos seus gestores, impossibilita uma fácil aceitação do Teletrabalho. O gestor público brasileiro tem um pensamento voltado para o controle total de todos os atos de seus subordinados, na tentativa de se precaver diante de auditorias que podem denominá-lo relapso, sendo acusado de improbidade administrativa. Assim, o cumprimento de horário de trabalho rígido, com controle excessivo de pontualidade, em virtude de normas rígidas e até do uso de tecnologia avançada como os chamados pontos eletrônicos, trazem ao gestor a sensação de conforto, com relação ao controle de gastos com a folha de pagamento salarial. É necessária uma conscientização, assim como uma mudança adequada nas leis e normativas, para que o Teletrabalho seja implantado na administração pública brasileira.

1. INTRODUÇÃO

Os servidores públicos brasileiros estão sujeitos a dois regimes de trabalho: o Regime Único (Lei 8.112 de 11/12/1990) e a CLT (Consolidações das Leis do Trabalho).

2. REGIME ÚNICO E A LEI 8.112 DE 11/12/1990 E INDICADORES

A Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, dispõe sobre o regime jurídico dos serviços públicos civis da União, das autarquias e fundações públicas federais do Brasil. Entrando diretamente no que se refere ao servidor público brasileiro, vemos que a definição do seu cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional, que são cometidas a ele. Os cargos são criados por lei, por denominação própria e vencimentos pagos pelos cofres públicos, sujeitos a avaliações.

No período de avaliação funcional, os indicadores como a aptidão e a capacidade, a assiduidade, a disciplina, a capacidade de iniciativa, a produtividade e a responsabilidade, são julgados. Diante disso, o gestor público brasileiro acha que, para mensurar esses indicadores, ele precisa ter, perto de si, os servidores sob seu comando. Pensa que a assiduidade precisa ser vista, para ser mensurada e que não poderá enxergar se o teletrabalhador é assíduo ou não. Da mesma forma não consegue avaliar se esse servidor é disciplinado, se possui iniciativa, se é produtivo e responsável. Então, ele não quer pecar por omissão, correndo o risco de ser substituído pelo seu substituto previamente indicado.

3. EMPRESAS PÚBLICAS SOB REGIME CELETISTA (Regidas pela CLT)

Algumas empresas públicas brasileiras são regidas pela CLT, o mesmo regime das empresas privadas. Mas, com relação às punições legais, os servidores recebem o mesmo critério. Assim, o temor com relação à improbidade administrativa é o mesmo, tanto dos servidores regidos pelo Regime Único/Lei 8.112/90, como os regidos pela CLT. Diante disso, o Teletrabalho é de difícil aceitação. Mas, temos ciência de que existem teletrabalhadores públicos, nos dois regimes de trabalho, sem a correta nomenclatura e a ciência de que é um regime de trabalho gratificante.

4. SERVIDOR PÚBLICO, NA VISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO BRASIL

O Tribunal de Contas da União (TCU) considera o gestor público como responsável pelas obrigações do cargo que ocupa, respondendo pelos danos financeiros causados à União. Assim, o gestor teme que poderá causar danos aos cofres públicos em consequência das ações dos servidores sobre os quais ele não tem total controle. Então, o Home Office torna-se um risco para ele, que não terá sob a sua visão os bens públicos em poder do servidor, necessários para o cumprimento de suas funções.

No caso de possíveis danos aos cofres públicos, é aberto um processo administrativo disciplinar (PAD), que poderá resultar em exoneração (destituição) do cargo e ressarcimento do dinheiro relativo ao dano, à União. A obrigação de reparar o dano estende-se aos sucessores e contra eles será executada até o limite do valor da herança recebida. Assim, a improbidade administrativa traz resultados desastrosos.

Vejam no entendimento de Pazzaglini Filho [1] o que vem a ser improbidade administrativa. Improbidade é mais que mera atuação desconforme com a lei; é conduta denotativa de subversão das finalidades administrativas, seja pelo uso nocivo (ilegal e imoral) do poder público, seja pela omissão indevida de atuação funcional, seja pela inobservância dolosa ou culposa das normas legais. Decorre tanto da desonestidade e da lealdade, quanto da incompetência do agente público, no desempenho de suas atividades profissionais. A Lei Federal nº 8422/92 trata dos atos de improbidade, praticados por qualquer agente público brasileiro. Na legislação brasileira, a improbidade administrativa é caracterizada, sucintamente, pela violação dos princípios da moralidade, impessoalidade e economicidade, como também de enriquecimento ilícito, conforme previsto em lei.

