

O TRABALHO REMOTO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS COMO PARTE DA POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID-19

THE REMOTE WORK IN FEDERAL UNIVERSITIES AS PART OF THE PUBLIC POLICY TO FIGHT AGAINST THE COVID-19 PANDEMIC

Helena Lolli Savi¹

Luciane Stallivieri²

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar o impacto das regulamentações federais relativas ao enfrentamento à pandemia da COVID-19 na modalidade de trabalho de servidores públicos de universidades federais no Brasil. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa exploratória, de abordagem qualitativa, realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Diante da enorme propagação da COVID-19, políticas públicas de distanciamento social foram estabelecidas e afetaram práticas individuais e sociais nas mais diversas esferas da vida. A educação superior não ficou ileso: atividades acadêmicas e administrativas precisaram se adaptar a formatos não presenciais. A experiência de trabalho remoto que se iniciou como parte da política pública de distanciamento social instituída para evitar a disseminação da COVID-19 nas instituições ampliou as perspectivas para implementação do teletrabalho em universidades federais brasileiras.

PALAVRAS-CHAVE: COVID-19; Trabalho Remoto; Políticas Públicas; Universidades Federais.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the impact of federal regulations regarding the fight against COVID-19 pandemic on the work modality of public workers at federal universities in Brazil. In terms of methodology, it is characterized as an exploratory research, with a qualitative approach, carried out through bibliographic and documentary research. In response of the vast spread of COVID-19, public policies for social distancing were established and affected individual and social practices in several fields of life. Higher education was also affected: academic and administrative activities have been adapted to non-face-to-face formats. The remote working experience that began as part of the public policy of social distancing established to prevent the spread of COVID-19 in institutions has broadened the prospects for the implementation of telework in Brazilian federal universities.

KEYWORDS: COVID-19; Remote working; Public Policies; Federal Universities.

¹ Assistente em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC. Graduada em Relações Internacionais pela Universidade do Sul de Santa Catarina/UNISUL (2011). Graduada em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci (2017). Especialização em Sistemas de Planejamento e Gestão Empresarial pela Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC (2014).

² Professora Doutora Luciane Stallivieri do Programa de Pós-graduação em Administração Universitária e pesquisadora do Instituto de Estudos e Pesquisas em Administração Universitária Universidade Federal e Santa Catarina

1 INTRODUÇÃO

Com a chegada da COVID-19 (*Corona Virus Disease 2019*) ao Brasil muitas medidas foram instituídas para enfrentamento à pandemia. Por se tratar de um vírus com alta transmissibilidade e letalidade (BRASIL, 2020), medidas de distanciamento social para evitar circulação e agrupamento de pessoas em espaços públicos ou privados foram adotadas, a fim de reduzir a velocidade da transmissão do vírus e retardar o pico da epidemia. Tais medidas também objetivavam a obtenção de tempo para que gestores locais preparassem estruturas e sistemas para assistência aos pacientes. Foi abundante a reprodução da frase “fique em casa!” nas mídias de massa, uma orientação que resumia para muitos sujeitos a conduta que lhes cabia e promoveu alterações nas práticas individuais e sociais nas mais diversas esferas da vida.

A educação superior também foi afetada. A crise decorrente do novo coronavírus forçou as instituições educacionais a fazerem uma transição para o mundo digital em muitos aspectos (NÚÑEZ-CANAL; OBESSO; PÉREZ-RIVERO, 2021). No Brasil, por determinação de autoridades sanitárias locais, as universidades suspenderam as atividades pedagógicas, que na medida do possível foram posteriormente convertidas ao formato remoto; enquanto as demais atividades dependeram de deliberações da gestão de cada instituição para definição da sua continuidade, presencial ou remotamente, ou sua suspensão. Como dispõe o Parecer nº 15/2020 do Conselho Nacional de Educação (CNE),

Órgãos normativos e executivos dos Sistemas de Ensino Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, e instituições de ensino das redes privadas, comunitárias e confessionais mobilizaram-se, juntamente com gestores, professores, demais profissionais da educação e funcionários técnicos e administrativos para suprir, até heroicamente, de modo não presencial, as, por ora, impossibilitadas aulas presenciais (BRASIL, 2020a, p.1).

Não só as aulas precisaram ocorrer de modo não presencial, mas também as atividades administrativas das universidades. Com foco nas universidades federais, o objetivo da presente pesquisa é analisar o impacto das regulamentações federais relativas ao enfrentamento à pandemia da COVID-19 na modalidade de trabalho de servidores públicos de universidades federais. Por modalidade de trabalho diferencia-se a forma regular ou presencial e o trabalho remoto ou teletrabalho.

Muitas vezes, as políticas públicas não são explicitadas pelos governos, havendo no máximo referências às legislações em vigor, sendo implementadas tacitamente, sem identificação de suas origens e de seu protagonismo (SANTOS, 2010). Assim, aqui se entende

política de enfrentamento à pandemia como as ações governamentais relacionadas à pandemia e às consequências dela decorrentes.

