

## **Aspectos Jurídicos e Estratégicos do Trabalho Flexível não Precarizado no Serviço Público**

### **Autoria**

Simone Valadares Campos - campossimone2@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGAdm / UFES - Universidade Federal do Espírito Santo

### **Resumo**

Este artigo analisa, a partir de contribuições dos campos do Direito e da Teoria das Organizações, a viabilidade de se implementar e difundir o trabalho flexível não precarizado como instrumento de gestão estratégica com pessoas com foco no resultado na Administração Pública nacional. Quanto aos métodos e procedimentos, trata-se de pesquisa bibliográfica com análise de dados da legislação de Direito Público em vigência no Brasil concernente ao tema. Como resultados, identifica disposição constitucional expressa e normas gerais que autorizam o trabalho flexível nas suas mais diversas formatações mesmo quando inexistente uma normatização permissiva específica para determinada instituição ou órgão público; e que configurações personalizadas ou customizadas de flexibilização poderiam suplantam uma ausência de política formal ao serem negociadas entre chefias e servidores com pactuação de resultados, a fim de garantir transparência e respeito ao interesse público. Conclui-se, portanto, que o trabalho flexível é uma escolha de gestão e que é possível a implantação, mesmo sem a edição de legislação em sentido amplo específica sobre o tema, das suas mais diversas formas em qualquer setor da Administração Pública (esferas federal, estadual e municipal), de acordo com a realidade e necessidade deste, desde que haja mecanismos de controle bem estabelecidos.

## Aspectos Jurídicos e Estratégicos do Trabalho Flexível não Precarizado no Serviço Público

**Resumo:** Este artigo analisa, a partir de contribuições dos campos do Direito e da Teoria das Organizações, a viabilidade de se implementar e difundir o trabalho flexível não precarizado como instrumento de gestão estratégica com pessoas com foco no resultado na Administração Pública nacional. Quanto aos métodos e procedimentos, trata-se de pesquisa bibliográfica com análise de dados da legislação de Direito Público em vigência no Brasil concernente ao tema. Como resultados, identifica disposição constitucional expressa e normas gerais que autorizam o trabalho flexível nas suas mais diversas formatações mesmo quando inexistente uma normatização permissiva específica para determinada instituição ou órgão público; e que configurações personalizadas ou customizadas de flexibilização poderiam suplantar uma ausência de política formal ao serem negociadas entre chefias e servidores com pactuação de resultados, a fim de garantir transparência e respeito ao interesse público. Conclui-se, portanto, que o trabalho flexível é uma escolha de gestão e que é possível a implantação, mesmo sem a edição de legislação em sentido amplo específica sobre o tema, das suas mais diversas formas em qualquer setor da Administração Pública (esferas federal, estadual e municipal), de acordo com a realidade e necessidade deste, desde que haja mecanismos de controle bem estabelecidos.

**Palavras-chave:** Trabalho flexível. Flexibilização da jornada. Serviço Público. Gestão Pública estratégica. Precarização das relações de trabalho.

### INTRODUÇÃO

O interesse acerca do trabalho flexível vem crescendo nas últimas décadas, impulsionado por mudanças econômicas, sociais, demográficas e tecnológicas (KELLIHER; MENEZES, 2019), o que se reflete no aumento das publicações sobre o tema. Todavia, ainda não se consolidou uma definição do termo e tampouco há uma literatura já consistente e sistematizada, haja vista que os levantamentos não raro limitam-se a um campo profissional, o que restringe, por consequência, a sua repercussão em outros campos.

Dessa forma, com frequência aborda-se o tema flexibilização do trabalho como sinônimo de apenas uma de suas formas possíveis, como uma política organizacional ou governamental, ou ainda como um conjunto de opções disponíveis (KELLIHER; MENEZES, 2019).

Para fins deste estudo, entende-se por trabalho flexível ou por flexibilização do trabalho toda e qualquer forma de alteração ou adaptação relacionada à rotina do modelo de jornada de trabalho rígida tradicional e formalmente estabelecida, que se apresenta, em linhas gerais, com duração integral e com escala de horários e tarefas fixos e pré-determinados a serem executados num ambiente físico específico.

Na ótica gerencial, o Estado esforça-se para rever suas formas de atuação perante as exigências da democracia contemporânea, dos avanços tecnológicos e da globalização, o que acarreta na descentralização política e administrativa, flexibilidade organizacional, controle de resultados e, sobretudo, em uma Administração com foco no resultado (ARAÚJO, 2010), ou seja, na excelência de atendimento ao cidadão-cliente.

Os fatores que provocam a desmotivação dos servidores públicos, uma vez identificados, por exemplo, por uma pesquisa de clima organizacional, podem ser atenuados

ou eliminados por meio da aplicação de uma ferramenta adequada de gestão estratégica com pessoas. Com isso, superam-se consequências negativas para o desempenho das atividades-fim da instituição, como baixa produtividade, desperdício, retrabalho, dificuldade na comunicação e absenteísmo. Ademais, promove-se Qualidade de Vida no Trabalho (QVT), parâmetro que engloba, além da produtividade, o bem estar social que o trabalhador merece (SOVIENSKI; STIGAR, 2008).

No mesmo sentido, pesquisas realizadas nas últimas décadas apontam a correlação entre qualidade de vida no trabalho e produtividade, competências gerenciais e integração social (e.g. LIMONGI-FRANÇA, 2004). Além disso, visando a modelos de gestão pública mais eficiente, Klein, Pereira e Lemos (2019) destacam nove fatores ao analisarem num caso concreto parâmetros de avaliação de QVT e percepção de servidores públicos, entre os quais oportunidade de crescimento profissional, reconhecimento pelo trabalho realizado, liberdade no ambiente de trabalho e avaliação de desempenho e resultados.

Promover a QVT é, portanto, vantajoso tanto para o empregado quanto para o empregador. Do mesmo modo, a promoção da qualidade de vida na seara pública é essencial (FROSSARD, 2009), pois corresponde a reforçar a eficiência na prestação de serviços à coletividade, e a aliar a qualidade dos produtos e serviços à adoção de ferramentas de gestão com foco no indivíduo (FERREIRA; ALVES; TOSTES, 2009), sendo uma delas o trabalho flexível.

Estudos apontam que uma flexibilização de horários que possibilite maior convívio familiar e redução do tempo de deslocamento contribui para a satisfação do trabalhador, ainda que isso signifique trabalhar até mais tarde (TREMBLAY, 2002), e que aqueles que possuem um período apropriado de descanso apresentam um rendimento maior (BERKERY et al., 2020). Da adequada gestão com pessoas advêm desdobramentos positivos significativos na performance, como confirmam estudos realizados ao longo das últimas décadas (e.g. POSTHUMA; MASIMOVA; CAMPION, 2013; JACKSON; SCHULER, 2014).

Os primeiros levantamentos acerca da flexibilização remontam aos idos de 1970 (KELLIHER; MENEZES, 2019). No final da década de 1980, diante dos significativos avanços tecnológicos para a época, tais pesquisas tiveram como foco a viabilidade do trabalho remoto, ainda bastante incipiente. Já na transição dos anos 1990 para o século XXI, passou-se a evidenciar o trabalho flexível como uma das ferramentas aptas à promoção de equilíbrio entre vida privada e profissional, com robustos estudos acerca da qualidade de vida no trabalho (QVT). No último decênio a atenção dos pesquisadores tem se voltado para investigar a relação entre a flexibilização das jornadas de trabalho em suas mais diversas formas e os impactos nos desempenhos profissionais individuais e coletivos dela advindos, o que começa a se refletir em relevante número de revisões de literatura e metanálises publicadas, cujas mais recentes evidências sugerem uma relação direta entre trabalho flexível e performance e comprometimento institucional (KELLIHER; MENEZES, 2019).

A seguir serão abordados aspectos mais gerais do trabalho flexível, como diferenciação de conceitos e de abordagens e seus desdobramentos, tema e justificativa do estudo. Após, são apresentadas noções sobre a Administração Pública, gestores, servidores e órgãos de controle, bem como sobre as normas gerais que regem suas atuações a partir de princípios, de regras e de casos concretos, e da importância de atualização técnica constante nesse processo. Essa seção também traz alguns dos modelos de trabalho flexível já formalmente adotados pela Administração Pública, e uma análise sobre a viabilidade jurídica de se aprofundar e ampliar essas experiências. Por último, são apresentadas as considerações finais, com sugestões para estudos futuros.