5. AS RESPONSABILIDADES LEGAIS DO SERVIDOR PÚBLICO, SOB A LEI 8.112/90

O Artigo 121 da lei 8.112/90 diz que o servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições. O artigo 122 diz que a responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros. Sendo assim, o servidor teme, também, trabalhar em local que não o seu de origem, pela possibilidade de tornar-se responsável por ato não cometido, com relação aos bens públicos ou ao próprio exercício irregular de suas atividades.

6. OS DEVERES DO SERVIDOR PÚBLICO BRASILEIRO, DIANTE DA LEI 8.112/90

Os deveres do servidor público, constantes da lei citada anteriormente, bloqueiam a real possibilidade do Teletrabalho, na visão dos gestores públicos:

- a) Exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo
- b) Ser leal às instituições a que servir
- c) Observar as normas legais e regulamentares
- d) Cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;
- e) Atender com presteza
 - i) Ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;
 - ii) À expedição de certidões requeridas pela defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;
 - iii) Às requisições para defesa da fazenda pública;
- f) Levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades que tiver ciência em razão do cargo.
- g) Zelar pela economia do material e conservação do patrimônio público.
- h) Guardar sigilo sobre assunto da repartição.
- i) Manter conduta compatível com a moralidade administrativa.
- j) Ser assíduo e pontual ao serviço.
- k) Tratar com urbanidade as pessoas
- l) Representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Em virtude de seus deveres, tanto o gestor público quanto o simples servidor temem o não cumprimento do que lhes é imposto. Fator relevante é o sigilo sobre os assuntos de ordem pública. O gestor teme o vazamento de informações sob a sua responsabilidade e, com relação ao Teletrabalho, perde o total controle sobre as atitudes de seu subordinado.

7. PROIBIÇÕES IMPOSTAS AO SERVIDOR PÚBLICO BRASILEIRO

Com relação às proibições impostas ao servidor público, abaixo relacionadas, algumas dificultam o Teletrabalho, sob o ponto de vista da essência dos assuntos tratados.

- a) Ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato.
- b) Retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição.
- c) Opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo de execução de serviço.
- d) Promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição.
- e) Cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuições que sejam de sua responsabilidade ou de seu subordinado.

- f) Coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político.
- g) Manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até 2º grau civil
- h) Atuar, como procurador ou intermediário, junto às repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até 2º grau e de cônjuge ou comapnheiro (a).
- i) Receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições.
- j) Aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro.
- k) Praticar usura sob qualquer de suas formas.
- l) Proceder de forma desidiosa.
- m) Utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição, em serviços ou atividades particulares.
- n) Cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergências e transitórias.
- o) Exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho.
- p) Recusar-se a atualizar seus dados cadastrais, quando solicitado.

As proibições trazem cautela ao gestor público e ao próprio servidor. A responsabilidade com os documentos que possivelmente deverão ser levados para casa, no caso do Home Office, já causa desconforto. O sigilo quanto aos assuntos é uma preocupação grande. A possibilidade de o atraso nos processos de execução, é aguçada, ao se pensar que, ao trabalhar na própria residência, o servidor não terá o comprometimento de cumprir com rapidez, a sua tarefa.

O controle de recebimento de propinas, comissão, presentes ou vantagem de qualquer espécie traz a preocupação de o servidor estar longe dos olhos de seu superior, o que provavelmente poderá facilitar tal acontecimento.

A possibilidade de outra pessoa – alguém da própria família – ajudar na execução dos trabalhos, estando o servidor em seu próprio lar, vem de encontro ao constante nas proibições. O controle do horário de trabalho é fator altamente negativo, para a aceitação do Teletrabalho, pelo gestor público brasileiro. Como controlar se o teletrabalhador está agindo de forma desidiosa, ou seja, negligentemente, é um fator preocupante para o gestor.

Outra grande preocupação, para a administração pública brasileira, é a de que o servidor tenha exclusividade com a União, não sendo permitido ter empresas próprias, paralelamente ao cargo que ocupa, no governo. Assim, tal situação não terá controle, por parte do estado, junto ao teletrabalhador.

O controle de faltas, saídas antecipadas, atrasos e, conseqüentemente, o desconto na remuneração, perde a função, com relação ao teletrabalhador, uma vez que o gestor não tem como controlar, ou talvez não seja aplicável, já que o teletrabalhador está em outro local de trabalho (podendo ser sua residência), o que faz com que o gestor se oponha à implantação do Teletrabalho.