Metodologicamente, este estudo se configura como uma pesquisa exploratória, visto que objetiva “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 37). Para a formulação da fundamentação teórica utilizou-se a pesquisa bibliográfica, por alicerçar-se em publicações como livros, teses, dissertações e artigos científicos; e documental, já que se apóia em regulamentações e documentos públicos oficiais (MARCONI; LAKATOS, 2003). Quanto à abordagem, considera-se uma pesquisa qualitativa, uma vez que se trata de uma tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características da situação problema (RICHARDSON, 2008)

As seções a seguir contextualizam Administração Pública, políticas públicas e universidades; trabalho remoto no serviço público e o enfrentamento à pandemia, o trabalho remoto nas universidades federais, analisando seu impacto no que tange à gestão pública.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, POLÍTICAS PÚBLICAS E UNIVERSIDADES

A vida em sociedade demanda a gestão de interesses e bens comuns. Neste contexto, a administração pública é definida por Souza Júnior (2005, p. 8) como o “conjunto de órgãos e de atos destinados à salvaguarda dos interesses públicos, bem-estar social, garantia dos direitos individuais e preenchimento das finalidades do governo em relação ao Estado”. Os principais modelos de administração pública são patrimonialista, burocrático, gerencial e social.

O modelo patrimonialista é considerado clientelista, muitas vezes não se identificando o interesse público como princípio norteador das condutas estatais. Campelo (2010, p. 299) explica:

Este modelo de administração pública é baseado nos modelos de Estados Absolutistas, mas fortemente firmados nos séculos XVII e XVIII, quando o patrimônio do Monarca Absoluto se misturava com o patrimônio público, formando uma linha tênue na distinção entre público e privado.

A influência patrimonialista/política esteve constantemente presente na gestão da coisa pública no Brasil, evidenciada tanto pelo uso de bens e dinheiro público como se fossem particulares dos governantes, bem como pela corrupção e nepotismo (SOUZA, 2019).

Na década de 1930 iniciou-se no Brasil a implantação do modelo burocrático, que prioriza uma administração racional-legal, com clara distinção entre o público e o privado, além da separação entre o político e o administrador público (BRESSER-PEREIRA, 1996). A administração pública burocrática fundamenta-se na impessoalidade e no ideário da “adoção de procedimentos legais rigorosos, estabelecendo requisitos previstos em normas, para viabilizar a prática de atos da administração pública” (CAMPELO, 2010, p. 298). No entanto, o modelo burocrático “não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5). Diante desse cenário, um novo modelo ganhou espaço: o gerencialismo.

A transição da administração patrimonialista para burocrática desloca o foco de interesse do governante para o Estado, enquanto o modelo gerencial aponta o foco de interesse administrativo para o cidadão (MOREIRA NETO, 1998). Para além da visão de que os estados democráticos atuais consistem apenas em meios para assegurar a propriedade e os contratos, a abordagem gerencial, também conhecida como nova administração pública, considera que cabe também aos Estados elaborar e executar políticas públicas estratégicas no âmbito social, científico e tecnológico (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006). O modelo gerencial de administração pública chega do Brasil nos anos 1980, e apresentou-se como estratégia para “reduzir o custo da máquina estatal e para tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabiam ao Estado” (GOMES; OLIVEIRA, 2010, p.107).

Recentemente, a administração pública está se adaptando à demanda da sociedade não só por mais eficácia, eficiência e responsividade, mas também por mais democracia, transparência, participação e, inclusive, pela coprodução dos serviços públicos (NETO; SALM; BURIGO, 2014). Incorporando princípios democráticos, de participação e de deliberação para o êxito da coprodução dos serviços públicos emerge a gestão social (BOULLOSA, SCHOMMER, 2008). Nesta, o cidadão não é mero “alvo” ou “cliente” das ações do governo, mas pode ser parte ativa da criação de políticas públicas.

Administração burocrática e interesses patrimonialistas seguem existindo na Administração Pública brasileira, em confluência com ações que se atentam às demandas dos cidadãos e produzam políticas públicas relevantes. Secchi, Coelho e Pires (2020) definem políticas públicas como diretrizes elaboradas para enfrentar um problema público. Santos (2010, p. 3), por sua vez, entende por políticas públicas as “disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades

governamentais relacionadas às tarefas de interesse público”. Tudo isso coaduna com a compreensão de Farah (2013) de que políticas públicas são objeto de análise da Administração Pública. De qualquer forma, é possível observar que as políticas públicas podem influenciar o funcionamento da administração pública e não poderia ser diferente no contexto das universidades públicas federais, objeto do presente estudo.

As universidades não funcionam como as demais organizações; Rodriguez (1983, p. 273) enfatiza que elas são “organizações inconfundíveis, *sui generis*, diferentes, que não podem ser tratadas com as mesmas teorias nem com as mesmas técnicas com que se analisam e se estudam as organizações com fins lucrativos”. Isso se dá pela multiplicidade de objetivos existentes, muitas vezes ambíguos, fragmentação em áreas e especialidades e profissionais com dupla lealdade (BALDRIDGE, 1971).