## O TRABALHO FLEXÍVEL COMO FERRAMENTA DE GESTÃO ESTRATÉGICA

Se por um lado o cenário tecnológico atual possibilita acesso remoto e modernização de práticas, por outro há uma urgência na redução dos custos envolvidos na prestação dos serviços públicos em geral, em seus mais diversos enfoques: custo financeiro (otimização de recursos em espécie do orçamento público), custo ambiental (diminuição da emissão de poluentes, e do consumo de combustíveis fósseis e de insumos físicos não duráveis ou mesmo duráveis, mas cuja vida útil poderia ser ampliada), custo de vida (entendido tanto na acepção monetária quanto no tempo despendido para o deslocamento nos meios urbanos e para a execução de determinadas tarefas) e custo físico-emocional (desgaste emocional enfrentado pelo servidor pela falta de qualidade de vida em seu ambiente de trabalho, bem como em decorrência do estresse no seu deslocamento diário casa-trabalho-casa em horários de pico), entre outros.

Robbins (2005) elenca uma série de benefícios advindos da flexibilização, quer do ponto de vista organizacional, quer individual, entre os quais se destacam: redução do absenteísmo e da impontualidade; aumento da produtividade, da autonomia e da satisfação; diminuição de gastos com horas-extras, insumos e consumo energético na repartição, e maior vida útil dos equipamentos; diminuição de hostilidade em relação à chefia. Acerca dos desdobramentos diretos do trabalho remoto para além das instituições que o adotam, Baggi (2012) identifica que seu uso é viável no âmbito do ordenamento territorial e do gerenciamento da mobilidade, com potencial para reduzir viagens com motivo casa-trabalho e o consumo de energia, e até mesmo para induzir os processos de descentralização e sustentabilidade urbana.

Em estudo comparado realizado com servidores que possuem uma jornada de carga horária integral e servidores que realizam uma jornada reduzida, demonstrou-se que estes detêm índices maiores de motivação, satisfação em trabalhar e de qualidade de vida no trabalho; e que aqueles desejam que suas jornadas sejam flexibilizadas (MARQUES, 2012).

Muito embora haja uma vasta bibliografia acerca de QVT e de suas relações com a Administração Pública, pouco já se produziu especificamente sobre a possibilidade de flexibilização de carga horária trabalhada no setor público, sobretudo com uma abordagem que concilie aspectos de gestão organizacional com enfoque e implicações legais (*e.g.* GERBA, 2014). Mesmo porque grande parte dessa bibliografia sobre QVT ou foi produzida nos anos de 1990 ou ainda tem esses estudos como referência, época em que as tecnologias da informação e comunicação (TIC) eram incipientes, se comparadas com as atuais. Entre essas obras, Campos e Pires (2014) apresentaram opções adaptáveis de flexibilização de horas trabalhadas com potencial de gerar benefícios tanto institucionais quanto individuais, desde que observado o interesse público, revelado, segundo os autores, pelo alinhamento desses modelos aos objetivos estratégicos de cada instituição pública disposta a adotá-los. Mais uma vez considerando apenas a duração da jornada, a partir das teorias da motivação, Volgemann (2012) analisou como o trabalho flexível pode melhorar a produtividade no setor público, com conclusões que também apontam para a relação direta entre motivação, satisfação e autonomia de horários por parte dos servidores.

Diante do exposto, delineiam-se as seguintes questões acerca da viabilidade do aprofundamento das experiências com o **trabalho flexível não precarizado no serviço público**: (1) O trabalho flexível é compatível com os ditames do interesse público e com a legislação vigente? (2) Ele pode ser implementado nas suas mais diversas formatações na

Administração Pública nacional mesmo diante da ausência de regulamentação legal específica?

Assim, o presente artigo teve como objetivo analisar a viabilidade da implementação e difusão do trabalho flexível no serviço público como instrumento de gestão estratégica com pessoas com foco no resultado. Para tanto, buscou-se verificar a legalidade do trabalho flexível sem prejuízo da remuneração no serviço público mesmo diante da inexistência de legislação permissiva específica regulamentando o tema.

## FLEXÍVEL PARA QUEM?

Um fator relevante para o estudo da flexibilização consiste em reconhecer as peculiaridades inerentes ao serviço público e ao serviço privado e, neste, aos trabalhadores que possuem maior ou menor poder de negociação perante seus empregadores, seja por questões de saturação do mercado em que se inserem, seja por serem profissionais mais ou menos reconhecidos e de áreas mais ou menos valorizadas. Não por acaso, funcionários com maior poder de decisão ou gerência são justamente os que se mostram mais favoráveis ao trabalho flexível e os que dele obtêm configurações e desdobramentos mais benéficos (ZEYTINOGLU; COOKE; MANN, 2009), quer porque detêm maior autonomia para escolher sobre se e como flexibilizar suas próprias jornadas, quer porque detêm o controle sobre flexibilizações nas jornadas de empregados de menor escalão, mesmo que à revelia destes.

Nesse sentido, há que se ter em mente que, por mais que existam inúmeros pontos de convergência entre essas realidades, há também uma série de elementos dissonantes que não podem ser ignorados. Um gestor da iniciativa privada tem um grau de liberdade para empregar e para moldar a rotina de trabalho de seus empregados consideravelmente maior do que dispõe um gestor público, que, como será mais bem explanado à frente, deve observância a uma série de ditames legais e encontra uma resistência mais arraigada na cultura organizacional e na percepção dos *stakeholders*.

Precisamente por tal grau de liberdade, às vezes exacerbado, na esfera privada há que se diferenciar as estratégias de flexibilização voltadas para o empregado das voltadas para o empregador. Estas têm como foco primário eficiência, produtividade, tempo de resposta e competitividade (ZEYTINOGLU; COOKE; MANN, 2009), enquanto aquelas costumam pautar-se por um esforço para conciliar necessidades pessoais dos trabalhadores com lucro ou outra forma de vantagem ou ganho auferido pela organização direta ou indiretamente nesse processo, e, por tal motivo, apresentam maior potencial para terem seus dados e conclusões transpostos e de alguma maneira aproveitados quando o enfoque passa a ser o serviço público.

## DESDOBRAMENTOS ESPERADOS (e por que a precarização não deve ser um deles)

Para a grande massa de trabalhadores, no entanto, flexibilizar costuma ser sinônimo de tornar as relações de trabalho mais precárias ou arbitrárias, com empregadores determinando unilateralmente modificações na jornada ou mesmo com a terceirização irrestrita de atividades, que coloca à margem dos Direitos Sociais constitucionalmente estabelecidos uma legião de trabalhadores, fenômeno que ganhou força no Brasil após a aprovação da chamada Reforma Trabalhista, por meio das Leis nº 13.429 e 13.467, ambas de 2017. Nesse cenário de “uberização” ou “pejotização”, profissionais que até então mantinham relação formal de emprego são forçados a oferecer seus serviços de forma autônoma para seus antigos ou potenciais empregadores, passando, assim, a abrir mão de sua seguridade social e a arcar com todos os riscos da atividade profissional.

Antunes (2018) adverte sobre certa romantização desse processo, o qual classifica como servidão digital, já que os próprios trabalhadores, agora autônomos, por vezes negam sua nova realidade de desemprego e passam a se considerar *empreendedores*. No mesmo sentido, Keizer (2013) adota o termo *bogus self-employment*, e Standing (2013) chega a teorizar acerca de uma suposta nova classe trabalhadora: o precariado. Como indício dessa precarização mesmo em países do Norte Global, Zeytinoglu, Cooke e Mann (2009) apontam que no Canadá o número de profissionais sindicalizados é menor entre aqueles que não cumprem uma jornada regular de trabalho.