O serviço extraordinário, no serviço público, só é permitido em situações excepcionais e temporárias, respeitando o limite máximo de duas horas por jornada. Tal fato faz com que o gestor questione o controle de horas extras, no Teletrabalho, o que, por sua vez, faz com que o servidor opte por realizar as horas extras sob a supervisão de seu gestor (tanto para não ser questionado, como para garantir seu recebimento).

8. AS PENALIDADES DISCIPLINARES IMPOSTAS NA LEI 8.112/90

As penalidades disciplinares assustam tanto o gestor quanto o servidor, causando insegurança em ambas as partes. O gestor teme ser punido por não ter o domínio da situação, no caso de a implantação do Teletrabalho. Por sua vez, o servidor teme que possa levar uma culpa de algum ato que não cometeu, sem testemunha ocular que relatasse a sua inocência.

As penalidades vão se fortalecendo, em ordem crescente.

- a) Advertência
- b) Suspensão
- c) Cassação de aposentadoria ou disponibilidade (trabalho cedido a outro órgão que não o seu de origem)
- d) Destituição de cargo em comissão
- e) Destituição da função comissionada

Na aplicação das penalidades, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos a que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

9. FALTAS GRAVES QUE LEVAM À DEMISSÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

A demissão acontece nos casos de:

- a) Crime contra a administração pública
- b) Abandono de cargo
- c) Inassiduidade habitual
- d) Improbidade administrativa
- e) Incontinência pública e conduta escandalosa na repartição
- f) Insubordinação grave em serviço
- g) Ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem
- h) Aplicação irregular de dinheiros públicos
- i) Revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo
- j) Lesão aos cofres públicos
- k) Dilapidação do patrimônio nacional
- l) Corrupção
- m) Acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas
- n) Valer-se do cargo público para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública.

10. CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO BRASILEIRO

O servidor público brasileiro tem direito a licenças para capacitação profissional. Pensa ele que, teletrabalhando e, longe da visão dos seus gestores, ficará esquecido, perdendo a oportunidade de melhoria, em sua carreira, através de cursos de aperfeiçoamento. Também, dentro do próprio órgão, são realizados cursos, oficinas de multiplicação, workshop, reforçando ainda mais o seu temor quanto ao esquecimento.

11. O FATOR ÉTICO DO SERVIDOR, EM DETRIMENTO À ACEITAÇÃO DO TT

Um fator conflitante com relação ao teletrabalhador, é a possibilidade dele não guardar sigilo absoluto sobre a documentação da repartição, como também do que tem conhecimento sobre os serviços da mesma. Os gestores acham que o Teletrabalho permitirá uma falta de comprometimento do servidor, com relação à administração pública. Um dos indicadores mais relevantes para que pudesse ser quebrada esta insegurança, seria a total confiabilidade interpessoal, conseguida através de princípios corretos de caráter e de segurança. Somente através de um sólido conhecimento sobre a personalidade de seus subordinados, os gestores poderão escolher, com a mínima margem de erro, quem são os possíveis teletrabalhadores, sem grandes riscos.

12. A REALIDADE DO TELETRABALHO JÁ UTILIZADO NA ÁREA PÚBLICA

As empresas públicas aplicam o Teletrabalho e não o detectam, na plenitude. Elas cercam-se de leis, com a finalidade de protegê-las. Mas, com relação ao Teletrabalho, são obrigadas a utilizá-lo. Tomamos como exemplo, o Ministério da Agricultura brasileira e suas empresas: CONAB – Companhia Brasileira de Armazenamento, EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária e INMET – Instituto Nacional de Meteorologia. O próprio Ministério da Agricultura tem os fiscais federais agropecuários – FFAS, que têm suas funções na fiscalização de produtos agropecuários, nos frigoríficos, matadouros, laticínios, nas centrais de abastecimentos, feiras livres, portos e aeroportos, nesses últimos fiscalizando a exportação e importação de alimentos. Atuam, também, à época da colheita de maçãs, na Argentina.

Tem, também, os agentes de inspeção que não precisam, necessariamente, de cursos superiores específicos, como os fiscais, sendo que os últimos têm formação de medicina veterinária, agronomia e zootecnia. Os agentes ficam diretamente nos matadouros e dentro das empresas fabricantes de vários produtos, principalmente os conseqüentes do leite, como queijos, requeijões e iogurtes. Com isto, vemos que os servidores trabalham em locais que não o do próprio Ministério e sim, dentro de locais diversos, inclusive em outras empresas privadas, ou seja, particulares e não governamentais, fazendo a devida fiscalização.

