



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**



SIMONE VALADARES CAMPOS

**ASPECTOS JURÍDICOS E ESTRATÉGICOS DO TRABALHO
FLEXÍVEL NO SERVIÇO PÚBLICO**

**VITÓRIA-ES
2021**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**



SIMONE VALADARES CAMPOS

ASPECTOS JURÍDICOS E ESTRATÉGICOS DO TRABALHO FLEXÍVEL NO SERVIÇO PÚBLICO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Reis Rosa.

**VITÓRIA-ES
2021**

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

C198a Campos, Simone Valadares, 1986-
Aspectos jurídicos e estratégicos do trabalho flexível no serviço público / Simone Valadares Campos. - 2021.
115 f. : il.

Orientador: Alexandre Reis Rosa.

Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Flexibilização do Trabalho. 2. Serviço Público. 3. Cargo Efetivo. 4. Administração Estratégica. 5. Desempenho Organizacional. 6. Precarização do Trabalho. I. Rosa, Alexandre Reis. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 35



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA



SIMONE VALADARES CAMPOS

ASPECTOS JURÍDICOS E ESTRATÉGICOS DO TRABALHO FLEXÍVEL NO SERVIÇO PÚBLICO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Aprovado em 08 de abril de 2021.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Alexandre Reis Rosa
Orientador - PPGGP/UFES

Prof. Dr. Rubens de Araújo Amaro
Membro Interno - PPGGP/UFES

Prof. Dr. César Augusto Tureta de Moraes
Membro Externo - PPGAdm/UFES

AGRADECIMENTOS

Num momento histórico tão pesado e desesperançoso quanto o vivido nos últimos tempos, é um alento ter a oportunidade de concluir em segurança e com saúde um mestrado gratuito em gestão pública numa instituição tão conceituada como a UFES. Não teria como não agradecer a todos os esforços que me trouxeram até aqui, muitos deles de seres humanos que sequer sabem que eu existo, mas que se expuseram na linha de frente trabalhando em hospitais não só como profissionais de saúde, mas também muitas vezes como mão-de-obra terceirizada, precarizada e não vacinada de limpeza e demais serviços de suporte. Estendo minha singela homenagem também àqueles que foram forçados a se arriscar em outros serviços essenciais ou pela ausência de políticas públicas que os protegessem. Escrevo com os pronomes no masculino porque ainda assim me exige a norma culta, muito embora saiba que em geral se tratem mais de mulheres, e de mulheres negras.

Sou grata aos que lutaram e lutam pela existência (e resistência) do Estado Democrático de Direito, do SUS, do ensino público superior gratuito e de excelência, de serviços públicos não precarizados e de políticas públicas inclusivas e reparadoras de injustiças sociais e históricas.

Mesmo de uma posição de relativo privilégio, é impossível passar ilesa pelos últimos anos e pela aparente distopia que trouxeram consigo. Obrigada aos familiares e amigos que, mesmo fisicamente distantes, sempre estiveram muito presentes e me ajudaram a manter a sanidade. Agradeço em especial aos meus pais e ao meu amor por todo o suporte, carinho e paciência.

Agradeço aos Professores que contribuem com o Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, sobretudo àqueles com quem tive a oportunidade de cursar algumas disciplinas, sempre muito generosos e atenciosos; aos colegas de curso, por toda colaboração e convívio; e à Coordenação do Programa, que nunca mediu esforços para se manter presente nos pensamentos e memórias dos discentes. Na pessoa da Servidora Rayani Mozer Bissoli, agradeço também aos servidores da SUPG por toda a eficiência e dedicação.

Agradeço aos Professores César Augusto Tureta de Moraes e Rubens de Araújo Amaro por prontamente aceitarem o convite para composição da banca e por todas as considerações e contribuições feitas na Qualificação; e ao Professor Alexandre Reis Rosa, de quem tive a sorte de ser orientanda neste período tão turbulento. Agradeço tanto pelo conhecimento compartilhado quanto pela sensibilidade durante todo o processo.

Por fim, agradeço à Câmara Municipal de Vitória por me inspirar a pesquisar sobre trabalho flexível no setor público.

Cansados daquele delírio hermenêutico, os trabalhadores repudiaram as autoridades de Macondo e subiram com as suas queixas aos tribunais supremos. Foi lá que os ilusionistas do direito demonstraram que as declarações careciam de toda validade, simplesmente porque a companhia bananeira não tinha, nem tinha tido nunca nem teria jamais, trabalhadores a seu serviço, mas sim que os recrutava ocasionalmente e em caráter temporário. De modo que se dissolveu a patranha do presunto de Virgínia, das pílulas milagrosas e dos reservados natalinos, e se estabeleceu por sentença do tribunal, e se proclamou em decretos solenes, a inexistência dos trabalhadores.

Gabriel García Márquez (1967)

RESUMO

CAMPOS, Simone Valadares. **Aspectos jurídicos e estratégicos do trabalho flexível no serviço público**. 2021. 115 f. (Dissertação) Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP). Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória/ES, 2021.

As novas conformações fáticas e teóricas demandam uma atualização das práticas e da mentalidade de gestores, servidores públicos e órgãos de controle, a fim de se modernizar o modelo burocrático, sem, contudo, fragilizá-lo. O trabalho flexível não precarizado e com foco no trabalhador é uma ferramenta de gestão de resultados que promove qualidade de vida no trabalho e aumenta os níveis de satisfação e de produtividade, ao mesmo tempo em que reduz os custos financeiro, ambiental, de vida e físico-emocional envolvidos, com benefícios diretos para a coletividade e para os profissionais envolvidos. O problema que se impõe é se a flexibilização é estratégia compatível com os ditames do interesse público e com a legislação vigente, passível de ser implementada nas suas mais diversas formatações no serviço público mesmo diante da ausência de regulamentação legal específica. O objetivo principal deste estudo é analisar a viabilidade de se implementar e difundir o trabalho flexível como instrumento de gestão estratégica de pessoas com foco no resultado na Administração Pública nacional. Foram utilizadas como aporte contribuições de estudiosos dos campos do Direito, da Teoria das Organizações, das Ciências Sociais e da Prática Baseada em Evidência. Quanto aos métodos e procedimentos, tratou-se de pesquisa bibliográfica com análise de dados da legislação de Direito Público em vigência no Brasil concernente ao tema, aliada a revisão sistemática de literatura, em que, com base no índice SCImago Journal Rank (SJR), foram identificadas as cem revistas especializadas em gestão estratégica mais prestigiadas do mundo, para, então, pesquisar em suas edições o que se escreveu nos últimos dez anos a respeito do trabalho flexível, com vistas a verificar novas modalidades passíveis de serem incorporadas pela Administração Pública. Quanto aos resultados, buscou-se demonstrar que na literatura científica em geral há mais evidências de vantagens do que de desvantagens no uso da ferramenta, e que estas costumam relacionar-se com percepção ou falta de familiaridade; há normas gerais e disposição constitucional expressa 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 isso é uma escolha de gestão; 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 o respeito ao interesse público. Como produto técnico foi elaborado um relatório técnico conclusivo acerca da possibilidade da implantação, mesmo sem a edição de legislação em sentido amplo específica sobre o tema, das mais diversas formas de trabalho flexível 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. Gestão baseada em evidências.

ABSTRACT

CAMPOS, Simone Valadares. **Legal Aspects of Flexible Work and Strategic Management in the Brazilian Public Sector**. 2021. 115p. (Dissertation) Postgraduate Program in Public Management (PPGGP). Center for Legal and Economic Sciences (CCJE) – Federal University of Espírito Santo, Vitória/ES, 2021.

It is desirable that public managers, public employees and accountability and compliance agencies keep up with new technologies and scientific researches in order to modernize without jeopardizing the Bureaucratic Model. An employee-driven and non-precarious flexible work is a strategy of results-based management that increases quality of life at work and levels of job satisfaction and productivity, while reducing economic, environmental and physical-emotional burdens. Therefore, it has as outcomes directly benefits for both community and professionals involved. The problem is whether flexible work can be adopted in the Brazilian public sector even when there is not a law in order to rule this matter. The main objective is to analyse whether flexible work is already fully and unrestrictedly allowed by Brazilian Federal Laws and Regulations regarding public sector and public employees. In theoretical terms, there are contributions from scholars in the fields of Law, Management and Organizational Science, Social Science and Evidence-Based Practice. As for the methods and procedures, it is performed a bibliographic research with data analysis of Brazilian Federal Laws and Regulations regarding the public sector and public employees. Furthermore, there is a systematic review of flexible working literature in the last ten years. As for the results, scientific evidence shows that in general benefits are more frequent than disadvantages; the latter are related to perception and lack of familiarity; Brazilian Federal Laws and Regulations regarding public sector and public employees provide the authorization needed for flexible working, although it is crucial an efficiency control method; it is possible to provide that by i-deals, bundles of flexible arrangements and supervisor-worker agreements. Concerning those matters, this study suggests a conclusive technical report regarding fully and unrestrictedly possibilities of flexible work as a management strategy in the Brazilian public sector.

Keywords: Flexible Work. Public Management. Public Employees. Strategy and Management. Evidence-based Management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Representação cartográfica	63
Figura 2 – Mapa Estratégico relacionado com os ODSs da Agenda 2030	86

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de publicações ao longo dos anos	60
Gráfico 2 – Palavras-chave diretamente relacionadas à nomenclatura.....	61
Gráfico 3 – Espécies de trabalho flexível citadas	71

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resultado preliminar da busca e periódicos excluídos	58
Quadro 2 – Diagrama quantitativo da revisão sistemática (inclusão e exclusão de artigos)	59
Quadro 3 – Estudos a partir de pesquisas prévias	62
Quadro 4 – Artigos e localidades.....	64
Quadro 5 – Espécies estudadas e vantagens observadas.....	81
Quadro 6 – Espécies estudadas e desvantagens observadas	83
Quadro 7 – Resumo das possibilidades e desafios para implantação imediata do trabalho flexível	92

LISTA DE SIGLAS

CGO – Conhecimento em Gestão e Organização

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

EUA – Estados Unidos da América

FWAs – Flexible Work Arrangements

GESPÚBLICA – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial da Saúde

PAD – Processo administrativo disciplinar

PMV – Prefeitura Municipal de Vitória

QVT – Qualidade de vida no trabalho

SJR – SCImago Journal Rank

STF – Supremo Tribunal Federal

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TIC – Tecnologias da informação e comunicação

UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

SUMÁRIO

1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	13
1.1	INTRODUÇÃO E TEMPORALIDADES	13
1.2	TEMA E JUSTIFICATIVA	16
1.3	O PROBLEMA.....	19
1.4	OBJETIVOS	19
1.5	PRODUTO TÉCNICO ELABORADO	20
1.6	DELIMITAÇÃO.....	20
1.7	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	21
2	SOBRE O TRABALHO FLEXÍVEL.....	23
2.1	DEFINIÇÕES PRELIMINARES.....	23
2.2	FLEXÍVEL PARA QUEM?	23
2.3	DESDOBRAMENTOS ESPERADOS (e por que a precarização não deve ser um deles) ...	25
2.4	O SERVIDOR PÚBLICO ESTATUTÁRIO	27
2.5	O ANACRONISMO NÃO É DO INTERESSE PÚBLICO	29
2.6	AS REALIDADES IMPOSTAS (E EXPOSTAS) PELA PANDEMIA	34
2.7	UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA PARA GESTORES, SERVIDORES GERIDOS E ÓRGÃOS DE CONTROLE.....	36
2.8	DO PONTO DE VISTA LEGAL.....	43
2.9	POR UMA GESTÃO BASEADA EM EVIDÊNCIAS.....	48
3	MÉTODOS E PROCEDIMENTOS	52
3.1	ABORDAGENS, TIPOS E INSTRUMENTOS DE PESQUISA.....	52
3.2	COLETA DE DADOS	54
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	60
4.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DOS DADOS.....	60
4.2	FORMATAÇÕES E VIABILIDADE.....	70
4.2.1	Quanto ao local.....	72
4.2.2	Quanto ao tempo	73
4.2.3	Outras formatações.....	75
4.2.4	Formas personalizadas e combinadas (<i>i-deals</i> e <i>bundles</i>).....	77
4.3	VANTAGENS, DESVANTAGENS E PERCEPÇÕES.....	80
4.4	NECESSIDADE DE SUPORTE PARA E DO GESTOR	84
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS, LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	93
	REFERÊNCIAS	100
	APÊNDICE A – Referências dos artigos que compõem a revisão sistemática.....	113
	APÊNDICE B – Termo de entrega do PPT e protocolo de recebimento	114

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1.1 INTRODUÇÃO E TEMPORALIDADES

Diante das características intrínsecas ao Estado Democrático de Direito, as novas conformações fáticas e teóricas ensejam novas formas de atuação da Administração Pública, o que torna inevitável a modernização do próprio regime jurídico-administrativo, com destaque para a Dignidade da Pessoa Humana e para o princípio republicano. A partir de um processo de constitucionalização do Direito Administrativo e de humanização de seus contornos, passa-se do tradicional “axioma” da supremacia do interesse público para o constitucionalizado parâmetro da ponderação de interesses, haja vista o centro do debate jurídico-administrativo ter sido (ou estar sendo) deslocado do Estado para a pessoa humana (CRISTÓVAM, 2015).

Esse cenário alinha-se a uma nova perspectiva da Administração Pública, cujas raízes remontam ao final da década de 1960 e ao Decreto-Lei 200/1967, que simboliza o esgotamento do chamado modelo burocrático e a instituição de uma racionalidade administrativa. Dessa feita, muito embora o princípio da eficiência tenha se tornado expresso no texto constitucional apenas no final da década de 1990, ele serve (ou deveria servir) como parâmetro já há muitas décadas.

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 adequado de descanso apresentam um rendimento maior (BARROS, 2017).

O capital humano é um dos insumos-chave para a produtividade das organizações, pois reflete na qualidade e na quantidade dos bens e serviços por elas ofertados (FERNANDES, 1996), de modo que da adequada gestão de recursos humanos advêm desdobramentos positivos significativos na performance, como confirmam estudos realizados ao longo das últimas décadas (e.g. POSTHUMA; MASIMOVA; CAMPION, 2013; JACKSON; SCHULER, 2014).

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, ou seja, na excelência de atendimento ao cidadão-cliente:

Constituem ideias centrais da Nova Gestão pública um Estado administrativo ao estilo da iniciativa privada; contratos de gestão entre unidades; avaliação de desempenho; ênfase em resultados; redução do poder da burocracia; focalização na eficiência; busca de mecanismos regulatórios; introdução sistemática de conceitos de produtividade; flexibilidade; competitividade administrada; participação dos agentes sociais e controle dos resultados; foco no cidadão, orçamento e avaliação por resultados e performance; fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia; descentralização na formulação e execução de políticas e por fim maior autonomia às unidades executoras (ARAÚJO, 2010, p. 145).

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 de 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. Segundo Soviensi e Stigar (2008, p. 58):

Para que haja sucesso na empresa, é preciso que os objetivos da gestão estratégica de pessoas estejam claros e definidos. O que vai garantir a qualidade nas ações desenvolvidas é a motivação dos colaboradores. Desenvolver e estimular a qualidade de vida vem sendo um dos grandes desafios da atualidade em várias instituições e também nas próprias pessoas, visando além da produtividade, o bem estar social que a pessoa merece.

Por se tratar de conceito multifacetado, que sugere múltiplas definições, a chamada “qualidade de vida” tem sido alvo de imprecisão teórico-metodológica, o que dificulta o estudo acadêmico do tema e a aplicação do conhecimento produzido (PEREIRA; TEIXEIRA; SANTOS, 2012). No entanto, conforme demonstrado por Ferro (2012), uma série de modelos e questionários com características psicométricas satisfatórias tem sistematizado seu estudo e mitigado a subjetividade envolvida na

aferição empírica do conceito. Não obstante, termos como saúde, bem-estar, estilo de vida e motivação são constantemente citados ao se tratar do assunto.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) publicou duas edições de um glossário para a promoção da saúde, em 1986 e 1998, para facilitar a compreensão, a comunicação e a cooperação nos níveis local, regional, nacional e global (SMITH; TANG; NUTBEAM, 2006). Em sua última versão disponível, o glossário da OMS (1998) também reconhece qualidade de vida como conceito amplamente variável, que incorpora de forma complexa a saúde física, o estado psicológico, o nível de independência, as relações sociais e as crenças do indivíduo, bem como a sua relação com as características marcantes do meio em que está inserido (percepção do indivíduo em relação aos seus objetivos, expectativas, normas e preocupações perante o contexto do sistema cultural e valorativo em que ele vive).

No campo profissional cabe a mesma análise descrita acima, o que culmina no conceito de qualidade de vida no trabalho (QVT), o qual, para Limongi-França e Rodrigues (2005), além das condições oferecidas e do bem-estar, engloba a garantia da saúde e da segurança física, mental e social do trabalhador, e contribui para a redução de índices de rotatividade e absenteísmo decorrentes de seus problemas pessoais (a exemplo de saúde, baixa motivação e estresse), que interferem nas relações internas (empregado-empregado) e externas (empregado-cliente) no ambiente de trabalho.

Como já salientado, há uma dissonância na conceituação de QVT; não obstante, em estudo realizado por Fernandes (1996) na literatura sobre o tema nas décadas de 1970 e 1980, observou-se uma constância na convergência de interesses entre empregador e empregado: na manutenção ou aumento da satisfação deste e na melhoria da produtividade da organização, por parte daquele. No mesmo sentido, pesquisas realizadas nas últimas décadas apontam a correlação entre qualidade de vida no trabalho e produtividade, competências gerenciais e integração social (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).

1.2 TEMA E JUSTIFICATIVA

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.

Nesse sentido, Marques (2012, p. 12) pondera que:

[...] os simpatizantes da causa creem que a flexibilização de carga horária pode trazer muitos benefícios aos servidores além de simplesmente haver mais tempo disponível para o lazer e o descanso. Acredita-se que a flexibilização da carga horária traz maior qualidade de vida, qualidade de vida no trabalho e motivação do servidor.

Campos e Pires (2014, p. 7) também alertam para o fato de que:

A flexibilização do horário de trabalho é instrumento que pode ser útil para o aumento da satisfação do servidor, mas ela precisa ser atrelada a algum

outro instrumento que possa garantir que a prestação de serviços continuará satisfatória ou melhorará. A busca com esta inovação é de satisfação mútua, produzindo melhores entregas à sociedade.

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. Ademais, como desdobramentos vantajosos para a coletividade para além do dia a dia da organização, vislumbram-se menor demanda por transporte público e menores índices de congestionamentos no trânsito e de dispêndio de combustíveis fósseis, assim como redução do consumo energético em horários de pico nos centros urbanos.

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. 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 as obras que analisaram de forma não aprofundada o tema, 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.

Além disso, há ensaios que tangenciam o assunto, tratando de perspectivas e de consequências voltadas ao teletrabalho, ferramenta já bastante difundida sobretudo na esfera pública federal, e cujas justificativas e vantagens em muito coincidem com as que sustentam as mais diversas formas de flexibilização, uma vez que, como será sustentado à frente, aquele é uma das espécies desta. Como exemplos, Tremblay (2002) realizou estudo com teletrabalhadores dos setores público e privado em diferentes países, em que se constatou que o verdadeiro limite para uma adoção ainda maior do modelo reside não na sua aceitação perante os profissionais envolvidos, a qual é bastante ampla, mas sim em algumas barreiras tecnológicas ainda existentes, que, no entanto, tendem a se dissipar no curto prazo – e, em verdade, em muito já se dissiparam nessas duas décadas que sucederam a referida publicação. 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.

Do mesmo modo, há estudos bastante robustos acerca de qualidade de vida no trabalho, com pesquisas que citam o tema flexibilização de forma induzida ou espontânea. Alfenas e Ruiz (2015), por exemplo, compilaram as publicações lançadas entre 2007 e 2013 que abordaram especificamente a QVT na Administração Pública brasileira, verificando que as pesquisas sobre esse objeto têm predominância de abordagem quantitativa e objetivos exploratórios e descritivos, com grande concentração (50%) na Região Sudeste, sem que, contudo, tenha sido localizado algum estudo no Espírito Santo. Não obstante, Avanci (2018) posteriormente realizou levantamento acerca do assunto junto a servidores do Instituto Federal do Espírito Santo distribuídos por todo o estado, no qual se verificou que há diferenças significativas na percepção de QVT considerando as variáveis gênero, carreira, tempo de atuação e unidade de trabalho.

1.3 O PROBLEMA

Quanto ao escopo específico desta pesquisa, a publicação que mais se aproximou foi realizada em 2014 e consiste em análise sumária com quinze páginas de conteúdo dissertativo, o que evidencia a relevância e a necessidade de se explorar o tema. Nesse estudo de caso, que, uma vez mais, associa a flexibilização apenas à possibilidade de diminuição de carga horária trabalhada, Gerba (2014) debruça-se especificamente sobre a legalidade, perante os princípios da eficiência e da eficácia, da redução da jornada de servidores com função técnico-administrativa no âmbito de instituições federais de ensino.

Diante do exposto, delineiam-se as seguintes questões acerca da viabilidade do aprofundamento das experiências com o **trabalho flexível no serviço público**: (1) Segundo a literatura científica, o trabalho flexível é compatível com os ditames do interesse público e com a legislação vigente? (2) Existem evidências de que ele pode ser implementado nas suas mais diversas formatações na Administração Pública mesmo diante da ausência de regulamentação legal específica?

1.4 OBJETIVOS

Para responder às perguntas formuladas anteriormente, a presente pesquisa tem como objetivo:

- Analisar a viabilidade da implementação e difusão do trabalho flexível no serviço público como instrumento de gestão estratégica de pessoas com foco no resultado.

Por conseguinte, surgem como objetivos específicos:

- Verificar a legalidade do trabalho flexível sem prejuízo da remuneração no serviço público mesmo diante da inexistência de legislação permissiva específica regulamentando o tema;

- Identificar práticas bem sucedidas de trabalho flexível adotadas ao redor do

mundo, avaliando a possibilidade de sua implementação no serviço público brasileiro;

1.5 PRODUTO TÉCNICO ELABORADO

A partir da análise dos dados obtidos confrontada com a legislação nacional vigente, foi elaborado um Relatório Técnico Conclusivo acerca da possibilidade de se adotar e difundir o trabalho flexível no serviço público como um instrumento de gestão estratégica de pessoas com foco no resultado. Nele são apontadas as normas gerais que poderiam autorizar a Administração Pública a implementar a ferramenta mesmo sem a edição de legislação em sentido amplo específica sobre o tema.

Também integram o relatório sugestões de abordagem e de uso da ferramenta, bem como estratégias para atrelá-la a índices objetivos de produtividade ou eficiência, a exemplo da pactuação de resultados, com vistas a promover o interesse público e facilitar a prestação de contas (*accountability*) perante órgãos de controle e sociedade. Assim, objetiva-se oferecer aos gestores e chefias de qualquer órgão ou setor da Administração Pública (esferas federal, estadual e municipal) uma forma de conhecer, formatar e implementar o trabalho flexível de acordo com as necessidades e com a realidade em que se inserem.

O produto técnico elaborado apresenta aderência à Linha de Pesquisa 1 do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo, qual seja, Política, Planejamento e Governança Pública, e, dentro dela, ao Projeto Estruturante 2 – Governança e gestão no setor público.

1.6 DELIMITAÇÃO

Do prisma jurídico, por óbvio é imperioso analisar toda a legislação vigente no Brasil concernente ao tema, a fim de se apontar normas gerais que autorizam o trabalho flexível de servidores públicos nas suas mais diversas possibilidades.