As organizações acadêmicas podem ser vistas como um tipo diferente de ambiente e organização, “normalmente elas atuam dentro de um quadro referencial burocrático-legal, onde o governo exerce a influência e o controle” (FINGER, 2000, p. 9), ainda que a Constituição Federal preconize a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial dessas (BRASIL, 2020b).

Além da distinção mencionada, universidades são instituições pluridisciplinares e com diferentes objetivos. Santos (2021, p. 3) resume os objetivos da universidade pública: “propiciar retornos positivos na construção, não apenas da ciência e da tecnologia, mas, especialmente, na formação dos seres humanos que a ela recorrem, beneficiando a sociedade e sendo parceira do próprio Governo rumo ao desenvolvimento local, regional e nacional”.

Diante dessas especificidades e da dificuldade em “introduzir mudanças internas, incorporar novas tecnologias e redefinir seus processos e produtos”, como pontua Finger (2000, p. 9), as universidades federais no Brasil não ficaram imunes aos desafios advindos da crise sanitária mundial decorrente da pandemia da COVID-19. Esta exigiu inúmeras adaptações nas atividades das universidades federais. Uma das ações necessárias para enfrentar a pandemia trata-se da instituição do trabalho remoto. Para avançar na análise desse novo cenário, as seções a seguir contextualizam o trabalho remoto no serviço público e abordam os impactos dessa modalidade de trabalho nas universidades federais durante a pandemia do novo coronavírus.

3 TRABALHO REMOTO NO SERVIÇO PÚBLICO

O trabalho remoto e o teletrabalho genericamente se referem ao trabalho desempenhado por meio de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) em local fora das instalações da entidade empregadora (NILLES, 1997, GREY; HODSON; GORDON, 1993). De forma mais completa, Grey, Hodson e Gordon (1993) conceitualizam o teletrabalho como uma forma flexível de trabalho, aplicada a uma vasta gama de atividades laborativas, consistindo no desenvolvimento da atividade laboral em local diverso do posto de trabalho tradicional, não necessariamente na carga horária integral do trabalhador, mas por um percentual considerável de tempo e que se executa em grande parte com o auxílio das telecomunicações para manter contato entre empregado e empregador.

O teletrabalho pode constituir-se em uma solução para instituições que busquem economia de espaço e de energia em suas sedes, além de uma otimização de tempo, matéria e lucro (MENDES, OLIVEIRA, VEIGA, 2020). Nilles (1997) pontua que essa forma de trabalho permite enviar o trabalho ao trabalhador, em lugar de enviar o trabalhador ao trabalho. Apesar das vantagens citadas, no Brasil, a implementação dessa modalidade sofreu, de forma geral, desafios relacionados à rigidez de regras (RODRIGUES, 2011). Para este autor, de tal rigidez decorre pouca autonomia ao trabalhador, Rodrigues (2011) justifica tal rigor com a cultura trabalhista do País estar fortemente arraigada a valores semiescravocratas.

No serviço público brasileiro o teletrabalho é pauta mais recente, tendo iniciado por meio de um projeto piloto em 2006 no Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) e posteriormente em algumas outras instituições públicas em todas as esferas: federal, estadual e municipal (MENDES, OLIVEIRA, VEIGA, 2020). Silva (2015) pontua que a adoção do teletrabalho pela administração pública brasileira poderia proporcionar vantagens de cunho institucional e individual e auxiliar na modernização e eficiência dessa, principalmente em termos de aumento da produtividade do servidor e de redução dos custos. Leite e Muller (2017, p. 6) acrescentam que esta modalidade também pode

contribuir para a melhoria de indicadores socioambientais por meio da diminuição na emissão de poluentes dispersados no transporte, bem como da redução do consumo de papel e de outros bens e serviços; e reduzir absenteísmo e rotatividade de servidores, mantendo os talentos com maior motivação e qualidade de vida.

Araújo (2020), contudo, enfatiza a necessidade de refinamento jurídico dessa modalidade de trabalho para o serviço público como aspecto fundamental para garantir maior segurança em sua adoção.

Em 2018 o Ministério do Planejamento, por meio da Instrução Normativa nº 1, estabeleceu orientações, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) relativos à implementação de um Programa de Gestão, que possibilitaria o teletrabalho em ministérios, fundações públicas e autarquias, como as universidades federais. No entanto, embora muitas universidades federais estudassem a implementação desse Programa de Gestão, esta ação não chegou a se concretizar, conforme aponta o levantamento do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Gestão de Pessoas (FORGEPE, 2020).

Com a crise sanitária decorrente do surto do novo coronavírus o trabalho remoto se difundiu, não só no serviço público. O que era exceção tornou-se imperativo para muitas organizações e teve sua implementação de forma súbita, sem um prévio planejamento (BELZUNEGUI-ERASO, ERRO-GARCÉS, 2020). O Ministério da Economia, por meio de Instruções Normativas, iniciou esse processo de alteração na modalidade de trabalho de ministérios, fundações públicas e autarquias, autorizando a autoridade máxima da entidade a adotar o trabalho remoto que abrangesse a totalidade ou percentual das atividades desenvolvidas pelos servidores da instituição, ressalvadas as áreas de segurança, saúde ou em outras atividades consideradas essenciais pelo órgão ou entidade, durante o período de pandemia (BRASIL, 2020c). Essas questões geraram a necessidade de discutir e analisar as diferentes formas de enfrentamento à pandemia, especialmente com o trabalho remoto nas universidades federais e seus impactos, o que será feito na seção a seguir.