Para tais serviços, a União disponibiliza as diárias, que são valores para a viagem e estada, nos locais de realização do Teletrabalho. Os equipamentos eletrônicos, como os notebooks, são fornecidos. Com relação à Companhia Brasileira de Armazenamento, os teletrabalhadores fazem levantamento de safra, viajando por todos os estados, muitas vezes, utilizando o geoprocessamento, com aparelhagem apropriada para avaliar a safra, ainda no plantio. Fazem, ainda, fiscalização nos armazéns/silos, onde ficam armazenados os grãos colhidos.

O Instituto de Meteorologia também se utiliza de servidores, fora dos escritórios que, com aparelhos especializados, estimam a qualidade do tempo, beneficiando a agricultura brasileira, quanto ao plantio. A ANVISA/Vigilância Sanitária, órgão do Ministério da Saúde, tem também seus fiscais trabalhando em locais flexíveis. Diante disso, vemos que os servidores públicos brasileiros já utilizam o Teletrabalho, apesar de não serem qualificados como teletrabalhadores. Para eles, existe a flexibilidade da lei, com relação à rigidez de horário. Não recebem horas extras. Em contrapartida, trabalham por resultados, ou seja, precisam apresentar os resultados daquilo que foi proposto, sem a necessidade de marcação rígida de horário de trabalho.

Em todos os órgãos públicos brasileiros, existem funções que exigem a flexibilidade de local de trabalho, ou seja, o Teletrabalho tornou-se uma necessidade ao alcance dos objetivos. Ele precisa apenas ser aceito e inserido nas leis da administração pública, como um indicador de sucesso.

13. SOLUÇÃO PARA O CONTROLE DA PRODUTIVIDADE DOS FISCAIS

Vários órgãos públicos brasileiros têm fiscais em seus quadros. Exemplificando, temos a Receita Federal, órgão do Ministério da Fazenda, que fiscaliza os contribuintes, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas. Um dos sistemas para mensurar os resultados de seus trabalhos é através do cumprimento de metas previamente estipuladas, a serem alcançadas dentro de um prazo estipulado. A produção adequada demonstrará, com clareza, a produtividade de seus servidores. Com isto, o Teletrabalho encontraria, na administração pública, a consciência de sua possibilidade.

14. TELETRABALHO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA EM MINAS GERAIS

O TRJ (Tribunal Regional de Justiça), no estado de Minas Gerais, utiliza o Teletrabalho, sem dar nome a ele. Os assistentes jurídicos trabalham em regime Home Office, levando os processos para serem despachados, em seus lares, retornando ao Tribunal em um dia na semana, para apresentá-los e pegar mais processos. Não recebem horas extras, mas, têm uma função gratificada, ou seja, recebem um percentual a mais, como motivação. Uma pesquisa com alguns advogados que trabalham nesse regime, teve como resultado uma qualidade de vida bem melhor, com uma redução de estresse altamente compensadora, em virtude de não enfrentamento diário do trânsito, alimentação caseira adequada, tempo para solução de problemas pessoais, convivência familiar mais satisfatória e, um item levantado, altamente importante, foi o tempo disponível para consultas jurídicas e até cursos à distância, relativos à área.

Somente um fator negativo foi apresentado: nenhum equipamento para o trabalho é oferecido ao teletrabalhador Home Office, que utiliza seus próprios computadores e arca com os custos de utilização da Internet. Tal fato é conseqüente da não conscientização do que seja o Teletrabalho na realidade, e as necessidades básicas para a sua implantação. O treinamento, tanto para o gestor quanto para o servidor, torna-se necessário. O levantamento das necessidades primordiais precisa ser efetivado.

15. ADVOGADOS TELETRABALHADORES EM BRASÍLIA

O Tribunal de Contas da União está, em caráter experimental, prorrogado por mais um ano, aplicando o projeto piloto do Teletrabalho. Tendo como indicador único a produtividade, o resultado tem sido altamente satisfatório. Se houver a continuidade desta modalidade de trabalho, o servidor estatutário (servidor público sujeito à lei 8.112/90) terá, vinda do órgão que examina as contas públicas, a maior motivação para a utilização do trabalho remoto, como é chamado no TCU. Tal modalidade é utilizada apenas pelos advogados do Órgão. Vale salientar que o regime de trabalho é o estatutário.

