

## **Gestão do teletrabalho na Administração Pública: entre as rationalidades instrumental e substantiva**

**Telework Management in Public Administration: between Instrumental and Substantive Rationalities**

**Marçal José Cavalcanti Silva Júnior**

*Universidade Federal do Rio Grande do Norte*

marcalzin@msn.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1896-679X>

**Washington José de Sousa**

*Universidade Federal do Rio Grande do Norte*

wsufrn@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6295-2806>

### **RESUMO**

A partir da abordagem substantiva das organizações, objetiva-se analisar tensões entre as rationalidades substantiva e instrumental na gestão de programa de teletrabalho da Administração Pública. Adota-se abordagem qualitativa, com aplicação do estudo de caso e coleta de dados por documentos e entrevistas semiestruturadas, obtendo-se os resultados por análise de conteúdo. Os resultados apontam tensões nos processos organizacionais “hierarquia e normas”, “controle” e “divisão de tarefas”, tal como a tensão entre os objetivos do programa de garantir melhor qualidade de vida ao teletrabalhador e de aumentar a produtividade organizacional, bem como a decorrente da previsão normativa formal de participação de representantes dos servidores na gestão sem que ocorra efetivamente na prática administrativa. Como contribuição do estudo, garantindo aplicabilidade aos resultados da pesquisa, indicam-se possibilidades de ajustes para a gestão de programa de teletrabalho na organização pública.

**Palavras-chave:** trabalho remoto; gestão pública; rationalidade; ministério público.

### **ABSTRACT**

From the substantive approach of organizations, the research aims to analyze tensions between the substantive and instrumental rationalities in the management of the Public Administration's teleworking program. A qualitative approach is adopted, applying a case study and collecting data through documents and semi-structured interviews, obtaining results through content analysis. The results point to tensions in the organizational processes “hierarchy and norms”, “control” and “division of tasks”, such as the tension between the program objectives of ensuring a better quality of life for teleworkers and increasing organizational productivity, as well as the resulting from the formal normative provision for the participation of civil servant representatives in management without actually occurring in administrative practice. As a contribution of the study, ensuring applicability to the research results, possibilities for adjustments to the management of teleworking program in public organization are indicated.

**Keywords:** remote work; public management; rationality; public prosecution.

## Introdução

Na obra *A Nova Ciência das Organizações* (1989), Alberto Guerreiro Ramos aponta que a teoria organizacional enfatiza a organização formal, orientada pela racionalidade instrumental, voltada prioritariamente à maximização de recursos, dirigida por regras mecânicas, operacionais, que não abarcam a diversidade das finalidades do agir humano. Delineia, então, uma abordagem substantiva das organizações fundada na redução das compulsões operacionais impostas às atividades humanas, voltando-se ao aumento da satisfação pessoal em detrimento do alcance exclusivo de ganhos materiais (Guerreiro Ramos, 1989).

No Brasil, a abordagem substantiva das organizações avançou quando Serva (1997), utilizando dados empíricos coletados em três organizações, levou o conceito à prática, elaborando um quadro analítico com presenças de racionalidade, caracterizando elementos constitutivos e relacionando-os a processos organizacionais. Classificou, então, organização substantiva como aquela que apresenta, na prática administrativa, predominância de racionalidade substantiva pelos elementos autorrealização, entendimento, julgamento ético, autenticidade, valores emancipatórios e autonomia (Serva, 1997).

Santos (2012) apontou situações que geram tensão entre as rationalidades substantiva e instrumental no cotidiano administrativo dos gestores públicos, analisando como eles respondem a tais situações, observando a forma como se dá o processo decisório e os valores e objetivos individuais. Sugeriu a exploração dos elementos de racionalidade de Serva (1997) na Administração Pública para analisar a forma como se revelam na prática desse tipo organizacional. Aqui, a Administração Pública é objeto de pesquisa no teletrabalho, que tem sido adotado por órgãos públicos com o intuito, dentre outros, de agilizar atividades, incrementando a produtividade (Silva & Sousa, 2023), e de melhorar a qualidade de vida dos teletrabalhadores, finalidades que refletem tanto elementos de racionalidade instrumental como substantiva.

No mundo do trabalho, ocorrem modificações geradas pela reestruturação produtiva, pelo progresso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e por formas de trabalho distintas daquelas que exigem a presença na sede física da organização, tal como o teletrabalho (Silva et al., 2022). Com a pandemia de covid-19, decretada no Brasil em março de 2020, e seu impacto nos âmbitos social e econômico do país, a gestão das organizações sofreu influências, com relevantes decorrências, entre elas a propagação do teletrabalho (Amorim et al., 2023). As formas de trabalho remoto e híbrido (realizado parcialmente de maneira presencial) exigiram novas competências e práticas de gestão, pondo, em contraposição, desafios à qualidade de vida e ao bem-estar no teletrabalho (Velasco et al., 2023).

Abordando as rationalidades substantiva e instrumental nesse contexto da gestão pública, entende-se a tensão entre elas como uma “situação gerada por dois ou mais elementos que provocam nos indivíduos sensações como desconforto, indecisão e incômodo psicológico, podendo provocar manifestações individuais ou coletivas que podem ter repercussão nas organizações” (Santos, 2012, p. 109). Esta pesquisa é guiada, então, pelo seguinte problema: como se manifestam elementos de racionalidade

instrumental e substantiva revelando tensões na gestão de programa de teletrabalho na Administração Pública?

O teletrabalho no Ministério Público da Paraíba (MPPB), órgão da esfera estadual, foi adotado inicialmente com a criação do seu programa pelo Ato PGJ n.º 009/2018 (MPPB, 2018), com propósitos variados, direcionados à eficiência da organização, bem como melhorias aos servidores. O presente artigo tem, assim, o objetivo de analisar tensões entre as rationalidades substantiva e instrumental, prospectando informações úteis à retroalimentação de programa de teletrabalho na Administração Pública, tomando como ambiente empírico o MPPB.

Em termos acadêmicos, o tema apresenta potencial para estimular debates e auxiliar no avanço de análises sobre rationalidade nas organizações, contribuindo, portanto, para o avanço do conhecimento. Tomando como base os estudos sobre a rationalidade nos trabalhos científicos já efetivados e buscando aprofundar a análise do tema no âmbito da Administração Pública, especificamente quanto ao teletrabalho, a pesquisa incrementa a limitada produção acadêmica em unidades do Ministério Público, conforme evidenciado por Silva e Sousa (2023). Há, ainda, contribuição para a prática administrativa da organização pública, uma vez que os resultados acendem oportunidades à retroalimentação do programa de teletrabalho.

Para alcançar o objetivo anunciado, após esta introdução são apresentadas bases teóricas sobre teletrabalho em organizações públicas e rationalidade na prática administrativa. Advém, então, os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa e a discussão dos resultados, fechando com as considerações finais que incorporam limitações do trabalho e sugestões para estudos futuros.

### **Teletrabalho em organizações públicas**

A eficiência é prevista de forma expressa na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) como um dos princípios orientadores da Administração Pública, e considerando que a utilização do teletrabalho pressupõe o aumento da produtividade (Lopes & Lunardi, 2022), as organizações públicas têm implementado cada vez mais programas formais de teletrabalho como instrumentos capazes de auxiliar no alcance da concretização do princípio constitucional.

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em cooperação com a Duke University e o Center for Advanced Hindsight, em pesquisa sobre teletrabalho, com cerca de 36 mil respostas de participantes brasileiros em 2020, identificou que a pandemia de covid-19 colocou 63% da força de trabalho federal em trabalho remoto (o equivalente a 357.767 servidores) e que, no futuro, os servidores desejariam conciliar carga horária de trabalho entre escritório presencial e casa, manifestando, ainda, a percepção de terem a confiança dos chefes para a execução do trabalho remoto, além de apoiarem uma política de teletrabalho (Enap, 2020).