4 O TRABALHO REMOTO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DURANTE A PANDEMIA E SEU IMPACTO

A Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, em seu art. 3º, § 9º postulou que quando adotadas as medidas de enfrentamento a COVID-19, essas deverão resguardar o abastecimento de produtos, o **exercício e o funcionamento de serviços públicos** e atividades essenciais (BRASIL, 2020d, grifo nosso).

Pode-se extrair do destaque no excerto que as universidades federais deveriam continuar em funcionamento. Entretanto, a educação superior não estava dentre as atividades declaradas essenciais, as quais poderiam continuar em operação presencialmente mesmo durante restrição ou quarentena em razão do vírus (BRASIL, 2020e).

Por não fazer parte desse enquadramento, algumas atividades das universidades federais foram adaptadas a formatos que evitassem ou reduzissem o contato físico entre as pessoas e outras foram interrompidas ou temporariamente suspensas. Até porque, como salientam Rababah *et al.* (2021), as universidades devem garantir a segurança de seus funcionários, alunos e suas famílias, manter a confiança do público e garantir a oferta de educação de alta qualidade.

Caso mantivessem seu funcionamento regular, as universidades federais seriam espaços propícios à propagação do vírus em razão da alta circulação e da concentração de pessoas em seus ambientes, não só as salas de aula, mas também nos demais espaços como laboratórios, bibliotecas, espaços de convivência e nas áreas administrativas. Dessa forma, algumas Instruções Normativas do Ministério da Economia trouxeram medidas de prevenção, cautela e redução da transmissibilidade do novo coronavírus no Brasil, enfatizando a possibilidade das instituições manterem seus servidores em trabalho remoto em sua totalidade, conforme restrições locais de circulação (BRASIL, 2020c). O fato de reforçar a observância dos protocolos e medidas de segurança recomendados pelas autoridades sanitárias locais faz sentido, pois, como explana Moraes (2021, p.7) “em um contexto de ausência de uma política nacional de distanciamento, a responsabilidade dos governos estaduais pela adoção de tais medidas foi, na prática, a mais significativa entre as adotadas pelos três níveis de governo”.

A orientação social das universidades como líderes intelectuais no desenvolvimento da sociedade ganha importância no contexto da pandemia da COVID-19 (RABABAH *et al.*, 2021). As universidades federais brasileiras também tiveram parte na execução de ações para o enfrentar dessa pandemia. Realização de pesquisas científicas sobre a temática do vírus (estudos de impacto), desenvolvimento de tecnologias em diversas áreas para combater os impactos da COVID-19, produção de álcool gel e de Equipamentos de Proteção Individual (participação na rede de suprimentos), acompanhamento estatístico em portais e censos do novo coronavírus, disseminação de informações à sociedade combatendo a desinformação, campanhas educativas e atuação dos hospitais universitários na testagem e no atendimento de casos suspeitos e confirmados de pessoas infectadas com o vírus são algumas ações que se pode destacar (PANIZZON; COSTA; MEDEIROS, 2020)

Além dos trabalhos relacionados com o enfrentamento ao surto viral e suas consequências, muitas das atividades regulares das universidades seguiram se desenvolvendo durante a pandemia. Na dimensão de ensino, uma nova modalidade se estabeleceu: o Ensino Remoto Emergencial: “essa modalidade exigiu do corpo docente e dos gestores educacionais uma rápida tomada de decisão para continuar a efetivar o processo de ensino-aprendizagem dos estudantes, bem como adaptar-se à utilização das tecnologias digitais para um viés didático-pedagógico” (SANTOS *et al.*, 2020, p. 110). Rababahet *al.* (2021) elencam os principais desafios que as universidades enfrentam durante a pandemia: grande mudança para a educação *online*, redução de matrículas e da mobilidade estudantil, cooperação acadêmica reduzida, mudança na prioridade de pesquisas e programas educacionais, falta de equipamentos adequados e de professores capacitados para o ensino *online*, adaptação do currículo para educação *online*, baixa confiança na educação *online* por professores e estudantes, além da necessidade de garantir a qualidade da comunicação.

Na área administrativa, adaptações também foram necessárias. Procedimentos consolidados sofreram virtualização a fim de que seguissem em atividade. Nesse sentido, Núñez-Canal, Obesso e Pérez-Rivero (2021) reforçam a ideia de que a crise decorrente do novo vírus impulsionou a transformação digital do ensino superior, constituindo-se em uma oportunidade que líderes universitários e formuladores de políticas devem usar em benefício de todos.