Em todo caso, o crescente interesse acerca da flexibilização justifica-se, em relações formais de trabalho na esfera privada, por seu condão de elevar o grau de comprometimento com a instituição, bem como a agilidade e a eficiência no cumprimento das tarefas propostas, ao mesmo tempo em que – ao menos quando implantada com foco no empregado – propicia maior bem-estar e equilíbrio na equação vida-trabalho (KELLIHER; MENEZES, 2019). Uma jornada flexível permite até mesmo a manutenção no mercado de trabalho de indivíduos que tenham decidido, de forma voluntária ou não, dedicar-se a compromissos extratrabalho, como pais ou cuidadores de crianças menores, de idosos ou de pessoas com deficiência, ou mesmo de profissionais que pertençam a estes dois últimos grupos. Nesse sentido, quer pela ótica da responsabilidade social, quer pela estratégia de retenção de cérebros num mercado cada vez mais competitivo, a ferramenta ora em análise, em suas mais diversas configurações, tem se mostrado uma vantagem, inclusive no que concerne ao serviço público.

Note-se que, diante do sistema econômico capitalista, inexoravelmente até as medidas que se apresentam como tendo sido tomadas com foco no bem-estar e autonomia do trabalhador no controle de seu tempo visam, em última instância, a algum tipo de vantagem para a organização que promove e permite essa possibilidade. Se não a algum incremento objetivamente aferível, tal qual lucro, produtividade ou redução de custos, decerto a algum outro desdobramento menos óbvio, mas igualmente benéfico para os resultados da atuação organizacional, como melhora nos níveis de satisfação e qualidade de vida no trabalho, que se refletem, por exemplo, nos índices de comprometimento institucional e na retenção de talentos. Por esse motivo, alguns autores (cf., por todos, ZEYTINOGLU; COOKE; MANN, 2009) que se dedicam mais especificamente ao setor privado mostram-se céticos quanto à possibilidade de o trabalho flexível conciliar a contento interesses tanto do empregador quanto dos empregados, pois entendem que essa ferramenta sempre é formatada consoante os interesses daquele, e defendem que sejam desenvolvidas políticas públicas específicas voltadas para o equilíbrio da relação trabalho-família-vida. Outros autores (cf., por todos, KELLIHER; MENEZES, 2019), entretanto, argumentam que satisfazer uma espécie de agenda dupla que alie interesses desses dois grupos no que tange ao trabalho flexível não só é possível como desejável, e que dela podem advir inclusive desdobramentos positivos para toda a sociedade.

Sob essa ótica, mesmo quando se trata de políticas públicas que incentivam e fomentam diferentes graus de flexibilidade nas relações formais de emprego, vislumbram-se os ganhos sociais auferidos a partir daquelas, em atendimento ao interesse público. Assim, organismos internacionais de relevo como Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) têm estimulado a flexibilização com vistas a promover maior equilíbrio na equação trabalho-família e igualdade de gênero no mercado de trabalho, embora estudos apontem que homens são os que mais se utilizam e beneficiam do trabalho flexível (ZEYTINOGLU; COOKE; MANN, 2009). Iniciativas semelhantes também são registradas no Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Países Baixos, França, Alemanha e Estados Unidos (KELLIHER; MENEZES, 2019).

## O SERVIDOR PÚBLICO ESTATUTÁRIO

Por mais que até o momento, por questões didáticas, tenha se utilizado termos como “jornada”, “empregado”, “empregador” e até mesmo “trabalho” de forma genérica, pois assim o tema é abordado em sua literatura, deve-se ter em mente que os apontamentos daqui em diante elaborados visam à realidade do *servidor público estatutário, titular de cargo público*, ou seja, aquele indivíduo que ingressou na Administração Pública por meio de concurso público, mantendo com ela um vínculo formal e sem prazo determinado. Ademais, como o próprio nome indica, ao contrário dos celetistas (empregados privados e públicos), suas carreiras são regidas não pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mas sim por um estatuto, seja ele geral ou específico. Submetem-se, portanto, a um regime legal ou estatutário, uma vez que são servidores cujas garantias estão previstas em lei (estatuto) ou na Constituição Federal, e não em um contrato de trabalho.

Esses servidores estatais têm como âmbito de atuação a Administração Pública direta, composta por União, Estados, Municípios e Distrito Federal, e suas autarquias e fundações públicas de direito público, e com elas mantêm uma relação de trabalho de natureza institucional (CUNHA JÚNIOR, 2015).

O paralelo com os trabalhadores do setor privado, contudo, não é descabido, uma vez que os servidores públicos mantêm com o Poder Público vínculo de dependência de natureza profissional e de caráter não eventual (MARINELA, 2016), de modo que guardam muitas semelhanças com empregados de empresas privadas, pois “[...] fazem do serviço público uma profissão, como regra de caráter definitivo, e se distinguem dos demais agentes públicos pelo fato de estarem ligados ao Estado por uma efetiva relação de trabalho” (CARVALHO FILHO, 2016, p. 757).

Outro aspecto que justifica tal comparação é o de que a categoria de servidores públicos, dentre todos os agentes públicos, é aquela que corresponde à grande massa de operários do Estado, responsáveis pelas mais variadas funções (CARVALHO FILHO, 2016). Por representarem instrumentos da atuação estatal em prol dos interesses da coletividade, seu vínculo jurídico com a Administração, para além de atender apenas a interesses empregatícios, deve permitir que prevaleçam interesses públicos básicos (MARINELA, 2016).

A expectativa no serviço público é de carreiras bastante longevas e estáveis, dado que os servidores que as ocupam em regra as buscam com muito afinco, após anos de estudos e dedicação para serem aprovados em um concurso público. Ao mesmo tempo, é do interesse da Administração que um servidor, desde que dedicado, competente e eficiente, permaneça no desempenho de suas funções, o que garante a continuidade da prestação do serviço e o seu padrão de qualidade, bem como evita despesas com treinamento de pessoal e diminuição, ainda que temporária, da equipe de trabalho. Por outro lado, a estabilidade representa também praticamente a inexistência de oportunidades de mudança, de modo que o servidor é forçado a conviver às vezes por décadas com situações adversas, quer no relacionamento entre pares, quer na estrutura disponível (por vezes, instalações físicas não ideais, insalubres e não ergonômicas), quadro que com certa frequência tem impactos pujantes em sua saúde física e mental. Ademais, a descontinuidade de governos e as mudanças nas políticas e nas diretrizes de gestão também são fatores que prejudicam o ambiente e desmotivam os servidores (ALVES, 2013).

## O ANACRONISMO NÃO É DO INTERESSE PÚBLICO

A visão gerencial da Administração Pública aponta para uma modernização dos métodos e práticas no setor público, que passa a adotar institutos consagrados na esfera privada. Se, nesse paradigma, o Estado equipara-se a uma empresa, tem-se que seu cliente é a coletividade, a quem os serviços devem ser prestados de modo eficiente, auferido de forma objetiva por avaliação de desempenho e por controle de resultados. Em verdade, para a efetiva transição de uma matriz estadocêntrica para uma sociocêntrica, bem como para a construção de uma governança pública cada vez mais afeita à realidade em que se insere, é fundamental que os cidadãos, mais do que propriamente clientes, sejam encarados e se encarem como parceiros do Estado e partícipes desse processo. Essa releitura da gestão traz impactos nas atitudes e comportamento dos servidores, até então acostumados a um panorama com menor ênfase na produtividade e no cumprimento de metas (ALVES, 2013).

O modelo burocrático não pode ser considerado como óbice a uma carreira pública moderna, ágil e flexível e, para tanto, a Administração Pública deve atuar com foco em resultados, entendidos como a satisfação do interesse da população (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003). Com efeito, espera-se que a gestão estratégica com pessoas no setor público promova o desenvolvimento de competências individuais e a qualidade de vida no trabalho dos servidores a partir da inserção de ferramentas já consagradas no setor privado, desde que adaptadas às limitações legais e monitoradas por índices de eficiência de cada servidor, em prol do interesse público. Instrumentos como avaliação de desempenho, programas de capacitação continuada e teletrabalho já se encontram em grande medida difundidos na Administração Pública, com destaque para os órgãos federais, inclusive com suporte de legislação específica regulamentando os temas.