16. AUDITORES TELETRABALHANDO

A Secretaria da Receita Federal – SRF em Brasília, com seus servidores em regime estatutário, está utilizando um projeto piloto de Teletrabalho, para os seus auditores, com resultado altamente satisfatório, que poderá tornar-se um projeto trabalhável, com larga aceitação.

17. TELETRABALHO NO BANCO DO BRASIL S.A.

O Banco do Brasil S.A. está com um projeto de Teletrabalho, para aprovação, para contemplar a sua área de tecnologia, o que virá dar grande credibilidade a esta modalidade de trabalho. Tendo por regime de trabalho o constante na Lei 8.112/90, ou seja, regime estatutário, a implantação do Teletrabalho, nesse órgão, trará maior segurança aos gestores e aos servidores, pelo caráter de confiabilidade que tem o Banco do Brasil, junto aos brasileiros em geral.

18. O TELETRABALHO IMPLANTADO NO SERPRO/BRASÍLIA

Não se tem conhecimento de outro órgão público, de regime celetista, que tenha implantado o Teletrabalho, na sua essência, no Brasil. O Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, órgão do Ministério da Fazenda, implantou com sucesso esta forma de trabalho, após duas tentativas de insucesso, em outras localidades fora da Capital Federal. A causa principal do resultado positivo, na implantação, foi um estudo adequado de todos os passos, através de técnicos que conheciam os caminhos, tendo sido avaliados o perfil dos servidores adequados à nova modalidade de trabalho, como também foi feita a conscientização dos gestores, sobre todas as necessidades materiais do sistema e toda a segurança necessária sobre a produtividade, a responsabilidade e a ética. Avaliou-se os cargos e o perfil de cada um deles, que melhor se adequassem, com relação à descrição de funções.

Finalmente, concluiu-se que a implantação do Teletrabalho trouxe uma economia financeira razoável, em razão do custo com transporte, além de o resultado do trabalho ter sido altamente satisfatório, pois servidor satisfeito resulta em produção satisfatória. Houve, principalmente, uma avaliação prévia da instituição.

19. CONCLUSÃO

A administração pública brasileira precisa se conscientizar de que um dos indicadores de sucesso e que resolveria muitos problemas da sua conjuntura, é a implantação adequada do Teletrabalho. Desde o momento em que se enfrenta essa realidade e os treinamentos adequados sejam efetivados, os fatores positivos começam a surgir. A economia gasta com condução, principalmente nas grandes cidades e, principalmente, na Capital Federal/ Brasília, onde os custos das passagens são exorbitantes; a satisfação dos servidores, conseqüente da qualidade de vida bem diferenciada; o aumento de a produtividade; a redução de faltas conseqüentes de licenças, fator que onera bastante a união; maior responsabilidade sobre o trabalho exercido, são fatores fundamentais para um resultado efetivo de uma boa gestão pública.

Para que os receios quanto ao Teletrabalho caiam por terra, é preciso que a Lei 8.112/90 seja atualizada. Ela, que já passou por vários processos de atualização, precisa ser revista em alguns pontos básicos, objetivando trazer maior tranqüilidade aos servidores, com pontos convergentes de satisfação com o serviço público. É preciso que a Lei demonstre, claramente, que o seu lado punitivo não será conseqüente de um resultado satisfatório, mensurável através de uma eficiência e de uma eficácia efetivas. E, somente um servidor com uma boa qualidade de vida, uma excelente relação interpessoal com a sua família, uma total solução para o seu estresse, o reconhecimento de a necessidade das horas de lazer, pontos trazidos pelo Teletrabalho, trará tal produção.

A CLT, para os servidores celetistas, já estará sendo contemplada com os projetos de lei do Teletrabalho, já em fase de aprovação, na Câmara dos Deputados, em Brasília. A Lei 8.112/90 , dos servidores estatutários, precisa ser atualizada, inserindo o Teletrabalho como indicador econômico de solução, para a administração pública brasileira. Salientamos que o número de servidores celetistas é bem menor que o de estatutários.

Para que haja uma aceitação desta modalidade de trabalho, faz-se necessária uma mudança nos aspectos culturais, deixando de se pensar que só o trabalho presencial poderá trazer resultados efetivos, com produtividade adequada e desejada. A estrutura organizacional deverá sofrer uma reavaliação, entendendo que a produtividade poderá ser mensurada, mesmo à distância.

20. BIBLIOGRAFIA:

[1] Pazzaglini Filho, *Improbidade Administrativa*, Atlas, 1999

Fonte: Sociedade Brasileira de Teletrabalho e Teleatividades – SOBRATT

Lei 8.112/90