O Decreto Presidencial n.º 11.072/2022, dispendo sobre o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) da Administração Pública Federal, estabeleceu regras especiais para uma de suas modalidades, o teletrabalho (Decreto Presidencial n.º 11.072, 2022). Diante da estrita legalidade a que se submete a Administração Pública no Brasil, a regulamentação indica avanço na adoção do trabalho remoto. No âmbito federal,

140 instituições – 32 órgãos e 108 entidades - implementaram o PGD, viabilizando teletrabalho pelos servidores (Portal do Servidor, n.d.).

Programas formais de teletrabalho igualmente avançam em outras esferas de governo. Com fundamento na Resolução n.º 157/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), os Ministérios Públicos dos Estados passaram a instituir programas com tal finalidade. Dados consolidados em 30 de junho de 2022 pelo Observatório Nacional do Ministério Público apontam que dos 25 órgãos ministeriais estaduais (não há dados sobre Roraima), 16 possuem regime de teletrabalho regulamentado. Em 14 deles é necessária a elaboração de plano de trabalho para acompanhamento, e em oito há previsão regulamentada de desconexão dos servidores em teletrabalho (Federação Nacional dos Trabalhadores dos Ministérios Públicos Estaduais [FENAMP], 2022), o que possibilita ao teletrabalhador organizar seu próprio horário de trabalho, com períodos reservados a atividades pessoais e sociais, desde que as metas definidas no plano de trabalho sejam cumpridas (FENAMP, comunicação pessoal, 07 de agosto de 2023).

Analizando se as características da estrutura organizacional do Ministério Público de Alagoas (MPAL) eram adequadas para a implementação do trabalho remoto dos analistas jurídicos, Santos (2022) constatou a necessidade de, antes de regulamentar o trabalho remoto, ser implantado um serviço de triagem, encaminhamento e atendimento ao cidadão para assistir, especialmente, os excluídos digitais. Evidenciou-se, assim, a exigência de adequações organizacionais desde a implantação dos programas formais de teletrabalho, em especial em órgãos que atuam diretamente com o público em geral, tal como o Ministério Público.

Sob outra perspectiva, em pesquisa realizada no Tribunal Regional do Trabalho da Oitava Região (TRT 8<sup>a</sup>) sobre engajamento, definido por Schaufelli e Bakker (2004) como um estado de espírito de satisfação e positividade quanto ao trabalho, Franco (2022) analisou sua intensidade entre servidores que atuam no teletrabalho normativo. Restou demonstrado que, diante das alterações que o teletrabalho provoca, é preciso intervir no ambiente laboral, visando ao equilíbrio entre os recursos e demandas que atingem os grupos com baixo engajamento, diante do risco de desenvolverem estresse crônico, devendo-se adotar, também, estratégias para assegurar a manutenção do engajamento nos demais grupos (Franco, 2022).

Tem-se, assim, que a implementação de programas de teletrabalho nas organizações públicas abrange uma diversidade de perspectivas ao impactar tanto as relações da instituição com o público externo, como os próprios servidores do órgão que atuam em teletrabalho. A literatura apoia a noção de que é necessária uma abordagem multifacetada, entendendo-se que o êxito de um programa de teletrabalho depende de aspectos relacionados tanto aos indivíduos, a exemplo de suas habilidades de autorregulação, quanto ao trabalho, como o nível de interdependência das tarefas, e à organização, como o apoio dos gestores (Allen et al., 2015).

## Racionalidade na prática administrativa

Em meio à diversidade de propósitos na adoção do teletrabalho, em que coexistem interesses da administração e dos teletrabalhadores, emerge a oportunidade de se

investigar elementos de rationalidade na prática administrativa. Nas atividades de natureza econômica, condicionadas à maximização de recursos, o homem integra engrenagem para o alcance de fins, uma vez submetido a padrões de economicidade e orientado pela rationalidade instrumental (Guerreiro Ramos, 1989) – componente representado, nos princípios da Administração Pública brasileira, pela eficiência (CRFB, 1988). Como contraponto, Guerreiro Ramos (1989) elenca condições para outro tipo de abordagem das organizações, centrada no indivíduo e orientada pela rationalidade substantiva, o que exige minimamente consenso social para que os objetivos organizacionais não sejam frustrados (Cardoso & Muller, 2020).

Diante do debate teórico em torno da obra de Alberto Guerreiro Ramos, Serva (1997) percebeu lacuna nos estudos a respeito da rationalidade: não demonstrada na prática administrativa. Realizou, assim, exercício empírico para evidenciar a presença de rationalidade substantiva na prática, suscitando novos caminhos de investigação, a exemplo do caso aqui reportado que, utilizando seu quadro de análise devidamente adaptado, considera princípios de Guerreiro Ramos (1989) correlacionados à noção de tensão formulada por Santos (2012).

Delineando as categorias de análise, de maneira a investigar os elementos de rationalidade em processos de gestão do teletrabalho no serviço público, foram selecionados três processos organizacionais dentre aqueles que Serva (1997) estabeleceu como essenciais no processo analítico da rationalidade nas organizações. Tendo que a investigação se dá em uma organização pública, com gestores submetidos à supremacia da legalidade e o poder hierárquico decorrendo das normas legais, o primeiro processo organizacional definido foi o de “hierarquia e normas” (como o poder é exercido; natureza e aplicação das regras). Ademais, levando em conta que as tarefas e o monitoramento de sua execução no teletrabalho são realizados em novos formatos criados a partir das necessidades surgidas com a adoção do trabalho remoto, tornando relevante a investigação de como se efetivam na prática administrativa, os outros dois processos organizacionais selecionados foram o “controle’ (formas, finalidade, responsáveis e instrumentos utilizados) e a “divisão de tarefas” (critérios utilizados, intensidade da especialização, flexibilidade).

Na verificação da presença de elementos das diferentes manifestações de rationalidade são utilizados, para a rationalidade substantiva, os seguintes:

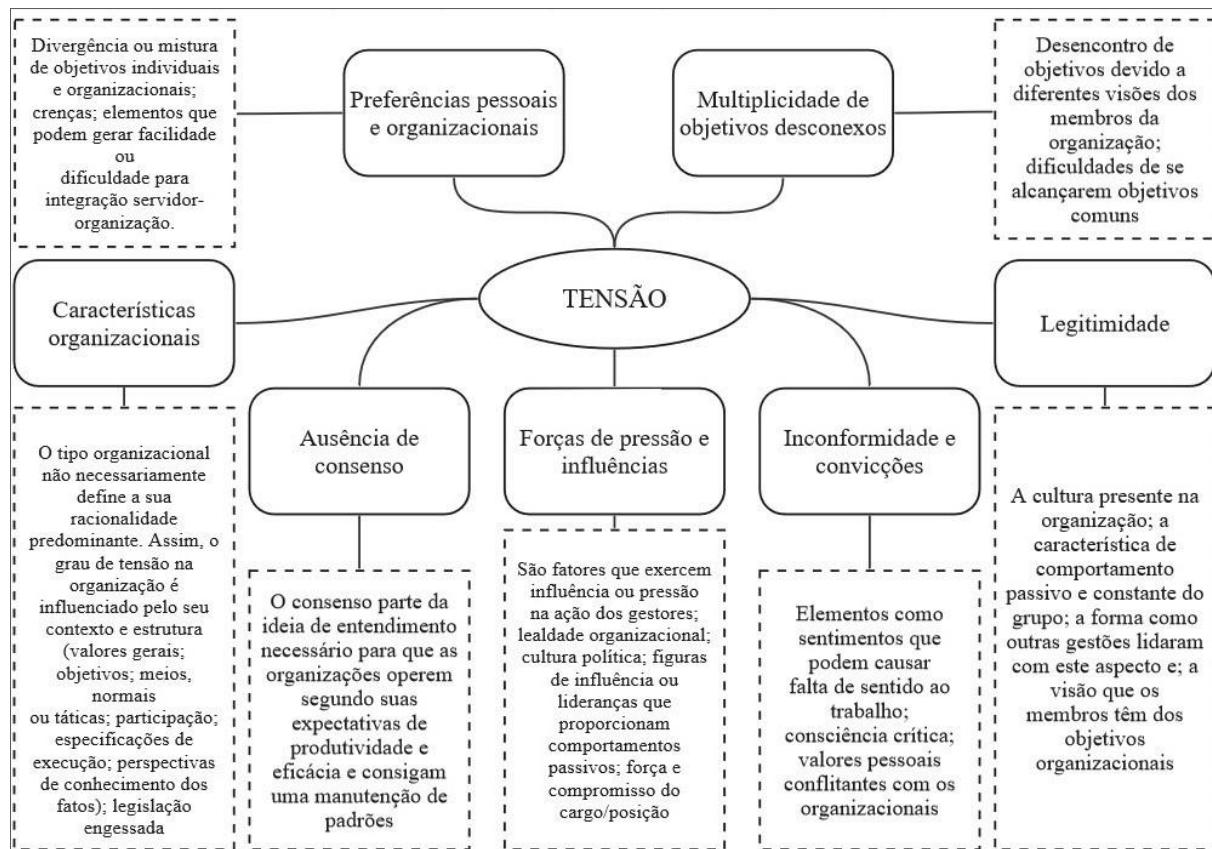
- a) *autorrealização* – processos de concretização do potencial inato do indivíduo, complementados pela satisfação;
- b) *entendimento* – ações pelas quais se estabelecem acordos e consensos racionais, mediadas pela comunicação livre e coordenando atividades comuns sob a égide da responsabilidade e da satisfação;
- c) *julgamento ético* – deliberação baseada em juízos de valor (bom, mau, verdadeiro, falso, certo, errado), que se processa através do debate racional sobre as pretensões de validez emitidas pelos indivíduos nas interações;
- [...]
- f) *autonomia* – condição plena dos indivíduos para poder agir e expressar-se livremente nas interações (Serva, 1997, p. 22, grifo do autor).

Por outro lado, para a rationalidade instrumental são verificados os elementos:

a) *cálculo* - projeção utilitária das consequências dos atos humanos; b) *fins* - metas de natureza técnica, econômica ou política (aumento de poder); c) *maximização dos recursos* - busca da eficiência e da eficácia máximas, sem questionamento ético, no tratamento de recursos disponíveis, quer sejam humanos, materiais, financeiros, técnicos, energéticos ou ainda, de tempo; [...] e) *desempenho* - performance individual elevada na realização de atividades, centrada na utilidade; [...] h) *estratégia interpessoal* - aqui entendida como influência planejada sobre outrem, a partir da antecipação das reações prováveis desse outrem a determinados estímulos e ações, visando atingir seus pontos fracos (Serva, 1997, p. 22, grifo do autor).

Sabioni (2018), em análise das motivações e fatores que condicionam a participação ativa no controle social, revela a complementaridade das rationalidades, alinhando-se aos estudos de Serva (1997) e Santos (2012), ao constatar que a motivação para a participação dos cidadãos é dirigida por ambas as rationalidades, que coexistem, verificando-se uma alternância de predomínio, ora sobressaindo a rationalidade substantiva, e ora a rationalidade instrumental. Essa existência simultânea das rationalidades possibilita o surgimento das tensões. Consideram-se, então, os elementos de tensão entre as rationalidades apontados por Santos (2012), sendo apresentados sob a forma de representação gráfica (Figura 1).

**Figura 1. Elementos da tensão entre as rationalidades**



Fonte: Elaboração a partir de Santos, 2012, pp. 109, 162, 205-208.

Conforme delineado no diagrama, Santos (2012) concebeu características para cada elemento de tensão entre as rationalidades e, a partir de tal ordenamento e dos elementos de Serra (1997) conforme descritos, apresenta-se na Tabela 1 o modelo de análise utilizado para o tratamento dos dados da presente pesquisa.

**Tabela 1 - Modelo de análise**

Processos organizacionais	Racionalidade		Tensão
	Racionalidade substantiva	Racionalidade Instrumental	
<b>Hierarquia e Normas</b>	Entendimento	Fins	Características organizacionais
Organização e exercício do poder	Julgamento ético	Desempenho Estratégia interpessoal	Ausência de consenso
Iniciativa e alterabilidade			
Flexibilidade			
<b>Controle</b>	Entendimento	Maximização de recursos	Forças de pressão e influências
Finalidades		Desempenho	
Execução		Estratégia interpessoal	Inconformidade e convicções
Meta de produção			
<b>Divisão de tarefas</b>	Autorrealização	Maximização de recursos	Preferências pessoais e organizacionais
Parâmetros	Entendimento	Desempenho	
Tarefas	Autonomia	Cálculo	Legitimidade
Aptidões			
			Multiplicidade de objetivos conexos

Fonte: Dados da pesquisa, adaptado de Serra (1997) e Santos (2012).

Verifica-se, portanto, que a partir dos fundamentos teóricos que servem de substrato para a pesquisa foram definidas as categorias de análise com a identificação dos elementos que as constituem, estruturando-se o quadro utilizado como direcionamento para a coleta e análise dos dados, de forma a intermediar adequadamente a questão da pesquisa aos resultados.

## Procedimentos metodológicos

A escolha do tema proposto partiu da constatação do avanço do teletrabalho na Administração Pública brasileira, tendo sido o MPPB selecionado como unidade de pesquisa por ter implementado efetivamente seu programa de teletrabalho desde maio de 2019 (MPPB, 2019), antes mesmo da pandemia de covid-19, já estando em pleno funcionamento e com considerável participação dos servidores da instituição. Os sujeitos participantes da pesquisa foram os gestores do programa.

Adotou-se uma abordagem metodológica qualitativa. Trata-se de pesquisa exploratória, buscando-se ampliar o conteúdo sobre a temática, e descritiva, traduzindo-se em registrar e descrever os fatos analisados sem neles interferir (Cervo et. al., 2007). Considerando a natureza da questão de pesquisa formulada, o método de

pesquisa aplicado foi o estudo de caso. Justifica-se a utilização do método por permitir lançar luz empírica sobre a teoria orientadora da pesquisa, corroborando conceitos teóricos (Yin, 2015).

Foi realizada uma triangulação de dados a partir de múltiplas fontes de evidência. Na coleta de dados, inicialmente foi realizada uma análise documental, com a verificação, em relação ao MPPB, dos relatórios de atividades, publicações do Diário Oficial Eletrônico (DOE) e normas internas do órgão, além de documentos legais que regulam as atividades ministeriais na Paraíba. Os documentos internos da instituição foram buscados por meio do sítio eletrônico do MPPB (<https://www.mppb.mp.br>), nas abas “Atos e Normas” e “Serviços”, possibilitada a procura pela matéria e ano do documento. Já o texto da CRFB/1988 e das legislações federais foram retirados do Portal da Legislação da Presidência da República (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>).

Com o fim de atingir, empiricamente, um amplo entendimento das particularidades da gestão do programa de teletrabalho do MPPB, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os seus gestores. Quanto à gestão do programa, o Ato PGJ n.º 04/2022 prevê a composição da Comissão de Gestão do Teletrabalho, formada por sete componentes. Ela atua na gestão direta do programa, sendo encarregada de averiguar seu desenvolvimento, deliberar e propor melhorias. Tendo em vista que o objetivo desta pesquisa foi direcionado à gestão do teletrabalho, a coleta de dados foi realizada com os componentes da Comissão de Gestão de Teletrabalho e também com o Diretor Administrativo do MPPB, que tem atribuições específicas no direcionamento e execução do programa, tais como receber as solicitações para ingresso no programa e elaborar o plano de trabalho com o estabelecimento das metas e atividades a serem desenvolvidas pelo teletrabalhador (MPPB, 2022a). Chegou-se, então, ao total de oito gestores entrevistados.