Assim, como já exposto, não se defende aqui a precarização nem das relações de emprego e nem das carreiras públicas, de modo que reconhecer algumas das limitações impostas ao modelo burocrático pelas atuais conformações fáticas, teóricas e sociais difere de ignorar os seus méritos. O regime estatutário e todas as garantias previstas constitucionalmente para os servidores públicos, a exemplo da estabilidade, conferem-lhes maior segurança e conforto para o exercício de suas funções, o que resulta, em tese, numa maior eficiência, moralidade e impessoalidade em suas ações (MARINELA, 2016), sendo imprescindíveis para a tomada de decisões menos suscetíveis a pressões políticas e mais comprometidas com o interesse público, sem medo de retaliações de agentes públicos porventura corruptos (CARVALHO, 2015).

Mesmo os que ainda defendem o modelo burocrático (*e.g.* AZEVEDO; LOUREIRO, 2003) entendem que ele deve ser atualizado (ou flexibilizado) e aperfeiçoado em seus mecanismos de controle com a adoção ou mesmo a *invenção* de formas mais adequadas, ágeis e criativas para realizar os princípios de boa governança democrática, uma vez que os burocratas administram ao mesmo tempo em que participam do processo de tomada de decisão, configurando-se também como *policymakers*.

Nesse diapasão, há um realce da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, entendido, em seu sentido primário ou precípua, como o interesse do povo, da coletividade, e garantido no texto constitucional como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Segundo Bandeira de Mello (2009), diz-se que o interesse público é indisponível precisamente porque seu titular é o povo, de modo que o gestor não pode a seu bel-prazer dele dispor, e deve a respeito de suas decisões prestar contas; do mesmo modo, tal

interesse é supremo pois não se curva nem a interesses particulares e nem a interesses do próprio Estado enquanto pessoa jurídica (detentor do chamado interesse público secundário), os quais só podem prevalecer se não se chocarem com os interesses públicos propriamente ditos, ou seja, os primários.

De todo modo, trata-se de um conceito jurídico vago ou indeterminado, ou, ainda, de noção com conteúdo variável, na medida em que aquilo que se define como interesse público não remete necessariamente a uma solução única, mas, sim, implica uma pluralidade de soluções possíveis, a depender das circunstâncias da situação analisada (PERELMAN, 2005).

Como conceito jurídico indeterminado, seu conteúdo não é um dado, mas sim é construído a cada uso, delineado por fatores múltiplos num contexto histórico-social específico, ainda que sempre orientado constitucionalmente. Trata-se, pois, de ideia mutável e sincrônica com a realidade de seu tempo, a qual alberga uma infinidade de interesses que podem até mesmo ser contraditórios (GABARDO; REZENDE, 2017). Em um Estado Democrático de Direito, impera que seu conteúdo jurídico seja extraído do que os juristas chamam de “arcabouço axiológico do ordenamento jurídico posto”, formado por normas expressas e implícitas. Como direção e limite para o administrador está a ordem de valores, fins, objetivos e bens protegidos pela Constituição Federal (HACHEM, 2011).

À medida, portanto, que são desenvolvidas e difundidas tecnologias talvez inimagináveis quando da elaboração de um texto de lei vigente há muitas décadas, ou que são consagradas novas práticas de gestão institucional que se comprovam benéficas para os objetivos a que se destina determinada organização, enfim, à medida que se apresentam novas conformações fáticas e sociais, abre-se também uma nova margem de interpretação e uma potencial ressignificação do que se entende por interesse público diante do funcionamento da máquina pública.

Não obstante, ainda que existam evidências cada vez mais sólidas da direta proporcionalidade entre os índices de qualidade de vida no trabalho, motivação, flexibilização da jornada e produtividade que embasam e justificam a adoção crescente de formatações de trabalho flexível nas relações formais de emprego na esfera privada, tais ilações, em face das particularidades da Administração Pública, não são suficientes para permitir uma flexibilização irrestrita da jornada de trabalho no serviço público desatrelada de mecanismos que traduzam a eficiência para aspectos objetivamente mensuráveis.

## AS REALIDADES IMPOSTAS (E EXPOSTAS) PELA PANDEMIA

O cenário de pandemia de COVID-19 causada pelo vírus SARS-CoV-2 no início da década de 2020 tornou inevitável uma patente constatação: a de que adotar estratégias de trabalho flexível nas organizações públicas é amplamente possível do ponto de vista fático e legal, e consiste, ao fim e ao cabo, em uma *escolha* de gestão. Afinal, literalmente da noite para o dia as medidas sanitárias preventivas de distanciamento físico impuseram que se repensasse a dinâmica de funcionamento de ambientes públicos e privados de trabalho e forçaram a flexibilização da jornada das mais diversas e criativas formas, de acordo com os instrumentos disponíveis e com a realidade de cada setor. Assim, teletrabalho, acesso remoto, reuniões e sessões oficiais virtuais, esquema de rodízio entre servidores e redução de jornada, para citar alguns exemplos, passaram a ser implementados em larga escala mesmo em instituições com histórico refratário a qualquer tipo de trabalho flexível.

Obviamente as circunstâncias que levaram a essa implantação improvisada não só estão longe de serem as ideais, como estão revestidas por um pesado contexto de morte,

doença, crise econômica, aumento de desemprego e restrição de liberdades individuais que afetam sobremaneira a saúde psicológica de todos os envolvidos, como estudos futuros provavelmente evidenciarão (cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2020). Some-se a isso o acúmulo de tarefas domésticas, novos hábitos de higienização pessoal, de ambientes e de compras, e, para aqueles que têm filhos em idade escolar ou pré-escolar, rotinas impostas de atividades curriculares e extracurriculares a serem acompanhadas e desenvolvidas com sua participação ativa.

Como já demonstrado, os impactos do trabalho flexível formatado com foco no empregado e com foco no empregador são discrepantes, e o são, em grande medida, pelo diferente grau de autonomia de que o trabalhador dispõe nesse processo. Ser forçado abruptamente a adequar-se a uma nova forma de prestação de serviço ao mesmo tempo em que se está confinado em casa devido a uma pandemia certamente não oferece a mesma experiência emocional de se *optar* por uma modalidade de flexibilização da jornada, com parâmetros claramente estabelecidos e por vezes negociados. Até por falta de uma regulamentação, geral ou casuística, ou de práticas pretéritas, já se observam alguns relatos de estafa física e mental enfrentada tanto por servidores públicos quanto por empregados de empresas privadas, assoberbados por aparentemente inesgotáveis demandas de suas chefias em horários inoportunos e numa frequência superior à que seria equivalente a uma jornada regular de trabalho.

Ademais, o panorama de medo, incerteza e insegurança afeta de maneiras diversas cada recorte social atingido, expondo a diferentes graus de dificuldade cada ser humano a depender de gênero, traços fenotípicos, orientação sexual, renda e região de moradia, bem como da interseccionalidade desses e de outros fatores. Com efeito, defende-se que em verdade o surto que a humanidade atravessa não se trata exatamente de uma pandemia, mas sim de uma sindemia, na medida em que o vírus e as doenças, vulnerabilidades e condições preexistentes de cada indivíduo interagem em um contexto social e ambiental marcado por profunda desigualdade econômica, o que influencia e exacerba a gravidade e as consequências que a COVID-19 por si só poderia causar (HORTON, 2020). Isso ajuda a explicar o impacto mais severo da doença viral observado em comunidades desfavorecidas, em que, além de uma menor infraestrutura de saúde disponível, índices por exemplo de diabetes e de obesidade, considerados fatores de risco e advindos muitas vezes da falta de acesso a uma alimentação saudável, costumam ser maiores do que no restante da população (MURRAY, 2020).

A pandemia também incrementou a precarização, como apontam ensaios preliminares sobre repercussões no Direito do Trabalho (cf. BELMONTE; MARTINEZ; MARANHÃO, 2020), e as Medidas Provisórias 927/2020 e 936/2020. Ao mesmo tempo em que inviabilizou o trabalho informal, em muito dependente do contato humano em ruas, transportes públicos e em outros locais de maior aglomeração, expôs a risco mais intenso trabalhadores já precarizados, a exemplo dos que realizam serviços de entrega contratados por meio de aplicativos de celular, evidenciando traços nefastos de necropolítica, conforme preciosas lições de Mbembe (2018). A análise deste momento histórico e de seus desdobramentos, portanto, não pode ser feita de modo superficial e sem todas essas ressalvas.