Já no que tange ao levantamento de novas formatações de trabalho flexível passíveis de serem incorporadas ao serviço público, convém estabelecer um limite temporal mais restrito com vistas a refinar previamente os dados a serem tratados. Isso porque, muito embora formas inovadoras e engenhosas sejam muito bem-vindas, via de regra aquelas consagradas pela prática o são justamente porque apresentam os maiores índices de aceitação, de viabilidade de implantação e de proveito para os atores envolvidos, de modo que tendem a se perpetuar ao longo do tempo, por mais que sofram adaptações impostas pelo empirismo ou propiciadas por evoluções tecnológicas. Nesse sentido, formatos pouco proveitosos costumam ser abandonados com o passar dos anos, enquanto outros, mais vantajosos, consolidam-se e são adotados em larga escala ao longo de décadas.

Ao mesmo tempo, a velocidade exponencial de aprimoramento e desenvolvimento das chamadas novas tecnologias da informação e comunicação (TIC) testemunhada no presente século tem o condão de, também em ritmo intenso, tornar obsoletas soluções ainda há pouco pertinentes, bem como de oferecer novas perspectivas para a superação de modelos e questões até então tidos como intransponíveis. Por tais motivos, foram consideradas publicações da última década, do ano de 2011 até janeiro de 2021.

Ademais, com base no índice *SCImago Journal Rank (SJR)*, foram identificadas as 100 revistas especializadas em gestão estratégica mais prestigiadas do mundo, para, então, pesquisar em suas edições o que se escreveu nos últimos 10 anos a respeito do trabalho flexível e das suas diferentes formatações.

1.7 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O capítulo que segue visa a situar o leitor acerca do tema central desta dissertação, o trabalho flexível não precarizado. Primeiro, são abordados aspectos mais gerais como definição, diferenciação de conceitos e de abordagens, e seus desdobramentos. 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. Esse capítulo 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.

Na sequência, discorre-se sobre os métodos e procedimentos empregados na pesquisa, com destaque para a revisão sistemática, com exposição dos critérios e passo a passo empregados.

Passa-se, então, à análise detalhada e contextualizada dos dados, a fim de identificar espécies, vantagens e desvantagens do trabalho flexível verificadas nos artigos. Nessas discussões, traçam-se paralelos com a gestão pública brasileira e avalia-se a adequação ao serviço público de formatações e estratégias trazidas pelos autores, em particular de modelos negociados, personalizáveis e com combinações de espécies.

Por último, são feitas as considerações finais, com comentários acerca das limitações e recomendações para estudos futuros.

2 SOBRE O TRABALHO FLEXÍVEL

2.1 DEFINIÇÕES PRELIMINARES

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. Do mesmo modo, persiste uma desarmonia entre o que é produzido e consumido sobre o ambiente corporativo ou organizacional por profissionais que atuam na área e por acadêmicos que pesquisam essa área, o que também contribui para essa falta de unidade e sistematização, conforme disposto por Briner e Denyer (2012) e por Rynes e Bartunek (2017).

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, segundo apontam Kelliher e 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.

2.2 FLEXÍVEL PARA QUEM?

Outro 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 empregador¹. 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.

¹ Observa-se na literatura anglófona os termos *employee-* e *employer-driven*; *flexibility for* e *of employees*; e ainda *demand-* e *supply-driven*.

2.3 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 2017². 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. Com opinião bastante contundente sobre o assunto, Antunes assevera que:

Na empresa “moderna”, o trabalho que os capitais exigem é aquele mais *flexível* possível: sem jornadas pré-determinadas, sem espaço laboral definido, sem remuneração fixa, sem direitos, nem mesmo o de organização sindical. Até o sistema de “metas” é flexível: as do dia seguinte devem ser sempre maiores do que aquelas obtidas no dia anterior. [...] Ou ainda o chamado *teletrabalho* e/ou *home office*, que se utiliza de outros espaços fora da empresa, como o ambiente doméstico, para realizar suas atividades laborativas. Isso pode trazer vantagens, como economia de tempo em deslocamentos, permitindo uma melhor divisão entre trabalho produtivo e reprodutivo, dentre outros pontos positivos. Mas com frequência é, também, uma porta de entrada para a eliminação dos direitos do trabalho e da seguridade social paga pelas empresas [...]. Contra a rigidez vigente nas fábricas da era do automóvel, durante o longo século XX, nas últimas décadas os capitais vêm impondo sua trípole destrutiva em relação ao trabalho: a *terceirização*, a *informalidade* e a *flexibilidade* se tornaram partes inseparáveis do léxico da empresa corporativa (ANTUNES, 2018, p. 36-37, grifo do autor).

O autor adverte, ainda, 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

² Uma das vozes mais críticas a esse processo, o Desembargador do Trabalho e acadêmico Souto Maior (2017) entende que, diante do sistema jurídico brasileiro, constitucionalmente orientado, muitas dessas novas disposições legais não deveriam prevalecer: “Não se concebe, pois, dentro do modelo jurídico atual, como, ademais, nunca se concebeu, que uma empresa se constitua apenas para a finalidade de locar força de trabalho”.

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 autores³ que se dedicam mais especificamente ao setor privado mostram-se céticos quanto à possibilidade de o trabalho flexível

³ Cf., por todos, ZEYTINOGLU; COOKE; MANN, 2009.

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 autores⁴, 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 (ZEYTINOGLU; COOKE; MANN, 2009)⁵. Iniciativas semelhantes também são registradas no Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Países Baixos, França, Alemanha e Estados Unidos (KELLIHER; MENEZES, 2019).

2.4 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 doravante 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

⁴ Cf., por todos, KELLIHER; MENEZES, 2019.

⁵ Curiosamente, no entanto, em seu estudo quantitativo os autores chegam à conclusão de que, no universo por eles investigado, homens são os que mais se utilizam e beneficiam do trabalho flexível.

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.

Destarte, 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:

[...] 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. Na verdade, guardam em muitos pontos grande semelhança com os empregados das empresas privadas: tanto estes como os servidores públicos emprestam sua força de trabalho em troca de uma retribuição pecuniária, comumente por períodos mensais. Ambos são trabalhadores em sentido lato: executam suas tarefas em prol do empregador (público ou privado) e percebem, ao final do mês, sua remuneração (vencimentos, para os servidores, e salário, para os trabalhadores privados) (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). Dessa feita, por representarem instrumentos da atuação estatal em prol dos interesses da coletividade, é mister que seu vínculo jurídico com a Administração, para além de atender apenas a interesses empregatícios, permita 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 amiúde as buscaram 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 puzantes 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).

Parte-se da hipótese de que a flexibilização do trabalho, ferramenta de gestão estratégica ainda pouco estudada e difundida na esfera pública, possibilita concomitantemente a redução de custos, o aumento da produtividade e a promoção de qualidade de vida no trabalho, conciliando o interesse público com os interesses privados dos servidores.

2.5 O ANACRONISMO NÃO É DO INTERESSE PÚBLICO

Como bem demonstram Kelliher e Menezes (2019) em compilação sobre o tema, os primeiros levantamentos acerca da flexibilização remontam aos idos de 1970. 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).

Nesse sentido, 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, urge 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, p. 56). Com efeito, espera-se que a gestão estratégica de 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. Ferramentas como avaliação de desempenho, programas de capacitação continuada e teletrabalho já se encontram em grande medida difundidas na Administração Pública, com destaque para os órgãos federais, inclusive com suporte de legislação específica regulamentando os temas.

Ressalte-se que não se trata aqui de levemente advogar pelo simples ocaso ou substituição do modelo burocrático; ao contrário: precisamente, como se verá, por se sustentar que o primado do interesse público sobre o particular e a isonomia entre todos os cidadãos constituem ideias centrais de uma ordem republicana e democrática (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003, p. 48) é que se defende a manutenção do supracitado paradigma, porém de forma aprimorada:

Legalidade, impessoalidade, regras formais e universais são princípios que normativamente devem orientar não só a ação dos funcionários quando executam as funções do Estado, mas igualmente a estruturação das carreiras públicas, ou seja, os processos de recrutamento, promoção, avaliação e controle dos atos e omissões dos membros do aparato estatal. Em outras palavras, o modelo burocrático de administração contém os princípios fundamentais do Estado de Direito, indispensáveis ao ordenamento democrático dos aparatos administrativos (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003, p. 48).

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 hodiernas 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).

Como visto, no entanto, mesmo os que ainda defendem o modelo burocrático, a exemplo de Azevedo e Loureiro (2003), entendem que ele deve ser atualizado – ou, nas palavras dos autores, 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* (ABERBACK; PUTNAM; ROCKMAN, 1981).

Nesse diapasão, há um realce das chamadas Pedras de toque do Direito Administrativo⁶, quais sejam supremacia e 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

⁶ Trata-se de expressão clássica da doutrina jurídica pátria, cunhada por Celso Antônio Bandeira de Mello para abordar os dois princípios basilares do Direito Administrativo. Cf. MELLO, 2009.

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.

Neste ponto cabe a ressalva de que há um movimento que questiona a supremacia do interesse público entre os juristas brasileiros, que o afasta de eventuais pretensões arbitrárias que seu nome poderia fazer supor e o aproxima de noções de proporcionalidade, em consonância, no entanto, com o que se defende nesta dissertação, ao demonstrar:

[...] a inconsistência teórica do dito princípio da supremacia do interesse público sobre o particular com uma sistemática constitucional cidadã, comprometida com a proteção e promoção dos direitos individuais de maneira ponderada e compatível com a realização das necessidades e aspirações da coletividade como um todo. Para o alcance de tal desiderato, o direito administrativo não tem mais como ser explicado a partir de um postulado de supremacia, mas de proporcionalidade (BINENBOJM, 2005, p. 124).

Frise-se, de todo modo, que se trata 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). Constitui, desta feita, fundamento e limite do poder estatal, pois simultaneamente outorga às autoridades públicas competências mais alargadas e consubstancia um freio a dito poder (HACHEM, 2011). Nisto, contudo, reside tanto o seu maior trunfo quanto a sua maior vulnerabilidade, na medida em que ao mesmo tempo em que instrumentaliza a sua própria aplicação e viabiliza a sua concretização, também abre margem para resguardar posições autoritárias e menos nobres, “abusos e arbitrariedades praticadas pelos administradores” (MARINELA, 2016, p. 84), ao justificar, paradoxalmente, atos incompatíveis com a ordem democrática (ABREU E SILVA, 2012).

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 arcabouço axiológico do ordenamento jurídico posto, formado por normas expressas e implícitas em seu texto. 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 quiçá 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. Em verdade,

[...] é tão necessário quanto possível flexibilizar e aperfeiçoar processos por meio de soluções inteligentes e criativas, que, simultaneamente, os tornem mais eficientes e concretizem os princípios burocráticos, evitando que valores fundamentais da democracia sejam sacrificados (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003, p. 57).

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.

2.6 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 evidenciarão⁷. Some-se a isso o acúmulo de tarefas domésticas antes talvez desempenhadas por outras pessoas, 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

⁷ Nesse sentido, ainda em maio a Organização das Nações Unidas (2020) divulgou um relatório com resumo de políticas sobre COVID-19 e saúde mental, com indicativo, por exemplo, de que já se constataria o aumento dos sintomas de depressão e de ansiedade em vários países.

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, o que, decerto, será objeto de estudos vindouros, possivelmente inclusive com desdobramentos acerca de práticas que poderiam ser enquadradas como assédio moral sem maiores obstáculos⁸.

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 fatores⁹. A pandemia também incrementou a precarização, como apontam ensaios preliminares sobre repercussões no Direito do Trabalho¹⁰, 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

⁸ Há matérias jornalísticas que abordam o assunto, ainda que de forma incipiente. Como exemplo, cf. PANDEMIA desmistifica home office e revela efeitos negativos de trabalhar em casa. **France Médias Monde**, Paris, 17 jun. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2020/06/17/pandemia-desmistifica-home-office-e-revela-efeitos-negativos-de-trabalhar-em-casa.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

⁹ Com efeito, em editorial em consonância com o recém-publicado *Global Burden of Diseases, Injuries, and Risk Factors Study 2019* (Estudo de Carga Global de Doenças, Lesões e Fatores de Risco 2019, em tradução livre), o editor-chefe da revista científica sobre medicina *The Lancet*, Richard Horton (2020), defende que em verdade o surto que a humanidade atravessa em 2020 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. 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).

¹⁰ Por todos, cf. BELMONTE, Alexandre A.; MARTINEZ, Luciano; MARANHÃO, Ney (Coord.). **Direito do Trabalho na crise da COVID-19**. Salvador: JusPODIVM, 2020.

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 coronavírus¹¹. Também no setor público há dados que corroboram a manutenção ou mesmo o aumento da produtividade no período¹². 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.

2.7 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,

¹¹ Gestores de grandes empresas como Ambev, Johnson & Johnson, Stefanini e TopDesk já se pronunciaram sobre expandir as práticas de trabalho flexível devido a um aumento de produtividade e de engajamento da equipe observado no período. No mesmo sentido, durante o curso da pandemia já foram divulgadas pesquisas internas de empresas de relevo apontando que seus funcionários gostariam de manter seu trabalho flexibilizado após a liberação para retorno aos escritórios. Por todos, cf. 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.

¹² Como exemplo, pode-se citar o levantamento realizado pelo TRT/ES e disponibilizado em tempo real em seu portal na internet de todos os atos administrativos e judiciais realizados desde 18/03/2020, quando o referido órgão suspendeu suas atividades presenciais devido à pandemia. Cf. 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 jul. 2020.

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, por mais etéreo que este conceito seja, baseia-se em grande medida nas diretrizes traçadas pela gestão e por sua visão de eficiência administrativa. Da mesma forma, o Direito – quer positivado em leis, quer auferido diariamente nos tribunais – é uma construção social, fruto das inter-relações entre os mais diversos grupos da sociedade na luta por troféus em seus respectivos campos ou, em uma palavra, na luta pelo poder¹³. Diante disso, delineia-se um movimento dialético em que os comportamentos sociais, por mais que passem pelo filtro do “Legislador” – entendido como as autoridades públicas competentes –, influenciam na confecção das leis (tese); as quais, por sua vez, a depender do seu maior ou menor grau de eficácia social, contribuem para moldar esses mesmos comportamentos (antítese); e, por fim, na aplicação das leis pelo Estado-Juiz não raro há uma resignificação do texto legal e de seus institutos, sob a justificativa de se atender ao interesse público ou a imperativos (ainda que vagos) de razoabilidade e proporcionalidade (síntese).

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.

¹³ Para uma melhor compreensão dessa dinâmica, bem como de conceitos como campo e *habitus*, cf. a obra de Pierre Bourdieu, em especial: BOURDIEU, Pierre. **A Distinção**: crítica social do julgamento. Porto Alegre: Ed. Zouk, 2007; e _____. O Poder Simbólico. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2000.

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, o que será tratado mais à frente.

Tal alteração comportamental perpassa uma mudança de pensamento e de atitude de órgãos de controle, de gestores e de servidores geridos, assim como demanda que se modifique a imagem nem sempre positiva a estes associada, num processo de aprendizagem e adaptação organizacional. Mesmo no ambiente corporativo ainda impera uma pecha que associa flexibilidade no trabalho a falta de controle e de foco, procrastinação e baixa produtividade, como se o trabalhador não tivesse disciplina ou maturidade suficientes para cumprir com as suas obrigações quando afastado da vigilância constante de seus colegas e de sua chefia, talvez numa espécie de herança da estrutura pan-óptica concebida por Bentham no séc. XVIII para penitenciárias, mas cujo conceito, conforme lições de Foucault (1987), foi transposto para outros espaços sociais, a exemplo de escolas e fábricas¹⁴.

Essa estigmatização é ainda mais acentuada no que concerne ao serviço público, já que a sua legitimidade decorre primordialmente da sua percepção perante a coletividade, seu principal *stakeholder*. As decisões internas de gestão de empresas privadas não sofrem, em geral, significativa influência da opinião pública, pois sequer são de seu interesse, a não ser em casos-limite, a exemplo de cometimento de crimes ou de outros comportamentos julgados como imorais – e, ainda assim,

¹⁴ Críticas à parte, uma das modalidades de trabalho flexível – e, não por acaso, a mais difundida e aceita – em verdade tem seus mecanismos de poder e vigilância reforçados, dadas as novas tecnologias da informação e comunicação (TIC). Assim, um teletrabalho desregulamentado, em que a chefia se faz onipresente (visível, mas inverificável) através de internet e dispositivos móveis de comunicação, pode gerar demandas em volume e frequência excessivos e em horários inconvenientes, numa configuração perniciosa para a saúde mental do trabalhador, e num cenário de causar inveja ao Grande Irmão da distopia de Orwell (2009) – afinal, se o trabalhador está “à disposição” em casa, ele potencialmente estaria em tempo real e integral disponível para a execução de tarefas, inclusive gerando uma expectativa de redução do tempo de resposta, como aduzem Kelliher e Menezes (2019).

notadamente quando ganham repercussão e cobertura midiática. Do contrário, práticas inovadoras de gestão que conferem mais liberdade e ambientes mais descontraídos aos empregados, como é o caso de muitas empresas de tecnologia do Vale do Silício, costumam ser elogiadas e cobiçadas socialmente, além de festejadas na imprensa (PEREIRA; FERRARI, 2013).

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 e “demonização” daqueles – reforçado, entre outros, por discursos de membros do Governo Federal inclusive em ocasiões oficiais, desmerecendo e pondo em cheque a reputação, a capacidade técnica e a própria razão de ser do serviço público¹⁵. 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

¹⁵ Como exemplo pode-se citar o Ministro da Economia Paulo Guedes, que, ao longo do primeiro semestre de 2020 em diferentes eventos de que participou, comparou os servidores públicos a saqueadores e a eles se referiu como “parasitas” e “inimigos”. Este último adjetivo foi proferido numa reunião ministerial, em que o economista afirmou, perante as câmeras e dezenas de membros do governo federal, que a suspensão de reajuste de servidores foi uma “[...] granada [colocada] no bolso do inimigo”. Sobre os episódios, cf. MENDES, Adriana. Sindilegis repudia declarações de Paulo Guedes. **SINDILEGIS**, Brasília, 24 maio 2020. Disponível em: <<http://sindilegis.org.br/sindilegis-repudia-declaracoes-de-paulo-guedes-o-brasil-merece-respeito/>>. Acesso em: 19 jul. 2020. Em que pese a leitura feita pelo Ministro da Economia e compartilhada levemente no imaginário coletivo, dados desta década demonstram que o Brasil mantém um funcionalismo público com metade do quantitativo médio dos países ditos desenvolvidos (BRASIL, 2016); que, na comparação entre cargos com atribuições similares nos setores público e privado, a remuneração é bastante semelhante; e que a grande massa de servidores ganha mensalmente menos de R\$2.700,00 em valor bruto, enquanto apenas uma pequena parcela de fato tem salários muito elevados em relação à média nacional (ROSSI; BUONO, 2020).

enfrentá-lo. Assim, não basta ser eficiente, mas é imperioso também *aparentar* sê-lo¹⁶.

De forma análoga, como já dito, é fundamental nessa marcha 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 precípuas, que decerto permitem que boas iniciativas de gestão sejam reconhecidas e incentivadas. Um caso emblemático que ilustra bem essa necessidade é o da redução da jornada sem diminuição dos vencimentos dos servidores técnico-administrativos da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) na década de 2010. Num primeiro momento vista com desconfiança e considerada irregular em alguns aspectos em relatório da Controladoria-Geral da União, que chegou a citar suposto prejuízo milionário para a autarquia, a inovação

¹⁶ Analisando um extremo, a partir das noções de sociedade do espetáculo e da racionalização limitada Wood Jr. (2000) desenvolveu o conceito de Organizações de Simbolismo Intensivo (OSI), nas quais “[...] a liderança é essencialmente um exercício de controle dos significados por meio da manipulação simbólica”, o que permite sua modificação no plano do discurso, sem que haja, em contrapartida, uma alteração de fato estrutural. Por mais que não seja este o caso ora em tela, são pertinentes seus ensinamentos: “O gerenciamento da impressão pode ser definido como a utilização, pelos atores, de estratégias de comunicação destinadas a influenciar a percepção e as interpretações da audiência. Como metodologia, ou conjunto de técnicas, o gerenciamento da impressão fundamenta-se na premissa de que a construção da imagem afeta a percepção das pessoas” (WOOD JR., 2000, p. 25).

foi objeto do Acórdão de Relação 4806/2019, proferido pela 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União, que apontou a experiência da UFES como de boa prática a ser avaliada e adotada pelas demais Instituições Federais de Ensino Superior:

1.9. Dar ciência à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC) e à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), para que, no âmbito de suas finalidades e de modo a contribuir com o aperfeiçoamento da gestão universitária, deem conhecimento a todas as Universidades da boa prática implementada na Ufes e que pode ser replicada nas demais Instituições Federais de Ensino Superior, consistente na disponibilização de página eletrônica (<http://flexibilizacaodejornada.ufes.br>) onde são divulgadas as informações relativas aos processos e procedimentos que tratam da flexibilização da jornada de trabalho (BRASIL, 2019).

Numa das soluções engendradas a partir de estudos e da regulamentação feita pela Comissão Permanente de Flexibilização de Jornada, criada para esse fim, a universidade identificou que havia um déficit no atendimento aos discentes, docentes, técnicos e público externo nas secretarias de cada curso, onde até então estava lotado apenas um técnico-administrativo com jornada diária de oito horas. Após a reformulação, esses servidores foram reunidos em secretarias unificadas com horário de funcionamento estendido, desde a manhã até a noite, extrapolando o horário comercial. Como resultado, a redução da jornada, por mais inusitado que pareça, proporcionou o aumento da janela de atendimento presencial e elevou o número de servidores disponíveis e encarregados de desempenhar tal função, otimizando e ampliando o serviço prestado. Além disso, por meio do supracitado endereço na internet, a UFES passou a oferecer à sociedade e aos órgãos de controle, de forma ágil e transparente, toda fundamentação e estrutura normativa e administrativa que gerem este processo, além de esclarecer dúvidas, apresentar a relação dos servidores que possuem flexibilização de jornada e disponibilizar os formulários necessários, entre outras informações e documentos.

Uma análise preliminar baseada no silogismo de que se o servidor público desempenha uma jornada reduzida ele necessariamente trabalha menos e presta um pior serviço à comunidade, diante dos estudos acerca de qualidade de vida no trabalho e da valorização dos profissionais, bem como dos resultados objetivamente auferidos após uma experiência empírica exitosa, é passível de ser completamente

superada, sobretudo se há uma vitrine pública para a divulgação das mudanças implementadas e desses bons índices de rendimento obtidos.

Aliando criatividade, um sistema de controle eficiente, QVT e foco no resultado da prestação dos serviços à comunidade acadêmica e ao público externo, a UFES não só superou uma crise de imagem que poderia ter evoluído para um profundo desgaste da instituição e reverteu uma possível cominação de multa pelos supostos prejuízos ao erário, como também rompeu paradigmas estabelecidos na interpretação de normas governamentais. Nesse sentido, ressalta-se a importância de se cuidar da imagem da instituição e de promovê-la, ainda mais no cenário hodierno de cortes de verbas e de veiculação de notícias falsas e desinformação por setores governamentais¹⁷, com o consequente questionamento pela sociedade civil da importância da ciência, das universidades públicas e do trabalho inestimável por elas desenvolvido de ensino, pesquisa e extensão.

Como exposto, as mesmas inovações foram avaliadas por dois órgãos de fiscalização que tiveram, no entanto, impressões e conclusões opostas, o que denota que o cerne da questão não reside propriamente no modelo adotado e tampouco na legislação vigente, mas sim na leitura e na percepção construídas por aqueles que detêm os instrumentos de repressão e controle. Isso 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 futuras¹⁸.