Embora a política pública de enfrentamento à COVID-19 tenha caráter provisório tendo em vista a expectativa de controle da pandemia, é por meio de avaliações que se delibera pela continuidade, reestruturação ou extinção das ações (SECCHI; COELHO; PIRES, 2020). Mesmo neste contexto atípico no qual o trabalho remoto foi imposto, trazendo aos servidores dificuldades de adaptação da rotina, possíveis problemas de ergonomia, e possíveis gastos adicionais decorrentes do trabalho fora da sede; a adoção dessa modalidade de trabalho mostrou-se benéfica para muitos servidores, no que tange a sua qualidade de vida (BRIDI *et al.*, 2020; ARAÚJO, 2020; FORGEPE, 2020).

Para a Administração Pública uma das consequências do trabalho remoto e demais orientações para isolamento e distanciamento social foi a diminuição de gastos com água e luz, comunicação, diárias, passagens e deslocamento de servidores (BRASIL, 2021). Tal avaliação de economicidade fomentou o desenvolvimento do Programa de Gestão por meio da Instrução Normativa nº 65/2020 do Ministério da Economia (ME), que revogou inclusive a Instrução Normativa nº 1/2018 do Ministério do Planejamento e estabeleceu novas orientações para a

adoção do regime de teletrabalho nos órgãos e entidades integrantes do SIPEC, isto é, ministérios, autarquias e fundações públicas (BACCILI; CRUZ, 2021).

Vale pontuar que tal Instrução Normativa traz uma definição própria de teletrabalho:

teletrabalho: modalidade de trabalho em que o cumprimento da jornada regular pelo participante pode ser realizado fora das dependências físicas do órgão, em regime de execução parcial ou integral, de forma remota e com a utilização de recursos tecnológicos, para a execução de atividades que sejam passíveis de controle e que possuam metas, prazos e entregas previamente definidos e, ainda, que não configurem trabalho externo, dispensado do controle de frequência, nos termos desta Instrução Normativa (BRASIL, 2020f, p. 2).

Com isso, diferencia-se no serviço público o trabalho remoto do teletrabalho. O primeiro faz referência àquele exercido fora da sede durante a pandemia; o outro se refere à modalidade regulamentada, pertencente a um programa de gestão e desempenho, que dispensa controle de frequência, ao passo que demanda controle de atividades e estabelecimento de metas.

O referido Programa de Gestão visa a aumentar a produtividade e a qualidade das entregas e reduzir as despesas como água, esgoto e energia elétrica no serviço público federal. A iniciativa também representa uma mudança de cultura ao substituir controle de frequência por controle de produtividade, o que pode contribuir para aprimorar a qualidade do serviço público no País (BRASIL, 2021). Outra redução de custos que o teletrabalho pelo Programa de Gestão promove se refere a custos com estruturas física e tecnológica necessárias – equipamentos e mobiliários adequados e ergonômicos, custos referentes à conexão à internet, à energia elétrica e ao telefone e demais despesas decorrentes do exercício de suas atribuições – que caberão ao servidor participante do Programa. Tal ação entra em consonância com o modelo gerencial de administração pública, com a primazia da redução de custos da máquina estatal e busca por eficiência (GOMES; OLIVEIRA, 2010).

A busca por eficiência por meio de controle de desempenho no serviço público federal parece ser a tônica atual. Tanto que em 2022 foi publicado o Decreto nº 11.072/2022, o qual faculta a adesão ao Programa de Gestão também a servidores da modalidade presencial de trabalho (BRASIL, 2022). Neste decreto a adoção do Programa de Gestão para a modalidade presencial de trabalho pode tornar-se obrigatória, em que pese a decisão da autoridade máxima da entidade (BRASIL, 2022).

Analisando o impacto do trabalho remoto em órgãos e entidades integrantes do SIPEC, como as universidades federais, a ação se mostrou proveitosa em razão da economicidade constatada, fomentando a continuidade da modalidade, nos termos da Instrução Normativa nº

65/2020/ME, isto é, no formato de teletrabalho. Evidentemente, muitas atividades cuja natureza exija a presença física do participante na unidade ou que sejam desenvolvidas por meio de trabalho externo não poderão ser exercidas remotamente, embora algumas tenham sido adaptadas a esse formato no período de pandemia. Vê-se, portanto, que a crise sanitária deu visibilidade ao teletrabalho e suas potencialidades (BELZUNEGUI-ERASO, ERRO-GARCÉS, 2020).

A extinção de uma política pública se justifica quando o problema público que originou a política é entendido como resolvido (SECCHI; COELHO; PIRES, 2020). Existem outras razões para extinguir políticas públicas e que podem justificar o encerramento dessas ações: quando o problema se agrava mesmo com as políticas, quando a política pública é considerada ineficaz, quando seu prazo expira, quando é substituída por outra mais nova ou atualizada, por pressão da mídia e da opinião pública, por mudança nos valores crenças, ideologia predominante na população e por restrições ou imperativos orçamentário-financeiros (SECCHI; COELHO; PIRES, 2020).