Mesmo diante dessa realidade temerária e da implementação a fórceps de modalidades de trabalho flexível, há uma percepção positiva de gestores da iniciativa privada a respeito dos índices de produtividade e da redução de custos, bem como indicativos preliminares de que muitas dessas práticas permanecerão mesmo após o relaxamento das medidas de prevenção e contenção do surto de coronavírus (cf. MELLO, 2020). Também no setor público há dados que corroboram a manutenção ou mesmo o aumento da produtividade no período (cf. COVID-19, acesso em 10 fev. 2022). Se antes havia certa resistência à implantação de

algumas modalidades por crenças arraigadas no imaginário coletivo, essa experiência prática coletiva mundial, apesar de todas as adversidades, vem comprovando o que inúmeros estudos acadêmicos já demonstravam.

## DO PONTO DE VISTA LEGAL

No campo legal, mesmo antes de 2020 já havia experiências de flexibilização, sobretudo realizadas pela Administração Pública Federal no âmbito do trabalho remoto ou teletrabalho, como forma de aumentar produtividade, reduzir custos operacionais, promover inclusão social, contribuir com o meio ambiente natural e aumentar a qualidade de vida dos teletrabalhadores (HERINGER, 2017).

Além disso, fato é que a Constituição Federal, em seu artigo 7º, XIII, c/c art. 39, §3º, garante a todos os servidores públicos, independente do órgão ao qual estejam vinculados, alguns dos direitos assegurados aos trabalhadores urbanos e rurais, entre os quais destacam-se “[...] a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho” (BRASIL, 1988). Assim, feitas as devidas adequações ao regime público (como, por exemplo, a inexistência de convenções coletivas de trabalho neste), é perfeitamente possível que se aprofundem as experiências com a flexibilização da jornada no serviço público, até tornar-se prática largamente difundida e incorporada às rotinas organizacionais.

A inovação por meio de instrumentos legais em sentido amplo (leis, portarias, decretos, etc.) é de extrema importância para a aprendizagem e modernização organizacional, uma vez que, espera-se, é fruto de extensos debates, reflexões e abordagens técnicas que conferem maior legitimidade ao processo e segurança jurídica aos envolvidos. Por outro lado, limitar as possibilidades de inovação a uma regulamentação geral (por exemplo, de um ente federativo), ao mesmo tempo em que a torna insensível à realidade de cada órgão e de cada setor, *impede* o surgimento de qualquer outra prática, na medida em que, numa interpretação restritiva, a única permitida seria aquela preconizada na lei.

As novas tecnologias da informação e comunicação (TIC), hoje disponibilizadas em larga escala, com ubiquidade – já que contam com portabilidade em tese irrestrita – e num formato e preços acessíveis à quase totalidade da população mundial, revolucionaram o cotidiano humano, com inegáveis desdobramentos nas relações de trabalho. Por conseguinte, este termo deixou de ser encarado apenas como sinônimo do local para onde alguém se desloca a fim de desempenhar seu ofício (KELLIHER; MENEZES, 2019).

Soluções criativas de gestão permitem em tese a criação de infindáveis possibilidades de trabalho flexível, adaptadas aos desafios vivenciados e às tarefas desempenhadas por cada organização e, dentro dela, por cada setor. Segundo Kelliher e Menezes (2019), há pesquisas que indicam que quanto mais tipos de flexibilização estão disponíveis para o trabalhador, maiores são a sua satisfação e o seu comprometimento com o trabalho, ainda que ele não opte por nenhum deles. As autoras também afirmam que variáveis culturais influenciam tanto na percepção quanto nos efeitos de se flexibilizar, e que diferentes formatações e mecanismos de apoio inclusive auxiliam na superação de estigmas.

Nesse processo, pode-se estipular requisitos para tornar um servidor elegível para optar pela flexibilização de jornada, a exemplo de conclusão do estágio probatório ou de seus doze primeiros meses; existência (ou não) de subordinados; inexistência de penalidades disciplinares; realização (ou não) de atendimento ao público; limitação de participantes por setor (ou acordo prévio entre eles e a chefia para conciliar os horários e não haver prejuízo ao

serviço). Do mesmo modo, é possível que se estabeleçam critérios objetivos de prioridade para a designação desses servidores: pessoas com deficiência ou que tenham filhos até determinada idade ou que tenham de cuidar de pessoa idosa, doente ou com deficiência; servidores cuja jornada deva ser reduzida por motivos de saúde; servidoras lactantes, entre outros.

Para que, nesse exercício valorativo, criativo e de inovação, os gestores públicos não se afastem dos fins constitucionalmente propostos e incorram em improbidade administrativa, bem como se respaldem perante órgãos de controle, impõe-se o dever de motivação expressa dos atos administrativos dessa natureza, com a exposição detalhada das razões fáticas e dos fundamentos que justificaram a sua prática (HACHEM, 2011). Ademais, instrumentos como pactuação de resultados podem ser adotados, haja vista uma abordagem gerencial encorajar um controle *a posteriori*, ao contrário do modelo burocrático puro, cuja ênfase reside nos processos ou nos meios (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003), assumindo o risco de os procedimentos tornarem-se um fim em si mesmos.

Semelhante à preparação necessária para a implantação do teletrabalho, outras formas de flexibilizar a jornada demandam uma modificação das estratégias de controle pela instituição, a exemplo do aperfeiçoamento das competências de comunicação formal e informal dos gestores, os quais devem se esforçar para valorizar e integrar o servidor e para fazê-lo perceber isso, estabelecendo uma relação de confiança recíproca (MOURABIT, 2017), uma vez que gestor e servidor terão uma liberdade maior de ação por parte deste, e de controle por parte daquele.

Em todos os casos, é viável a estipulação de um monitoramento remoto eficaz e de metas claras de produtividade, que podem ser até superiores às esperadas de servidores que mantenham uma jornada rígida de horários na repartição, da mesma maneira que a estipulação de penalidades cabíveis em caso de violação das normas e metas estabelecidas (a exemplo de um intervalo de tempo em que o servidor ficaria impedido de optar por uma modalidade de trabalho flexível), ou mesmo a previsão de algum tipo de recompensa vinculada à superação dos níveis de eficiência estipulados (como um dia de folga ou com jornada reduzida). Nesse sentido, outra estratégia interessante é a contratualização ou pactuação de resultados (PACHECO, 2004).

Isso posto, percebe-se que a transferência do foco dos processos para a resolução de problemas torna a mera rigidez da jornada de trabalho aspecto secundário (CAMPOS; PIRES, 2014), desde que haja índices claros e objetivos de aferição dos resultados obtidos, cujo cumprimento pode inclusive ser pactuado por meio de contratos de gestão, garantindo transparência e efetividade à inovação em tela.

## UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA PARA GESTORES, SERVIDORES GERIDOS E ÓRGÃOS DE CONTROLE

Segundo Coutinho (2003), para que se obtenha o devido êxito, a busca por melhores resultados no âmbito da Administração Pública deve contemplar ao menos três aspectos: de ordem administrativa (relevância da gestão para coordenar o dispêndio de dinheiro público); legislativa (modernidade legislativa, a partir da substituição de dispositivos legais anacrônicos para a obtenção de resultados positivos); e comportamental (mudança de paradigma da cultura organizacional, uma vez que a ineficiência pode persistir mesmo diante do oferecimento de todos os meios favoráveis para a realização de uma atividade proveitosa, se houver preguiça ou desinteresse daquele responsável pela execução da tarefa).

Note-se que, muito embora todas as três facetas sejam interdependentes, os aspectos de ordem administrativa e comportamental estão ainda mais intimamente ligados, pois a cultura organizacional baseia-se em grande medida nas diretrizes traçadas pela gestão e por sua visão de eficiência administrativa.