¹⁷ Para ilustrar a questão, os dois últimos Ministros da Educação empossados, Abraham Weintraub e Milton Ribeiro, afirmaram respectivamente que haveria “plantações de maconha” e “laboratórios de droga” nas universidades federais (RODRIGUES, 2019), e que nestas seria ensinado “sexo sem limites” (LORRAN, 2020). Além disso, o Ministério da Educação chegou a anunciar que cortaria verbas de universidades que estivessem promovendo “balbúrdia” em seus *campi*, a exemplo da Universidade de Brasília, da Universidade Federal Fluminense e da Universidade Federal da Bahia (AGOSTINI, 2019).

¹⁸ Pacheco (2004) relata uma situação curiosa ocorrida na Nova Zelândia, em que funcionários de um hospital suspenderam o atendimento ao atingirem suas metas, o que talvez tenha se dado, contudo, não por mera desídia, mas por persistência do formalismo jurídico e pelo “aparecimento de novas formas da velha mentalidade de obediência” burocrática, visão míope segundo a qual a superação de um resultado equivaleria ao seu não cumprimento – a autora alerta inclusive para o fato de isso ser um risco em auditorias que, familiarizadas com um controle estrito da legalidade de procedimentos, poderiam enxergar os resultados pactuados como alvos fixos a serem atingidos. Daí a importância de uma alteração da própria cultura da organização, a partir de uma mudança valorativa e comportamental dos indivíduos que a compõem.

2.8 DO PONTO DE VISTA LEGAL

No campo legal, como experiências que já vêm sendo realizadas pela Administração Pública Federal, podem-se citar: Decreto nº 1.590/95, que em seu art. 3º dispõe, segundo redação dada pelo Decreto nº 4.836/03, que os serviços que exigirem “atividades contínuas de regime de turnos ou escalas em período de pelo menos doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou de trabalho no período noturno”, podem reduzir suas jornadas diárias de oito para seis horas corridas, sem prejuízo da remuneração, sendo vedados intervalos para refeições; e Instrução Normativa nº 2 do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, de 12/09/2018, que prevê que determinados servidores públicos federais podem requerer redução de jornada de oito para seis ou quatro horas diárias, com redução proporcional da remuneração, bem como prevê em alguns casos a utilização de banco de horas e de regime de sobreaviso (na esteira da Portaria nº 291, de 12/09/2017).

Ademais, a Lei nº 11.419/06, que regulamenta o uso de meios eletrônicos na tramitação de processos judiciais de natureza civil, penal e trabalhista, na comunicação de atos e na transmissão de peças processuais, constitui marco fundamental do fortalecimento da tecnologia da informação e comunicação (TIC) na atividade judiciária. Posteriormente, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução nº 227/16, instituindo o teletrabalho com as seguintes justificativas: princípio constitucional da eficiência; avanço tecnológico e implantação do processo eletrônico; vantagens e benefícios diretos e indiretos resultantes do teletrabalho para a Administração, para o servidor e para a sociedade; e aprimoramento da gestão de pessoas (o qual, por sua vez, constitui macrodesafio estratégico do Poder Judiciário pátrio, consoante Resolução CNJ nº 198/14, direcionada para a motivação, o comprometimento das pessoas, e a melhoria do clima organizacional e da qualidade de vida dos servidores)¹⁹.

¹⁹ Para um levantamento mais pormenorizado do assunto, cf. HERINGER, 2017, p. 37 et seq.

Já com relação a práticas locais, a Prefeitura Municipal de Vitória (PMV) iniciou o teletrabalho de forma experimental no final de 2018, e no Espírito Santo foram promulgados a Lei Complementar nº 874/17 e o Decreto nº 4227-R/18, que tratam do regime de teletrabalho no âmbito do Executivo Estadual.

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 destaca-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.

Como já estabelecido, a flexibilização ora investigada rompe com o modelo tradicional de trabalho ao alterar o local, a quantidade ou os horários deste (KELLIHER; MENEZES, 2019), sem, contudo, ameaçar ou extinguir o seu vínculo formalmente constituído.

Num primeiro momento, as duas formas mais óbvias de flexibilização da jornada em relação aos horários estipulados consistem na implementação de banco de horas e na redução da jornada, ambas com o condão de, na prática, eliminar as horas improdutivas em que o servidor é obrigado a ficar à disposição da administração. Outras vantagens das duas estratégias são ampliar o tempo de que o servidor

dispõe para se capacitar, a possibilidade de se gerar um maior tempo de funcionamento sem intervalo das instituições, e o atendimento fora do horário comercial padrão, se necessário com revezamento de turnos, num benefício direto aos cidadãos-clientes.

No que tange ao banco de horas, trata-se de regime de compensação de horas trabalhadas que permite a redução ou a ampliação da jornada diária de trabalho, a depender da sazonalidade da demanda e do planejamento estabelecido pela chefia imediata, com o correspondente cômputo de créditos ou débitos no registro de ponto de cada servidor. Já a redução da jornada possibilita, por exemplo, que um servidor com carga horária de 40 (quarenta) horas semanais, forçado a permanecer nove ou dez horas diárias na instituição (oito horas trabalhadas e mais uma ou duas horas obrigatórias de almoço), realize uma jornada de seis ou sete horas diárias de forma ininterrupta ou com um pequeno intervalo de alguns minutos para lanche.

Uma terceira forma de flexibilização temporal corresponde à manutenção da carga horária diária, porém com liberdade de horários de início e término da jornada da forma escolhida por cada servidor segundo as suas necessidades, observadas as especificidades de cada órgão. Assim, de acordo com a realidade de uma determinada instituição, pode-se determinar, por exemplo, um núcleo fixo de horário a ser cumprido por todos os servidores para propiciar a comunicação dentro do setor e entre os setores envolvidos num mesmo processo, e sem prejuízo dos horários disponibilizados para eventual atendimento ao público.

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). Mesmo no setor público a flexibilização territorial ou espacial encontra-se bastante difundida por meio do trabalho remoto ou teletrabalho, sobretudo na esfera federal (à guisa de exemplos: Tribunal de Contas da União, Conselho Nacional de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho, Supremo Tribunal Federal, Secretaria da Receita Federal do Brasil e

Ministério da Justiça e Segurança Pública), 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).

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 cominação de penalidades²⁰ cabíveis em caso de violação das normas e metas estabelecidas, 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 já consagrada no setor privado e que pode ser quicá considerada uma das maiores inovações recentes na Administração Pública é a contratualização ou pactuação de resultados. Segundo definição de Pacheco:

Por meio de metas pré-acordadas entre as partes, a serem alcançadas pela entidade em troca de algum grau maior de flexibilidade ou apenas de previsibilidade, a contratualização de resultados no setor público substitui o controle clássico político (pela hierarquia) e burocrático (pelo cumprimento de normas). [...] A dupla característica 'maior autonomia x compromisso prévio com resultados' é indissociável da visão do contrato de gestão como um compromisso, que implica responsabilização e obrigação de prestar contas (PACHECO, 2004, p. 2).

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

²⁰ Note-se que ao mencionar penalidades neste parágrafo não se está fazendo referência às sanções aplicáveis após uma sindicância ou um processo administrativo disciplinar (PAD), os quais são sempre cabíveis para apurar as hipóteses previstas em lei, mas sim, por exemplo, a um lapso temporal em que o servidor ficaria impedido de optar por uma modalidade de trabalho flexível.

resultados obtidos, cujo cumprimento pode inclusive ser pactuado por meio de contratos de gestão, garantindo transparência e efetividade à inovação em tela.

2.9 POR UMA GESTÃO BASEADA EM EVIDÊNCIAS

A prática baseada em evidência combina a demanda por máxima qualidade com a necessidade de uso racional de recursos cada vez mais escassos e custosos, ao aliar a melhor evidência de pesquisa à experiência do profissional em seu campo de atuação (SAMPAIO; MANCINI, 2007, p. 84). Em uma palavra, busca-se a aplicação de critérios eminentemente técnicos, respaldados por estudos qualificados e por experiências reiteradas, a fim de se afastar do processo a mera intuição do gestor e vieses avaliativos nas tomadas de decisões. Em que pese a aparente obviedade dessa abordagem, que beira o senso comum, a gestão baseada em evidências ainda é raramente evocada na teoria e na gestão organizacional, ao contrário do que se verifica por exemplo na área da saúde e da educação (DENYER; TRANFIELD, 2009; BRINER; DENYER, 2012).

Não por acaso, proliferam manuais e gurus que vendem receitas e cases de sucesso no mundo corporativo e empresarial, como se experiências singulares exitosas de empreendedorismo ou de gestão – ou apenas propagandeadas como tal – pudessem ser replicadas em qualquer cenário. Conforme apontam Briner e Denyer (2012), esses supostos atalhos a que recorrem muitos gestores contribuem para que estes tenham um visão e um entendimento divergentes daqueles apurados e desenvolvidos no meio acadêmico no que concerne a praticamente qualquer assunto. Rousseau, Manning e Denyer (2008) alertam para três consequências negativas dessa cisão entre teoria e prática e da desinformação que ela gera: o mal uso de pesquisas já feitas; o uso em excesso de estudos limitados ou inconclusivos; e a subutilização de evidências de pesquisa capazes de impactar a compreensão de organizações e o trabalho com elas.

O intuito da realização de estudos de gestão organizacional é precisamente o de aprimorar e consolidar de forma confiável o conhecimento construído na área, proporcionando, ao mesmo tempo, soluções e ideias voltadas para o dia a dia das

organizações (BRINER; DENYER, 2012). Uma falha nessa engrenagem resulta numa prática embasada em puro achismo e casuísmo, e numa teoria hermética e fragmentada, possivelmente pouco aprofundada e como um fim em si mesma, pois desconectada daquela, por um lado, e sem diálogo interno, por outro. Nos dois casos, trata-se de cenário contraproducente, pouco lógico, não dialético e, portanto, propício a desacertos.

De acordo com Briner e Denyer (2012), um dos pilares e pré-requisitos da gestão baseada em evidências (*evidence-based management* ou EBMgt, no original) é, como o nome anuncia²¹, que os responsáveis por tomadas de decisão baseiem-se, nesse processo, no conhecimento e nas evidências existentes em seus campos, o que pode ser reunido com rigor metodológico por meio de revisões sistemáticas de literatura, como será demonstrado mais à frente. Propõe-se, assim, o uso complementar de evidências provenientes de estudos acadêmicos com outras advindas da prática (ROUSSEAU; MANNING; DENYER, 2008). Contudo, de nada adiantará a mera publicação desses estudos para a prática baseada em evidência se não houver uma disposição dos gestores para consumirem esse tipo de material e para levarem-no em consideração em suas decisões (SAMPAIO; MANCINI, 2007).

Trata-se, portanto, de esforço conjunto que deve ser feito pelos profissionais da teoria e da prática organizacional com vistas a superar esse fracasso no uso efetivo por parte dos gestores de evidências apuradas pela academia. Por uso efetivo, entenda-se a capacidade de “[...] reunir e interpretar um corpo prévio de estudos relevantes para a questão que se deseja enfrentar para, a partir disso, realizar uma ação adequada àquelas conclusões” (ROUSSEAU; MANNING; DENYER, 2008, p. 476, tradução nossa). Essa ação adequada, frise-se, é o que se almeja das duas partes envolvidas nesse processo: no que tange aos pesquisadores, que saibam identificar se esse corpo prévio de estudos demanda uma nova tática em sua abordagem, se insuficientes ou inconclusivos, ou mesmo um redirecionamento do objeto e das questões de pesquisa, se já houver robustez suficiente, a fim de se

²¹ Denyer em outro estudo, dessa vez ao lado de Tranfield (2009), argumenta que talvez o termo mais apropriado para esse processo na gestão organizacional seja *informado* ou *ciente* das evidências (*evidence informed* e *aware*, no original), ao invés de baseado em evidências, haja vista que a evidência acadêmica consiste em apenas um dos vários fatores relevantes para a tomada de decisões nesse campo, ao lado da analogia, da experiência, da heurística e do saber teórico.

evitar retrabalho e publicações repetitivas; já no que concerne aos que estão no dia a dia organizacional, que também contribuam compartilhando dados e descobertas com os estudiosos do campo e com outros gestores, principalmente se ocuparem posição de referência na área e servirem de inspiração para os demais (ROUSSEAU; MANNING; DENYER, 2008).

A fragmentação da teoria e dos estudos organizacionais, em certa medida ainda incipientes e em desenvolvimento se comparados a outras áreas do conhecimento humano (RYNES; BARTUNEK, 2017), leva a uma falta de consenso e convergência nas questões e métodos de pesquisa (DENYER; TRANFIELD, 2009). Por outro lado, o ambiente organizacional é um sistema socialmente construído e, dada a sua complexidade e diversidade, não é desejável nem proveitoso que sua leitura e compreensão sejam feitas a partir de apenas uma de suas facetas, de modo que a pluralidade de métodos é muito bem-vinda e deve ser considerada um ponto positivo (DENYER; TRANFIELD, 2009; RYNES; BARTUNEK, 2017).

O campo organizacional em sentido amplo, composto também por instituições e órgãos públicos, é território transdisciplinar, interdependente em relação a outras ciências humanas e sociais, como a jurídica – e o inverso também é verdadeiro. Ademais, o responsável pela gestão organizacional ou chefia de um setor muitas vezes não recebe treinamento específico para desempenhar essa função, e não raro sequer tem experiência ou formação prévia, o que justifica um enfoque mais brando quando se busca uma gestão por evidência do que aquele exigido e esperado nas ciências naturais (RYNES; BARTUNEK, 2017).

Isso difere, no entanto, de se aceitar qualquer tipo de abordagem displicente como evidência, bem como não impede que se reconheça que há estudos mais ou menos robustos que levam a dados com variados níveis de qualidade, além de conclusões elaboradas sem o emprego responsável de uma base científica ou teórica. Por tais motivos, é primordial sistematizar de forma abrangente, transparente e crítica o corpo de estudos empíricos pertinentes a uma questão específica, pois é esse processo que permite um controle de qualidade e que se diferenciem evidências e descobertas replicáveis de outras vazias (ROUSSEAU; MANNING; DENYER, 2008).

Note-se, por outro lado, que não se trata de buscar a verdade sobre determinada questão, o que seria falacioso por inúmeros motivos. Como advertem Briner e Barends (2016), a pesquisa científica reúne informações e testa hipóteses para avaliar a sua adequação de acordo com o conhecimento, a tecnologia e a realidade de um dado momento. Na medida em que novas contribuições são feitas e mais informação é agregada, teorias e métodos devem ser reavaliados e atualizados, à procura inclusive de vieses e de falsos resultados que haviam passado despercebidos. Toda evidência – e, em última instância, todo saber – é, assim, datada e demanda atualização e aprimoramento constantes. Não obstante, a prática baseada em evidência amplifica a possibilidade de desdobramentos positivos, por oferecer ao gestor a melhor evidência disponível em várias fontes para uma tomada de decisão consciente, clara e sensata (BRINER; BARENDs, 2016).

Diante do exposto, sublinha-se a necessidade de uma gestão baseada em evidências, conectada com a academia e com seus estudos científicos; e de que estes efetivamente circulem entre os pesquisadores e gestores, idealmente num formato palatável e apto a fornecer ideias, informações, exemplos e recomendações práticas, a fim de que de fato possam, para além da crítica, gerar algum impacto e transformação nas organizações e instituições estudadas (DENYER; TRANFIELD, 2009).

3 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

3.1 ABORDAGENS, TIPOS E INSTRUMENTOS DE PESQUISA

Tendo em mente os objetivos traçados, foi necessário recorrer a pesquisas bibliográficas com diferentes fins. Para se verificar os aspectos legais da flexibilização de jornada no setor público, realizou-se uma análise de toda a legislação de Direito Público em vigência no Brasil concernente ao tema, a fim de se apontar 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. Note-se que, por se tratar de normas gerais, extraídas de leis em sentido estrito, não há que se falar em investigação documental, haja vista que todo o material relevante para tanto é de conhecimento público e encontra-se largamente difundido.

Por sua vez, com vistas a identificar práticas bem sucedidas de trabalho flexível adotadas ao redor do mundo, avaliando a possibilidade de sua implementação no serviço público brasileiro, foi realizada uma revisão sistemática. Trata-se de instrumento adequado aos intentos desta pesquisa, pois permite aferir o estado da arte de determinado objeto de forma consistente e muito atualizada, servindo posteriormente de base tanto para pesquisadores da área quanto para profissionais de fora do meio acadêmico manterem-se atualizados sobre o campo de pesquisa de um modo confiável e concreto (FERNÁNDEZ-RIOS; CASAL, 2009). Ao maximizar o potencial de busca (COSTA; ZOLTOWSKI, 2014) e ambicionar reunir todo o conhecimento produzido em uma área (GRANT; BOOTH, 2009), o método tem o condão não só de contribuir com uma investigação linear e cronológica de um fenômeno como também de subsidiar uma reflexão crítica construtiva do mesmo, a partir da interpretação do panorama que ali se apresenta organizado objetiva e criteriosamente²².

²² Grant e Booth (2009), num esforço de categorizar quatorze tipos distintos de revisões, defendem que grande parte das revisões sistemáticas deveriam receber outros nomes, a exemplo de revisões sistematizadas, por consistirem em pesquisas que, muito embora contem com rigor científico, relevância e méritos próprios, não apresentam todos os elementos que os autores entendem que deveriam estar presentes numa revisão sistemática, a exemplo de ao menos dois

Nesse processo, a revisão sistemática, com seu rigor metodológico, é ferramenta muito útil para testar hipóteses, para avaliar a consistência ao longo de estudos, e para sintetizar e ordenar todo o corpo de conhecimento acumulado em determinado campo (PETTICREW; ROBERTS, 2006), em consonância com os propósitos de uma gestão baseada em evidências, conforme antecipado no capítulo anterior. Isso permite que de fato se consolide o saber técnico, prático e teórico acerca de um assunto, para que se avance de forma aprofundada e referenciada em questões já reconhecidas como relevantes, mas por vezes perdidas numa produção escrita muito volumosa, porém fragmentada e repetitiva, como bem alertam Briner e Denyer (2012).

Com o intuito de reduzir o viés e aumentar o caráter científico e a transparência do processo, bem como de possibilitar a sua replicação sem dificuldade por terceiros, a revisão sistemática segue um passo a passo predefinido, cujo número de etapas varia de acordo com estudiosos do método, mas que devem ser descritas de maneira clara e pormenorizada, e que consistem basicamente em: *i*) planejar a revisão e delimitar a questão a ser pesquisada (pergunta de pesquisa); *ii*) definir a fonte de dados, as palavras-chave e os operadores booleanos para orientar a busca (*strings* de busca); *iii*) avaliar e selecionar os textos obtidos segundo critérios claros de inclusão e de exclusão; *iv*) analisar e sistematizar a informação obtida; *v*) realizar síntese conclusiva e interpretar criticamente os dados (PETTICREW; ROBERTS, 2006; SAMPAIO; MANCINI, 2007; BRINER; DENYER, 2012; COSTA; ZOLTOWSKI, 2014).

Note-se que, ao contrário por exemplo do que ocorre no campo da medicina, nas ciências sociais a interpretação e o julgamento profissionais desempenham um papel fundamental, de modo que o viés avaliativo pode ser mitigado, mas não simplesmente eliminado ou substituído, por mais rigorosos que os procedimentos de um método sejam (DENYER; TRANFIELD, 2009). Em verdade, a natureza, características e propósitos do campo da gestão organizacional, em que as contribuições de cunho qualitativo, quantitativo e teórico têm o mesmo relevo e são igualmente respeitadas, permitem que as revisões sistemáticas tenham uma

revisores. Ainda segundo os autores, as revisões sistematizadas (*systematized reviews*, no original) idealmente servem de base para o desenvolvimento de um trabalho mais extenso ou elaborado, como uma dissertação ou mesmo um projeto de pesquisa sem limitações de financiamento ou de outros recursos (GRANT; BOOTH, 2009).

abordagem mais ampla nos seus critérios de inclusão, e que, aliadas a instrumentos empíricos, forneçam importantes subsídios para a prática e para a formulação de políticas e de pesquisas futuras (DENYER; TRANFIELD, 2009).

Por fim, pelas características expostas, trata-se, também, de pesquisa aplicada, fundamentalmente motivada pela necessidade de se resolver o problema concreto (VERGARA, 2011) de viabilizar, dos pontos de vista fático e jurídico, a implementação e a difusão do trabalho flexível como instrumento de gestão de pessoas com foco no resultado na Administração Pública nacional, como concretização do princípio da eficiência.

3.2 COLETA DE DADOS

Pela natureza bibliográfica dos levantamentos feitos, a coleta de dados foi realizada na literatura já editada sobre o tema, e de forma transversal, isto é, em um único momento no tempo (VERGARA, 2011). As leis em sentido estrito vigentes e pertinentes ao presente estudo foram consultadas nos bancos de dados mantidos nas páginas institucionais do Poder Legislativo Federal, que contêm toda a legislação promulgada no país. Foram identificadas as normas gerais por meio de uma análise sistematizada do ordenamento jurídico posto, sempre à luz da Constituição Federal de 1988, norma basilar que irradia seus efeitos por todo aquele, impondo limites e predizendo políticas e condutas públicas.

Quanto à revisão sistemática de literatura, o recorte temporal foi de dez anos e um mês, de modo que foram considerados estudos publicados a partir do ano de 2011, até janeiro de 2021. Isso porque, consoante já demonstrado, a difusão e a inovação na seara do trabalho flexível – assim como a obsolescência – estão intimamente ligadas ao que proporciona a tecnologia ora acessível. Ademais, em decorrência da pandemia e das restrições de locomoção por ela causadas, houve significativo aumento no volume de trabalho flexível ao redor do mundo, o que gerou uma expectativa de mais pesquisas nessa área e, conseqüentemente, de mais artigos publicados, de modo que se optou por prorrogar o máximo possível a janela temporal considerada, abarcando também estudos do começo deste ano.

O universo da pesquisa foi a base de dados multidisciplinar Scopus, da editora holandesa Elsevier, haja vista que é ela que alimenta a plataforma responsável pelo índice *SCImago Journal Rank (SJR)*, que foi o critério utilizado para identificar as revistas científicas especializadas em gestão estratégica com maior prestígio mundialmente. Lançado há pouco mais de uma década, o método SJR considera as citações recebidas por periódicos nos três anos que sucedem a publicação de cada uma de suas edições, bem como a qualidade de sua origem, isto é, se tais citações são provenientes de revistas mais ou menos conceituadas (GUERRERO-BOTE; MOYA-ANEGÓN, 2012). Além disso, seu algoritmo, desenvolvido a partir do *Google PageRank*, respeita a dinâmica e o volume de citações próprios de cada subárea (SCIMAGO..., acesso em 2 out. 2020), que tornariam desproporcional uma equiparação sem as devidas compensações – o que, não obstante, é desconsiderado por outros métodos classificatórios. Trata-se, portanto, de índice com resultados mais contextualizados e qualificados, advindos de seu maior grau de complexidade. Por fim, consiste também em critério com satisfatório padrão de transparência em seu processo avaliativo, pois é realizado com os dados públicos fornecidos diretamente por sua base, a qual, em que pese ser formada apenas por artigos revisados por pares, é bastante numerosa e abrangente.