Primeiramente foi providenciada a relação com os nomes e contatos dos sujeitos participantes da pesquisa junto ao Departamento de Recursos Humanos (DRH) do MPPB para comunicação. Foi enviada mensagem aos participantes por e-mail, e, após anuência e definição de data e horário, encaminhou-se link de acesso à plataforma Google Meet para videoconferência. Com a expressa autorização dos participantes, as oito entrevistas, realizadas entre 14 e 27 de julho de 2023, foram gravadas e transcritas. A fim de garantir o anonimato dos entrevistados, códigos foram usados em substituição a nomes ou cargos da seguinte maneira: GESTORES ADM - G1 a G5: gestores do teletrabalho por ocupar cargo na administração superior do MPPB; GESTORES SERV - G6 a G8: gestores do teletrabalho sem cargo na administração superior do MPPB.

A análise de conteúdo dos dados coletados seguiu a técnica concebida por Bardin (2016). Foram realizadas leituras integrais das transcrições das entrevistas, com a escolha do *corpus* de análise, levando em conta todos os seus elementos, por meio da seleção dos textos pertinentes. Os recortes do texto foram realizados por temas (ênfase semântica), caracterizados pelos processos organizacionais investigados (hierarquia e normas; controle; divisão de tarefas), buscando-se em cada um deles os elementos constitutivos das rationalidades instrumental e substantiva. Tomou-se como indicador a presença (ou ausência) deles, de forma a compreender a manifestação

da racionalidade nos processos organizacionais, bem como as tensões existentes, mantendo-se o encadeamento lógico do modelo de análise e explicitando o vínculo entre os dados analisados e o referencial teórico. Na sequência, na fase de tratamento dos dados, realizou-se a operação lógica, com a análise reflexiva e crítica do conteúdo, chegando-se às interpretações viabilizadas pela categorização realizada (Bardin, 2016).

Passa-se, então, à exposição dos resultados obtidos, a partir da identificação de sentidos, temáticas e parâmetros relevantes, e às discussões respectivas, com a consequente obtenção de inferências válidas e fundamentadas.

### O programa de teletrabalho no ministério público da Paraíba

A instalação integral do sistema virtual no MPPB, o MPvirtual, possibilitou a implementação do programa de teletrabalho, permitindo a realização das atividades ministeriais de forma remota, fora dos prédios físicos da instituição, utilizando os recursos tecnológicos para tramitar procedimentos, realizar videoconferências, prestar atendimento à população, entre outras. Assim como constatado em relação ao Ministério Público de Alagoas (MPAL) no trabalho de Santos (2022), outra importante característica organizacional que favorece a adoção do teletrabalho pelo MPPB é a descentralização de sua base operacional, visto que os Promotores e Procuradores de Justiça possuem independência para a realização de suas atribuições legais (Lei complementar n.º 97, 2010), bem como para organização de suas equipes de trabalho, permitindo a anuência à adesão dos servidores que expressarem interesse e capacidade para o trabalho remoto (Santos, 2022).

O programa foi implementado em 2019 (MPPB, 2019), com a participação de apenas três servidores (MPPB, 2023). Em 2020, na pandemia de covid-19, com a imposição do distanciamento social compulsório no Brasil, todos os integrantes da instituição foram obrigados a cumprir suas atividades em trabalho remoto. A experiência imperiosa durante a pandemia gerou amadurecimento institucional quanto à consolidação do teletrabalho na prática administrativa do MPPB, inclusive com aumento da produtividade do órgão e redução de custos, conforme reconhecem os gestores G2 e G3 durante a coleta de dados desta pesquisa. Aumentou o interesse tanto pela administração superior, que realizou modificações regulamentares facilitando a participação dos interessados, quanto pelos servidores. Em agosto de 2022, a quantidade era de 74 servidores vinculados ao programa, com 26 na modalidade integral, 47 na mista e um na parcial (MPPB, 2022c). Em agosto de 2023, participavam 118 servidores, com 43 integralmente à distância, 74 na modalidade mista e um na parcial (MPPB, 2023b), representando aumento de 59,4% em 12 meses. Os dados referentes aos anos de 2019 (implantação do programa antes do período pandêmico), 2022 e 2023 (abrangendo o período posterior ao distanciamento social obrigatório) indicam forte influência da pandemia na adesão ao programa.

A norma regulamentadora do programa, o Ato PGJ n.º 04/2022, que revogou o Ato PGJ n.º 009/2018, caracteriza o teletrabalho como a prática da atividade laboral de maneira remota, fora das dependências de sua unidade, com o uso de recursos físicos e tecnológicos, em regra providenciados e custeados pelo teletrabalhador (MPPB, 2022a). O art. 3º do Ato PGJ n.º 04/2022 elenca os objetivos do programa,

que é direcionado, predominantemente, à evolução da eficiência da instituição e ao alcance de melhores resultados, o que decorre das previsões relativas à redução de custos com a estrutura, elevação de metas com exigência de índices de produtividade, redução do consumo de bens e serviços e incremento da força de trabalho. Há, todavia, repercussões para os servidores, como indivíduos, ao instituir que objetiva a melhoria da qualidade de vida dos teletrabalhadores, bem como a ampliação da possibilidade de trabalho aos servidores com dificuldade de locomoção.

Importa registrar, no entanto, que as previsões constantes no regulamento do MPPB relacionadas à saúde dizem respeito apenas à composição da Comissão de Gestão do Teletrabalho, integrada por um servidor da área de saúde da instituição (Art. 16, parágrafo único), e o dever do servidor de comunicar à chefia imediata a ocorrência de acidente de trabalho ou enfermidade durante a execução do trabalho remoto (Art. 12, VIII), sem estabelecer qualquer ação preventiva e efetiva quanto aos cuidados com a saúde física, mental e emocional do teletrabalhador. Analisando regulamentação do teletrabalho em órgãos federais, Esteves (2020) apontou a necessidade da inserção, nos regulamentos dos programas, de regras relativas à saúde, higiene e segurança do trabalho, o que não se observou no Ato PGJ n.º 04/2022. Para garantir uma efetiva qualidade de vida do teletrabalhador, é preciso que exista um supervisionamento das condições do seu ambiente de trabalho, verificando, por exemplo, exigências atinentes à ergonomia, bem como a adequação do espaço físico, com permissão normativa, inclusive, para que sejam realizadas vistorias, mediante comunicação prévia, no local de teletrabalho, condicionando a permanência do servidor no programa ao ajuste às normas (Esteves, 2020).

No que se refere à gestão do programa, com auxílio direto da Diretoria Administrativa, é a Comissão de Gestão de Teletrabalho que acompanha o seu desenvolvimento, apurando resultados alcançados e verificando o cumprimento dos objetivos. É também responsável pela resolução dos casos não previstos na normativa e da propositura de aperfeiçoamentos necessários (MPPB, 2022a). Outros integrantes do MPPB possuem papéis relevantes na execução, mas não diretamente na gestão do programa, a exemplo daqueles que atuam como chefia imediata, ou seja, membro ou servidor com atribuição gerencial a quem o teletrabalhador está subordinado (MPPB, 2022a). Na intranet do MPPB gestores e teletrabalhadores têm acesso ao sistema Thoth, pelo qual se emitem relatórios estatísticos e gerenciais de eficiência e produtividade. Nele é possível localizar dados no MPVirtual a partir da movimentação realizada pelos servidores, possibilitando o acompanhamento (CNMP, 2021). Os dados coletados, relativos aos índices de produtividade, são utilizados para a estipulação da meta a ser atingida, que deve ser compatível com a quantidade, complexidade e realidade da unidade ministerial. (MPPB, 2022a).