Assim, por mais que as inovações e adequações legais tenham grande relevo para a Administração Pública – afinal, o administrador público somente pode executar o que a lei lhe permite –, o ponto realmente fundamental para a evolução e aprimoramento da gestão pública reside na alteração da cultura organizacional das instituições, o que pressupõe uma mudança comportamental dos servidores que as compõem. Tendo em mente o modelo gerencial e suas possibilidades, importa que tal mudança abarque não apenas a especialização e aperfeiçoamento técnicos constantes, mas, sobretudo, uma política de valorização do servidor, voltada para a sua saúde mental e para a sua satisfação e motivação no ambiente de trabalho.

Devido às peculiaridades inerentes à Administração Pública, restrições orçamentárias, excesso normativo e gestão ineficiente, decerto a inserção desses novos instrumentos ocorre de forma mais lenta do que no setor privado. Não obstante, a experiência empírica demonstra que, ainda que paulatinamente, a cultura organizacional das instituições públicas vem se adaptando de forma satisfatória a essas novas possibilidades, como comprovado pelas diversas leis, atos, decretos e portarias que autorizam e regem especificamente determinadas modalidades de trabalho flexível na Administração Pública.

Numa matriz sociocêntrica, como a aqui defendida, não só é desejável como é imprescindível o engajamento e o interesse popular na vida pública. É necessário, porém, responsabilidade e seriedade nesse processo, para não enfraquecer as instituições que, paradoxalmente, almejava-se preservar e aprimorar. Nesse sentido, deve-se ter atenção também à gestão de imagem dos servidores e órgãos públicos, não para falsear a realidade, mas, de maneira oposta, para divulgá-la e aproximá-la da população, até mesmo como instrumento de transparência e *accountability* ou prestação de contas, assim como forma de resistência a um movimento de desvalorização daqueles. Nesse contexto depreciativo, aliado à crescente precarização das relações de emprego e das garantias trabalhistas, é natural que sejam *percebidos* como regalias direitos e condições que deveriam ser encarados como o mínimo necessário para qualquer trabalhador, em respeito à Dignidade da Pessoa Humana. Compreender esse fenômeno e assimilar que a construção da imagem de uma instituição advém do controle do discurso proferido sobre ela e que isso, por sua vez, decorre de uma relação de poder (FOUCAULT, 2016, 2019), é essencial para enfrentá-lo. Assim, não basta ser eficiente, mas é imperioso também *aparentar* sê-lo.

Num processo de aprendizagem e adaptação organizacional, isso perpassa uma atualização de postura e de autopercepção também dos próprios gestores e órgãos de controle, a quem cabe, respectivamente, a iniciativa de implementar as inovações e a competência de auditá-las. Em ambos os casos insta de fato entender os papéis que lhes cabem ante a modernização do regime jurídico-administrativo e da constitucionalização e humanização do Direito Administrativo. Mais do que isso, é importante que esses atores, com frequência oriundos do universo jurídico e nele imersos, familiarizem-se com o conhecimento técnico e acadêmico desenvolvido especificamente para a gestão pública e para os ambientes organizacionais, com vistas a que a eficiência real destes aproxime-se ao máximo da sua eficiência potencial, o que depende em grande medida não só de se observar o subsistema técnico (a estrutura palpável disponível), mas principalmente o subsistema social, composto por características intangíveis provenientes das pessoas que compõem tais organizações.

No que diz respeito aos órgãos de controle, dos quais são exemplos Ministério Público, Controladorias e Tribunais de Contas, é crucial que se dispam de uma sanha

formalista, legalista e punitivista e que se atentem às suas finalidades institucionais precípua, que decerto permitem que boas iniciativas de gestão sejam reconhecidas e incentivadas. A tradicional postura menos receptiva por parte daqueles que detêm os instrumentos de repressão e controle explica em grande parte a relutância de muitos gestores e servidores incumbidos de posições de chefia em propor novas práticas no serviço público, pois, com razão, sem dispor de uma legislação autorizativa específica e casuística, temem uma eventual responsabilização nas esferas civil, administrativa e criminal, ao sabor de auditorias futuras.

A evidência científica na área de gestão estratégica indica que soluções de trabalho flexível negociadas entre supervisores e empregados costumam ser vantajosas para as organizações, sobretudo se numa formatação personalizada, até mesmo com combinação de diferentes espécies ou criação de novas (AVGOUSTAKI; BESSA, 2019; BAYAZIT; BAYAZIT, 2019). Trata-se, além de tudo, de medida não dispendiosa para o erário, que pode contribuir para a adequação à responsabilidade fiscal por compatibilizar custos e resultados (MOREIRA, 2016).

Há uma série de parâmetros já sistematizados que podem ser usados pelos gestores públicos na implementação negociada do trabalho flexível (*e.g.* BRASIL, 2020; GESPÚBLICA, acesso em 16 mar. 2022), feita quando inexistente regulamentação específica ou mesmo em complemento a ela, visando à adoção de uma modalidade nela não prevista. Ainda assim, outros podem ser criados ou adaptados a partir dos já existentes, com base por exemplo em indicadores do próprio órgão em que a ferramenta será implantada.

Nesse contexto, para que não haja violação do interesse público, bem como para se resguardar de futuras atuações de órgãos de controle, é interessante que o gestor formalize os termos em que será desempenhado o trabalho flexível. Isso pode se dar, por exemplo, pela expedição de ato administrativo discricionário, com fundamentação expressa do juízo de conveniência e oportunidade que o justifica e com a anuência do servidor. Ressalte-se que, por mais que o Poder Judiciário não possa analisar o mérito dos atos administrativos dessa natureza, a ele compete o controle de legalidade em sentido amplo, que abrange todas as normas, regras e princípios constitucionais, inclusive o da eficiência e o postulado da proporcionalidade (MARINELA, 2016).

Do mesmo modo, pode haver uma contratualização ou pactuação de resultados entre chefia imediata e servidor, dado o caráter negocial já explicitado. Diante da ausência de regulamentação geral, isso também daria uma proteção maior aos servidores contra abusos em relação a horários e demandas inoportunas, bem como contra eventuais sindicâncias ou processos administrativos disciplinares que poderiam surgir após uma troca de gestão ou de chefias. Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 possibilitou a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta mediante contratos de gestão entre administradores e o poder público, que tenham como objeto a fixação de metas de desempenho.

Para aumentar ainda mais a segurança jurídica desses atos administrativos é facultada consulta anterior aos órgãos de controle, tanto internos quanto externos. Assim, o diálogo entre departamentos e entre órgãos promoveria um controle preventivo no lugar de um meramente repressivo, além de possibilitar uma formulação de medidas ainda mais aprimoradas e afeitas ao interesse público.

Uma outra possibilidade seria ainda a celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público, instituição incumbida pela Constituição Federal, conforme art. 127, da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Em geral ajustados para reparar um dano (CARDOSO;

BELLINETTI, 2017), os TACs poderiam ser firmados e negociados também de forma preventiva e, por terem eficácia de título executivo extrajudicial, são soluções mais rápidas do que as judiciais, contribuindo para que o esse sistema não se sobrecarregue (SADDY; GRECO, 2015). Nesse caso, o termo de ajustamento não seria firmado com a participação de chefia e servidor, mas entre Ministério Público e administrador público, para que, a partir do seu conteúdo consensual, sejam traçadas as diretrizes e estratégias para se adotar o trabalho flexível nas suas mais diversas possibilidades. O TAC poderia até mesmo assegurar expressamente a legalidade (conformidade) da pactuação individualizada de resultados e das formatações personalizadas de trabalho flexível.

Assim, algumas das possibilidades e estratégias práticas para a implantação do trabalho público flexível estão resumidas no Quadro 1.

Quadro 1 – Quadro resumo

Constituição Federal (art. 7º, XIII, c/c art. 39, §3º) e interesse público		
O que altera?	Possibilidades para resguardar interesse público, gestores e servidores (flexibilização atrelada a mecanismos que indiquem objetivamente manutenção ou incremento de produtividade ou desempenho)	Estratégias complementares desejáveis para superação de barreiras (falta de familiaridade e possível percepção enviesada)
Local e/ou Horários	Expedição de ato administrativo discricionário (conveniência e oportunidade)	Capacitação e experiências prévias  Gestão de imagem (transparência, discurso e declarações organizacionais)  Incentivo a soluções criativas e negociadas de gestão, com possibilidade de personalização/customização e/ou de junção de modalidades de trabalho flexível
	Contratualização ou pactuação de resultados entre chefia imediata e servidor	
	Consulta anterior a órgãos de controle internos e externos (controle preventivo)	
	Celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público	
Quantidade	Demandam maior formalização por meio de lei (possibilidade de precarização de carreiras ou do serviço prestado)	

Fonte: Elaboração própria.

