

TAE's e o teletrabalho na Universidade Pública: Uma reflexão necessária com o movimento sindical e suas entidades

Agnaldo Fernandes (UFRJ)
Antônio Alves Neto (Unicamp)
Flávio Sereno (UFJF)
Maria do Socorro Oliveira Marzola (UnB)
Mário Guimarães Júnior (UFU)
Rogério Marzola (UnB)

Agosto de 2020

Em menos de 6 meses de pandemia, desde o primeiro caso oficialmente anunciado no Brasil, mais de 100 mil mortos, entre mais de 3 milhões de pessoas infectadas e nenhuma perspectiva de fim desta situação, o atual governo, por meio da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, apresenta Instrução Normativa (IN) nº 65/2020¹ estabelecendo o Teletrabalho no Serviço Público.

O objetivo deste texto é apresentar uma breve análise da IN 65/2020 e destacar pontos que parecem cruciais e provocam alterações importantes para o serviço público e para quem nele trabalha. Assim como discutir a importância do movimento sindical e suas entidades nesse debate, e a importância destas encaminharem um amplo debate de forma a ouvir a categoria e junto com ela elaborar políticas de defesa da Universidade pública e dos direitos de trabalhadoras e trabalhadores.

O Teletrabalho foi mais amplamente reconhecido no Brasil, formalmente, a partir da Reforma Trabalhista de 2017, provocando mudanças estruturais na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)². No entanto, se faz importante destacar que nossos estudos, ainda iniciais, nos levam a entender o conceito dessa nova forma de organização do trabalho, a partir da primeira metade da década de 1970, por Jack Nilles, pesquisador dos Estados Unidos, considerado o fundador do Teletrabalho.

Segundo este autor (1997, p.15) “*levar o trabalho aos trabalhadores, em vez de levar estes ao trabalho; atividade periódica fora do escritório central, um ou mais dias por semana, seja em casa ou em um centro de telesserviço*” seria uma alternativa para a questão da mobilidade urbana que já se apresentava como grave problema para a circulação de pessoas e mercadorias. Quase meio século depois, ainda é um dos argumentos principais para defensores da adoção desse regime de trabalho.

O surgimento do Teletrabalho, portanto, está inserido em um contexto onde o capitalismo, e por consequência o mundo, passava por grandes transformações no sistema produtivo e, de maneira acentuada, nas relações de trabalho. *Como resposta do capital à sua crise estrutural, várias mutações vêm ocorrendo e que são fundamentais nesta viragem do século XX para o século XXI. Uma delas, e que tem importância central, diz respeito às metamorfoses no processo de produção do capital e suas repercussões no processo de trabalho.* (ANTUNES, 2000, p. 41). Diversas formas de teletrabalho surgiram a partir dos anos 1970 e 1980 na Europa e nos Estados Unidos. No Brasil só seria

1 Ver em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-65-de-30-de-julho-de-2020-269669395>

2 Ver em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm

regulamentado em 2017 com a reforma trabalhista.

Criou-se, de um lado, em escala minoritária, o trabalhador ‘polivalente e multifuncional’ da era informacional, capaz de operar com máquinas com controle numérico e de, por vezes, exercitar com mais intensidade sua dimensão mais intelectual. E, de outro lado, há uma massa de trabalhadoras(es) precarizadas(dos), sem qualificação, que hoje está presenciando as formas de *part-time*, emprego temporário, parcial, ou então vivenciando o desemprego estrutural. (ANTUNES, 2000, p. 43).

A crescente absorção no serviço público brasileiro de conceitos e práticas pensadas e implantadas na iniciativa privada, esse cenário foi mais intensificado a partir de 1995. Nos anos 2000 é iniciada uma experiência no Serpro, mas é em 2018, a partir da IN 01³ do Ministério do Planejamento e sustentando-se no decreto presidencial 1590/1995⁴, que se atinge a regulamentação na esfera federal. Não por acaso, este decreto foi criado na gestão de Fernando Henrique Cardoso na presidência, período marcado por forte atuação em desregulamentação e reestruturação do Estado brasileiro.⁵

... 6.3 Objetivos para as Atividades Exclusivas:

- Transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão; o dirigente escolhido pelo Ministro segundo critérios rigorosamente profissionais, mas não necessariamente de dentro do Estado, terá ampla liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, desde que atinja os objetivos qualitativos e quantitativos (indicadores de desempenho) previamente acordados;
- Para isto, substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle a priori dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle a posteriori dos resultados e na competição administrada. (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 46)

O atual governo, de característica autoritária e conservadora, e ultraliberal na economia, aprofunda essa desregulamentação não alcançada em governos anteriores. A situação lamentável em que o mundo se encontra, com a crise econômica e social preexistente e aprofundada de maneira inimaginável pela pandemia, vem permitindo, ao setor que governa o país, acelerar e intensificar os ataques aos direitos das trabalhadoras e trabalhadores.