Os documentos que regulamentam o programa possibilitam a compreensão das regras formais e a triangulação de dados com aqueles obtidos nas entrevistas e submetidos à análise temática, cujos resultados estão expostos na sequência.

## Tensões entre as rationalidades substantiva e instrumental

### Hierarquia e normas

A Comissão de Gestão do Teletrabalho tem composição estabelecida no Art.<sup>º</sup> 16 do Ato PGJ n.<sup>º</sup> 04/2022. Dois são membros do MPPB, os ocupantes dos cargos de: Secretário-Geral, que no âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça tem, entre suas atribuições legais, a de auxiliar a administração superior na gerência administrativa; e o Secretário de Planejamento e Gestão, responsável, em meio a outras funções, pela criação e implementação de processos de trabalho, além da revisão dos atualmente desenvolvidos (Lei complementar n.<sup>º</sup> 97, 2010). Outros dois componentes são servidores efetivos nomeados pelo PGJ para exercício de cargo em comissão: o Chefe do Departamento de Recursos Humanos e o Chefe do Departamento de Desenvolvimento e Gestão de Processos (Lei n.<sup>º</sup> 10.432, 2015). Esses quatro gestores são, portanto, também participantes da gestão da instituição como um todo, junto à administração superior. Os outros três integrantes da comissão são servidores com atuação ou representatividade específica, sendo eles: um representante dos teletrabalhadores; um servidor da área de saúde da instituição; e um representante da entidade sindical ou associação de servidores (MPPB, 2022a).

Completando o número de oito gestores do programa, o cargo em comissão de Diretor Administrativo também é privativo de servidor efetivo. Dessa forma, tem-se que do número total de gestores, cinco atuam simultaneamente junto à administração superior do MPPB (G1, G2, G3, G4, G5), grupo que passa a ser denominado de GESTORES ADM, e três (G6, G7, G8) – GESTORES SERV – são servidores que não participam da gestão do programa de teletrabalho pelo fato de exercerem cargos vinculados à administração da instituição. Objetivamente, o Ato PGJ n.<sup>º</sup> 04/2022 busca construir uma gestão orientada pela pluralidade de perspectivas, prezando por uma composição diversa ao inserir, na constituição da Comissão de Gestão do Teletrabalho, não apenas representantes da administração superior, com a responsabilidade legal de assegurar o desempenho e atingimento dos fins institucionais (elementos da rationalidade instrumental), mas também representantes dos teletrabalhadores e servidores em geral, possibilitando um canal de comunicação para uma gestão fundada em entendimento, valores e interesses dos participantes do programa (elementos de rationalidade substantiva).

Em que pese a composição, os três GESTORES SERV afirmam que não participaram de reuniões da comissão, inexistindo convocação ou comunicado nesse sentido, apesar da designação formal para integrá-la, que se deu em 07 de julho de 2022 (MPPB, 2022b). Esse fato converge com o mencionado por G5, G3 e G2 (GESTORES ADM), que relatam a realização de reuniões, no caso, com apenas alguns do grupo:

[...] Inclusive agora há pouco foi feita uma reunião justamente para discutir isso, para alterar o ato que tá hoje em vigor, fazer algumas alterações, e veio de um membro essas sugestões, fez-se a reunião e eles ainda estão discutindo como vai se proceder, se vai colocar ou não essas sugestões de um determinado membro no ato. (G5)

[...] recentemente a gente teve reuniões da comissão, introduziu outros formatos dentro da comissão do teletrabalho e ainda estamos aprimorando pra você entender que isso ainda é embrionário. (G3)

[...] algumas situações eu conversava muito, sobretudo com a Secretaria de Planejamento e o Diretor Administrativo, das necessidades de fazer adequações [...] entendi que era necessário e conversei com a Secretaria de Planejamento e eu encaminhei essa proposta ao Procurador. (G2)

Dessa constatação infere-se a existência de tensão entre o estabelecido na norma, com previsão formal de participação de representantes dos servidores e teletrabalhadores na gestão do programa, e o que ocorre na prática administrativa. Deixa-se de aplicar, na prática, elementos de racionalidade substantiva previstos no ato regulamentador, gerando a tensão manifestada pelo elemento denominado por Santos (2012) de “preferências pessoais e organizacionais”, no aspecto da dificuldade para integração servidor-organização. Os representantes dos servidores na Comissão, apesar de formalmente designados, não possuem, de fato, participação no direcionamento do programa, não se integrando os interesses e valores dos servidores à gestão do teletrabalho, que se mantém orientada primordialmente pelas preferências organizacionais. O convite a todos os integrantes da Comissão para acompanhamento das reuniões e efetiva colaboração nas tomadas de decisão tornaria sua atuação plural e inclusiva, atendendo à variedade de interesses do corpo funcional que integra não apenas o programa, mas a instituição, visto que a adesão está disponibilizada a todos os servidores dos mais diversos setores.

Ainda dentro do processo organizacional em commento, abordando-se o componente da iniciativa e alterabilidade (origem do poder normativo; possibilidade e capacidade para alteração das regras), quanto à elaboração das normas que regem o programa não há divergência no posicionamento dos gestores com relação à possibilidade de receberem propostas de formulação e alteração das regras. Alterações normativas buscando o aprimoramento do formato do programa já foram efetivadas, inclusive por meio da edição do Ato PGJ n.º 04/2022, do qual decorreu a revogação do Ato PGJ n.º 009/2018, inaugurador do programa. Revela-se, no entanto, que todas as normas haviam sido elaboradas ou alteradas por iniciativa da própria administração superior ou dos GESTORES ADM, não tendo os GESTORES SERV encaminhado qualquer propositura. Os gestores G6 e G8 afirmaram não haver canal formal para que os servidores proponham medidas.

A tensão surge do fato de os gestores assentirem com a possibilidade de participação dos servidores na elaboração de regras para o programa de teletrabalho, o que revelaria a presença de racionalidade substantiva pelo entendimento, enquanto, na prática, as proposituras partem apenas da administração superior, sem diálogo com os teletrabalhadores. Regulamentar meios para a gestão do programa, é pertinente destacar, não necessariamente concretiza uma gestão democrática conforme prevê o ato regulamentador, sendo isso revelado pelos entrevistados quando pautam a carência de reuniões e a frágil participação. Dá-se abertura, assim, a uma regulamentação utilitarista, instrumental, voltada prioritariamente ao alcance de resultados e à eficiência organizacional. Surge daí o tensionamento manifestado pelo elemento das

“características da organização”, no enfoque da participação. Como aponta Sabioni (2018) ao explanar o modelo de administração pública societal, a racionalidade substantiva se relaciona a ações fundadas em consenso, debate e participação. Sob tal premissa, disponibilizar e fazer a divulgação de meios de discussão e proposituras para elaboração dos regulamentos seria capaz de concretizar a abertura da gestão do programa para uma concepção mais democrática das normas que regulam a vida funcional dos teletrabalhadores.

No que se refere ao componente da flexibilidade (rigidez quanto ao cumprimento dos regulamentos e aplicação de penalidades), há diversas regras para assegurar o respeito ao regulamento do programa, com previsão de penalidades, valorizando critérios objetivos do Ato PGJ n.º 04/2022 quanto a metas de produção (fins, desempenho), denotando conteúdo de racionalidade instrumental. Por outro lado, os relatos dos gestores convergem para destacar caráter flexível, fundado em análise que vai além dos números, ponderando o contexto da execução das atividades, os tipos de tarefas realizadas e a unidade onde está sendo realizado o teletrabalho. Uma tensão emerge entre o fato de os gestores perceberem flexibilidade, revelando racionalidade substantiva, todavia, predominam regras rígidas que reforçam elementos de racionalidade instrumental.