Ao atuar como administrador, inovador e integrador, acentua-se o dever do gestor de prestar contas (MOREIRA, 2016), pois acentua-se a sua autonomia, elemento chave da administração gerencial (PACHECO, 2004). No entanto, quando se propõe a composição de conflitos na administração pública, no âmbito do direito administrativo, jamais se cogita negociar o interesse público, mas sim se pretende flexibilizar a forma de alcançá-lo, para atingi-lo com maior eficiência (SADDY; GRECO, 2015).

Em todos os casos, portanto, o interesse público demanda que a flexibilização do trabalho seja atrelada a mecanismos que indiquem objetivamente a manutenção ou o incremento da produtividade ou desempenho do servidor a quem a medida foi concedida. Isso também garantirá a publicidade e a transparência do processo, facilitando a *accountability*, entendida como o dever de prestar contas a instâncias controladoras e a seus representados no que concerne tanto à legalidade ou conformidade quanto ao desempenho ou gestão (MOREIRA, 2016).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo analisou-se a viabilidade de se implementar e difundir o trabalho flexível não precarizado como instrumento de gestão estratégica com pessoas com foco no resultado

na Administração Pública nacional, a fim de possibilitar concomitantemente a redução de custos, o aumento da produtividade e a promoção de qualidade de vida no trabalho (QVT), conciliando o interesse público com os interesses privados dos servidores.

A constitucionalização do Direito Administrativo e o atual cenário tecnológico propiciam novas formas de atuação da Administração Pública. O interesse público, enquanto conceito jurídico indeterminado, corresponde a solução plural, mutável e atenta à realidade de seu tempo, com limites e direcionamento traçados pela ordem de valores, fins, objetivos e bens protegidos pela Constituição Federal. Além disso, em seu art. 7º, XIII, c/c art. 39, §3º, estão expressamente garantidas a todos os servidores públicos, independente do órgão ao qual estejam vinculados, a compensação de horários e a redução da jornada.

O regime jurídico-administrativo não pode ser barreira à prestação de um serviço público moderno, ágil e flexível, embora não precarizado. As ferramentas de gestão estratégica proporcionam o desenvolvimento de competências individuais, a especialização e aperfeiçoamento técnicos constantes, o aumento do desempenho e a qualidade de vida no trabalho (QVT) dos servidores, além de desdobramentos positivos diretos e indiretos para toda a coletividade. Ao mesmo tempo, propiciam uma política de valorização do servidor, voltada para a sua saúde mental, satisfação e motivação no ambiente de trabalho. Assim, desde que adaptadas às limitações legais, alinhadas aos objetivos estratégicos da instituição e atreladas a índices e parâmetros de eficiência, não só são compatíveis com o interesse público como o promovem.

Dessa forma, identificou-se que há disposição constitucional expressa e normas gerais que autorizam o trabalho flexível nas suas mais variadas formatações mesmo quando inexistente uma normatização permissiva específica para determinada instituição ou órgão público.

O cenário tenebroso causado pela pandemia de COVID-19 no início da década de 2020 forçou a Administração Pública a implantar o trabalho flexível com diversas formatações, de acordo com as possibilidades e necessidades de cada órgão afetado. Mesmo assim, evidências preliminares apontam para uma redução de custos e para uma produtividade equiparada ou maior, bem como para uma tendência de manutenção dessas práticas, que se demonstram como uma *escolha* de gestão.

Constatou-se que experiências de flexibilidade de local e de horários podem ser aprofundadas mediante soluções criativas e negociadas de gestão, personalizáveis, que podem inclusive reunir um conjunto de modalidades de trabalho flexível, adaptadas aos desafios vivenciados e às atribuições de cada instituição e, dentro dela, de cada setor e servidor.

Nesse sentido, sugere-se que configurações personalizadas de flexibilização podem suplantar uma ausência de política formal voltada para o trabalho flexível, com a vantagem de não se limitarem a apenas uma espécie definida em lei (em sentido formal ou amplo). Isso porque o servidor público pode *optar* ou não por trabalhar de forma flexível, bem como porque, diante da complexidade e pluralidade humanas, indivíduos apresentam respostas idiossincráticas a uma mesma estratégia de gerenciamento de recursos humanos adotada.

Diante da ausência de regulamentação geral, uma contratualização poderia proteger os servidores de demandas em horários e volume inoportunos, embora suas metas estipuladas de produtividade possam ser até superiores às esperadas dos demais. Isso também resguardaria gestores contra eventuais responsabilizações nas esferas civil, administrativa e criminal em decorrência da atuação posterior de órgãos de controle (notadamente, Ministério Público, tribunais de contas e controladorias).

A pactuação de resultados também garantiria transparência e efetividade à formatação de trabalho flexível adotada, na medida em que o gestor, seguindo o dever de motivação expressa de atos administrativos dessa natureza, poderia nela detalhar seus fundamentos. Ademais, como mecanismo máximo de *accountability*, o Poder Judiciário é competente para realizar o controle de legalidade desses atos formatados segundo juízos de conveniência e oportunidade.

Nesse processo, demonstrou-se que seria possível estipular requisitos para tornar um servidor elegível para optar pela flexibilização, como conclusão do estágio probatório, inexistência de penalidades disciplinares, realização de atendimento ao público e limitação de participantes por setor; assim como seria possível que se estabelecessem critérios objetivos de prioridade para a designação desses servidores.

O empirismo forçado pelo nefasto contexto pandêmico expôs a viabilidade do ponto de vista fático e legal do trabalho flexível e impôs a familiaridade de gestores, servidores geridos e órgãos de controle com ele, num processo de aprendizagem e adaptação organizacional. Talvez essa mudança comportamental promova a alteração da cultura organizacional das instituições e contribua para amenizar a estigmatização que ainda persegue tanto a ferramenta quanto o serviço público. A modernização do regime jurídico-administrativo, as finalidades institucionais precípuas, os objetivos estratégicos, e a constitucionalização e humanização do Direito Administrativo decerto permitem que boas iniciativas de gestão sejam reconhecidas e incentivadas. Para tanto, são importantes diálogos com a Teoria Organizacional e uma gestão de imagem que favoreçam a valorização do servidor e o aprimoramento dos serviços públicos, assim como a transparência e *accountability* ou prestação de contas das políticas adotadas, em prol do interesse público.

Sugere-se que estudos futuros investiguem experiências com trabalho flexível já em curso no serviço público brasileiro, com destaque para modalidades ainda desregulamentadas. Outra abordagem interessante seria a de se analisar como órgãos específicos lidaram com a ausência de regulamentação prévia diante da realidade imposta pela pandemia, bem como se disso surgiram formatações inéditas na Administração Pública. A partir desse levantamento, também seria possível verificar quais soluções se mostraram mais frequentes, e, dentre elas, se variaram de acordo com o tipo de serviço prestado ou com outros fatores. Ademais, poderiam ser feitos estudos de caso para: explorar se houve mudança de percepção de servidores e gestores antes e após serem forçados a se adaptar a modalidades de trabalho flexível devido ao contexto pandêmico; comparar cenários em órgãos que já possuíam políticas estabelecidas de flexibilização com outros até então refratários; e investigar se estes, a partir dessa experiência prática, reavaliaram suas políticas e passaram a formalmente permitir o trabalho flexível para seus servidores de forma definitiva ou mais ampla.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Daniel Palácio. **A aplicação de ferramentas de gestão de pessoas para a melhoria de performance de equipes no contexto da UEPP**. 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: O novo proletariado de serviço na era digital**. São Paulo: Boitempo, 2018.

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte. Responsabilização da administração pública: limites e possibilidades do gestor público. In: MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. (Org.). **Construindo uma Nova Gestão Pública**. Natal: SEARH, 2010. p. 134-157.