Para além do dramático quadro social e sanitário, a pandemia explicita ainda mais as mazelas do país. Por muitas vezes, a crise sanitária é usada como escudo para o aprofundamento de políticas de desmonte, mas é evidente que a crise econômica e social já existia, ainda que tenha assumido proporções assustadoras.

A necessidade de se executar atividades fora do seu local habitual de trabalho, levou a que milhares de trabalhadoras(es) passassem a ter uma nova relação laboral. Esse processo acelerou a experiência com o Teletrabalho, usando outro nome: trabalho remoto – sem nenhum preparo ou planejamento.

Para o serviço público federal, o Ministério da Economia tratou de avançar em seus objetivos de aprofundar ataques. Lançou mão de uma pesquisa⁶ onde afirma que o governo economizou quase meio

3 https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39382838/do1-2018-09-03-instrucao-normativa-n-1-de-31-de-agosto-de-2018-39382704 (revogada pela IN 65/2020)

4 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1590.htm

5 Ver em <http://bresserpereira.sitepessoal.com/documento/121>, baixado em 20 de agosto de 2020.

6 Ver em (<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/08/governo-reduz-gastos-publicos-em-r-466-4-milhoes-com-teletrabalho>).

bilhão de reais com Teletrabalho. Empolgado com os resultados, o ministro ultraliberal, Paulo Guedes, e seu Secretariado, publicaram uma nova IN, onde o conceito de teletrabalho é novamente apresentado⁷.

Importante destacar que, do ponto de vista do Governo, o objetivo central e prioritário do Teletrabalho é aumento de produtividade com redução de custos, ou seja, aumentar o trabalho garantindo menos investimentos estruturais nas instituições públicas de ensino. Em seus materiais de divulgação são apresentados: foco em resultados e entregas; mais agentes públicos em teletrabalho; maior eficiência e otimização dos gastos; e transparência para a sociedade. A contrapartida em preocupação com a saúde da/do trabalhador(a), com o incentivo e valorização da capacitação e da qualificação, com a contenção do assédio e o estabelecimento de ações que tratem as pessoas como pessoas e as IFES como Instituições com compromisso social, passam a margem da Instrução Normativa, podendo ou não aparecer em atos regulatórios internos das IFES.

Uma primeira mudança que a nova versão traz é que o Programa de Gestão, pré-requisito para implantação de teletrabalho, deixa de ser um projeto-piloto e passa a ser uma política efetiva a ser implementada pelos órgãos.

Um tema que chama a atenção e aparece em vários artigos da IN 65/2020 é a discricionariedade, exacerbada, de chefias e dirigentes do órgão o que aumenta a preocupação com a possibilidade de crescimento, em potencial, de assédio no ambiente virtual de trabalho que já existe hoje de forma presencial no âmbito das instituições de ensino.

Outra questão que deve ser cuidadosamente considerada são os custos do teletrabalho e quem deve arcar com eles. No artigo 23 a IN 65/2020 repassa as servidoras e servidores total responsabilidade sobre a construção de um espaço de trabalho adequado e seguro para a realização das tarefas.

Quando estiver em teletrabalho, caberá ao participante providenciar as estruturas física e tecnológica necessárias, mediante a utilização de equipamentos e mobiliários adequados e ergonômicos, assumindo, inclusive, os custos referentes à conexão à internet, à energia elétrica e ao telefone, entre outras despesas decorrentes do exercício de suas atribuições. (IN 65/2020, art. 23)

São as servidoras e os servidores, denominadas(os) como “participantes” pela IN 65/2020, que passam a arcar com os custos da adequação do seu lar em espaço de trabalho, garantindo com o seu próprio salário a economia que o governo pretende ampliar.

7 DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Órgão: Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal. Publicado em: 31/07/2020 | Edição: 146 | Seção: 1 | Página: 21

INSTRUÇÃO NORMATIVA N^o 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.