A tensão, nesse caso, decorre da estrita legalidade que rege a Administração Pública, só podendo ser praticado o que está previsto na norma, deixando pouca liberdade para os gestores se desvincilharem da rigidez legalista. O gestor, então, ainda que busque agir sob valores de racionalidade substantiva, a fim de satisfazer o interesse público sem deixar de compreender valores individuais que envolvem determinada situação (julgamento ético), fica limitado à formalidade a que está submetida a instituição sob o regime do direito público. Verifica-se, aqui, o elemento das “características organizacionais”, sob o aspecto da legislação engessada, abordada por Santos (2012) em razão de a Administração Pública ter uma delimitação estrutural do que se pode ou não realizar a partir de uma normatização, representando um impedimento para desenvolver ações além daquilo estabelecido na norma.

Exemplo verificado no Ato PGJ n.º 04/2022 é a limitação de que apenas 50% dos servidores com funções correlatas na mesma unidade podem participar do programa na modalidade integral (Art. 6º, I). A regra não considera a possibilidade de a demanda de servidores presenciais ser menor em determinada unidade, permitindo uma quantidade maior de teletrabalhadores integralmente em trabalho remoto, conforme as circunstâncias locais. Isso pode gerar um impedimento à participação de servidores interessados em ingressar no programa. Tem-se que a inserção de previsões normativas admitindo maior flexibilidade, no intuito de ampliar o acesso e permanência dos servidores no programa, assim como o entendimento entre a gestão e os participantes, poderia viabilizar decisões mais bem refletidas e tomadas sob a permissão formal de um agir flexível. Além disso, o funcionamento da Comissão de Gestão do Teletrabalho nos termos previstos no ato regulamentador, com efetiva participação dos GESTORES SERV, mitigaria, pelo entendimento e participação, efeitos da rigidez que preside o funcionamento da Administração Pública.

## Controle

O monitoramento do cumprimento das regras do programa de teletrabalho no MPPB envolve variados sujeitos. A execução desse controle cabe à Comissão de Gestão do Teletrabalho, verificando o atingimento dos objetivos do programa e elaborando relatório anual destinado ao PGJ, autoridade máxima da instituição. Em relação ao componente “finalidades” do processo organizacional em discussão (objetivos do acompanhamento do desempenho do programa), corroborando a predominância de elementos de racionalidade instrumental nos objetivos descritos no já citado Art. 3º do Ato PGJ n.º 04/2022, os relatos dos gestores revelam prioridade na eficiência do órgão ministerial, não obstante o registro da importância do alcance da qualidade de vida do servidor, que aparece de forma secundária nas falas da maioria dos entrevistados. Nesse ponto, há tensão entre os objetivos do programa de gerar melhorias ao teletrabalhador na sua prática laboral e vida pessoal, e o risco de sobrecarga de trabalho decorrente do aumento de produtividade exigido, conforme citado pelos GESTORES SERV:

[...] a gente recebe muita queixa de servidor, né, de que o teletrabalho tem sido mais exaustivo, às vezes até do que trabalhar aqui, porque acaba que não tem horário, não tem ergonomia, não tem, e a gente recebe essas queixas [...] (G7)

[...] essa questão de atenção à saúde do trabalhador estar em teletrabalho, eu acredito que ainda vai ser objeto de discussões. [...] em relação especificamente ao servidor que está em teletrabalho ainda não, mas ele entra na regulamentação agora também da questão de saúde mental, porque ele também sofre a sobrecarga, o servidor que tá em teletrabalho, ele também sofre sobrecarga de trabalho, pode sofrer sobrecarga de trabalho. (G8)

[...] às vezes o outro cargo, ele às vezes por conta da matéria mesmo, é uma Promotoria que é mais travada. Então ela também não tem um fluxo tão rápido quanto o da outra. Então pode ser que o servidor fique, trabalhe junto com um Promotor, e tipo ele fique muito congestionado, ele vai ficar com mais processos do que um que trabalha em outro cargo [...] (G6)

Nessa perspectiva, Franco (2022) destaca que um relevante fator a ser considerado quanto ao bem-estar dos trabalhadores é o engajamento. Esclarece que o teletrabalho gera modificações que impactam diretamente as pessoas e o ambiente de trabalho, sendo capaz de gerar engajamento ou exaustão do indivíduo (Franco, 2022). Schaufelli e Bakker (2004) afirmam que o engajamento é caracterizado por vigor (elevado nível de energia e resiliência mental enquanto trabalha), dedicação (senso de significância, entusiasmo, inspiração, orgulho e desafio) e absorção (concentração e envolvimento com a realização do trabalho). A exaustão se refere ao esgotamento da energia, constatando-se que a exaustão emocional também está relacionada às demandas do trabalho, tais como pressão de tempo e sobrecarga de trabalho (Schaufelli & Bakker, 2004). Verifica-se, então, que o aumento da produtividade exigida ao teletrabalhador, em busca da eficiência organizacional, pode gerar uma sobrecarga de trabalho capaz de impactar diretamente sua saúde mental, a depender das demandas de trabalho que sobrevierem à adesão ao programa.

A tensão está relacionada ao elemento das “características organizacionais” (valores gerais, objetivos), visto se tratar de organização pública e, assim, a eficiência

ser princípio da gestão. Não há registro de levantamento sobre satisfação e bem-estar feito com os teletrabalhadores, de maneira a oportunizar relatos quanto a eventual sobrecarga de trabalho ou outros desconfortos irrazoáveis gerados pela quantidade de tarefas imposta. Portanto, a dimensão qualidade de vida só aparece na norma e não favorece a gestão a identificar e corrigir excessos na cobrança de resultados e prejuízos dela decorrentes. Instrumentos que assegurem comunicação livre do servidor, viabilizando ações para entendimento e estabelecimento de consensos, direcionariam a gestão para elementos de rationalidade substantiva.

Verificou-se, ainda, que no processo organizacional referente ao controle há relevante atuação da DIADM e da chefia imediata (membro ou servidor a quem o teletrabalhador está diretamente subordinado). Para ingressar no programa, o servidor faz um requerimento, com anuência da chefia imediata, que é então encaminhado à DIADM para elaboração do plano de trabalho, documento que prevê o período, o local e as metas a serem cumpridas pelo participante na realização do trabalho remoto (MPPB, 2022a). Considerando a necessidade de entender o ambiente em que o teletrabalho será executado, bem como as demandas inerentes, há, no plano de trabalho, o auxílio da chefia imediata para que a meta de produção seja fixada não apenas com base em critérios quantitativos. Leva-se em consideração, também, aspectos como a complexidade das atividades e a modalidade do teletrabalho. Ressalta-se que o ingresso no programa de teletrabalho é voluntário, diferentemente do trabalho remoto compulsório do período pandêmico. Assim, o plano de trabalho é assinado pelo teletrabalhador, que reconhece o que deverá cumprir mediante pactuação – uma espécie de entendimento que revela a presença de rationalidade substantiva.

Por outro lado, a depender da necessidade dos setores do MPPB, há meta extra firmada para o teletrabalhador a ser cumprida em local diverso, sem prejuízo de suas atribuições na unidade de lotação, sujeitando-o a mais de uma chefia imediata simultaneamente. Em decorrência, além da necessidade de tratar diretamente com mais de um superior hierárquico, sujeitando-o a uma dupla avaliação e controle, o teletrabalhador pode se deparar com realidades funcionais completamente distintas, em setores com processos internos diferentes, maior diversidade de relacionamentos interpessoais e aumento das comunicações. Gera-se, assim, intensidade em termos de tempo e atenção do teletrabalhador, que já está submetido a carga de trabalho maior gerada pela meta de produção superior àquela exercida em trabalho presencial.