AVGOUSTAKI, Argyro; BESSA, Ioulia. Examining the link between flexible working arrangement bundles and employee work effort. **Human Resource Management**, New Jersey, v. 58, p. 431-449, 2019.

AZEVEDO, Clóvis Bueno de; LOUREIRO, Maria Rita. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 54, p. 45-59, jan./mar. 2003. Disponível em:  
<<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/261/266>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

BAGGI, Márcia Sampaio. **A mobilidade urbana na era digital**: Análise do teletrabalho como estratégia de gerenciamento da mobilidade. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental Urbana, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

BAYAZIT, Zeynep Erden; BAYAZIT, Mahmut. How do flexible work arrangements alleviate work-family-conflict? The roles of flexibility i-deals and family-supportive cultures. **International Journal of Human Resource Management**, London, v. 30, p. 405-435, 2019.

BELMONTE, Alexandre A.; MARTINEZ, Luciano; MARANHÃO, Ney (Coord.). **Direito do Trabalho na crise da COVID-19**. Salvador: JusPODIVM, 2020.

BERKERY, Elaine et al. From start to finish: Flexi-time as a social exchange and its impact on organizational outcomes. *European Management Journal*, London, n. 38, p. 591-601, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 325, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 2020. Disponível em:  
<<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365>>. Acesso em: 9 dez. 2020.

CAMPOS, Suzana Magalhães; PIRES, Felipe de Carvalho. **Flexibilização da jornada de trabalho como instrumento da gestão para resultados**. Trabalho apresentado no VII Congresso de Gestão Pública – CONSAD, Brasília, 2014. Disponível em:  
<[http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1097/1/C7\\_PP\\_FLEXIBILIZA%C3%87%C3%83O%20DA%20JORNADA%20DE%20TRABALHO%20COMO.pdf](http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1097/1/C7_PP_FLEXIBILIZA%C3%87%C3%83O%20DA%20JORNADA%20DE%20TRABALHO%20COMO.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2019.

CARDOSO, Carolina Dorta; BELLINETTI, Luiz Fernando. A possibilidade de adoção dos negócios jurídicos processuais em ações coletivas. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 18-35, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Monitoramento da Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026**. Brasília, 2020.

COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público: Reforma Administrativa, Estabilidade, Empregado Público, Direito Adquirido**. Curitiba: Juruá, 2003. p. 125.

COVID-19: Produtividade. Iniciativa: Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região (ES). Disponível em: <<https://www.trtes.jus.br/principal/servicos/relatorios/produtividade>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: JusPODIVM, 2015.

FERREIRA, Mário César; ALVES, Luciana; TOSTES, Natalia. **Gestão de Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) no serviço público federal: o descompasso entre problemas e práticas gerenciais**. São Paulo: SciELO, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-37722009000300005&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-37722009000300005&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 20 dez. 2019.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970**. São Paulo: Loyola, 2019.

\_\_\_\_\_. **As Palavras e as Coisas: uma arqueologia das ciências humanas**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

FROSSARD, Maiby Carestiatto. **Qualidade de vida no serviço público: um programa para a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP**. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.

GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 115, jul./dez. 2017.

GERBA, Raphael Thiago. A Flexibilização da Jornada de Trabalho dos Servidores Técnicos-Administrativos de Instituições Federais de Educação, Legalidade e Adequação aos Princípios da Eficiência e Eficácia. **Revista Gestão Universitária**, Brasília, v. 2, out. 2014.

GESPÚBLICA. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/>>. Acesso em: 16 mar. 2022.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em Direito Administrativo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, p. 59-110, abr./jun. 2011.

HERINGER, Valério Soares. **Proposta de roteiro estratégico para implantação de teletrabalho em organizações públicas: um estudo de caso no Ministério Público do Trabalho**. 2017. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

HORTON, Richard. Offline: COVID-19 is not a pandemic. **The Lancet**, London, v. 396, n. 10255, p. 874, set. 2020.

JACKSON, Susan; SCHULER, Randall; JIANG, Kaifeng. An Aspirational Framework for Strategic Human Resource Management. **The Academy of Management Annals**, London, v. 8, n. 1, p. 1-56, 2014.

KEIZER, Arjan B. **Unions and their representation of contingent workers: A comparative analysis of Japan, the Netherlands and the UK.** Trabalho apresentado no 10th European ILERA Conference, Amsterdam, 2013. Disponível em: <[https://pdfs.semanticscholar.org/00b3/feae1d6a84436c6d5a8af7cbbd440ff7db08.pdf?\\_ga=2.89802072.2101232715.1592790894-1073385517.1592790894](https://pdfs.semanticscholar.org/00b3/feae1d6a84436c6d5a8af7cbbd440ff7db08.pdf?_ga=2.89802072.2101232715.1592790894-1073385517.1592790894)>. Acesso em: 21 jun. 2020.

KELLIHER, Clare; MENEZES, Lilian M. de. **Flexible working in organisations: a research overview.** Oxon: Routledge, 2019.

KLEIN, Leander L.; PEREIRA, Breno A. D.; LEMOS, Ricardo B. Qualidade de vida no trabalho: parâmetros e avaliação no serviço público. **RAM – Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 20, n. 3, 2019.

LIMONGI-FRANÇA, Ana Cristina. **Qualidade de vida no trabalho: Conceitos e práticas nas empresas da sociedade pós-industrial.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MARQUES, Carolina Sampaio. **Motivação e qualidade de vida no trabalho: um estudo sobre a flexibilização da carga horária em universidades públicas.** Monografia (Pós-Graduação em Gestão Pública) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo.** São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica.** São Paulo: N-1 Edições, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Patrícia Campos; SOPRANA, Paula. Mundo pós-coronavírus terá menos gente nos escritórios: trabalho em casa eleva produtividade, dizem empresas como Ambev e J&J. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 jun. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/06/mundo-pos-coronavirus-tera-menos-gente-nos-escritorios.shtml>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima. **Administração Geral e Pública.** Salvador: JusPODIVM, 2016.

MOURABIT, Riduan el. **The adoption and institutionalization processes of teleworking.** 2016. Dissertação (Master Thesis Business Economics) – Master Economics, Radboud University, Nijmegen, 2017.

MURRAY, Christopher J. L. Global burden of 87 risk factors in 204 countries and territories, 1990–2019: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2019. **The Lancet**, London, v. 396, p. 1223-1249, out. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Policy Brief: COVID-19 and the Need for Action on Mental Health**. New York, 2020.

PACHECO, Regina Silvia. **Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional**. Trabalho apresentado no IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2004.

PERELMAN, Chaïm. As noções com conteúdo variável em direito. In: \_\_\_\_\_. **Ética e direito**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 659-671. p. 670.

PORTAL CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário. Disponível em: <<https://boaspraticas.cnj.jus.br/portal>>. Acesso em: 16 mar. 2022.

POSTHUMA, Richard A.; MASIMOVA, Malika; CAMPION, Michael. A High Performance Work Practices Taxonomy: Integrating the Literature and Directing Future Research. **Journal of Management**, Los Angeles, v. 39, n. 5, p. 1184-1220, 2013.

ROBBINS, Stephen P. **Comportamento organizacional**. 11. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

SADDY, André; GRECO, Rodrigo Azevedo. Termo de Ajustamento de Conduta em procedimentos sancionatórios regulatórios. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 206, p. 165-203, 2015.

SOVIENSKI, Fernanda; STIGAR, Robson. Recursos Humanos X Gestão de Pessoas. **Gestão: Revista Científica de Administração e Sistemas de Informação**, Curitiba, v. 10, n. 10, jan./jun. 2008.

STANDING, Guy. **O precariado: a nova classe perigosa**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

TREMBLAY, Diane-Gabrielle. Organização e satisfação no contexto do teletrabalho. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 42, n. 3, 2002.

VOLGEMANN, Elenice Meira. **Flexibilização da carga horária como forma de motivação organizacional**. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

ZEYTINOGLU, Isik U.; COOKE, Gordon B.; MANN, Sara L. **Flexibility: Whose choice is it anyway?** Montréal: Érudit, 2009. Disponível em: <<https://www.erudit.org/fr/revues/ri/2009-v64-n4-ri3588/038873ar/>>. Acesso em: 21 jun. 2020.