O *SCImago Journal Rank* oferece em sua plataforma filtros com assuntos divididos em 313 subcategorias específicas, distribuídas entre 27 áreas temáticas, além de possibilitar a busca por país ou região, ano e tipo de publicação (SCIMAGO..., acesso em 2 out. 2020). Para o que se almeja neste trabalho, foram utilizados os seguintes filtros simultaneamente: *Business, Management and Accounting* (negócios, gestão e contabilidade, em tradução livre) para a área temática; *Strategy and Management* (gestão estratégica, em tradução livre) para a subcategoria; *all regions/countries* (todas as regiões/países, em tradução livre) no campo de abrangência geográfica; *journals* (periódicos científicos, em tradução livre) no que tange ao tipo de publicação; e, finalmente, 2019 para o ano considerado, por se tratar do mais recente disponível. As demais possibilidades de filtros não foram acionadas, quais sejam, *Only Open Access Journals* (apenas periódicos com acesso gratuito, em tradução livre), *Only SciELO Journals* (apenas periódicos disponíveis na SciELO, em tradução livre), e *Display journals with at least [blank] Citable*

Documents (3years) or Total Cites (3years), que poderia ser traduzido como: mostrar periódicos com ao menos [inserir número] documentos citáveis ou citações totais.

Neste ponto, convém explicar que a opção por revistas de gestão estratégica em detrimento de revistas mais genéricas voltadas ao setor público deu-se porque aquelas abarcam estas, enquanto a recíproca não necessariamente é verdadeira. Os filtros do índice *SJR* não limitam a subcategoria de *Public Administration* (administração pública, em tradução livre) à área temática *Business, Management and Accounting* (negócios, gestão e contabilidade, em tradução livre), mas a destinam à categoria genérica *All subject areas* (todas as áreas temáticas, em tradução livre). Tampouco permitem a seleção simultânea de áreas temáticas, nem listam entre as subcategorias da área de “negócios, gestão e contabilidade” alguma diretamente relacionada à gestão pública.

Ainda que não haja total simetria, a expectativa é de que ela seja maior por exemplo quando se compara a atuação de transnacionais em diferentes países do que quando se estuda o serviço público em diferentes contextos culturais, modelos jurídico-administrativos e tradições de serviços prestados de forma mais ou menos abrangente, privatizada ou terceirizada. Do mesmo modo, há uma expectativa de que um gestor da iniciativa privada tenha 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 deve observância a uma série de ditames legais e encontra uma resistência mais arraigada na cultura organizacional e na percepção dos *stakeholders*. Assim, a inovação e os estudos sobre ela costumam consolidar-se antes em organizações privadas do que em instituições públicas. Além disso, revistas referências em gestão estratégica reúnem artigos mais específicos na área de gestão, e, dentro dela, voltados ao uso de ferramentas e desenvolvimento de habilidades; ao passo que na área de administração pública o escopo costuma ser um pouco mais amplo e o enfoque, menos voltado a elementos como produtividade e desempenho. Não obstante, uma nova revisão sistemática que priorize revistas especializadas em gestão pública seria um complemento interessante a esta dissertação.

Uma vez estabelecida essa lista de periódicos em ordem decrescente de influência segundo o índice *SJR*, foram selecionados os cem mais bem colocados e se

procedeu, no portal da base de dados Scopus, à busca em suas edições das palavras-chave pertinentes na língua inglesa com o auxílio de operadores booleanos, com o intuito de se localizar o que foi publicado nos últimos dez anos sobre trabalho flexível e seus formatos. Diante da já citada falta de uniformização de nomenclatura, as palavras-chave escolhidas apareceram com certa frequência nos estudos em inglês utilizados na fundamentação teórica desta dissertação.

Dessa forma, em primeiro de fevereiro de 2021, a fim de se abarcar o mês de janeiro do mesmo ano, foi selecionado o comando *Advanced document search* (busca avançada de documentos, em tradução livre) e, após, a opção *Keywords (KEY)*, que reúne as possibilidades relacionadas a palavras-chave na plataforma, quais sejam: termos fornecidos pelos autores, termos indexados, palavras-chave, marcas e compostos com nome registrado. Em seguida, com o auxílio do operador booleano *OR*, foram listadas entre aspas e simultaneamente as cinco palavras-chave identificadas como as mais pertinentes na língua inglesa para trabalho flexível não precarizado: *flexible working*, *flexible work*, *flexibility in workplace*, *work flexibly*, *work flexibility* e *non-standard working arrangements*. Ademais, no campo *Year* foram selecionados os anos 2011 a 2021; no campo *Subject area* (área de estudo, em tradução livre), *Business, Management and Accounting* (negócios, gestão e contabilidade, em tradução livre); no campo *Source type* (tipo de fonte ou publicação, em tradução livre), *journals* (periódicos científicos, em tradução livre); e, finalmente, no campo *Source title* (título da fonte, em tradução livre) foram selecionados os nomes das cem revistas apuradas.

Nessa busca foram localizados 35 (trinta e cinco) resultados distribuídos em doze periódicos de quatro localidades diferentes, conforme Quadro 1. Após a leitura dos resumos, contudo, cinco artigos foram eliminados por tratarem de temas não correlatos ao trabalho flexível nos moldes aqui definidos, mas sim a práticas ou modelos precarizados (Quadro 2). Como quatro deles eram os únicos, dentre os resultados obtidos, publicados em quatro dessas revistas, estas conseqüentemente foram excluídas do estudo. Isso, no entanto, não alterou o quantitativo de locais de origem dos periódicos, dado que os oito remanescentes – listados em branco no Quadro 1 – permanecem provenientes dos Estados Unidos (EUA), Reino Unido, Holanda e Índia, com destaque para os dois primeiros.

Quadro 1 – Resultado preliminar da busca e periódicos excluídos

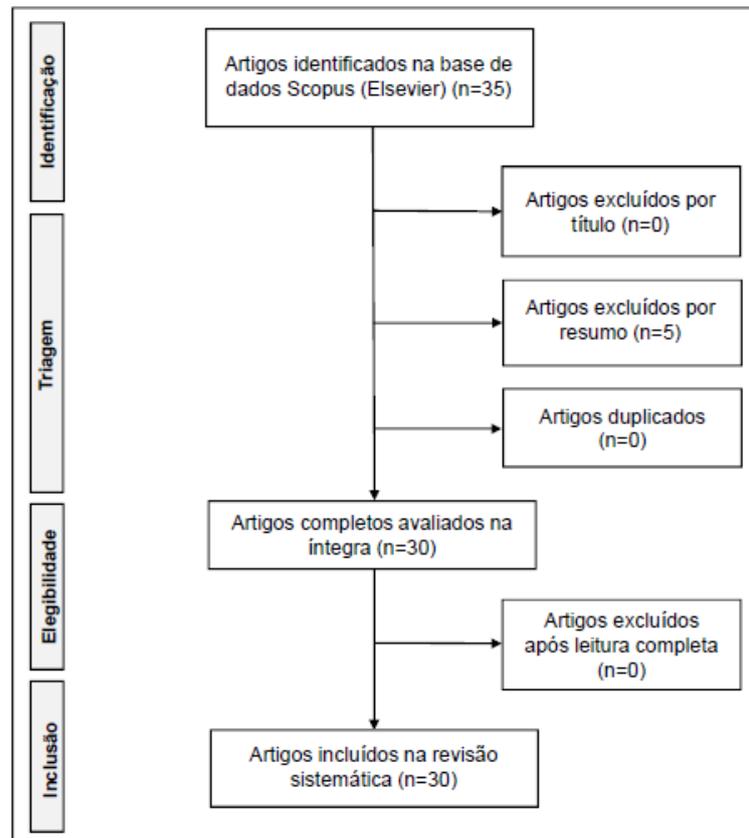
Colocação	Título da Revista	Localidade	ISSN	SJR	Quartil SJR	H index	Nº de artigos encontrados
5	Journal of Management	EUA	01492063, 15571211	6,98	Q1	208	1
24	Human Relations	EUA	00187267, 1741282X	2,52	Q1	124	4
25	Industrial and Labor Relations Review	EUA	00197939, 2162271X	2,42	Q1	74	1
30	Journal of Cleaner Production	Holanda	09596526, 18791786	1,89	Q1	173	1
32	Business Strategy and the Environment	EUA	10990836, 09644733	1,83	Q1	94	1
40	Human Resource Management	EUA	00904848, 1099050X	1,64	Q1	87	3
43	Journal of International Management	EUA	10754253	1,55	Q1	66	1
56	European Management Journal	Reino Unido	2632373	1,31	Q1	99	4
60	International Journal of Human Resource Management	Reino Unido	09585192, 14664399	1,26	Q1	107	15
73	Management Learning	Reino Unido	14617307, 13505076	1,05	Q1	73	1
94	Global Journal of Flexible Systems Management	Índia	9722696	0,86	Q1	28	2
95	Economic and Industrial Democracy	Reino Unido	0143831X, 14617099	0,85	Q1	37	1

Fonte: Elaboração própria.

Note-se que se optou por listar no Quadro 1 o *H index* ou Índice h como referência comparativa, e não o Qualis-Periódicos, como seria de se esperar em uma pesquisa nacional. Essa escolha foi motivada pelo fato de somente estarem disponíveis para consulta na Plataforma Sucupira as classificações das revistas consolidadas até o Quadriênio 2013-2016, haja vista que o novo modelo do Qualis Referência com Avaliação Quadrienal em 2021 ainda se encontra em fase de discussão e aprimoramentos (NOTA..., acesso em 4 mar. 2021).

Como bem apontam Rosa e Alves (2011), o que é considerado “pesquisa de qualidade” pelo campo acadêmico é o publicado nos periódicos pertencentes ao que ele reconhece como centros de excelência mundial em pesquisa, em geral anglófonos e oriundos do Norte Global. Isso acarreta num controle do conhecimento produzido, na hegemonia da língua inglesa e numa barreira de acesso para pesquisadores do Sul. Essa lógica, ainda segundo os autores, é reproduzida pelo sistema Qualis, que, ao menos em suas mensurações anteriores, concentra entre quase a totalidade dos mais bem indexados na área de Administração periódicos em inglês, enquanto relega os publicados no Brasil e os escritos em outros idiomas a patamares de menor importância. De todo modo, como já exposto, o parâmetro usado para a classificação dos periódicos na revisão sistemática foi o índice *SCImago Journal Rank (SJR)*, que apresenta maior grau de complexidade e contextualização, e a menção pontual a outro foi trazida apenas como um dado complementar.

Quadro 2 – Diagrama quantitativo da revisão sistemática (inclusão e exclusão de artigos)



Fonte: Elaboração própria.

Como já adiantado, o Quadro 2 apresenta de forma esquematizada o processo sequencial de avaliação e seleção dos textos obtidos, segundo critérios estabelecidos de inclusão e exclusão. Após a busca pelas palavras-chaves combinadas com operadores booleanos, os 35 artigos encontrados foram avaliados em etapas para se verificar se de fato tratavam de experiências com trabalho flexível não precarizado. A primeira análise foi feita a partir da leitura dos títulos dos artigos, que não apontou incongruências (manteve-se $n=35$); após, passou-se ao exame dos resumos, quando foram identificados 5 com temática diversa, o que levou à sua exclusão (disso resultou $n=30$); em seguida, verificou-se se havia publicações duplicadas, porventura feitas em mais de um periódico ou captadas por meio de mais de uma palavra-chave, o que não ocorreu (manteve-se $n=30$). Superadas as fases preliminares de identificação e triagem, procedeu-se à leitura integral dos 30 artigos, que mais uma vez se comprovaram pertinentes ao tema, tendo sido todos definitivamente mantidos e sistematizados.

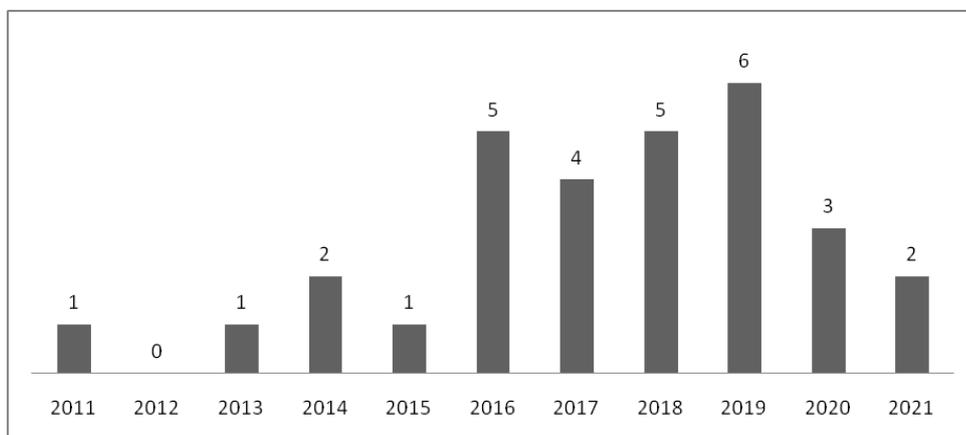
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DOS DADOS

Após a leitura completa dos trinta artigos incluídos na revisão sistemática, os dados auferidos foram tabulados em planilhas com o auxílio do programa Microsoft Excel, segundo apresentado no Apêndice A.

Acerca da frequência do assunto ao longo dos anos (Gráfico 1), vislumbra-se um aumento gradual do número de artigos, com média de cinco publicações anuais a partir de 2016. Quanto aos dois últimos anos listados, deve-se ressaltar que, no caso de 2020, a ligeira diminuição do quantitativo pode ser reflexo da pandemia causada pelo SARS-CoV-2, quer pela maior dificuldade na coleta de dados, quer pelas barreiras psicológicas que muitos pesquisadores podem ter experimentado no período. Por outro lado, apenas no mês de janeiro de 2021 já houve duas publicações, o que pode ser um prelúdio de um maior número de estudos neste ano, tendo em vista novamente o contexto pandêmico, as restrições de locomoção e de interação impostas, e o conseqüente recurso ao trabalho flexível ao redor do mundo. De todo modo, vislumbra-se que se trata de um tema que vem despertando o interesse crescente tanto da academia quanto de organizações, em consonância com o constatado por Kelliher e Menezes (2019).

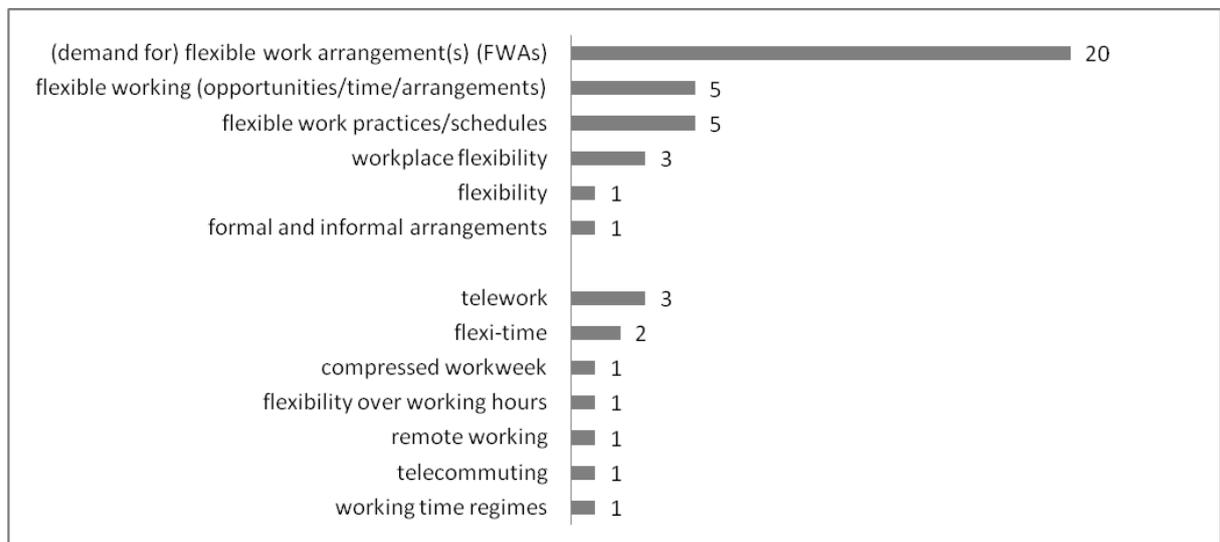
Gráfico 1 – Número de publicações ao longo dos anos



Fonte: Elaboração própria.

Como já exposto, ainda não se consolidou nem uma terminologia e nem uma definição para o trabalho flexível, de modo que não raro usa-se a expressão para, na verdade, referir-se a somente uma de suas modalidades (KELLIHER; MENEZES, 2019). Assim como no Brasil, onde se costuma abordar apenas o teletrabalho quando se estuda o trabalho flexível, na revisão sistemática essa espécie foi a mais utilizada pelos autores entre as palavras-chave indexadas, com um total de cinco ocorrências dos termos *telework*, *telecommuting* ou *remote working* (Gráfico 2). Outras espécies nominalmente citadas nas palavras-chave dos artigos foram *flexi-time*, *compressed workweeks*, *flexibility over working hours* e *working time regimes*, todas, por sua vez, relacionadas à flexibilidade nos horários da jornada. Mesmo diante desse quadro, a análise das palavras-chave mais diretamente relacionadas à nomenclatura da ferramenta indica uma tendência ao uso do termo *flexible work(ing)* e de suas variações, com destaque para a expressão *flexible work arrangements* (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Palavras-chave diretamente relacionadas à nomenclatura



Fonte: Elaboração própria.

Verifica-se também uma prevalência de estudos quantitativos, com 73,3% do total, o que equivale a 22 ocorrências, enquanto os qualitativos somam seis e os com método misto, duas. Entre as pesquisas quantitativas, pouco mais da metade teve como fonte de dados levantamentos demográficos governamentais previamente disponíveis, semelhantes aos realizados no Brasil pelo Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), conforme disposto no Quadro 3. Trata-se de elemento relevante, pois demonstra que se investigam variáveis ligadas diretamente ao trabalho flexível por meio de questionários estruturados aplicados em larga escala numa vasta gama de países, bem como que essa investigação é feita amiúde por setores governamentais. Isso realça a importância da ferramenta no desenvolvimento de políticas públicas e nas estratégias de gestão de recursos humanos no que tange tanto a empregados da iniciativa privada quanto a servidores públicos.

Quadro 3 – Estudos a partir de pesquisas prévias

Numeração atribuída	Participantes	Metodologia
4	Trabalhadores de 1.064 organizações do setor privado (França, Alemanha, Hungria, Irlanda, Itália, Suécia e Reino Unido)	Quantitativa – Análise de dados de organizações privadas a partir do CRANET (framework; path analysis)
5	1.945 supervisores de setores governamentais federais (EUA)	Quantitativa – Análise a partir do questionário US Merit Systems Protection Board (MSPB) Telework Survey, realizado com setores governamentais federais dos EUA (t-test e regressão múltipla - multiple regression analysis)
6	13.834 empregados (Reino Unido)	Quantitativa – Análise a partir do questionário Understanding Society, realizado com aproximadamente 40.000 famílias no Reino Unido (entrevistas presenciais e questionários online)
7	Empregados entre 20 e 60 anos (Alemanha)	Quantitativa – Análise a partir do questionário German Socio-Economic Panel (GSOEP), realizado na Alemanha (corte transversal; regressão)
8	1.577 gerentes (967 mulheres e 610 homens) de empresas (Coreia do Sul)	Quantitativa – Análise a partir do questionário Korean Women Manager Panel (KWMP), realizado na Coreia do Sul em empresas com mais de 100 funcionários
15	523 trabalhadoras com filhos (Reino Unido)	Quantitativa – Análise a partir do questionário Understanding Society, realizado com aproximadamente 40.000 famílias no Reino Unido (entrevistas presenciais e questionários online)
17	1336 gerentes casados, dos quais 811 mulheres e 525 homens (Coreia do Sul)	Quantitativa – Análise a partir do questionário Korean Women Manager Panel (KWMP), realizado na Coreia do Sul em empresas com mais de 100 funcionários
20	537 gerentes de RH de locais com mais de 200 trabalhadores (Reino Unido)	Quantitativa – Análise a partir do questionário Workplace Employment Relations Study 2011 (WERS 2011), realizado no Reino Unido com gerentes de RH (questionários online e entrevistas presenciais)
21	2788 donos de pequenas e médias empresas (Austrália)	Quantitativa – Análise a partir do questionário Australian Bureau of Statistics Business 2007-2011, realizado na Austrália
24	619 empregados (EUA)	Quantitativa – Análise multinível (a partir do Sloan 500 Family Study, realizado nos EUA)
26	Gerentes de RH de 120 organizações (Ilhas Maurício)	Quantitativa – Análise a partir do questionário 2011 Mauritius HR, realizado nas Ilhas Maurício com gerentes de RH (questionários pelo correio)
29	21.031 gerentes e representantes de empregados (União Europeia)	Quantitativa – Análise fatorial e de agrupamento a partir do questionário Establishment Survey on Working Time and Work-Life Balance (ESWT), realizado em 21 países e 13 empresas da União Europeia

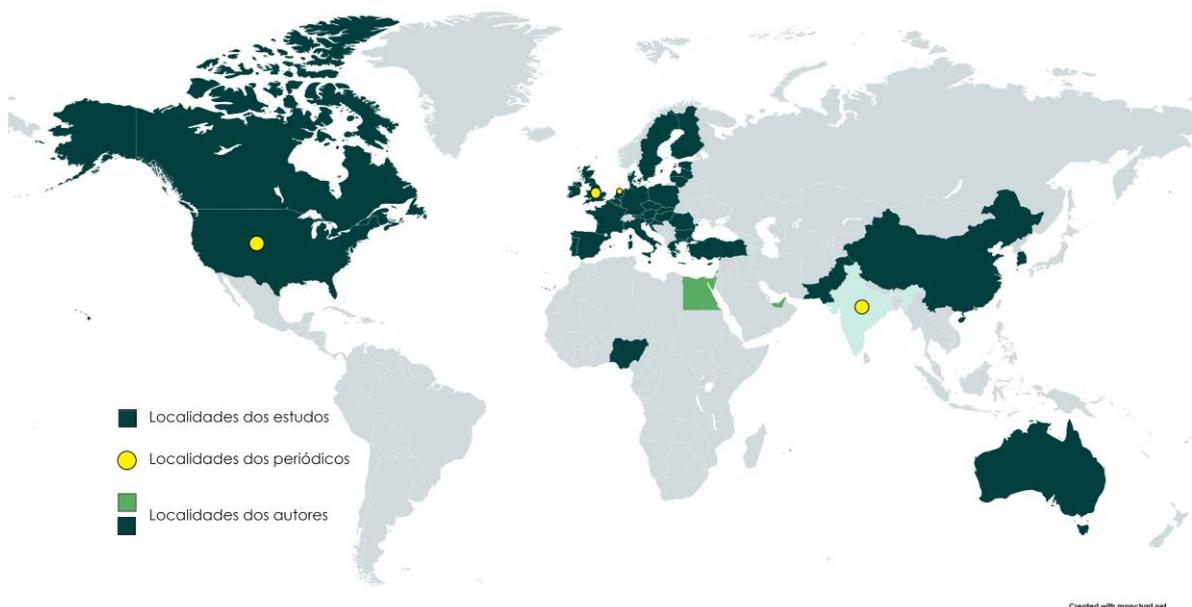
Fonte: Elaboração própria.

Assim, demonstrou-se por meio desta revisão sistemática que o trabalho flexível e dados diretamente relacionados estão presentes nos seguintes questionários e

bancos de dados (Quadro 3): *The Cranfield Network on International Human Resource Management (Cranet)*; *US Merit Systems Protection Board (MSPB) Telework Survey*, realizado com setores governamentais federais dos Estados Unidos; *German Socio-Economic Panel (GSOEP)*, realizado na Alemanha; *Understanding Society*, realizado com aproximadamente 40.000 famílias no Reino Unido; *Korean Women Manager Panel (KWMP)*, realizado na Coreia do Sul em empresas com mais de cem funcionários; *Workplace Employment Relations Study 2011 (WERS 2011)*, realizado no Reino Unido com gerentes de Recursos Humanos; *Australian Bureau of Statistics Business 2007-2011*, realizado na Austrália; *Sloan 500 Family Study*, realizado nos EUA; *2011 Mauritius HR*, realizado nas Ilhas Maurício com gerentes de Recursos Humanos; e *Establishment Survey on Working Time and Work-Life Balance (ESWT)*, realizado em 21 países e 13 empresas da União Europeia.