Art. 3^o Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se:

...VII – **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;

O programa de gestão previsto na IN 65/2020, pressupõe aprovação pelo Ministro, mediante provocação, onde deve constar as atividades desenvolvidas de forma a garantir a possibilidade de mensuração da produtividade, definindo os resultados das unidades e dos participantes, as servidoras e servidores. A unidade ou órgão, pode optar por fixar índices de produtividade. Nesses casos, o programa de gestão deve definir “*o percentual mínimo e máximo de produtividade adicional dos participantes em teletrabalho em relação às atividades presenciais, caso a unidade opte por essa fixação*”. Ou seja, deve-se produzir mais do que durante a atividade presencial exercida anteriormente. Esse percentual mínimo deve ser compatível com a jornada regular de trabalho do participante. A variação dessa produtividade deve constar de relatório gerencial a ser enviado, no mínimo semanalmente, ao Ministério da Economia e, será monitorado, em tempo real, por sistema informatizado para **controle e cumprimento das metas**.

A primeira vista o fato de não haver controle de ponto pode ser considerado positivo, afinal a servidora ou servidor terá “liberdade” para definir quando executará suas atividades. ...*Entretanto, não se deve agir para implementar essas tendências sem antes considerar uma série de implicações referentes à descentralização do locus de trabalho, tais como: a tendência ao isolamento; os conflitos trabalho × família; a administração do tempo × tendência a procrastinação; o planejamento e o monitoramento das atividades; os aspectos motivacionais; o sofrimento no trabalho etc. (Fonseca e Pérez-Nebra, 2012, p. 304)*

Vale destacar que a IN 65/2020 estabelece dois regimes para o Teletrabalho: parcial e integral. No caso de regime parcial, parte das atividades devem ser exercidas presencialmente e nessas ocasiões, haverá controle de ponto. No regime integral, não há controle de ponto, porém a jornada deve ser cumprida⁸.

A(o) candidata(o) a participante, quando selecionado pelo chefe ou dirigente do órgão, assinará um plano de trabalho onde deverá constar, dentre outras questões a opção pelo regime (parcial ou integral) e o cronograma de cumprimento da jornada presencial, para o caso de regime parcial. Ao assinar o plano de trabalho o(a) participante estará ciente de que a chefia imediata poderá redefinir as metas, incorporando tarefas que não estavam previstas, por necessidade de serviço ou surgimento de prioridade não prevista. Essas metas não podem ultrapassar o quantitativo de horas da jornada semanal. O cumprimento de metas além das preestabelecidas não configura serviço extraordinário, ou seja, não corresponderá a pagamento de horas extras.

Fica vedada a autorização da prestação de serviços extraordinários pelos participantes do programa de gestão. (Art. 29) e em seu parágrafo único: O cumprimento, pelo participante, de metas superiores às metas previamente estabelecidas não configura a realização de serviços extraordinários (IN 65/2020, Art.29 e parágrafo único).

Caso a(o) participante não cumpra as metas ou outro requisito de atribuição ou responsabilidade, poderá ser desligado do programa. Não está explicitado o que significa este desligamento e que outro tipo de consequência isso terá em sua vida funcional. Não há na IN 65/2020 nenhuma consequência descrita para

⁸ Ver em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112compilado.htm

a chefia imediata ou para a direção da unidade ou órgão no caso do não cumprimento das metas. Todas as consequências recaem sobre a(o) participante, ou seja, a(o) servidora(o) pública(o).

Diante do exposto consideramos que o Teletrabalho nas universidades necessita de uma profunda reflexão por parte das servidoras e servidores, e de suas representações sindicais, pois este modelo altera profundamente as relações de trabalho e a sua realização.

O desenvolvimento tecnológico demanda o uso de novos instrumentos, essa é uma constatação óbvia e, não necessariamente reside aí o problema central. A necessária discussão, em nossa opinião, deve se estabelecer buscando identificar a serviço de que a modernização é instrumentalizada. Lutar para garantir e ampliar direitos de quem trabalha, provavelmente reside aí o principal desafio nos debates e definições das instituições em que trabalhamos, buscando assegurar a preservação da função social da Universidade Pública.