As condições individuais do teletrabalhador (físicas, mentais e emocionais) não são abordadas pelos informantes em relação à múltipla lotação, relatada como prática normalizada na instituição entre os participantes do programa. Apesar do reconhecimento, por parte dos gestores, da necessidade de exame subjetivo, além da objetividade de metas numéricas, não há menção a riscos causados ao indivíduo em razão do excesso de informações, ações e relações funcionais geradas pelo exercício simultâneo de funções em mais de uma unidade. Revela-se, mais uma vez, prioridade ao desempenho individual, centrado na utilidade do teletrabalho (elemento de rationalidade instrumental). A tensão se manifesta, aqui, pelo elementos das “preferências pessoais e organizacionais” (divergências ou mistura de objetivos). Por um lado, o programa objetiva promover caminhos para a autorrealização e autonomia do teletrabalhador, mas, tendo a eficiência como finalidade intrínseca à sua estruturação

e funcionamento, adota ações que priorizam o desempenho organizacional, com ênfase prioritária no cálculo e nos fins.

A meta extra estabelecida ao teletrabalhador, que é condição para participar do programa, pode ser utilizada para suprir insuficiência de pessoal em setores diversos, o que deve ocorrer, segundo o Art. 3º do Ato PGJ n.º 04/2022, de forma temporária. Constata-se, todavia, que teletrabalhadores têm cumulado serviços por anos em Promotorias diversas da sua lotação original, a exemplo da Promotoria de Alagoa Grande – que foi contemplada com teletrabalhador desde o lançamento do primeiro edital do programa (MPPB, 2019) e continua utilizando o trabalho de teletrabalhadores com mais de uma lotação (MPPB, 2023). Descaracteriza-se, assim, a temporariedade da supressão da insuficiência de pessoal.

A literatura, segundo Franco (2022), indica que a sobreposição de demandas de trabalho sobre os recursos (organizacionais e pessoais) podem levar ao estresse crônico, capaz de evoluir para a síndrome de burnout. A 11ª revisão da Classificação Internacional de Doenças (CID-11) da Organização Mundial da Saúde (OMS) descreve o *burnout* como um fenômeno ocupacional, resultante, assim, do contexto vivenciado no local do trabalho, com características específicas descritas em três dimensões: “1) sentimentos de esgotamento de energia ou exaustão; 2) aumento da distância mental do trabalho ou sentimentos de negativismo ou cinismo relacionados ao trabalho; e 3) uma sensação de ineficácia e falta de realização” (CID-11, 2023).

A síndrome de *bournout* decorre de um gerenciamento malsucedido do estresse crônico gerado no local do trabalho (CID-11, 2023), que pode decorrer, entre outras situações, do excesso de exigências e sobrecarga de trabalho em geral, tema da mais alta relevância a ser considerado pela gestão. Assim, a distribuição e provimento adequado de cargos entre as unidades ministeriais, lotando servidores em número suficiente para atender a demanda setorial, considerando também a possibilidade de execução da meta extra na própria unidade de lotação, tornaria desnecessária a atuação concomitante dos teletrabalhadores em mais de uma unidade de lotação. Centrado em elementos de racionalidade instrumental, esse tema encontra dificuldade de chegar à Comissão de Gestão do Teletrabalho por conta das deficiências apontadas anteriormente. Tal iniciativa – pela participação e entendimento – incorporaria elementos de racionalidade substantiva no caso.

### Divisão de tarefas

No MPPB, onde todos os processos são virtuais, há variedade de tarefas passíveis de realização por meio das TICs, incluindo tanto as vinculadas à atividade finalística quanto as de atividades-meio. As atividades desenvolvidas pelo teletrabalhador são descritas no plano de trabalho, com a participação da chefia imediata, especialmente nos setores administrativos, em que são efetivadas tarefas de diferentes naturezas e complexidades, nem sempre sendo possível a aferição da produtividade pelo sistema Thoth. Realiza-se, assim, avaliação caso a caso das funções do servidor e necessidades do ambiente para se definir os tipos e quantidades de atividades adequadas a determinado teletrabalhador.

A tensão observada na temática da divisão de tarefas ocorre no quesito da aptidão individual do teletrabalhador. Três gestores (G1, G2, G3) apontaram que as tarefas desempenhadas figuram dentre as funções inerentes às atribuições do cargo do servidor, respeitando, quando da definição das metas extras, a compatibilidade da necessidade do setor com a atribuição legal e expertise do teletrabalhador. Entretanto, a maioria dos entrevistados (G4, G5, G6 e G8) relatou que as tarefas são estipuladas de acordo com a necessidade da unidade de trabalho onde serão desenvolvidas, sem considerar as aptidões individuais do teletrabalhador. Nesse caso, a tensão surge mais uma vez no elemento das “preferências pessoais e organizacionais” (divergência ou mistura de objetivos). A gestão, ao providenciar o atendimento das demandas da instituição, prioriza exigências de produção, realocando a força de trabalho dos participantes do programa para setores demandantes, independentemente de consenso e com motivação eminentemente voltada ao cálculo, beneficiando-se dos resultados produzidos. Não há diálogo com o teletrabalhador sobre disponibilidade e, menos ainda, a possibilidade de autorrealização (elemento de rationalidade substantiva) considerada pelas competências e habilidades individuais.

Sem olvidar as singularidades da organização pública, a aplicação da ferramenta gerencial de gestão por competências, levando em conta as capacidades individuais do teletrabalhador para cumprimento de determinadas tarefas, pode favorecer tanto a qualidade dos serviços, que passam a ser prestados pelo servidor com maior qualificação para a atividade específica, quanto o teletrabalhador, por meio da oportunidade de autorrealização no ambiente de trabalho ao estabelecer conexão entre as atividades que precisa exercer e o domínio e capacidade de execução.

Esse alinhamento entre interesses individuais e organizacionais expressaria equilíbrio entre as rationalidades instrumental e substantiva, concretizando uma abordagem multifacetada que possibilitaria o êxito do programa, atendendo aos aspectos dos indivíduos, do trabalho e da organização (Allen et al., 2015).

## Conclusões

O presente estudo foi além de conteúdos já analisados anteriormente em publicações acadêmicas, como vantagens e desvantagens do teletrabalho ou impactos e perspectivas de sua execução, abordando o teletrabalho na Administração Pública sob a perspectiva da rationalidade. Ateve-se a processos administrativos específicos no âmbito da gestão de programa de teletrabalho, apresentando como ocorrem tensões entre as rationalidades no que se refere ao exercício do poder hierárquico e à normatização, ao controle e à divisão de tarefas. Ampliando o debate teórico a partir da verificação empírica, traz análise da rationalidade em suas expressões instrumental e substantiva na gestão do teletrabalho no setor público a partir de elementos manifestados na prática administrativa no MPPB.

Aponta, dentro dos parâmetros categorizados e dos limites do conteúdo dos dados coletados, fatores que ocorrem e a maneira como se manifestam. Conforme delineado no referencial teórico e, em sequência, demonstrado pelos dados coletados a partir de experiências empíricas de gestores, a tensão pressupõe a existência tanto de elementos da rationalidade substantiva quanto da instrumental, surgindo

justamente quando da coexistência decorrem circunstâncias que geram reações indesejadas nos indivíduos, com reflexos nas organizações. Não há que se falar, portanto, em ocorrência exclusiva de um ou outro tipo de racionalidade na gestão do programa de teletrabalho, mas, sim, de conjunção de elementos que se apresentam mediante predominância de racionalidade instrumental.

A despeito da submissão dos gestores à formalidade imperiosa do regime jurídico de direito público, marcado pelo rigor da legalidade, há espaço e possibilidade de concretização de ações substantivas. A própria implementação de um programa de teletrabalho, oportunizando aos servidores uma opção de execução de tarefas distinta da presencial, por si só, representa elemento de racionalidade substantiva quando amplia escolhas no contexto de vida laboral. Todavia, a ênfase na eficiência, amparada na ideia de utilidade dos atos humanos para a produção, gera condições que reduzem o trabalhador a mero mecanismo de obtenção de resultados para a organização, sem considerar as múltiplas necessidades humanas não restritas ao êxito quantitativo de produção na atividade profissional.