O trabalho remoto nas universidades federais tratava-se de uma política de caráter temporário – enquanto perdurasse a pandemia – portanto, com certo prazo de expiração, ainda que indefinido. Até outubro de 2021 quase nenhuma universidade federal havia retornado completamente às atividades presenciais e algumas atuavam em regime híbrido, segundo o Painel de monitoramento da Rede Federal de Educação (BRASIL, 2021a), enquanto outros níveis de educação e também a rede privada em muitas cidades já estavam atuando presencialmente, ainda que com restrições e ações de distanciamento.

Esse cenário favoreceu a pressão da mídia e de parcelas da sociedade pelo retorno das atividades presenciais nas universidades federais, principalmente das aulas. Soma-se a isso a vacinação contra a COVID-19 para os profissionais da educação e para a população em geral acima de 18 anos, que já havia iniciado em todo território nacional, sugerindo um arrefecimento da disseminação do vírus. Diante disso, houve uma atualização na política que instituiu o trabalho remoto aos servidores de universidades federais com a emissão da Instrução Normativa nº 90/2021/ME, que revogou normativas anteriores e estabeleceu em quais situações os servidores devem permanecer em trabalho remoto, indicando a todos os demais o retorno gradual ao trabalho presencial (BRASIL, 2021b). Observa-se, então, que a orientação que antes priorizava o trabalho remoto aos servidores foi alterada, criando uma discriminação seletiva positiva na qual apenas os grupos mencionados na normativa, compreendidos como com maior risco diante de uma possível contaminação pelo novo coronavírus poderiam seguir em trabalho

remoto, cabendo aos demais inserirem-se no Programa de Gestão ou retornarem à modalidade presencial.

Em 2022 o trabalho remoto foi efetivamente encerrado no âmbito as entidades do SIPEC com a publicação da Instrução Normativa nº 36 pelo Ministério da Economia, a qual entrou em vigor em no início do mês de junho. As atividades profissionais em regime não presencial autorizadas para tais instituições públicas, então, passaram a ser somente de teletrabalho, sob o Programa de Gestão.

A revisão contínua das ações tomadas quanto à modalidade de trabalho dos servidores de universidades federais se relaciona com o modelo incremental de tomada de decisão, até pela situação do novo coronavírus não ter variáveis absolutamente conhecidas ou controláveis. O modelo incremental de tomada de decisão, descrito por Lindblom (1959), compreende que há limitação da capacidade intelectual dos homens e de fontes de informação para tomada de decisão, principalmente em termos de decisões políticas quando o tempo e o dinheiro também são limitados. Secchi, Coelho e Pires (2020, p. 68) acrescentam que neste modelo “a solução escolhida não é a *melhor opção*, mas sim aquela que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e de ajuste mútuo de interesses”. No caso em tela, além de preservar vidas, a decisão por suspender ou manter atividades na modalidade presencial ou remota nas universidades federais considerou estudos acadêmicos sobre o tema, o interesse dos estudantes, dos servidores, além da pressão da mídia e da sociedade; por isso passou por revisões constantes.

Ainda que a adoção do trabalho remoto pelos servidores de universidades federais como medida de distanciamento social para prevenir a disseminação do novo coronavírus tenha sido uma ação adotada subitamente em razão do contexto de incertezas e temores advindos com a iminência da pandemia, esta promoveu maior visibilidade ao teletrabalho e suas potencialidades, principalmente em termos de economia e controle de desempenho, possibilitando a permanência dessa modalidade de trabalho no serviço público com a criação de novas normativas: a Instrução Normativa nº 65/2020/ME e o Decreto nº 11.072/2022. Presentemente, segundo o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Gestão de Pessoas, o FORGEPE (2020), boa parte das universidades federais já buscam desenvolver projetos para a implementação do teletrabalho em suas instituições.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Administração Pública no Brasil preserva valores burocráticos, com exemplos, ainda, de patrimonialismo, no entanto a busca por maior eficiência e resultados práticos voltados para o cidadão, como preconiza o modelo gerencial, vêm se mostrando crescente. O teletrabalho é uma alternativa que pode contribuir nesse sentido, proporcionando principalmente redução de custos e controle de produtividade.

Como objetivado na presente pesquisa, pôde-se observar que por meio das regulamentações federais analisadas neste trabalho, as políticas públicas podem impactar e de fato impactam no funcionamento das universidades federais. O combate à pandemia da COVID-19 recebeu a colaboração das universidades tanto pela realização de estudos de impacto, intervenção direta na sociedade, difusão de informações, participação na rede de suprimentos, atuação dos hospitais universitários, como também com o trabalho remoto, uma medida de distanciamento social que preservou o funcionamento de inúmeras atividades ao passo que minimizou a disseminação do vírus pelo contato presencial.

A adoção do teletrabalho na administração pública brasileira tem potencial para auxiliar na modernização e eficiência desta. A experiência de trabalho remoto que se iniciou como parte da política pública de distanciamento social instituída para evitar a disseminação da COVID-19 nas instituições ampliou as perspectivas para implementação do teletrabalho no serviço público federal, inclusive em universidades federais. A economicidade constatada durante o período de trabalho remoto a partir de 2020 e a possibilidade de realizar controle de produtividade vai ao encontro de práticas gerenciais de administração pública, uma tendência crescente que, neste caso, materializa-se inicialmente com o Programa de Gestão estabelecido pela Instrução Normativa nº 65/2020/ME e posteriormente com o Programa de Gestão e Desempenho disposto no Decreto Nº 11.072/2022.