Outro dado que salta aos olhos é a predominância do chamado Norte Global entre as regiões tanto de origem dos autores quanto dos locais onde foram realizadas as pesquisas (Quadro 4). A partir da representação cartográfica (Figura 1) fica ainda mais evidente que, muito embora haja boa distribuição ao redor do globo e presença em todos os continentes, são poucos os diálogos com países do Sul.

Figura 1 – Representação cartográfica



Fonte: Elaboração própria.

Em verdade, os artigos que mais desafiaram essa lógica são os provenientes do único periódico sediado em um país dito emergente, a Índia, com contribuições do Paquistão e da Nigéria. Ademais, também chama a atenção que três dos trinta estudos tenham sido realizados por pesquisadores da Coreia do Sul, e dois deles no referido país, o que encontra eco na sua projeção cultural internacional auferida nos últimos anos, subsidiada por uma política estadista de *soft power* e com frutos desde o fenômeno *K-Pop* até a premiação do Oscar (*The Academy Awards*) 2020²³.

Quadro 4 – Artigos e localidades

(continua)

Numeração atribuída	Título do artigo	Título do periódico	Local dos autores	Local do periódico	Local do estudo	Ano de publicação
1	Attitudes of Polish entrepreneurs towards knowledge workers aged 65 plus in the context of their good employment practices	Journal of Cleaner Production	Polônia	Holanda	Polônia	2021
2	Offering flexible working opportunities to people with mental disabilities: The missing link between sustainable development goals and financial implications	Business Strategy and the Environment	Reino Unido e Egito	EUA	Reino Unido	2021
3	Influence of Employee Attributes, Work Context and Human Resource Management Practices on Employee Job Engagement	Global Journal of Flexible Systems Management	Nigéria	Índia	Lagos (Nigéria)	2020
4	From start to finish: Flexi-time as a social exchange and its impact on organizational outcomes	European Management Journal	Irlanda e Israel	Reino Unido	França, Alemanha, Hungria, Irlanda, Itália, Suécia e Reino Unido	2020
5	Does telework status affect the behavior and perception of supervisors? Examining task behavior and perception in the telework context	International Journal of Human Resource Management	Coreia do Sul	Reino Unido	EUA	2020
6	Examining the link between flexible working arrangement bundles and employee work effort	Human Resource Management	Reino Unido	EUA	Reino Unido	2019
7	The effects of flexible work practices on employee attitudes: evidence from a large-scale panel study in Germany	International Journal of Human Resource Management	Alemanha	Reino Unido	Alemanha	2019
8	Negative work–family/family–work spillover and demand for flexible work arrangements: the moderating roles of parenthood and gender	International Journal of Human Resource Management	Coreia do Sul e Hong Kong	Reino Unido	Coreia do Sul	2019
9	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	Turquia	Reino Unido	Istambul (Turquia)	2019
10	Workplace flexibility as a paradoxical phenomenon: Exploring employee experiences	Human Relations	Espanha	EUA	Espanha	2019
11	How do agile organizations contribute to environmental collaboration? Evidence from MNEs in Turkey	Journal of International Management	Dinamarca, EUA, Reino Unido e Turquia	EUA	Turquia	2019
12	Managing flexible work arrangements: Teleworking and output controls	European Management Journal	Holanda	Reino Unido	Holanda	2018
13	Flexible work practices and organizational attractiveness in Germany: The mediating role of anticipated organizational support	International Journal of Human Resource Management	Alemanha	Reino Unido	Alemanha	2018
14	Family-friendly work practices and their outcomes in China: the mediating role of work-to-family enrichment and the moderating role of gender	International Journal of Human Resource Management	China e Austrália	Reino Unido	China	2018
15	Women’s employment patterns after childbirth and the perceived access to and use of flexitime and teleworking	Human Relations	Reino Unido	EUA	Reino Unido	2018
16	Signals of support: flexible work for mutual gain	International Journal of Human Resource Management	Austrália	Reino Unido	Austrália	2018

²³ Sobre o tema, cf. CARVALHO, 2019.

(conclusão)

Numeração atribuída	Título do artigo	Título do periódico	Local dos autores	Local do periódico	Local do estudo	Ano de publicação
17	Effects of work–family and family–work conflicts on flexible work arrangements demand: a gender role perspective	International Journal of Human Resource Management	Coreia do Sul e Hong Kong	Reino Unido	Coreia do Sul	2017
18	Flexible Working, Individual Performance, and Employee Attitudes: Comparing Formal and Informal Arrangements	Human Resource Management	Reino Unido	EUA	Reino Unido	2017
19	Managing flexible work arrangements in small not-for-profit firms: the influence of organisational size, financial constraints and workforce characteristics	International Journal of Human Resource Management	Austrália	Reino Unido	Austrália	2017
20	Are High-Performance Work Systems always a valuable retention tool? The roles of workforce feminization and flexible work arrangements	European Management Journal	Espanha	Reino Unido	Reino Unido	2017
21	Predictors of flexible working arrangement provision in small and medium enterprises (SMEs)	International Journal of Human Resource Management	Austrália	Reino Unido	Austrália	2016
22	Leader prototypicality moderates the relation between access to flexible work options and employee feelings of respect and leader endorsement	International Journal of Human Resource Management	Finlândia e EUA	Reino Unido	Finlândia	2016
23	Effect of Boredom and Flexible Work Practices on the Relationship of WFC with Procrastination and Affective Commitment: Mediation of Non-Work-Related Presenteeism	Global Journal of Flexible Systems Management	Paquistão	Índia	Rawalpindi e Islamabad (Paquistão)	2016
24	Out of sight, out of mind? How and when cognitive role transition episodes influence employee performance	Human Relations	EUA	EUA	EUA	2016
25	Line Managers' Rationales for Professionals' Reduced-Load Work in Embracing and Ambivalent Organizations	Human Resource Management	Canadá e EUA	EUA	EUA e Canadá	2016
26	MNEs and flexible working practices in Mauritius	International Journal of Human Resource Management	Reino Unido	Reino Unido	Ilhas Maurício	2015
27	Workplace flexibility and new product development performance: The role of telework and flexible work schedules	European Management Journal	Holanda	Reino Unido	Holanda	2014
28	Examining the tensions in workplace flexibility and exploring options for new directions	Human Relations	EUA	EUA	-	2014
29	Working time flexibility components and working time regimes in Europe: using company-level data across 21 countries	International Journal of Human Resource Management	Reino Unido e Holanda	Reino Unido	União Europeia	2013
30	Flexible work arrangements in Greece: A study of employee perceptions	International Journal of Human Resource Management	Grécia	Reino Unido	Grécia	2011

Fonte: Elaboração própria.

Críticas à parte, o “mundo ocidental”, além de autocentrado e autorreferenciado, é, também na área acadêmica, pautado eminentemente pela Europa e pela América anglo-saxônica (CASSUNDÉ; BARBOSA; MENDONÇA, 2016). Dessa forma, por mais que o índice *SCImago Journal Rank (SJR)* tenha sido idealizado para democratizar e equilibrar a classificação entre diferentes áreas e subáreas do conhecimento, ao corrigir algumas distorções de outros métodos avaliativos voltados para a mera quantidade de menções, e não propriamente para a qualidade do conteúdo publicado em periódicos científicos, ele permanece em certo sentido restrito. Isso porque, apesar da transparência, da imparcialidade e do rigor acadêmico envolvidos, persistem certas barreiras a serem ultrapassadas para que pesquisadores periféricos publiquem em periódicos reconhecidos como mais influentes globalmente, as maiores delas talvez relacionadas a questões culturais e

comportamentais, como a língua nativa. Além disso, sua base de dados é a mantida pelo Scopus, que, não obstante ser considerado “o maior banco de dados de resumos e citações da literatura com revisão por pares” (SCOPUS, acesso em 2 out. 2020), por si só acrescenta, por definição, mais um filtro de entrada.

Não surpreende, portanto, que Estados Unidos e Reino Unido reúnam seis dos oito periódicos listados, os quais publicaram 27 dos 30 artigos considerados (ou 90% deles) (Quadro 4), haja vista que essas duas localidades dividem o controle do centro da produção mundial de Conhecimento em Gestão e Organização (CGO) (ROSA; ALVES, 2011). Tampouco que a língua inglesa figure como idioma oficial da maioria dos locais onde os dados foram coletados, desde os supracitados EUA e Reino Unido, ao lado de outros representantes do Norte Global como União Europeia e Austrália, até países periféricos como Nigéria, Paquistão e Ilhas Maurício.

Inexiste neutralidade na pesquisa ou do pesquisador, assim como o idioma inglês não é neutro e nem fruto de uma escolha neutra (ROSA; ALVES, 2011). Por mais que se queira argumentar que esse recurso padronizado democratiza ou, ao menos, amplia o acesso ao conhecimento, em verdade acaba-se por perpetuar uma lógica colonial em que um lado dita os parâmetros de produção, circulação e disseminação do conhecimento reputado como superior no contexto transnacional, monopoliza o fluxo de informações apenas no sentido Norte-Sul, e relega à posição de subalterno (ou *exótico*) o que não obedece aos códigos anglofônicos (ROSA; ALVES, 2011). Ao fim e ao cabo, o inglês representa, como já relatado, mais uma barreira tanto de acesso para que se publique quanto de possibilidade de expressão e compreensão plenas para pesquisadores que não o têm como primeira língua.

Nesse sentido, em que pese o levantamento ter sido feito num universo de cem periódicos e no período de uma década, não foi possível encontrar um artigo latino-americano publicado nas mais prestigiadas revistas especializadas em gestão estratégica do mundo, segundo o índice *SCImago Journal Rank (SJR)*. A ausência de autores, revistas e estudos provenientes da América Latina e, conseqüentemente, do Brasil, embora de certa forma esperada por se tratar de um tema relativamente recente e pelas considerações acima, não deixa de evidenciar uma limitação de relevo deste estudo. Isso, contudo, reflete uma limitação não da

qualidade da pesquisa e dos pesquisadores brasileiros, mas de sistemáticas políticas de depreciação e de cortes de verbas, como já aventado no capítulo 2.

Por outro lado, a vastidão e a diversidade amostral foram satisfatórias, na medida em que há estudos realizados no Reino Unido e na União Europeia, Estados Unidos, Canadá, Coreia do Sul, China, Austrália, Turquia, Paquistão e Ilhas Maurício. Mesmo dentro da União Europeia houve pesquisas específicas em países tão diversos como Grécia, Holanda, Alemanha, Finlândia, Espanha e Polônia. Assim, possibilitou-se uma visão global atualizada de algumas das melhores e mais frequentes práticas de trabalho flexível adotadas ao redor do mundo, bem como de algumas das principais discussões e desdobramentos acerca do assunto.

Ao se buscar literatura organizacional estrangeira, todavia, deve-se sempre estar atento ao contexto cultural e histórico por vezes até para se reinterpretar leituras dadas pelos autores nas análises de suas pesquisas ou mesmo vieses de confirmação prévios, que interferem na própria coleta e estruturação de dados. Por mais que ainda persista uma visão do ambiente organizacional como neutro, impessoal e desprovido de singularizações, ele é moldado por toda a heterogeneidade e multiplicidade dos fenômenos sociais (SOUZA, 2009). Dessa forma, uma premissa ou pretensão universalista é, paradoxalmente, limitadora, na medida em que são múltiplas as realidades mesmo em regiões geográficas mais próximas (física ou culturalmente) ou em setores equivalentes de atuação – que dirá quando sequer há esses fatores em comum.

Na fundamentação teórica do artigo 30 da revisão sistemática, Giannikis e Mihail (2011) também fazem esse alerta, apresentando estudos que apontam que um trabalhador pode ter uma percepção mais ou menos positiva do trabalho flexível a depender de seus atributos, de seu contato prévio com a ferramenta e do ambiente organizacional; e que em algumas culturas homens podem não se sentir confortáveis para expressarem sua preferência por uma semana reduzida de trabalho.

Para ilustrar essa preocupação, cite-se o artigo de número 14 da revisão sistemática, que teve como objetivo examinar se o aprimoramento da equação trabalho-família interfere na relação entre jornadas flexíveis, satisfação e vontade de

o trabalhador deixar o cargo (*turnover intention*), bem como se o gênero influencia essas questões. Contando com a participação de 726 trabalhadores chineses, o estudo partiu da premissa de que mulheres estariam mais satisfeitas com a organização em que trabalham e menos propensas a se demitirem se tivessem à disposição uma variedade de políticas flexíveis voltadas para a família que as ajudassem a balancear seus papéis nos âmbitos familiar e profissional (CHEN et al., 2018).

Trata-se, é verdade, de visão comum também em estudos realizados no Brasil (SOUZA; CORVINO; LOPES, 2013), e mesmo em muitas pesquisas e políticas internacionais (KELLIHER; MENEZES, 2019), a de se associar o equilíbrio da relação vida-trabalho ou família-trabalho a políticas de igualdade de gênero no mercado de trabalho, reproduzindo um entendimento arcaico de que mulheres poderiam ter (poder-dever) maior responsabilidade em tarefas domésticas e em deveres de cuidado de outros membros da família, sobretudo filhos (TEIXEIRA, 2015). Isso, além de ser rebatido por estudos contra-intuitivos (e.g. ZEYTINOGLU; COOKE; MANN, 2009), também acaba por reforçar estereótipos de gênero no mercado de trabalho que acarretam em menores salários médios e preterição em contratações e promoções (HIRATA; KERGOAT, 2007).

Na supracitada pesquisa os autores defendem que devem ser implementadas políticas de gestão de recursos humanos para a promoção da igualdade de gênero, haja vista os estereótipos que atribuem de forma inerente às mulheres desvantagens psicológicas e fisiológicas, segundo os quais, em especial, elas são vistas como menos competitivas no ambiente de trabalho (CHEN et al., 2018). Contudo, além dessa associação – feita sem qualquer suporte nos dados por eles apresentados, é bom que se diga –, em seguida eles concluem com a frase: “entretanto, o fato é que mulheres trabalham com a mesma excelência que homens **na maior parte do tempo**”²⁴ (CHEN et al., 2018, p. 16, tradução nossa, grifo nosso). Essa constatação tomada como verdade e apresentada de forma tão explícita, em contraponto com a forma escamoteada com que o machismo e a misoginia aparecem no dia a dia e nos estudos organizacionais brasileiros (ROSA; BRITO, 2009), escancara a necessidade de uma leitura crítica e contextualizada também para outros tópicos.

²⁴ No original: “However, that [sic] fact is women are excellent as men at the workplace *in most of time*”.

Por outro lado, ainda em suas conclusões, os autores argumentam que o trabalho flexível poderia contribuir para a melhoria do trânsito em grandes cidades e para uma utilização mais eficiente do tempo dos empregados; e alertam que algumas organizações poderiam implementar uma jornada flexível para se esquivar do pagamento de horas extras (CHEN et al., 2018), em consonância com o que já se discutiu nos capítulos anteriores deste trabalho.

Note-se que não se está a defender essa necessidade de postura crítica e de adaptação e adequação pelo fato de o artigo trazido como exemplo não ser proveniente do Norte Global ou de um país do hemisfério ocidental – mesmo porque a China é uma potência mundial hegemônica em vários âmbitos. Esse exercício é devido em qualquer circunstância.

É curioso como essa relação de poder manifesta-se na prática em corporações transnacionais, conforme pode ser demonstrado por pesquisadores mais atentos a ela. O artigo de número 26 da revisão sistemática teve como objetivo comparar a amplitude da adoção de modalidades de trabalho flexível de alta confiança entre organizações multinacionais sediadas na África do Sul, na Índia e no Norte Global (no caso, EUA e Europa) que operam nas Ilhas Maurício, bem como sua relação com diferentes combinações de práticas mais amplas de gestão (CROUCHER; RIZOV, 2015). Nesse estudo quantitativo, realizado com gerentes de Recursos Humanos de 120 organizações, os autores verificaram que multinacionais africanas e indianas adotam práticas semelhantes em suas matrizes no país-sede e em suas filiais nas Ilhas Maurício, ao contrário do que ocorre com empresas do Norte Global (CROUCHER; RIZOV, 2015). Estas permitem uma maior incidência de trabalho flexível apenas em suas sedes. Como já exposto, o trabalho flexível ainda é estigmatizado e visto, em muitas situações, como uma regalia ou benesse, concedida principalmente a trabalhadores tidos como de maior importância ou valor para seus empregadores. Na mesma toada, a referida pesquisa apresenta em seus resultados que a incidência de trabalho flexível relaciona-se diretamente com práticas de gestão estratégica de recursos humanos.

Uma interpretação possível é a de que, ao restringir o uso do trabalho flexível em suas filiais localizadas numa região do Sul Global, mas autorizá-lo em maiores proporções em suas sedes, as empresas de países hegemônicos reconhecem uma

espécie de hierarquia entre seus profissionais de diferentes nacionalidades e localidades, que separa aqueles mercedores (os europeus e estadunidenses, centrais) dos não mercedores (os subalternos, periféricos) talvez por seu grau de importância ou de confiabilidade para a organização. Ao passo que as empresas originárias de países em desenvolvimento (África do Sul e Índia), ao reconhecerem a flexibilização como proveitosa, a disponibilizam nas mesmas proporções, equiparam seus funcionários e os tratam como iguais, independente de sua origem ou do local de atuação.

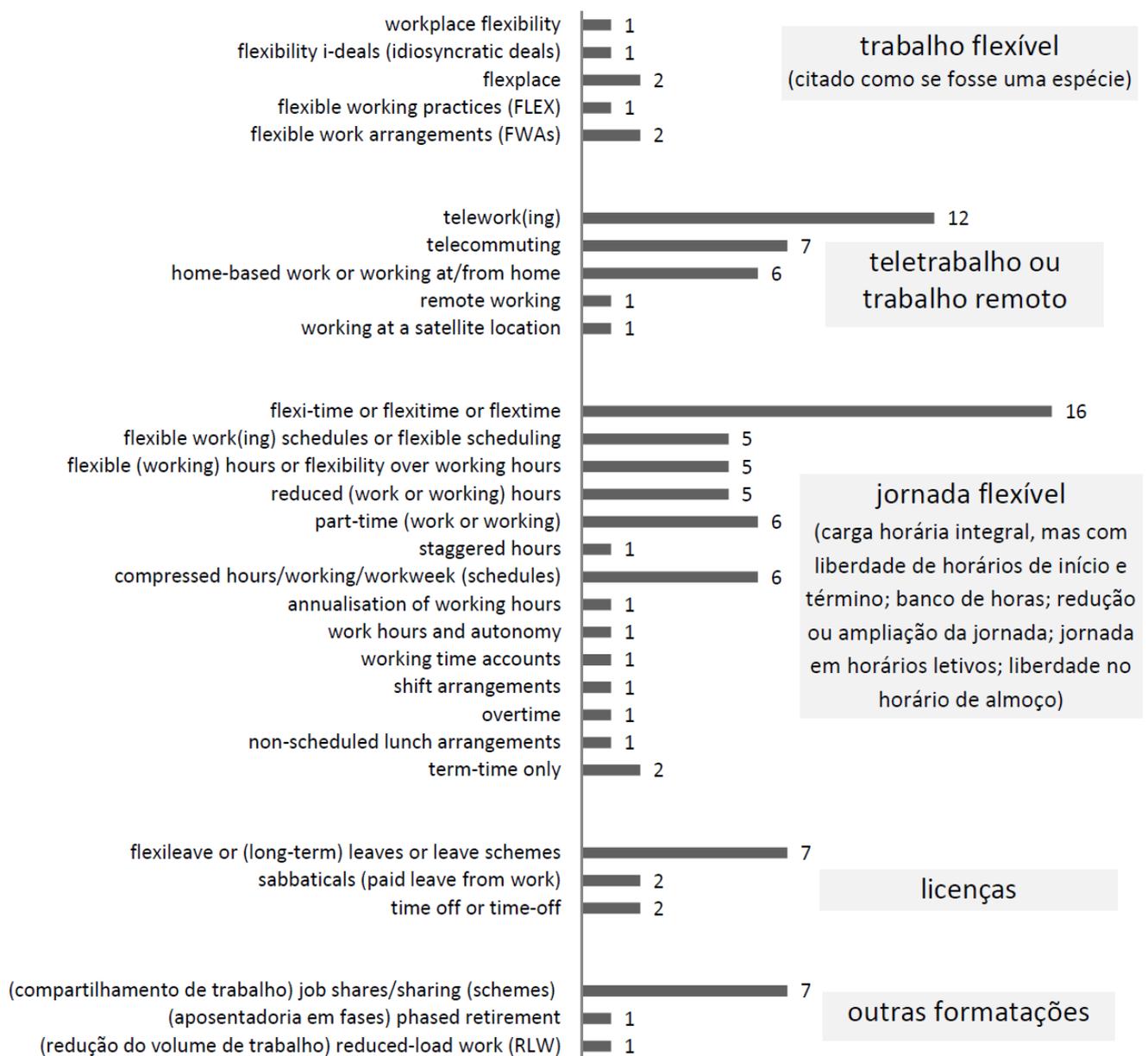
Com efeito, o saber desenvolvido localmente não pode ser encarado como inferior ou não passível de ser compartilhado apenas e tão-somente por sua origem, até porque os conhecimentos provenientes da Europa ou dos Estados Unidos, pretensamente universalizáveis, na realidade universalizam, também, particularidades (ROSA; ALVES, 2011) – as quais, no entanto, não são vistas como tais. Ao mesmo tempo, não se trata de repelir influências externas baseando-se simplesmente em sua procedência hegemônica – muito embora se deva cuidar de fortalecer a pesquisa e o conhecimento desenvolvidos localmente. O diálogo e o intercâmbio de informações e experiências entre acadêmicos de diferentes matrizes epistemológicas e de diferentes países é saudável e em muito pode contribuir para o aprimoramento dos estudos e da gestão organizacional (ROSA; ALCADIPANI, 2013).

4.2 FORMATAÇÕES E VIABILIDADE

Nesta dissertação, conforme estabelecido, entende-se por flexibilização do trabalho ou por trabalho flexível não precarizado todo e qualquer tipo de adaptação no seu método rígido e tradicional que altere por exemplo o local, a forma, a duração integral ou a escala de horários e tarefas fixos e pré-determinados a serem desempenhados. Para identificar formatações bem sucedidas dessa ferramenta utilizadas ao redor do mundo e avaliar a possibilidade de sua importação pela Administração Pública pátria, todas as espécies de trabalho flexível citadas nos artigos da revisão sistemática foram agrupadas segundo alterações no local, na quantidade ou nos horários como ele é prestado (Gráfico 3). A seguir, fez-se a

correspondência com as formas mais difundidas e consolidadas no Brasil, a exemplo de banco de horas, redução da jornada, liberdade de horários de início e término do expediente, ainda que com duração fixa, trabalho remoto e teletrabalho. Por exclusão, as modalidades que não se encaixaram em alguma dessas categorias apriorísticas foi destinada a outro subgrupo classificatório.

Gráfico 3 – Espécies de trabalho flexível citadas



Fonte: Elaboração própria.

Disso originou-se o Gráfico 3, subdividido pelas categorias trabalho flexível (correspondente aos casos em que os autores ou citaram o gênero de forma ampla ou o citaram como se fosse uma espécie de trabalho flexível), teletrabalho ou trabalho remoto (modificações no local em que o trabalho é prestado), jornada flexível (tipos de alteração no horário ou na duração das jornadas), licenças (formas de afastamento temporário do trabalho por períodos de dias, semanas, meses ou anos) e outras formatações (notadamente, modalidades talvez menos difundidas e conhecidas).