“Não é uma forma de precarização o fato do local de trabalho. Só que o problema não é esse, o problema é o seguinte: quando você amplia o teletrabalho, você abre uma fresta enorme para que hoje ele seja ampliado com direitos e amanhã ele seja transferido para trabalho terceirizado e sem direitos. Os trabalhadores e trabalhadoras do setor público têm que ter consciência: o teletrabalho tem vantagens, você trabalhar em casa, mas desde que você tenha garantidos direitos como um funcionário público efetivo. Só que a terceirização, ou a precarização, nunca começa na primeira medida de forma clara. Então é a porta aberta para um risco muito grave. Porque o teletrabalho é uma justificativa para amanhã as empresas estatais [e a administração pública] dizerem: ‘nós não vamos contratar mais funcionários públicos para substituir os que estão se aposentando e nós vamos terceirizar todos, que vão aceitar trabalhar fazendo o teletrabalho e sendo terceirizados.’” (ANTUNES, 2018)

Sem dúvida a ideia de realizar o trabalho longe de um possível assédio, próximo da sua família, de não perder horas no trânsito pelo deslocamento casa/trabalho e ainda tendo a possibilidade de definição do período dedicado ao trabalho, pode trazer algumas vantagens e, com isso, causar certo encantamento.

Por outro lado, há o fato de que o espaço que lhe permite descanso e convívio familiar será invadido pelo trabalho. Também não está garantido que se estará longe do assédio, pelo contrário, a discricionariedade exacerbada e o excesso de verticalização podem aumentar as possibilidades de que relações abusivas de trabalho estejam presentes, mesmo à distância.

Destacamos também o elemento de intensificação do trabalho para as mulheres. Mesmo diante de tamanhas desigualdades, as mulheres ingressaram no mercado de trabalho, seja por necessidades, seja em busca de independência financeira. Ainda hoje lutam para vencer o obstáculo que historicamente as impediu de terem uma atividade remunerada e fora de seus domicílios: a múltipla jornada de trabalho. O sistema capitalista incorpora a força de trabalho feminina de forma precarizada, com trabalhos temporários e de baixa remuneração, em comparação a paga para homens, mantendo a mulher presa a uma rede de opressão, *“portanto, condicionadas pela estrutura de classes, pela luta de classes e pelo lugar da mulher na classe”* (CASTRO, 2000, p. 99). No serviço público essa realidade é mitigada, pois, considerando que não há uma diferenciação salarial, a discriminação estrutural aparece com outras facetas.

O teletrabalho tende a agravar a múltipla jornada feminina, pois as casas passam a ser uma extensão do

local onde a mulher exerce suas atividades, o que dificulta e muito a separação entre o horário de trabalho da repartição os cuidados com os filhos e o lar. Em muitos casos, o isolamento do ambiente de trabalho potencializa as possibilidades violência doméstica. A ausência de creches e escolas com horário integral, em número suficiente para atender a demanda, a múltipla jornada é intensificada, resultando em esgotamento físico e tendendo ao aumento do número de casos de adoecimento de mulheres.

Os teletrabalhadores, de forma geral, lidam com um contexto de trabalho ainda pouco convencional, abordando tanto as vantagens quanto as dificuldades inerentes à prática do teletrabalho, e ainda precisam levar em consideração as questões referentes à própria saúde física e mental, preocupando-se com os aspectos ergonômicos, fisiológicos, sociais e psicológicos que impactam no desempenho, na produtividade, na realização profissional e na saúde global do indivíduo. (Fonseca e Pérez-Nebra, 2012, p. 304)

Os impactos deste modelo para a Universidade Pública e, para quem nela trabalha, são ainda imprevisíveis. É necessário olhar para esta política e identificar que ela tem sua origem no governo que considera servidores públicos inimigos que merecem uma “granada no bolso” e que consideram a Universidade Pública local de balbúrdia. Também estamos num contexto onde o governo apresenta diversas iniciativas de desestruturação do serviço público e das carreiras das (os) trabalhadoras (es) como o “Plano Mais Brasil”, o “Future-se” e a Reforma Administrativa, incluindo a intenção de redução salarial. Diante destes questionamentos e outros mais que virão, se faz necessário estabelecer este debate de maneira democrática e crítica, sem adesismos e subserviência ao governo.

Consideramos que a Universidade pode e deve discutir e elaborar seu planejamento, mas de forma autônoma e democrática, como prega a Constituição Federal, em seu artigo 207:

As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica.