Recomenda-se que pesquisas continuem sendo feitas para acompanhar o andamento e evolução das políticas públicas sobre a temática e para a análise de seus impactos e efetividade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Thiego Santos de. **Universidade em Tempos De Pandemia**: um estudo sobre os impactos da adoção do teletrabalho na percepção de servidores públicos. 2020. 95 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Processos Institucionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

BACCILI, Suzana; CRUZ, Nicholas Joseph Tavares da. Virtualização do trabalho durante a Pandemia do COVID-19: avaliação da experiência dos servidores de uma instituição federal de ensino superior. **Navus: Revista de Gestão e Tecnologia**, Florianópolis, v. 11, n. 1, p. 1-15. 2021. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7956004>>. Acesso em: 24 nov. 2021.

BALDRIDGE, J. Victor. **Power and conflict in the university**. New York: John Wiley & Sons, 1971.

BELZUNEGUI-ERASO, Angel; ERRO-GARCÉS, Amaya. Teleworking in the Context of the Covid-19 Crisis. **Sustainability**, 12, no. 9: 3662, 2020. DOI: 10.3390/su12093662. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/341080024_Teleworking_in_the_Context_of_the_Covid-19_Crisis/link/5eac512045851592d6afc610/download>. Acesso em: 29 nov. 2020.

BOULLOSA, Rosana de Freitas, SCHOMMER, Paula Chies. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social? In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...**, Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-C2887>>.pdf. Acesso em: 27 nov. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Boletim Epidemiológico**: nº 08/2020. 2020. Disponível em: <<http://www.cofen.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/be-covid-08-final.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Ministério da Educação. **Parecer CNE/CP**: nº 15/2020. 2020a. Disponível em: <https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_PAR_CNECPN152020.pdf?query=aee>. Acesso em: 01 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 01 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 21**, de 16 de março de 2020. Altera a Instrução Normativa nº 19, de 12 de março de 2020, que estabelece orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, quanto às medidas de proteção para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). 2020c. Brasília, Disponível em: <<https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-21-de-16-de-marco-de-2020-248328867>>. Acesso em: 05 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.979**, de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. 2020d. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm#view>. Acesso em: 03 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.282**, de 20 de março de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Brasília, 20 mar. 2020e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm>. Acesso em: 09 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 65**, de 30 de julho de 2020. Estabelece orientações, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC relativos à implementação de Programa de Gestão. 2020f. Brasília, Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-65-de-30-de-julho-de-2020-269669395>>. Acesso em: 07 jul. 2022.

BRASIL. **Teletrabalho traz economia de quase R\$ 1,5 bilhão aos cofres públicos**: As maiores reduções foram na compra de passagens e despesas com locomoção de pessoal, diárias e serviços de energia elétrica. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/08/teletrabalho-traz-economia-de-quase-r-1-5-bilhao-aos-cofres-publicos>>. Acesso em: 05 nov. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Rede Federal de Educação**: coronavírus. 2021a. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/coronavirus/rede-federal>>. Acesso em: 24 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 90**, de 28 de setembro de 2021. Estabelece orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC para o retorno gradual e seguro ao trabalho presencial. 2021b. Disponível em: <<https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-sgp/sedgg/me-n-90-de-28-de-setembro-de-2021-349566093>>. Acesso em: 05 nov. 2021

BRASIL. Dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho - PGD da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Decreto Nº 11.072**. Brasília, 18 maio 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.072-de-17-de-maio-de-2022-401056788>. Acesso em: 07 jul. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 1, n. 47, p.1-28, maio 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRIDI, Maria Aparecida *et al* (coord.). **Trabalho remoto/ home office no contexto da COVID-19: trabalho docente, setores público e privado e questões de gênero**. Curitiba: Ufpr, 2020. Disponível em: <<https://www.eco.unicamp.br/remir/index.php/condicoes-de-trabalho/202-o-trabalho-remoto-home-office-no-contexto-da-pandemia-covid-19-parte-ii>>. Acesso em: 28 nov. 2021.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. *Revista Ciência & Trópico*, Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2010. Disponível em: <<https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/871/592>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

FARAH, Marta Ferreira Santos. A Contribuição da Administração Pública para a Constituição do Campo de Estudos de Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. 1ed. São Paulo: Editora da Unesp/ Editora Fiocruz, 2013, v. 1, p. 91-127.

FINGER, Almeri Paulo. Apresentação. In: BROTTI, Maria Gorete et al. **A Gestão Universitária em Debate**. Florianópolis: Insular, 2000.

FORGEPE. **Impactos da pandemia para o funcionamento da IFES**. Disponível em: <http://www.forgepe.andifes.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Impactos-da-pandemia-para-o-funcionamento-da-IFES-Pesquisa-Andifes-Dez_2020.pdf>. 2020. Acesso em: 15 nov. 2021.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora de UFRGS, 2009.