4.2.1 Quanto ao local

Iniciando a análise pelas práticas mais comuns na administração pública brasileira, tem-se o teletrabalho ou trabalho remoto, citado tanto em suas versões diretas (*telework, telecommuting, home-based work, working from home e remote working*) quanto numa configuração híbrida (*working at a satellite location*, que pode ser traduzida como trabalho em um escritório-satélite), para se referir aos casos em que empresas mantêm, com uma estrutura mais enxuta, escritórios periféricos, mais próximos a áreas residenciais, encurtando a distância física entre seus funcionários e o local de trabalho. Esta nova formatação, *a priori*, poderia ser descartada por representar um aumento de custo para os cofres públicos, consistindo em uma das poucas modalidades em que esse peso não recairia sobre os servidores. Contudo, se a experiência for adaptada por exemplo para o compartilhamento de espaços já existentes entre diferentes órgãos distribuídos territorialmente de forma descentralizada, essa modalidade passa a se mostrar interessante, potencialmente redutora de custos (haja vista que, entre outras medidas, escritórios em áreas onde a especulação imobiliária costuma ser mais intensa poderiam ser fechados ou ter seu porte diminuído) e indutora de processos de descentralização, mobilidade e sustentabilidade urbana.

4.2.2 Quanto ao tempo

Em seguida, quanto às alterações no tempo, as formas mais citadas, a exemplo de *flexitime*, *flexible working schedules or hours*, *staggered hours* e variações de cunho equivalente (inclusive especificamente para a flexibilidade do horário de almoço ou *non-scheduled lunch arrangements*), são todas passíveis de serem traduzidas como jornada ou horário flexível de trabalho, em que em geral se mantém a carga horária integral diária, mas com liberdade de horários de início e término. Além disso, no artigo de número 27, Coenen e Kok (2014) apresentam particularidades que podem ser observadas nas jornadas flexíveis: *opening hours* (horário de funcionamento, em tradução livre), correspondente ao intervalo de tempo dentro do qual os empregados podem se programar para comparecer ao local de trabalho; *core time* (núcleo de horário fixo, numa possível tradução), período em que todos ou determinados funcionários devem estar presentes, mesmo que flexibilizem como bem entenderem o restante da jornada; e *carryover*, que se trata de mais um sinônimo de banco de horas, ao lado dos que serão apresentados abaixo. No artigo de número 30, Giannikis e Mihail (2011) também citam a flexibilidade em turnos pré-configurados de trabalho (*shift arrangements*).

Ainda sobre a autonomia de horários (*work hours and autonomy*), o banco de horas (*working time accounts*) apareceu também proposto em programações para períodos específicos semanais ou anuais (respectivamente, *compressed workweek* e *annualisation of working hours*), ao lado de outras formatações de ampliação ou redução da jornada (*overtime* e *part-time or reduced/compressed working* e demais variantes terminológicas, respectivamente). Quanto à semana reduzida de trabalho (*compressed workweek*), é possível que seja implementada como um ou mais dias de folga concedidos não pelo acúmulo prévio ou pela reposição posterior de tempo trabalhado, na definição clássica de banco de horas, mas sim como estratégia de recompensa pelo atingimento de determinada meta (*rewards system*). Pode-se fazer um paralelo entre essa contrapartida não pecuniária e os bônus distribuídos no setor privado em situações semelhantes, como reconhecimento do bom trabalho e do esforço ou dedicação da equipe no atingimento de um objetivo acima da média ou extraordinário, o qual, por ter sido alcançado, revela que o interesse público foi

resguardado e justifica essa solução não dispendiosa para o erário. Com efeito, mecanismo muito similar já é adotado em casos de concessão de licença-prêmio por assiduidade ao servidor, que consiste no afastamento remunerado do trabalho após a conclusão de um determinado número de anos de exercício efetivo e ininterrupto de suas funções²⁵. O período de folga (horas ou dias não trabalhados) pode inclusive ser usufruído de forma escalonada entre os servidores, a fim de não comprometer a continuidade do serviço prestado, também em observância ao interesse público.

Por último, dois artigos, os de números 15 e 20, trouxeram uma formatação específica para trabalhadores com filhos em idade escolar ou pré-escolar – muito embora, como já alertado em parágrafos anteriores, as pesquisas centrem-se em trabalhadoras: jornadas apenas em horários e dias letivos (*term-time only* e *working only during school term times*). Trata-se, no entanto, de solução que na prática tem os mesmos efeitos, para o empregador, de outras formações de jornada ou horário flexível de trabalho, por mais que baseada numa motivação específica do empregado.

Outro subgrupo presente no Gráfico 3 é o de licenças, que reúne afastamentos do trabalho em situações pontuais com duração relativamente curta ou mesmo em períodos sabáticos mais extensos. Ainda que apresentadas com três diferentes variações de nomenclaturas, correspondem à vasta gama de licenças, remuneradas ou não, já formalmente previstas na Constituição Federal, nos estatutos que estabelecem os regimes jurídicos próprios a que se submetem os servidores federais ou de cada Estado ou Município da Federação e nos demais diplomas que regem carreiras específicas do funcionalismo público. Como exemplos: licenças-maternidade, paternidade e por adoção; para tratamento de saúde do próprio servidor ou de pessoa da família; para tratar de interesse particular, licença-prêmio; licença para capacitação; por falecimento de cônjuge ou de parentes próximos; para

²⁵ A licença-prêmio por assiduidade, apesar de ter sido substituída pela licença para capacitação no Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, alterada pela Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997), em consonância com o modelo gerencial de administração pública, continua prevista em uma série de estatutos de âmbito municipal e estadual, como o do Espírito Santo e de sua capital, Vitória (muito embora em ambos receba o nome de férias-prêmio e esteja localizada em capítulo diferente do das licenças). Em todo caso, além da assiduidade ao longo de anos, em geral há outros requisitos a serem cumpridos pelo servidor para a sua concessão, a exemplo de ausência de penalidades administrativas e de afastamentos anteriores por intervalo considerável.

casamento ou para acompanhamento de cônjuge; para serviço militar, atividade política ou desempenho de mandato classista. Muito embora o volume de menções tenha sido relevante, o que motivou a sua representação gráfica, essa categoria não se enquadra no trabalho flexível nos moldes ora analisado, já que o estudo comparado dos institutos demonstra que ela equivale a direitos sociais de trabalhadores brasileiros das esferas privada e pública já formalmente estabelecidos e garantidos em lei. Além disso, outras hipóteses de afastamento do trabalho que escapem a essas licenças encaixam-se em modalidades de jornada ou horário flexível de trabalho, como já apresentado.

4.2.3 Outras formatações

Partindo para as modalidades que fogem às experiências mais frequentes na Administração Pública, foram identificadas três formatações: compartilhamento de trabalho (*job sharing*), em que duas pessoas são contratadas em meio período para desempenhar um trabalho que normalmente seria executado por apenas uma, se atuasse em horário integral; aposentadoria em fases (*phased retirement*), que consiste numa redução gradual do trabalho como forma de transição para trabalhadores que estão próximos de se aposentar; e redução do volume de trabalho (*reduced-load work*), definida pelos autores que a estudaram como uma prática emergente de gestão de talentos que permite que profissionais, para manterem suas carreiras, reduzam a carga de trabalho (e não propriamente a quantidade de horas trabalhadas), mediante diminuição do salário (KOSSEK et al., 2016, p. 146). Nenhuma dessas outras formatações, contudo, adéqua-se ao trabalho flexível aqui proposto, por representarem hipóteses ou de precarização da carreira pública ou de desrespeito ao interesse público ou, ainda, de estratégia que o respeita, mas incompatível com o conceito de flexibilização do trabalho ora adotado, passível de ser implementado nas suas mais diversas formatações mediante iniciativa de chefias imediatas e demais gestores locais, mesmo diante da ausência de regulamentação legal específica.

Assim, o compartilhamento de trabalho nos moldes apresentados iria de encontro ao interesse público, pois acarretaria na “contratação” (nomeação) de dois ou mais

servidores para desempenharem uma função que poderia ser realizada por apenas uma pessoa. Ademais, argumentar pela possibilidade de tal configuração sem aumento de despesas públicas equivale a defender uma precarização do trabalho, na medida em que cargos com jornada e volume de trabalho integrais seriam extintos e substituídos por outros com menor remuneração, o que, como já se discorreu no capítulo 2, não é desejável e, ainda que por outra perspectiva, também contraria o interesse público. Em um dos estudos que citam essa formatação, contudo, Warmate, Eldaly e Elamer (2021, em fase de pré-publicação) apresentam o compartilhamento de trabalho ou a divisão de grandes tarefas em metas menores segmentadas (*job shares or dividing large assignments into smaller segmented goals*) como estratégia para melhor adaptação de pessoas com deficiência mental ao trabalho, o que iria ao encontro do interesse público e do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015), que tem status constitucional.

De modo análogo, a aposentadoria em fases em princípio também não representaria uma espécie viável de trabalho flexível, assim como a redução do volume de trabalho, pois provavelmente não apenas o quantitativo de horas à disposição da chefia no local físico de trabalho seria diminuído, mas também a quantidade de tarefas cumpridas.

Note-se que até o momento as modalidades de trabalho flexível analisadas neste capítulo são desenhadas com foco no resultado, ou seja, para não acarretarem decréscimo de produtividade. Pelo contrário: argumentou-se, no capítulo 2, que seria possível até um aumento do volume das tarefas destinadas aos servidores que optassem por essa ferramenta. Aliás, é nessa aferição objetiva por índices de produtividade e de performance que reside o argumento basilar para a adoção das mais diversas formas não precarizadas de flexibilização do trabalho na esfera pública, sem prejuízo de remuneração e sem a necessidade de legislação autorizativa específica: a certeza de que respeitam e promovem o interesse público, tanto no que concerne estritamente ao serviço prestado, quanto em desdobramentos diretos e indiretos à coletividade, como já abordado.

Propostas com potencial para afetar o volume ou a qualidade do trabalho prestado demandam uma formalização maior por meio de processo legislativo, por se tratarem de configurações de análise e de implantação mais complexas e que

poderiam justificar redução proporcional de vencimentos. Isso, novamente, para por um lado respeitar garantias e direitos dos servidores (isto é: não precarizar carreiras) e, por outro, para resguardar o interesse público. Com efeito, o Supremo Tribunal Federal (STF) (BRASIL, 2010) já se manifestou no sentido de que somente lei formal (e não ato administrativo) pode definir ou alterar as atribuições de um cargo público, entendidas como suas competências inerentes e caracterizadoras, assim como se dá para a criação, transformação e extinção de cargos, funções e empregos públicos não vagos.

4.2.4 Formas personalizadas e combinadas (*i-deals* e *bundles*)

Por fim, na primeira categoria trazida no Gráfico 3 estão reunidas as denominações mais amplas relacionadas ao trabalho flexível, que refletem estudos que, para além de centrarem-se em apenas uma ou duas formatações, debruçaram-se sobre o tema com uma concepção mais abrangente. Dessa forma, nesse grupo surgiram expressões sobre as quais já se discorreu quando da análise do Gráfico 2: *flexible work arrangements (FWAs)*, *flexible working practices (FLEX)*, *workplace flexibility* e *flexplace*. Esta última, em verdade, não apareceu entre as palavras-chave indexadas nos artigos, mas tem a mesma acepção das demais, sendo ora usada como o gênero trabalho flexível, ora como sinônimo das espécies que alteram apenas o espaço físico onde ele é realizado (tal qual ocorre com *workplace flexibility*).

Como novidade em relação às palavras-chave, surgiu a expressão *flexibility i-deals (idiosyncratic deals)*, para se referir a configurações personalizadas ou customizadas de trabalho flexível, acordadas voluntariamente entre empregados e empregadores, representados pelas chefias imediatas (*managers*), em benefício de ambos (BAYAZIT; BAYAZIT, 2019). No artigo de número 9, onde aparece, os pesquisadores argumentam pela implementação negociada de formatações de trabalho flexível, que seria ainda mais fundamental em países como a Turquia (local da pesquisa e de origem dos autores), onde as relações de trabalho não são regulamentadas e a atuação sindical não é significativa (BAYAZIT; BAYAZIT, 2019). Nesse contexto de maior desamparo por políticas públicas e de desregulamentação formal, ainda segundo os autores, a adoção da ferramenta depende de uma maior

iniciativa dos trabalhadores para requerê-la e negociá-la, de um lado, e de uma certa boa vontade dos gestores em concedê-la, de outro. Em sintonia com o defendido nesta dissertação, configurações personalizadas ou customizadas de flexibilização, como demonstrado na pesquisa, têm o condão de suplantar uma ausência de política formal voltada para o trabalho flexível, ao mesmo tempo em que favorecem soluções criativas e negociadas, que poderiam ser engessadas por uma regulamentação que disciplinasse (leia-se impusesse) uma modalidade em específico. Pontue-se, mais uma vez, que esse processo só é possível quando os trabalhadores têm autonomia para optar ou opinar, cenário que se aproxima da realidade do serviço público. Como já visto, o ambiente organizacional não é homogêneo, e a trajetória de vida, experiências, aspirações, contexto familiar, faixa etária, entre outros, são fatores que levam a uma resposta idiossincrática diante de uma mesma estratégia de gerenciamento de recursos humanos adotada (STIRPE; ZÁGARRA-OBERTY, 2017).

Em abordagem complementar à apresentada acima e analisando formatações implementadas após iniciativa ou pedido do empregado, no artigo 18 Menezes e Kelliher (2017) distinguem o trabalho flexível formal do informal, este combinado diretamente entre as partes envolvidas, e aquele fruto de políticas oficiais formalmente estabelecidas pela empresa; ambos largamente difundidos, embora em geral os estudos limitem-se a investigar apenas as práticas formais. Segundo as autoras, quando duas modalidades de trabalho flexível passíveis de serem implementadas formal ou informalmente são examinadas em separado, via de regra há efeitos indiretos positivos na performance individual advindos das práticas informais, visto que promovem comprometimento organizacional e satisfação no trabalho (e que estes são preditores daquela). Uma das hipóteses levantadas pelas autoras é a de que no trabalho flexível informal há um esforço adicional do trabalhador no desempenho de suas funções, tanto em agradecimento ou reconhecimento por a chefia ter atendido à sua demanda individualizada, quanto por um receio de que essa concessão seja revista e revertida diante de um menor rendimento por ele apresentado.

Além disso, na publicação de número 6 Avgoustaki e Bessa (2019) analisaram desdobramentos de combinações ou pacotes (*bundles*) de práticas de trabalho

flexível no Reino Unido, onde a ferramenta é política pública prevista em lei e disponibilizada para todo empregado que esteja há no mínimo 26 semanas trabalhando para o mesmo empregador, mediante requerimento formal endereçado a este, que tem prazos e critérios estabelecidos para acolher ou rejeitar o pedido em decisão fundamentada e de maneira razoável (*reasonable manner*). Essa “maneira razoável” é apresentada em manual de práticas elaborado pelo *Advisory, Conciliation and Arbitration Service* (que poderia ser traduzido como Serviço de Consultoria, Conciliação e Arbitragem) especificamente para requisições acerca de trabalho flexível. Tais práticas incluem, por exemplo, ponderação sobre as vantagens e desvantagens da medida e reunião para negociação dos termos com o empregado, e o desrespeito a elas autoriza que este leve a causa à Justiça do Trabalho (*employment tribunal*).

Definido pelo governo britânico como “uma forma de trabalhar que atende às necessidades do funcionário, como por exemplo ter liberdade de horários para iniciar e terminar a jornada ou trabalhar de casa” (FLEXIBLE..., acesso em 12 mar. 2021), o trabalho flexível é oferecido expressamente nas formatações *job sharing*, *working from home*, *part time*, *compressed hours*, *flexitime*, *annualised hours*, *staggered hours* e *phased retirement*, todas já apresentadas quando da análise do Gráfico 3. Para os autores do artigo 6, diante desse leque não exaustivo de opções, não só é possível que sejam criadas combinações de espécies de trabalho flexível compatíveis entre si, como também isso já seria o que ocorre na prática.

Assim, Avgoustaki e Bessa (2019) aduzem que as pesquisas sobre o trabalho flexível deveriam estar atentas a essa realidade, ao invés de priorizarem apenas uma ou poucas espécies na coleta e análise de dados, correndo o risco de levar a conclusões distorcidas ou insuficientes. Nesses casos, o estudo isolado de uma modalidade seria problemático, na medida em que ignoraria que no dia a dia organizacional em muitos casos os trabalhadores estão submetidos a um conjunto de práticas (AVGOUSTAKI; BESSA, 2019), em formatações negociadas (idealmente) ou impostas.

4.3 VANTAGENS, DESVANTAGENS E PERCEPÇÕES

Fatores como cultura, legislação vigente e robustez econômica decerto afetam as percepções e políticas sobre determinado tema. Não obstante, conforme exposto no Quadro 5, verificou-se certa homogeneidade no tratamento dado ao trabalho flexível, visto em geral como ferramenta apta a proporcionar uma série de vantagens à organização, como independência e individualização das tarefas, regulação do esforço mental, elevação da atratividade e da lucratividade, diminuição da rotatividade e retenção de talentos, e redução do atraso no cumprimento de tarefas.

Entre as palavras-chave elencadas pelos autores, houve várias relacionadas a aspectos ou desdobramentos positivos para o empregador, como algumas listadas a seguir com as possíveis traduções: *performance* (desempenho), *performance management* (gerenciamento de desempenho), *knowledge workers* (trabalhadores do conhecimento ou qualificados), *good practices* (boas práticas), *financial benefits* (benefícios econômicos ou financeiros), *profitability* (lucratividade), *engagement* (engajamento), *sustainable development goals* (metas de desenvolvimento sustentável), *absenteeism* (absenteísmo), *employee turnover* (rotatividade de funcionários), *job satisfaction* (satisfação no emprego), *operational agility* (agilidade operacional), *environmental collaboration* (ambiente colaborativo), *individual creativity* (criatividade individual), *organizational attractiveness* (atratividade organizacional) e *organizational commitment* (comprometimento organizacional).

Além disso, também houve menções à influência direta e indireta na performance e na eficiência organizacional no corpo dos artigos: apontamento expresso a efeitos positivos na velocidade e qualidade no desenvolvimento de novos produtos, ao possibilitar compartilhamento de conhecimento, cooperação multinível de diferentes setores e áreas, e envolvimento e mobilização interorganizacional (artigo 27); e por meio de preditores como satisfação, engajamento e comprometimento, melhoria da relação trabalho-família, redução do tédio, da procrastinação e do esgotamento do trabalhador (entre outros, artigos 3, 7, 8, 9, 15, 18, 23 e 24).

Quadro 5 – Espécies estudadas e vantagens observadas

Numeração atribuída	Espécie de trabalho flexível estudada	Vantagens citadas	Público específico?
1	carga horária integral, mas com liberdade de horários de início e término (<i>flexible working hours</i>)	coaduna-se com ritmo variado de execução de tarefas e favorece regulação do esforço mental, independência e individualização das tarefas	trabalhadores com 65 anos ou mais
2	-	-	trabalhadores com deficiência mental
3	horário de almoço e carga horária de trabalho negociados (<i>non-scheduled lunch arrangements; flexible working hours</i>)	eleva o engajamento no cargo/empresa	-
4	carga horária integral, mas com liberdade de horários de início e término, respeitando-se um núcleo-duro (<i>flexi-time</i>)	redução da rotatividade de funcionários e aumento da lucratividade organizacional	-
5	teletrabalho (<i>telework</i>)	-	-
6	-	-	-
7	carga horária integral, mas com liberdade de horários de início e término e de quantidade em cada dia (<i>flexitime</i>); trabalho remoto (<i>working from home</i>); períodos sabáticos remunerados/licenças (<i>sabbaticals</i>)	trabalho flexível aumenta satisfação e diminui rotatividade dos trabalhadores; afeta a longo prazo positivamente a eficiência organizacional	-
8	-	ferramenta adequada para amenizar desdobramentos negativos do binômio trabalho-família para trabalhadores com filhos, independente do gênero daqueles	-
9	configurações personalizadas/customizadas (<i>flexibility i-deals</i>)	ferramenta adequada para amenizar desdobramentos negativos do binômio trabalho-família	-
10	-	-	-
11	-	-	-
12	teletrabalho (<i>telework</i>)	-	-
13	horários flexíveis (<i>flexible work schedules</i>); teletrabalho (<i>telecommuting</i>); períodos sabáticos remunerados/licenças (<i>sabbaticals/paid leave from work</i>)	trabalho flexível cria uma percepção de apoio/suporte e aumenta a atratividade organizacional	recém-formados e formandos procurando por emprego
14	horários flexíveis e semana reduzida (<i>flexitime and compressed workweek</i>)	aumento da satisfação e diminuição da vontade de deixar o cargo	-
15	horários flexíveis e teletrabalho (<i>flexitime and teleworking</i>)	ferramenta que equilibra a equação vida-trabalho e que possibilita a manutenção da capacidade laborativa em períodos de maiores demandas familiares, favorecendo a igualdade de gênero	trabalhadoras que são mães
16	-	-	-
17	-	-	-
18	teletrabalho e carga horária integral, mas com liberdade de horários de início e término (<i>remote working and flexibility over working hours</i>)	efeitos indiretos positivos advindos de práticas informais de trabalho flexível (aumento do comprometimento organizacional e da satisfação no trabalho, que são preditores de performance)	-
19	-	-	-
20	-	-	trabalhadoras
21	-	-	-
22	-	-	-
23	-	redução de tédio, da procrastinação e do atraso no cumprimento de tarefas	-
24	flexibilidade de horários e de local (<i>flexitime and flexplace</i>)	maior integração vida-trabalho, com manutenção de níveis de performance e menor esgotamento do trabalhador	-
25	redução do volume/carga de trabalho com redução de vencimentos (<i>reduced-load work - RLW</i>)	retenção de talentos	-
26	-	-	-
27	teletrabalho e horários flexíveis (<i>telework and flexible work schedules</i>)	efeitos positivos na performance, velocidade e qualidade no desenvolvimento de novos produtos ao possibilitar compartilhamento de conhecimento, cooperação multinível de diferentes setores/áreas e envolvimento/mobilização interorganizacional	-
28	-	-	-
29	redução de horário e hora extra (<i>part-time, overtime</i>); licenças (<i>long-term leaves</i>); aposentadoria em fases (<i>phased retirement</i>); horários flexíveis (<i>flexible working hours</i>)	-	-
30	-	-	-

Fonte: Elaboração própria.

No mesmo sentido, poucas foram as desvantagens identificadas, citadas em apenas 10% das publicações (Quadro 6). Além disso, os três estudos que as apontaram relacionaram-nas em grande medida ou a uma questão de provável percepção enviesada do trabalho flexível e da persistência de um estigma a ele associado (artigo 18); ou a fatores ligados a uma configuração de trabalho voltada somente para o empregador (artigos 24 e 27); ou, ainda, a dificuldades desenhadas pela falta de costume e regulamentação no uso da ferramenta (artigos 18, 24 e 27). Todos esses aspectos foram abordados no capítulo 2 e, como já mencionado, dizem respeito mais a uma pouca familiaridade ou tradição (no sentido de experiências anteriores de gestores e geridos) do que ao trabalho flexível em si. À guisa de exemplo, uma desvantagem citada no texto 27 é rebatida no corpo do próprio artigo, que indica estudos que verificaram que o uso de ferramentas que possibilitam a comunicação virtual síncrona ou assíncrona (como videoconferência ou e-mail) é suficiente para suprir uma eventual lacuna causada pela falta de interação presencial, mesmo em contextos em que compartilhar conhecimento é imprescindível, como no desenvolvimento de novos produtos. À medida, portanto, que práticas de trabalho flexível forem mais difundidas, regulamentadas e consolidadas nas políticas e na cultura organizacional, é provável que menor será o estranhamento causado por essa disrupção, que passará a ser encarada como cotidiana e avaliada mais por seus resultados concretos, passíveis de serem auferidos objetivamente, do que por projeções subjetivas.