A pandemia nos impôs de forma emergencial o trabalho remoto. A experiência nos apresentou seus elementos positivos e negativos. A fim de conhecer em detalhes esta realidade e para subsidiar as discussões relacionadas ao teletrabalho nas instituições federais de ensino, um diagnóstico da situação da força de trabalho nesta modalidade, durante o período de isolamento social, deve ser elaborado.

A IN 65/2020 tenta regulamentar a atividade transferindo aos servidores a responsabilidade pela substituição do local de trabalho e suas necessidades para perfeito funcionamento. Além da força de trabalho os servidores terão de garantir o ambiente para realizá-lo.

Algumas reitorias concordam com este governo e acreditam ser esse um bom caminho para o funcionamento das instituições. Outra parte tem medo de enfrentar a onda conservadora e acabam por realizar as políticas do governo sem questionamentos e outra não sabe o que fazer. Nunca vivemos momentos tão sombrios para o serviço público e para as instituições de ensino superior.

O momento exige que nossas entidades sindicais se debruem com afinco sobre este tema e o faça de

forma a envolver toda a categoria. A discussão deve levar em conta também os diferentes projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional (Câmara e Senado) que abordam o tema e procuram regulamentá-lo. Nesse ponto as entidades nacionais que representam o funcionalismo público devem participar ativamente do acompanhamento da tramitação e dos conteúdos das propostas. Para enfrentar mais este desafio é preciso debater amplamente a elaboração de um projeto de Universidade Pública, Gratuita, de Qualidade, Autônoma, Crítica e dedicada a construir saídas para os problemas da população.

O movimento sindical e suas entidades devem trabalhar para construir um amplo debate que gere uma proposta de como se deve construir um planejamento para a administração da universidade, de forma preocupada em como organizar o trabalho em um ambiente saudável e motivador para garantir a qualidade do serviço prestado ao público.

Apesar de cortes orçamentários e de ataques morais desferidos pelo atual governo na tentativa de desmoralizar o serviço público com o intuito de destruí-lo, são as universidades públicas, as instituições públicas de pesquisa, e o Sistema Único de Saúde, enfim, as servidoras e servidores públicos que estão à frente da luta em busca de saídas que possam livrar a humanidade desse martírio.

Se organizado e administrado por estas e estes que fazem o serviço público funcionar, sem dúvida os serviços prestados teriam mais e melhores resultados, mais transparência, mais eficiência e melhor utilização de recursos, sem que para isso seja necessário perder mais direitos trabalhistas e previdenciários e ter suas condições de trabalho e vida ainda mais precarizadas.

É descabido que nós servidoras e servidores que garantimos o funcionamento do serviço público desde sempre apesar de todos os golpes que já sofremos, não sejamos capazes de resistir aos ataques deste governo autoritário e comprometido com interesses que não são os da maioria da população. Para isso é preciso que as entidades sindicais retomem o seu papel de organizadores da luta e o protagonismo na estruturação de um plano das técnicas(os)-administrativas(os) em educação que possa organizar e administrar o trabalho realizado por elas(es). No entanto, para isso é preciso envolver a categoria, ouvi-la e convencê-la de que se trata de um grande desafio, mas que é possível desde que seja uma luta de todas e todos.

Referencias

ANTUNES, Ricardo. **Trabalho e precarização numa ordem neoliberal**. In: A cidadania negada. Políticas de exclusão na educação e no trabalho. Orgs: Pablo Gentile e Gaudêncio Frigotto. Buenos Aires: CLACSO, Setembro de 2000, páginas 35-48.

ANTUNES, Ricardo. **Entrevista concedida ao Sintrajud/SP**, em outubro de 2018. <https://www.sintrajud.org.br/entrevista-ricardo-antunes-sociologo-alerta-para-riscos-do-teletrabalho>

CASTRO, M.G. **Marxismo, feminismos e feminismo marxista mais que um gênero em tempos neoliberais**.

Revista Crítica Marxista, n. 11. São Paulo: Boitempo, 2000.

FONSECA, Regina Lúcia de Almeida e PÉREZ-NEBRA, Amalia Raquel. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, 2012, vol. 15, n. 2, p. 303-318

NILLES, Jack Mathias. **Fazendo do teletrabalho uma realidade: um guia para telegerentes e teletrabalhadores**. Tradução Eduardo Pereira e Ferreira. São Paulo: Futura, 1997

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>, 1995.

...