GOMES, Maria Lucineide Serpa; OLIVEIRA, Francisco Correia de. Modelos organizacionais de administração pública: um estudo dos aspectos da realidade cearense na estrutura de referência das reformas do Estado. *Revista de Ciências da Administração*, Florianópolis, v. 12, n. 28, p. 105-126, set./dez. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2010v12n28p105/17427>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

GREY, Mike; HODSON, Noel; GORDON, Gil. **Telework Explained**. Chichester: John Wiley & Sons Ltd, 1993.

LEITE, Ana Luiza; MULLER, Isabela Regina Fornari. Teletrabalho no Serviço Público: estudo de caso no ministério público de Santa Catarina. In: SEMEAD, 20., 2017, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Semead, 2017. p. 1-16. Disponível em: <<https://login.semead.com.br/20semead/arquivos/1275.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2021.

LINDBLOM, Charles E.. The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, Wiley, v. 2, n. 19, p. 79-88, abr. 1959. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/973677>>. Acesso em: 05 nov. 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MENDES, Ricardo Augusto de Oliveira; OLIVEIRA, Lúcio Carlos Dias; VEIGA, Anne Gabriela Bastos. A viabilidade do teletrabalho na administração pública brasileira. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 12745-12759, mar. 2020. Disponível em: <<https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/7725>> Acesso em: 24 nov. 2021.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **Medidas legais de distanciamento social**: análise comparada da primeira e segunda ondas da pandemia da COVID-19 no Brasil. 2021. Nota Técnica n. 33 - IPEA. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10572>>. Acesso em: 18 nov. 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração pública gerencial. **Revista de Direito**, Rio de Janeiro, volume 2, nº 4, jul.– dez. 1998. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc1998/revdi-reito1998B/est_adminpublica.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2021.

NETO, Luís Moretto; SALM, Vanessa Marie; BURIGO, Victor. A Coprodução dos serviços públicos: modelos e modos de gestão. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 16, n. 39, p. 164 - 178, ago. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2014v16n39p164>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

NILLES, Jack. M. **Fazendo do teletrabalho uma realidade**: um guia para telegerentes e teletrabalhadores. São Paulo: Futura. 1997.

NÚÑEZ-CANAL, Margarita; OBESSO, Maria de Las Mercedes de; PÉREZ-RIVERO, Carlos Alberto. New challenges in higher education: a study of the digital competence of educators in Covid times. **Technological Forecasting & Social Change**, Elsevier, v. 2022, n. 174, p. 1-13, out. 2021. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0040162521007046>>. Acesso em: 06 dez. 2021.

PANIZZON, Mateus; COSTA, Camila Furlan da; MEDEIROS, Igor Baptista de Oliveira. Práticas das universidades federais no combate à COVID-19: a relação entre investimento público e capacidade de implementação. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 54, n. 4, p. 635-649, ago. 2020. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/DFLXCXxR5TXWxtYtWdxY6Ty/>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

RABABAH, Abedalqader et al. University Social Responsibility during the COVID-19 Pandemic: Universities case in the BRICS countries. **Sustainability**, Basel, v. 3, n. 13, p. 1-29, jun. 2021. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/2071-1050/13/13/7035>>. Acesso em: 08 dez. 2021.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RODRIGUES, Ana Cristina Barcellos. **Teletrabalho**: a tecnologia transformando as relações de trabalho. 2011. 142 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde->

14062012-112439/publico/TELETRABALHO_A_tecnologia_transformando_as_relacoes_de_trabalho_Integral.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2021.

RODRIGUEZ, Luis Lorenzo. **Novos enfoques sobre administração universitária**. Salvador: Gráfica Universitária da UFBA, 1983.

SANTOS, Luiz Carlos dos. **Autonomia Universitária: ficção ou realidade?**. 2021. Disponível em: <http://www.lcsantos.pro.br/wp-content/uploads/2021/03/72_AUTONOMIA_UNIVERSITARIA.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2021.

SANTOS, Guilherme Mendes Tomaz dos *et al.* Educação Superior: reflexões a partir do advento da pandemia da COVID-19. **Boletim de Conjuntura (Boca)**, Boa Vista, v. 4, n. 10, p. 108-114, 2020. Disponível em: <https://revista.ufr.br/boca/article/view/Santos_et_al>. Acesso em: 04 nov. 2021.

SANTOS, Maria das Graças dos. Políticas Públicas: contribuições para o debate. In: KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças (org.). **Gestão Pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São: Atlas, 2010. p. 3-16.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso**. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SILVA, Aimée Mastella Sampaio da. A aplicação do teletrabalho no serviço público brasileiro. In: Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede, 3., 2015, Santa Maria. **Anais [...]**. Santa Maria: UFSM, 2015. p. 1-16. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/1-2.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2021

SOUZA, Gabriela Mattei de. **A validade preditiva do concurso público de provas objetivas para resultado em estágio probatório de técnicos-administrativos em educação de uma Instituição Federal de Ensino Superior**. 2019. 145 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019. Disponível em: <https://tede.ufsc.br/teses/PCAD1117-T.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

SOUZA JÚNIOR, Paulo Roberto de. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005.