A percepção e o apoio dos gestores são fundamentais nesse processo, conforme sustentado por Park e Cho (2020, em fase de pré-publicação) no artigo 5, fruto de pesquisa quantitativa em setores governamentais federais dos EUA. Os autores compararam chefias de teletrabalhadores e de servidores sem flexibilização de jornada para investigar os fatores que afetam comportamentos e percepções de 1.945 supervisores quanto ao impacto organizacional da ferramenta. Suas conclusões apontaram que a percepção organizacional do impacto do teletrabalho é afetada positivamente por apoio ou respaldo da gestão, experiência e proficiência de supervisionar o teletrabalhador e equidade na distribuição de tarefas.

Quadro 6 – Espécies estudadas e desvantagens observadas

Numeração atribuída	Espécie de trabalho flexível estudada	Desvantagens citadas	Público específico?
1	carga horária integral, mas com liberdade de horários de início e término (<i>flexible working hours</i>)	-	trabalhadores com 65 anos ou mais
2	-	-	trabalhadores com deficiência mental
3	horário de almoço e carga horária de trabalho negociados (<i>non-scheduled lunch arrangements; flexible working hours</i>)	-	-
4	carga horária integral, mas com liberdade de horários de início e término, respeitando-se um núcleo-duro (<i>flexi-time</i>)	-	-
5	teletrabalho (<i>telework</i>)	-	-
6	-	-	-
7	carga horária integral, mas com liberdade de horários de início e término e de quantidade em cada dia (<i>flexitime</i>); trabalho remoto (<i>working from home</i>); períodos sabáticos remunerados/licenças (<i>sabbaticals</i>)	-	-
8	-	-	-
9	configurações personalizadas/customizadas (<i>flexibility i-deals</i>)	-	-
10	-	-	-
11	-	-	-
12	teletrabalho (<i>telework</i>)	-	-
13	horários flexíveis (<i>flexible work schedules</i>); teletrabalho (<i>telecommuting</i>); períodos sabáticos remunerados/licenças (<i>sabbaticals/paid leave from work</i>)	-	recém-formados e formandos procurando por emprego
14	horários flexíveis e semana reduzida (<i>flexitime and compressed workweek</i>)	-	-
15	horários flexíveis e teletrabalho (<i>flexitime and teleworking</i>)	-	trabalhadoras que são mães
16	-	-	-
17	-	-	-
18	teletrabalho e carga horária integral, mas com liberdade de horários de início e término (<i>remote working and flexibility over working hours</i>)	As versões formais quanto à carga horária associam-se negativamente à <i>percepção</i> quanto à performance, apesar de predictoras de maior satisfação no trabalho (contudo, embora não haja dados suficientes para tanto, os autores advertem que essa pode ser uma leitura enviesada pelo estigma associado ao trabalho flexível)	-
19	-	-	-
20	-	-	trabalhadoras
21	-	-	-
22	-	-	-
23	-	-	-
24	flexibilidade de horários e de local (<i>flexitime and flexplace</i>)	Num primeiro momento, mais opções de flexibilização disponíveis podem resultar em maior esgotamento pela dificuldade de escolha e falta de experiência; não indicado para trabalhadores que preferem segmentar suas jornadas vida-trabalho	-
25	redução do volume/carga de trabalho com redução de vencimentos (<i>reduced-load work - RLW</i>)	-	-
26	-	-	-
27	teletrabalho e horários flexíveis (<i>telework and flexible work schedules</i>)	Sem um mínimo de contato presencial garantido por outras práticas, há repercussões negativas na qualidade do conhecimento compartilhado (individualização); intensificação do trabalho	-
28	-	-	-
29	redução de horário e hora extra (<i>part-time, overtime</i>); licenças (<i>long-term leaves</i>); aposentadoria em fases (<i>phased retirement</i>); horários flexíveis (<i>flexible working hours</i>)	-	-
30	-	-	-

Fonte: Elaboração própria.

Em sua fundamentação, o referido artigo apresenta que alguns supervisores ainda favorecem o presenteísmo, ao de certa forma preferirem que seus subordinados estejam fisicamente à disposição (de corpo presente) do que efetivamente tenham um bom desempenho (plenamente voltados à tarefa), e que isso é reforçado, para os que nunca chefiaram teletrabalhadores, por receio de que a modalidade resulte numa redução de controle e dos *feedbacks* recebidos e os force a alterar as suas formas de supervisão. Como as chefias desempenham um papel crucial ao intermediar as relações entre empregados e organização, bem como ao prover suporte a ambas as partes, o sucesso do trabalho flexível depende em grande medida da atuação desses supervisores, moldada por suas percepções e por sua familiaridade e habitualidade no uso da ferramenta (PARK; CHO, 2020, em fase de pré-publicação).

4.4 NECESSIDADE DE SUPORTE PARA E DO GESTOR

Em estudo de caso com gerentes de recursos humanos e supervisores de grandes empresas na Austrália, o artigo de número 16 apresenta em suas conclusões que discurso e declarações organizacionais, investimento em infraestrutura e comportamento do gestor moldam o apoio de chefias imediatas ao trabalho flexível. Assim, mesmo em locais que adotam e promovem ostensivamente a flexibilização em suas políticas institucionais, os *sinais* emitidos pelas chefias interferem no seu uso ou não pelo trabalhador, limitando a sua liberdade de escolha (WILLIAMS; CATHCART; MCDONALD, 2018, em fase de pré-publicação). No artigo 28 as autoras (PUTNAM; MYERS; GAILLIARD, 2014) alertam até mesmo para situações em que o supervisor pode deliberadamente manter uma imagem pública favorável a medidas de flexibilização, enquanto em conversas particulares desencoraja trabalhadores a usá-las. Giannikis e Mihail (2011) também observam, no artigo 30, que a opinião de supervisores e de colegas de trabalho têm impacto negativo considerável na decisão de se optar ou não por aderir a uma modalidade flexibilizada.

Ainda sobre o assunto, ao pesquisarem sobre trabalhadores finlandeses no artigo de nº 22, Koivisto e Rice (2016) concluem que empregados com supervisores que

permitem trabalho flexível se sentem mais respeitados e endossam em maior grau as suas chefias. Os autores apresentam que para instituir amplas políticas de trabalho flexível as organizações devem levar em conta que seus funcionários veem suas chefias imediatas como atores ativos desse processo. Dessa forma, a gerência de recursos humanos deve estar atenta a negativas desnecessárias ou excessivas dadas pelos supervisores de todos os níveis de gestão, assim como deve garantir que eles tenham acesso suficiente a informações e orientações apropriadas sobre as políticas de trabalho flexível instituídas (KOIVISTO; RICE, 2016).

Como já trazido no segundo capítulo, é primordial para isso o acesso a informações qualificadas e que circulem de forma simplificada para que os responsáveis por tomadas de decisões o façam com embasamento, sobretudo em matérias contra-intuitivas, minimizando os riscos. Pela ótica de uma gestão baseada em evidências, aspectos como dados produzidos na organização, experiências do próprio gestor e de outras organizações (*benchmarking*) e percepção das partes interessadas (*stakeholders*) consistem em evidências interessantes; mas esse processo torna-se mais técnico e potencialmente eficiente se incluir também contribuições da produção científica da área de Administração, bem como treinamento e capacitação sobre o tema.

Em consonância com essa perspectiva, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão de controle da atuação administrativa e financeira dos tribunais, com competência para coordenar o planejamento e a gestão estratégica do Poder Judiciário (BRASIL, 2020), editou a Resolução nº 325, de 29 de junho de 2020 e com início da vigência em 1º de janeiro de 2021. Trata-se de diretriz nacional para guiar, baseada nos princípios de gestão participativa e democrática, a atuação institucional dos órgãos judiciários, por meio da Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 (BRASIL, 2020).

Para tanto, o CNJ considerou os resultados dos relatórios de Acompanhamento da Estratégia Nacional do Poder Judiciário, de Acompanhamento da Execução das Metas Nacionais, e do Comitê Gestor Nacional da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário para a revisão da Estratégia Nacional do Judiciário – em outras palavras: números e estatísticas produzidos pelo próprio Poder Judiciário; “os resultados da consulta pública dirigida aos cidadãos, magistrados,

servidores, advogados e demais membros da sociedade para auxiliar na proposição de Macrodesafios ao Poder Judiciário” (BRASIL, 2020, p. 1-2) – ou seja: opinião dos *stakeholders*; e o Pacto pela Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 no Poder Judiciário e no Ministério Público, “com vistas a internalizar, difundir e auxiliar o processo de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, subscrita pela República Federativa do Brasil” (BRASIL, 2020, p. 2) – em uma palavra: *benchmarking*.

Figura 2 – Mapa Estratégico relacionado com os ODSs da Agenda 2030



Fonte: Brasil (2020).

A Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 trouxe missão, visão, valores, macrodesafios do Poder Judiciário e previsão de indicadores de desempenho a serem observados nesse sexênio com criação de Metas Nacionais e de Metas Específicas de natureza processual ou de gestão administrativa (Figura 2). Sua

execução é de responsabilidade de ministros, conselheiros, magistrados de primeiro e segundo graus, servidores e colaboradores do Poder Judiciário, os quais, segundo previsto na Resolução, devem participar também na elaboração dos planejamentos estratégicos, ao lado de entidades de classe e da sociedade (BRASIL, 2020).

A partir da leitura da descrição de cada um deles, verifica-se que a proposta trazida por esta dissertação coaduna-se com vários dos macrodesafios a serem alcançados, nas três perspectivas listadas. Quanto à da Sociedade, dialoga com o Fortalecimento da Relação Institucional do Poder Judiciário com a Sociedade, ao propor a “adoção de estratégias de comunicação e de procedimentos objetivos, ágeis e em linguagem de fácil compreensão, visando à transparência e ao fortalecimento do Poder Judiciário como instituição garantidora dos direitos” (BRASIL, 2020, p. 11). No que tange à perspectiva dos Processos Internos, encontra-se em sintonia com a Agilidade e Produtividade na Prestação Jurisdicional e com a Promoção da Sustentabilidade, ao, respectivamente, cuidar de uma “[...] prestação jurisdicional efetiva e ágil, com segurança jurídica e procedimental na tramitação dos processos judiciais” (BRASIL, 2020, p. 11) e da “adoção de modelos de gestão organizacional e de processos estruturados na promoção da sustentabilidade ambiental, econômica e social” (BRASIL, 2020, p. 11), com o “aperfeiçoamento de ações que estimulem o uso sustentável de recursos naturais e bens públicos [...], a gestão sustentável de documentos e a qualidade de vida no ambiente de trabalho” (BRASIL, 2020, p. 11).

Há, no entanto, perfeita simetria entre o que se busca responder na pergunta de pesquisa e alcançar nos objetivos deste estudo e entre o último macrodesafio da perspectiva Processos Internos e todos os macrodesafios de Aprendizado e Crescimento:

Perspectiva Processos internos

[...]

APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA E DA GOVERNANÇA JUDICIÁRIA

Descrição:

Formulação, implantação e monitoramento de estratégias flexíveis e aderentes às especificidades locais, regionais e próprias de cada segmento de justiça do Poder Judiciário, produzidas de forma colaborativa pelos órgãos do Poder Judiciário, magistrados, servidores, pela sociedade e pelos atores do sistema de justiça.

Visa à *eficiência operacional interna, à humanização do serviço, à desburocratização, à simplificação de processos internos, ao fortalecimento da **autonomia administrativa e financeira** do Poder Judiciário e à **adoção das melhores práticas de gestão documental, gestão da informação, gestão de projetos e otimização de processos de trabalho** com o intuito de melhorar o serviço prestado ao cidadão.*

Perspectiva Aprendizado e crescimento

APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO DE PESSOAS

Descrição:

Refere-se ao conjunto de políticas, métodos e práticas adotados na gestão de comportamentos internos do órgão, *favorecendo o desenvolvimento profissional, a capacitação, a relação interpessoal, a saúde e a cooperação, com vistas ao alcance efetivo dos objetivos estratégicos da instituição.*

Contempla ações relacionadas à **valorização dos servidores**; à **humanização nas relações de trabalho**; à **promoção da saúde**; ao **aprimoramento contínuo das condições de trabalho**; à **qualidade de vida no trabalho**; ao desenvolvimento de competências, de talentos, do trabalho criativo e da inovação; e à adequada distribuição da força de trabalho.

APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Descrição:

Refere-se à utilização de mecanismos para *alinhar as necessidades orçamentárias de custeio, investimentos e pessoal ao aprimoramento da prestação jurisdicional*, atendendo aos princípios constitucionais da administração pública.

Envolve estabelecer uma cultura de adequação dos gastos ao atendimento das necessidades prioritárias e essenciais dos órgãos da justiça, para se obter os melhores resultados com os recursos aprovados nos orçamentos.

FORTALECIMENTO DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE TIC E DE PROTEÇÃO DE DADOS

Descrição:

Programas, projetos, ações e práticas que visem ao **fortalecimento das estratégias digitais do Poder Judiciário e à melhoria da governança, da gestão e da infraestrutura tecnológica**, garantindo proteção aos dados organizacionais com integridade, confiabilidade, confidencialidade, integração, disponibilidade das informações, disponibilização dos serviços digitais ao cidadão e dos sistemas essenciais da justiça, promovendo a satisfação dos usuários por meio de inovações tecnológicas, controles efetivos dos processos de segurança e de riscos e da gestão de privacidade e uso dos dados pessoais (BRASIL, 2020, p. 13 et seq., grifo nosso).

A supracitada normativa também dispõe que os órgãos do Poder Judiciário devem criar uma unidade de gestão estratégica para assessorar a elaboração, a implementação e o monitoramento do planejamento estratégico, com atuação nas

áreas de gerenciamento de projetos, otimização de processos de trabalho e, se necessário, análise de dados estatísticos. Do mesmo modo, os planos estratégicos de cada órgão do Poder Judiciário e respectivos resultados devem ser publicados em seus portais eletrônicos, para acesso público.

Todos os órgãos do Poder Judiciário estão vinculados tanto à Resolução nº 325 quanto à Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e a elas devem alinhar seus respectivos planos estratégicos até a data de 30 de junho de 2021.

Assim, o CNJ pautou expressamente a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário nos moldes de uma gestão estratégica, em que ferramentas com foco no resultado são incentivadas. Trata-se de clara sinalização do referido órgão de controle de endosso ao conhecimento técnico produzido na área de Conhecimento em Gestão e Organização, em especial na de gestão estratégica. A própria resolução traz em seu anexo II indicadores de desempenho a serem observados, com sugestões de monitoramento por metas, programas ou projetos (CONSELHO..., 2020). Como vitrine, incentivo e inspiração aos seus órgãos e servidores, o Conselho Nacional de Justiça criou o Portal CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário, composto de projetos e inovações em vários eixos temáticos (PORTAL..., acesso em 16 mar. 2021). Entretanto, o destinado à Gestão de Pessoas ainda se encontra sem práticas publicadas, o que denota a importância de se avançar também neste aspecto.

Na mesma toada, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), instituído pelo Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005, fomentou “[...] um modelo de excelência em gestão focado em resultados e orientado para o cidadão, [ao compreender que] um dos maiores desafios do setor público brasileiro é de natureza gerencial” (GESPÚBLICA, acesso em 16 mar. 2021). Apesar de descontinuado em 2017 com a troca abrupta de governo, a biblioteca virtual de documentos do programa continua disponível, e fornece instrumentos técnicos que ainda podem ser usados como referência para gestores públicos, a exemplo do “Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores”, do “Modelo de Excelência em Gestão Pública”, do “Mapeamento Bibliográfico do Estado da Arte sobre Indicadores de Gestão”, do manual “Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública” e do

“Instrumento de Autoavaliação da Gestão Pública – IAGP 250 Pontos”. Neles, apresenta-se como um dos fundamentos da Gestão Pública Contemporânea o comprometimento com as pessoas, que pode ser colocado em prática pela autonomia para atingir metas e alcançar resultados, criação de práticas flexíveis e produtivas para atrair e reter talentos, e estimulação de um clima organizacional participativo e agradável (GESPÚBLICA, acesso em 16 mar. 2021).

Há, portanto, uma série de parâmetros já sistematizados que podem ser usados pelos gestores públicos na implementação negociada do trabalho flexível, 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.

Como visto, 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. 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).

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. Por mais que até o momento as experiências limitem-se a acordos entre órgãos, como agências reguladoras (PACHECO, 2004), o raciocínio e o mecanismo poderiam ser expandidos para outros contextos, como o presente, numa tendência que acompanha por exemplo a atualização do processo civil brasileiro vista em 2015, quando passou a adotar largamente os negócios jurídicos processuais (CARDOSO; BELLINETTI, 2017). Afinal, a irrestrita supremacia deu lugar à ponderação de interesses e à multiplicação das figuras consensuais também no direito administrativo (SADDY; GRECO, 2015).

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.

Ao atuar como administrador, inovador e integrador, acentua-se o dever de prestar contas do gestor (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).

Quadro 7 – Resumo das possibilidades e desafios para implantação imediata do trabalho flexível

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)	Desdobramentos possíveis (evidência da literatura científica)
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 (<i>i-deals</i>) e junção de modalidades de trabalho flexível (<i>bundles</i>)	redução do custo financeiro (solução gratuita para o erário; menor consumo e desgaste de bens) e aumento da eficiência organizacional maior qualidade de vida no trabalho, satisfação e comprometimento organizacional, com impactos na produtividade, na relação vida-trabalho ou trabalho-família e na saúde mental e física do servidor impactos positivos no trânsito e no ordenamento urbano, redução do consumo energético em horários de pico
	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.

Em todos os casos, portanto, conforme esquematizado no Quadro 7 acima, 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).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS, LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Nesta dissertação analisou-se a viabilidade de se implementar e difundir o trabalho flexível não precarizado como instrumento de gestão estratégica de 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.

Como conceito, adotou-se que trabalho flexível ou flexibilização do trabalho corresponde a toda e qualquer forma de alteração ou adaptação relacionada à rotina do modelo de jornada 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.

Para um maior diálogo com os estudos organizacionais, foram utilizados em sentido amplo termos como “jornada”, “funcionário”, “empregado”, “empregador” e até mesmo “trabalho”, porém sempre em referência ao servidor público estatutário, titular de cargo público, ou seja, aquele indivíduo que ingressou na Administração Pública por meio de concurso público e que com ela mantém vínculo formal e sem prazo determinado. Por tal motivo, a expectativa é de carreiras bastante longevas e estáveis, o que, se por um lado garante a não interrupção dos serviços públicos e o seu padrão de qualidade, por outro demanda iniciativas contínuas de capacitação e valorização, sobretudo num cenário de descontinuidade de governos e de políticas de gestão.

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

Com vistas a identificar práticas bem sucedidas de trabalho flexível adotadas ao redor do mundo, realizou-se uma revisão sistemática na base de dados multidisciplinar Scopus. A partir do índice *SCImago Journal Rank (SJR)* foram identificadas as 100 revistas científicas especializadas em gestão estratégica mais prestigiadas mundialmente, para, com o auxílio de operadores booleanos e palavras-chave na língua inglesa, pesquisar em suas edições o que se escreveu de 2011 a janeiro de 2021 a respeito do trabalho flexível e das suas diferentes formatações.

Detectaram-se vários tipos de flexibilização muito próximos de modelos já adotados por setores públicos nacionais, ainda que com variedade de denominação ou correspondentes a direitos sociais expressamente garantidos em lei, como as licenças. Em geral, os artigos listaram palavras-chave com desdobramentos positivos ao empregador; apuraram vantagens em número considerável em suas conclusões e resultados; e verificaram uma quantidade muito restrita de desvantagens, todas ligadas à falta de habitualidade no uso da ferramenta, percepção enviesada de gestores ou a configurações impostas (não regulamentadas

ou não negociadas com o empregador).

Quanto ao local, além do teletrabalho, já consagrado no serviço público brasileiro, verificou-se uma configuração híbrida, em que empresas mantêm escritórios periféricos, encurtando a distância física entre seus funcionários e o local de trabalho e contribuindo para ganhos ambientais e de mobilidade e ordenamento urbanos. Trata-se de proposta em princípio mais complexa, por demandar um concerto de gestores de diferentes instituições, mas que poderia ser cogitada por meio do compartilhamento entre órgãos distintos de espaços já utilizados distribuídos territorialmente de forma descentralizada. Isso possibilitaria até mesmo menores custos de manutenção e de aluguel em áreas com especulação imobiliária mais intensa.

No que tange aos horários foram inúmeras as formas viáveis localizadas, que podem ser resumidas em banco de horas, redução da jornada sem diminuição do volume de trabalho, e carga horária integral, mas com liberdade de horários de início e término. Além dessas, apresentou-se a semana reduzida como um período de folga (horas ou dias não trabalhados) em recompensa não pecuniária pelo atingimento de determinada meta acima da média ou extraordinária, cujo alcance revela que o interesse público foi resguardado.

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.

Verificou-se que o sucesso do trabalho flexível decorre em grande medida da percepção e da atuação de supervisores (chefias), e que estas são moldadas por sua familiaridade com a ferramenta (capacitação e experiências prévias) e pelo discurso e declarações organizacionais.

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.

Para proteger tanto carreiras quanto o interesse público, propostas com potencial para afetar o volume ou a qualidade do trabalho prestado demandam uma formalização maior por meio de processo legislativo, de modo que se excluam de soluções negociadas entre servidores e chefias. Do mesmo modo, uma das estratégias para permitir uma flexibilização irrestrita quanto aos demais aspectos (sem prejuízo de remuneração e sem a necessidade de legislação autorizativa específica) é atrelá-la a mecanismos que traduzam a eficiência para aspectos objetivamente mensuráveis, a exemplo de índices de produtividade, que podem ser pactuados ou contratualizados.

Diante da ausência de regulamentação geral, uma contratualização também 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). Afinal, assim como ocorre com a percepção dos gestores, a dos que detêm os instrumentos de repressão e controle também pode impedir que se ampliem experiências de trabalho flexível, ainda que o cerne da questão não esteja propriamente no modelo adotado ou na legislação vigente.

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.

Visando a uma gestão pública estratégica, argumentou-se que a prática baseada em evidência amplifica a possibilidade de desdobramentos positivos, por oferecer ao gestor a melhor evidência disponível em várias fontes, inclusive acadêmica, para uma tomada de decisão consciente. Para tanto, é essencial que o conhecimento técnico circule de forma facilitada (acesso e conteúdo), a fim de fornecer ideias, informações, exemplos e recomendações práticas que possam gerar algum impacto e transformação nas organizações e instituições estudadas.

Como algumas das limitações desta dissertação, aponta-se que, ao se optar por revistas de gestão estratégica com prestígio mundial na revisão sistemática, excluiu-se a chamada *grey literature* do seu universo amostral, ao mesmo tempo em que se restringiu a possibilidade de aparecimento de estudos direcionados especificamente à gestão pública ou, ainda, produzidos no Brasil e em outros países do Sul Global.

Literatura cinzenta ou *grey literature* corresponde a informativos e estudos não veiculados em meios usuais de publicação (COSTA; ZOLTOWSKI, 2014), mas disponibilizados em repositórios de menor repercussão ou mesmo apenas em páginas independentes na internet. Tal produção científica não revisada por pares – ou, ao menos, por eles não tão reverberada –, ao mesmo tempo em que se afasta dos preceitos de uma gestão baseada em evidências, reflete com uma maior crueza e, por vezes, com maior precisão a práxis organizacional, motivo por que tem potencial para auxiliar pesquisas qualitativas futuras dedicadas a especificidades de um modelo em particular de trabalho flexível e da sua adequação e adaptação a um

contexto determinado, a partir, por exemplo, de estudos de caso ou de grupos focais. Isso num cenário em que se verifica certa dissonância e não interação entre o conhecimento compartilhado e desenvolvido em ambientes organizacionais e acadêmicos.

Como já exposto, devido à programação dos filtros para consulta do *SCImago Journal Rank (SJR)*, foi necessário optar entre revistas de gestão estratégica e revistas mais genéricas voltadas ao setor público. Por aquelas poderem abarcar estas, e porque as voltadas para administração pública não se limitam à gestão, fez-se a escolha pelas primeiras. Não obstante, uma nova revisão sistemática que pesquisasse apenas revistas especializadas em gestão pública seria um complemento proveitoso a esta dissertação.

Uma revisão sistemática direciona-se a reunir “[...] um resumo das evidências relacionadas a uma estratégia de intervenção específica, mediante a aplicação de métodos explícitos e sistematizados de busca, apreciação crítica e síntese da informação selecionada” (SAMPAIO; MANCINI, 2007, p. 84), o que, decerto, pressupõe que haja evidências compartilhadas por um razoável número de estudos experimentais já conduzidos sobre o tema. Assim, a qualidade de uma revisão sistemática, por consistir em pesquisa retrospectiva e secundária, depende da qualidade de sua fonte primária (SAMPAIO; MANCINI, 2007). Não obstante, mesmo a ausência, a escassez ou a incongruência de evidências são em si uma evidência: a de que novos estudos e investigações precisam ser realizados (DENYER; TRANFIELD, 2009; BRINER; DENYER, 2012).

A ausência de autores, revistas e estudos provenientes da América Latina e, portanto, do Brasil, quer por se tratar de tema relativamente recente, quer pela base de dados e índice selecionados, quer, ainda, em decorrência de sistemáticas políticas de depreciação e de cortes de verbas da pesquisa nacional e talvez da regional, não deixa de evidenciar uma limitação relevante deste estudo.

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; 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.

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.

REFERÊNCIAS

ABERBACK, Joel D.; PUTNAM, Robert D.; ROCKMAN, Bert A. Roles and Styles in Policymaking. In: _____. **Bureaucrats and Politicians in Western Democracies**. Cambridge: Harvard University Press, 1981. p. 84-114.

ABREU E SILVA, Guilherme. **A reconfiguração do conceito de interesse público à luz dos direitos fundamentais como alicerce para a consensualidade na administração pública**. Porto Alegre: Portal Âmbito Jurídico, 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11624>. Acesso em: 24 jun. 2019.

AGOSTINI, Renata. MEC cortará verba de universidade por “balbúrdia” e já enquadra UnB, UFF e UFBA. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 30 abr. 2019. Disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,mec-cortara-verba-de-universidade-por-balburdia-e-ja-mira-unb-uff-e-ufba,70002809579>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

ALFENAS, Ricardo Augusto da Silva; RUIZ, Valdete Maria. Um Panorama de Estudos Sobre Qualidade de Vida no Trabalho na Administração Pública Brasileira no Período de 2007 a 2013. **Revista Organizações em Contexto**, São Bernardo do Campo, v. 11, n. 22, p. 143-167, jul./dez. 2015.

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.

AVANCI, Lílian Tonete Ambrozim. **Qualidade de vida no trabalho**: um estudo com os servidores do Instituto Federal do Espírito Santo. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2018.

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.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2007.

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.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 117-169.

BOURDIEU, Pierre. **A Distinção**: crítica social do julgamento. Porto Alegre: Ed. Zouk, 2007.

_____. **O Poder Simbólico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2000.

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.

_____. Supremo Tribunal Federal, Plenário. **Mandado de Segurança 26955/DF**. ADI 2713/DF. Relatora: Ministra Cármen Lúcia, 1º dez. 2010, Brasília, 2010.

_____. Tribunal de Contas da União, 2ª Câmara. **Acórdão de Relação 4806/2019**. Processo TC 029.529/2017-7. Relatora: Ministra Ana Arraes, 9 jul. 2019, Brasília, 2019.

BRASIL tem menos servidores públicos do que os países desenvolvidos. **Correio Braziliense**, Brasília, 30 out. 2016. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/10/30/internas_economia,555328/brasil-tem-menos-servidores-publicos-do-que-os-paises-desenvolvidos.shtml>. Acesso em: 19 jul. 2020.

BRINER, Rob B; BARENDS, Eric. The Role of Scientific Findings in Evidence-Based HR. **People & Strategy**, Arlington, v. 39, p. 16-20, 2016.

BRINER, Rob B.; DENYER, David. Systematic Review and Evidence Synthesis as a Practice and Scholarship Tool. In: ROUSSEAU, Denise M. (Org.). **The Oxford Handbook of Evidence-Based Management**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 112-129.

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>. 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, Fernanda Vieira. **Hallyu wave**: reflexos da diplomacia cultural sul-coreana na relação bilateral com a China. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.

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

CASSUNDÉ, Fernanda Roda; BARBOSA, Milka Alves Correia; MENDONÇA, José Ricardo Costa de. A influência da tradição anglo-saxônica nos estudos organizacionais brasileiros: o que mudou (ou não) nos últimos 15 anos?. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 6, n. 1, p. 238-254, 2016.

CHEN, Wansi et al. Family-friendly work practices and their outcomes in China: the mediating role of work-to-family enrichment and the moderating role of gender. **International Journal of Human Resource Management**, London, v. 29, p. 1307-1329, 2018.

COENEN, Marja; KOK, Robert A.W. Workplace flexibility and new product development performance: The role of telework and flexible work schedules. **European Management Journal**, London, v. 32, p. 564-576, 2014.

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

COSTA, Angelo Brandelli; ZOLTOWSKI, Ana Paula Couto. Como escrever um artigo de revisão sistemática. In: KOLLER, Sílvia H.; COUTO, Maria Clara P. de Paula; HOHENDORFF, Jean Von (Org.). **Manual de Produção Científica**. Porto Alegre: Penso, 2014. p. 55-70.

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 jul. 2020.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Para um conceito de interesse público no Estado Constitucional de Direito**: algumas considerações. Teresina: Jus

Navigandi, 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/42480/para-um-conceito-de-interesse-publico-no-estado-constitucional-de-direito>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

CROUCHER, Richard; RIZOV, Marian. MNEs and flexible working practices in Mauritius. **International Journal of Human Resource Management**, London, v. 26, p. 20701-2717, 2015.

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

DENYER, David; TRANFIELD, David. Producing a Systematic Review. In: BUCHANAN, David; BRYMAN, Alan. (Org.). **The SAGE Handbook of Organizational Research Methods**. London: Sage Publications, 2009. p. 671-689.

FERNANDES, Eda. **Qualidade de vida no trabalho: como medir para melhorar**. Salvador: Casa da Qualidade, 1996.

FERNÁNDEZ-RIOS, Luis; CASAL, Gualberto Buela. Standards for the preparation and writing of Psychology review articles. **International Journal of Clinical and Health Psychology**, Granada, v. 9, n. 2, p. 329-344, 2009.

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&lng=pt>. Acesso em: 20 dez. 2019.

FERRO, Fernanda Fernandes. **Instrumentos para medir a qualidade de vida no trabalho e a ESF: uma revisão de literatura**. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Atenção Básica em Saúde da Família) – Universidade Federal de Minas Gerais, Brumadinho, 2012.

FLEXIBLE WORKING. Disponível em: <<https://www.gov.uk/flexible-working>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

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.

_____. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1987.

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. 2021.

GIANNIKIS, Stefanos K.; MIHAIL, Dimitrios M. Flexible work arrangements in Greece: A study of employee perceptions. **International Journal of Human Resource Management**, London, v. 22, p. 407-432, 2011.

GRANT, Maria J.; BOOTH, Andrew. A typology of reviews: an analysis of 14 review types and associated methodologies. **Health Information and Libraries Journal**, Rahway, n. 26, p. 91-108. 2009.

GUERRERO-BOTE, Vicente P.; MOYA-ANEGÓN, Félix. A further step in measuring journals' scientific prestige: The SJR2 indicator. **Journal of Infometrics**, Amsterdam, n. 6, 2012.

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.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 595-609, 2007.

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>. 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.

KOIVISTO, Satu; RICE, Ronald E. Leader prototypicality moderates the relation between access to flexible work options and employee feelings of respect and leader endorsement. **International Journal of Human Resource Management**, London, v. 27, p. 2771-2789, 2016.

KOSSEK, Ellen Ernst et al. Line Managers' Rationales for Professionals' Reduced-Load Work in Embracing and Ambivalent Organizations. **Human Resource Management**, New Jersey, v. 55, n. 1, p. 143-171, 2016.

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

LIMONGI-FRANÇA, Ana Cristina; RODRIGUES, Avelino Luiz. **Stress e trabalho: uma abordagem psicossomática**. São Paulo: Atlas, 2005.

LORRAN, Tácio. Novo titular do MEC diz que universidades ensinam “sexo sem limites”. **Metrópoles**, Brasília, 11 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.metrolopes.com/brasil/educacao-br/novo-titular-do-mec-diz-que-universidades-ensinam-sexo-sem-limites-veja>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

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.

MENDES, Adriana. Sindilegis repudia declarações de Paulo Guedes. **SINDILEGIS**, Brasília, 24 maio 2020. Disponível em: <<http://sindilegis.org.br/sindilegis-repudia-declaracoes-de-paulo-guedes-o-brasil-merece-respeito/>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

MENEZES, Lilian M. de; KELLIHER, Clare. Flexible working, individual performance, and employee attitudes: comparing formal and informal arrangements. **Human Resource Management**, New Jersey, v. 56, n. 6, p. 1051-1070, 2017.

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.

NOTA QUALIS-PERIÓDICOS. Disponível em:
<<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/index.xhtml>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

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

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Health Promotion Glossary**. Geneva, 1998.

ORWELL, George. **1984**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

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.

PANDEMIA desmistifica home office e revela efeitos negativos de trabalhar em casa. **France Médias Monde**, Paris, 17 jun. 2020. Disponível em:
<<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2020/06/17/pandemia-desmistifica-home-office-e-revela-efeitos-negativos-de-trabalhar-em-casa.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

PARK, Seejeen; CHO, Yoon Jik. Does telework status affect the behavior and perception of supervisors? Examining task behavior and perception in the telework context. **International Journal of Human Resource Management**, London, 2020 (em fase de pré-publicação).

PEREIRA, Érico Felden; TEIXEIRA, Clarissa Stefani; SANTOS, Anderlei dos. Qualidade de vida: abordagens, conceitos e avaliação. **Revista brasileira de Educação Física e Esporte**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 241-250, abr./jun. 2012.

PEREIRA, Tânia Oliveira; FERRARI, Maria Aparecida. A idealização do ambiente de trabalho do Google. **ANIMUS – Revista Interamericana de Comunicação Midiática**, Santa Maria, v. 12, n. 24, 2013.

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.

PETTICREW, Mark; ROBERTS, Helen. **Systematic Reviews in the Social Sciences: A Practical Guide**. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.

PORTAL CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário. Disponível em: <<https://boaspraticas.cnj.jus.br/portal>>. Acesso em: 16 mar. 2021.

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.

PUTNAM, Linda L.; MYERS, Karen K.; GAILLIARD, Bernadette M. Examining the tensions in workplace flexibility and exploring options for new directions. **Human relations**, Los Angeles, v. 67, n. 4, p. 413-440, 2014.

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

RODRIGUES, Mateus. Convocado pela Câmara, Weintraub reafirma que há produção de drogas em universidades federais. **G1**, Rio de Janeiro, 11 dez. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/12/11/weintraub-reafirma-existencia-de-plantacoes-de-maconha-e-laboratorios-de-droga-nas-universidades-federais-em-comissao-na-camara.ghtml>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

ROSA, Alexandre Reis; ALCADIPANI, Rafael. A terceira margem do rio dos estudos críticos sobre administração e organizações no Brasil: (re)pensando a crítica a partir do pós-colonialismo. **RAM – Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 14, n. 6, p. 185-215, 2013.

ROSA, Alexandre Reis; ALVES, Mario Aquino. Pode o conhecimento em gestão e organização falar português? **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 3, p. 255-264, 2011.

ROSA, Alexandre Reis; BRITO, Mozar José de. Ensaio sobre violência simbólica nas organizações. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 16, n. 51, p. 629-646, 2009.

ROSSI, Amanda; BUONO, Renata. Quem ganha mais no serviço público. **Revista Piauí**, São Paulo, 02 mar. 2020. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/quem-ganha-mais-no-servico-publico/>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

ROUSSEAU, Denise M.; MANNING, Joshua; DENYER, David. Evidence in Management and Organizational Science: Assembling the Field's Full Weight of Scientific Knowledge Through Syntheses. **The Academy of Management Annals**, New York, v. 2, n. 1, p. 475-515, 2008.

RYNES, Sara L.; BARTUNEK, Jean M. Evidence-Based Management: Foundations, Development, Controversies and Future. **The Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior**, Palo Alto, v. 4, p. 235-261, 2017.

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.

SAMPAIO, Rosana F.; MANCINI, M. C. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Revista Brasileira de Fisioterapia**, São Carlos, v. 11, n. 1, p. 83-89, jan./fev. 2007.

SCIMAGO Journal & Country Rank. Disponível em: <<https://www.scimagojr.com/aboutus.php>>. Acesso em: 02 out. 2020.

SCOPUS. Disponível em: <<https://www.elsevier.com/pt-br/solutions/scopus>>. Acesso em: 02 out. 2020.

SMITH, Bem J.; TANG, Kwok Cho; NUTBEAM, Don. WHO Health Promotion Glossary: new terms. **Health Promotion International**, London, v. 21, n. 4, p. 340-345, 2006.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Impactos do golpe trabalhista (a Lei n. 13.467/2017). **Revista eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, v. 7, n. 63, p. 194-210, nov. 2017. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/122557/2017_maior_jorge_impactos_golpe.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 27 jun. 2020.

SOUZA, Eloisio Moulin de. **Sexualidade e trabalho: estudo sobre a discriminação de homossexuais masculinos em bancos públicos**. Tese (Doutorado em Psicologia) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009.

SOUZA, Eloisio Moulin de; CORVINO, Márcia de Mello Fonseca; LOPES, Beatriz Correia. Uma análise dos estudos sobre o feminino e as mulheres na área de administração: a produção científica brasileira entre 2000 a 2010. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 20, n. 67, p. 603-321, 2013.

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.

STIRPE, Luigi; ZÁGARRA-OBERTY, Celia. Are High-Performance Work Systems always a valuable retention tool? The roles of workforce feminization and flexible work arrangements. **European Management Journal**, London, v. 35, p. 128-136, 2017.

TEIXEIRA, Juliana Cristina. **As artes e práticas cotidianas de viver, cuidar, resistir e fazer das empregadas domésticas**. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

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

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

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.

WARMATE, Zoe; ELDALY, Mohamed Khaled; ELAMER, Ahmed A. Offering flexible working opportunities to people with mental disabilities: The missing link between

sustainable development goals and financial implications. **Business Strategy and the Environment**, New Jersey, 2021. (em fase de pré-publicação).

WILLIAMS, Penelope; CATHCART, Abby; MCDONALD, Paula. Signals of support: flexible work for mutual gain. **International Journal of Human Resource Management**, London, 2018 (em fase de pré-publicação).

WOOD JR., Thomaz. Organizações de simbolismo intensivo. **ERA – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 40, n. 1, 2000. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rae/v40n1/v40n1a03.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

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.

APÊNDICE A – Referências dos artigos que compõem a revisão sistemática

Numeração atribuída	Referência completa
1	BARTKOWIAK, Grazyna et al. Attitudes of Polish entrepreneurs towards knowledge workers aged 65 plus in the context of their good employment practices. Journal of Cleaner Production , Amsterdam, n. 280, 2021.
2	WARMATE, Zoe; ELDALY, Mohamed Khaled; ELAMER, Ahmed A. Offering flexible working opportunities to people with mental disabilities: The missing link between sustainable development goals and financial implications. Business Strategy and the Environment , New Jersey, 2021. (em fase de pré-publicação).
3	OLUWATAYO, Adedapo Adewunmi; ADETORO, Olufunmilayo. Influence of Employee Attributes, Work Context and Human Resource Management Practices on Employee Job Engagement. Global Journal of Flexible Systems Management , Berlin, n. 21, v. 4, p. 295-308, 2020.
4	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.
5	PARK, Seejeen; CHO, Yoon Jik. Does telework status affect the behavior and perception of supervisors? Examining task behavior and perception in the telework context. International Journal of Human Resource Management , London, 2020 (em fase de pré-publicação).
6	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.
7	KRÖLL, Claudia; NÜESCH, Stephan. The effects of flexible work practices on employee attitudes: evidence from a large-scale panel study in Germany. International Journal of Human Resource Management , London, v. 30, n. 9, p. 1505-1525, 2019.
8	KIM, Hyondong; KIM, Youngsang; KIM, Dae-Lyong. Negative work-family/family-work spillover and demand for flexible work arrangements: the moderating roles of parenthood and gender. International Journal of Human Resource Management , London, v. 30, p. 361-384, 2019.
9	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.
10	CAÑIBANO, Almudena. Workplace flexibility as a paradoxical phenomenon: Exploring employee experiences. Human relations , Los Angeles, v. 72, n. 2, p. 444-470, 2019.
11	BOUGUERRA, Abderaouf et al. How do agile organizations contribute to environmental collaboration? Evidence from MNEs in Turkey. Journal of International Management , Amsterdam, 2019 (em fase de pré-publicação).
12	GROEN, Bianca A.C. et al. Managing flexible work arrangements: Teleworking and output controls. European Management Journal , London, n. 36, p. 727-735, 2018.
13	KRÖLL, Claudia; NÜESCH, Stephan; FOEGE, J. Nils. Flexible work practices and organizational attractiveness in Germany: The mediating role of anticipated organizational support. International Journal of Human Resource Management , London, 2018 (em fase de pré-publicação).
14	CHEN, Wansi et al. Family-friendly work practices and their outcomes in China: the mediating role of work-to-family enrichment and the moderating role of gender. International Journal of Human Resource Management , London, v. 29, p. 1307-1329, 2018.
15	CHUNG, Heejung; HORST, Mariska van der. Women's employment patterns after childbirth and the perceived access to and use of flexitime and teleworking. Human relations , Los Angeles, v. 71, n. 1, p. 47-72, 2018.
16	WILLIAMS, Penelope; CATHCART, Abby; MCDONALD, Paula. Signals of support: flexible work for mutual gain. International Journal of Human Resource Management , London, 2018 (em fase de pré-publicação).
17	KIM, Hyondong; GONG, Yaping. Effects of work-family and family-work conflicts on flexible work arrangements demand: a gender role perspective. International Journal of Human Resource Management , London, v. 28, p. 2936-2956, 2017.
18	MENEZES, Lilian M. de; KELLIHER, Clare. Flexible working, individual performance, and employee attitudes: comparing formal and informal arrangements. Human Resource Management , New Jersey, v. 56, n. 6, p. 1051-1070, 2017.
19	TOWNSEND, Keith; MCDONALD, Paula; CATHCART, Abby. Managing flexible work arrangements in small not-for-profit firms: the influence of organisational size, financial constraints and workforce characteristics. International Journal of Human Resource Management , London, v. 28, p. 2085-2107, 2017.
20	STIRPE, Luigi; ZÁGARRA-OBERTY, Celia. Are High-Performance Work Systems always a valuable retention tool? The roles of workforce feminization and flexible work arrangements. European Management Journal , London, v. 35, p. 128-136, 2017.
21	KOTEY, Bernice; SHARMA, Bishnu. Predictors of flexible working arrangement provision in small and medium enterprises (SMEs). International Journal of Human Resource Management , London, v. 27, p. 2753-2770, 2016.
22	KOIVISTO, Satu; RICE, Ronald E. Leader prototypicality moderates the relation between access to flexible work options and employee feelings of respect and leader endorsement. International Journal of Human Resource Management , London, v. 27, p. 2771-2789, 2016.
23	AKHTAR, Shazia; MALIK, M. Faisal. Effect of Boredom and Flexible Work Practices on the Relationship of WFC with Procrastination and Affective Commitment: Mediation of Non-Work-Related Presenteeism. Global Journal of Flexible Systems Management , Berlin, n. 17, p. 343-356, 2016.
24	SMIT, Brandon W. et al. Out of sight, out of mind? How and when cognitive role transition episodes influence employee performance. Human relations , Los Angeles, v. 69, n. 11, p. 2141-2168, 2016.
25	KOSSEK, Ellen Ernst et al. Line Managers' Rationales for Professionals' Reduced-Load Work in Embracing and Ambivalent Organizations. Human Resource Management , New Jersey, v. 55, n. 1, p. 143-171, 2016.
26	CROUCHER, Richard; RIZOV, Marian. MNEs and flexible working practices in Mauritius. International Journal of Human Resource Management , London, v. 26, p. 20701-2717, 2015
27	COENEN, Marja; KOK, Robert A.W. Workplace flexibility and new product development performance: The role of telework and flexible work schedules. European Management Journal , London, v. 32, p. 564-576, 2014.
28	PUTNAM, Linda L.; MYERS, Karen K.; GAILLIARD, Bernadette M. Examining the tensions in workplace flexibility and exploring options for new directions. Human relations , Los Angeles, v. 67, n. 4, p. 413-440, 2014.
29	CHUNG, Heejung; TIJDENS, Kea. Working time flexibility components and working time regimes in Europe: using company-level data across 21 countries. International Journal of Human Resource Management , London, v. 24, p. 1418-1434, 2013.
30	GIANNIKIS, Stefanos K.; MIHAIL, Dimitrios M. Flexible work arrangements in Greece: A study of employee perceptions. International Journal of Human Resource Management , London, v. 22, p. 407-432, 2011.

APÊNDICE B – Termo de entrega do PTT e protocolo de recebimento



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA



Vitória, 10 de maio de 2021

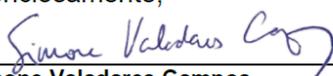
Ao Encarregado de Cadastro de Pessoal e Folha de Pagamento
Murilo da Rocha Gomes
Câmara Municipal de Vitória

Assunto: Entrega de produto técnico

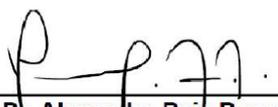
Sr. Servidor,

Eu, Simone Valadares Campos, tendo sido aprovada no processo seletivo para cursar o Mestrado Profissional em Gestão Pública, oferecido pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), após a obtenção do título de Mestre, encaminho o produto técnico/tecnológico, em sua versão final para depósito no repositório institucional, denominado - **Relatório técnico conclusivo sobre adoção e difusão do trabalho flexível no serviço público como instrumento de gestão estratégica de pessoas com foco no resultado** - resultante da pesquisa de conclusão de curso, desenvolvido sob a orientação do Prof. Dr. Alexandre Reis Rosa.

Atenciosamente,



Simone Valadares Campos
Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em
Gestão Pública- PPGGP - UFES



Prof. Dr. Alexandre Reis Rosa
Orientador - PPGGP/UFES

MURILO DA
ROCHA
GOMES:1365304
5746

 Assinado de forma
digital por MURILO DA
ROCHA
GOMES:13653045746
Dados: 2021.05.10
17:00:15 -03'00'

**Carimbo e assinatura ou
assinatura digital do recebedor**