No caso do programa de teletrabalho do MPPB, os resultados demonstram que a racionalidade substantiva pode se manifestar pela pactuação das metas de produção com a participação do teletrabalhador, viabilizando consenso/entendimento entre servidor e gestão. No mesmo sentido, a presença de representantes dos teletrabalhadores na Comissão de Gestão do Teletrabalho, ainda que não tenha se efetivado na prática, garante o direito de ser exigida. No entanto, é necessário ressaltar que a inexistência de concreta participação dos representantes dos servidores na comissão acarreta entraves à democratização da gestão, tais como a falta de atenção às necessidades dos teletrabalhadores e a impossibilidade de influenciarem formalmente na elaboração e alteração das normas reguladoras do programa, o que se mostra incompatível com a essência constitucional do Ministério Público, com atribuição de defender o regime democrático, devendo assegurá-lo também no âmbito interno da instituição.

Por outro lado, elementos de racionalidade instrumental se sobressaem pela rigidez normativa que limita a flexibilidade no serviço público. A priorização dada à busca por produtividade, redução de custos e aproveitamento máximo da força de trabalho, inibindo preocupação com a qualidade de vida do servidor, é outro indicador da predominância de racionalidade instrumental, em que pese a previsão na norma. Deve-se registrar que a ausência de medidas eficazes de proteção da saúde do teletrabalhador pode ensejar sérios riscos ao bem-estar dos participantes do programa, inclusive gerando adoecimento físico e mental. Mais uma vez, a composição meramente formal da Comissão, sem a efetiva atuação de servidor da área de saúde da instituição, indica que questões sobre segurança, saúde e higiene do trabalho podem estar sendo negligenciadas na execução do programa, necessitando-se adotar providências para garantir-las no cotidiano organizacional.

Como contribuição do estudo, de forma a garantir aplicabilidade aos resultados da pesquisa, foram traçadas possibilidades de ajustes para a gestão do programa de teletrabalho do MPPB. Compete aos gestores abrir diálogo para tratar as tensões existentes entre as rationalidades instrumental e substantiva mediante a institucionalização de avaliações seguidas de reflexão crítica.

Em contrapartida, como limitação da pesquisa, merece destaque a não participação do PGJ. Como autoridade máxima do MPPB, a quem compete o direcionamento e deliberação superior da instituição, a efetivação do programa de teletrabalho sujeita-se às suas disposições, dentro do exame de conveniência e oportunidade da administração pública. Além dessa limitação, a pesquisa ficou restrita a entendimentos dos gestores do programa. Assim, para viabilizar novos olhares sobre o tema da racionalidade no teletrabalho nas organizações públicas, estudos futuros podem efetivar a análise sob a perspectiva dos teletrabalhadores e em relação a outros processos organizacionais previstos originalmente no modelo de Serva (1997), a exemplo da satisfação individual, de grande relevância no estudo da abordagem organizacional substantiva.

## Referências

- Allen, T. D., Golden, T. D., & Shockley, K. M. How effective is telecommuting? Assessing the status of our scientific findings. *Psychological Science in the Public Interest*, 16(2), 40-68.
- Amorim, W. A. C. de, Cruz, M. V. G. da, Sarsur, A. M., Fischer, A. L., Lima, A. Z., & Bafti, A. (2023). As intrincadas relações sistêmicas entre mercado de trabalho, relações de trabalho e gestão de recursos humanos em contexto pandêmico. *Revista De Administração De Empresas*, 63(1), e2021–0669.
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Cervo, A., Bervian, P., & Silva, R. (2007). *Metodologia Científica*. Pearson.
- Cardoso, V. V., & Muller, A. A. (2020). Racionalidade substantiva e racionalidade instrumental em licitações públicas: ganhos e perdas para a seleção da proposta mais vantajosa. *Cadernos EBAPE.BR*, 18(3), 498–511.
- Conselho Nacional do Ministério Público. (2017). *Resolução n. 157 do CNMP, de 31 de janeiro de 2017*. Regulamenta o teletrabalho no âmbito do Ministério Público e do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências. [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/RES\\_157\\_2017.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/RES_157_2017.pdf)
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). *Presidência da República*. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Decreto Presidencial n. 11.072, de 17 de maio de 2022. (2022). Dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho - PGD da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Presidência da República*. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D11072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11072.htm)
- Escola Nacional de Administração Pública. (2020). *Pesquisa sobre teletrabalho: resultados preliminares*. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5843>

Esteves, J. B., Jr. (2020). *Da casa para o trabalho, do trabalho para casa: uma análise da regulamentação do teletrabalho nos órgãos federais* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Alfenas]. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações. <https://bdtd.unifal-mg.edu.br:8443/handle/tede/1653>

Federação Nacional dos Trabalhadores dos Ministérios Públicos Estaduais. (2022). *Observatório Nacional do Ministério Público*. <https://fenamp.org.br/observatorio-mp/>

Franco, B. S. do N. (2022). *O engajamento no teletrabalho dos servidores do Tribunal Regional da Oitava Região* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Pará]. Repositório Institucional da UFPA. <https://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/14508>

Guerreiro Ramos, A. (1989). *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. FGV.

Lei complementar n. 97 de 22 de dezembro de 2010. (2010). *Dispõe sobre a organização do Ministério Público do Estado da Paraíba*. <https://ged-api.mppb.mp.br/public/arquivos/3305703/file?content=inline>

Lei n. 10.432 de 20 de janeiro de 2015. (2015). *Dispõe sobre o regime jurídico, os cargos, a carreira e a remuneração dos servidores públicos do Quadro de Serviços Auxiliares do Ministério Público do Estado da Paraíba*. <https://ged-api.mppb.mp.br/public/arquivos/12575142/file?content=inline>

Lopes, A. L. R., & Lunardi, G. L. (2022). Adoção do teletrabalho em instituições de ensino durante a pandemia da Covid-19: um estudo realizado com os servidores técnico-administrativos da Universidade Federal do Rio Grande – FURG. *Revista de Gestão e Secretariado*, 13(2), 26–54.

Ministério Público da Paraíba. (2018). Ato PGJ nº 009/2018. Institui e regulamenta o teletrabalho no âmbito do Ministério Público da Paraíba e estabelece outras providências. <http://www.mppb.mp.br/index.php/atos-e-normas>

Ministério Público da Paraíba. (2019). *Diário Oficial Eletrônico, 30 de maio de 2019*. <file:///C:/Users/DELL/Downloads/DiarioOficialMPPB-2019-05-30.pdf>

Ministério Público da Paraíba. (2021). *Relatório de Atividades 2017 – 2021*. <http://www.mppb.mp.br/relatorio2021.pdf>

Ministério Público da Paraíba. (2022a). Ato PGJ nº 04/2022. Regulamenta o teletrabalho no âmbito do Ministério Público da Paraíba e estabelece outras providências. <http://www.mppb.mp.br/index.php/atos-e-normas>

Ministério Público da Paraíba. (2022b). *Diário Oficial Eletrônico, 07 de julho de 2022*. <file:///C:/Users/DELL/Downloads/DiarioOficialMPPB-2022-07-07-2.pdf>

- Ministério Público da Paraíba. (2022c). *Relatório de Atividades 2021–2022*. <https://www.mppb.mp.br/images/2022/RELATRIO-DE-GESTAO-2021-2022-ok.pdf>
- Ministério Público da Paraíba. (2023). *Diário Oficial Eletrônico, 15 de agosto de 2023*. <file:///C:/Users/DELL/Downloads/DiarioOficialMPPB-2023-08-15-1.pdf>
- Ministério Público da Paraíba. (2023b). *Relatório de Atividades 2021 – 2023*. <https://www.mppb.mp.br/images/DOCS/relatorio-gestao-2021-2023.pdf>
- Mundial de Saúde. (2023). *ICD-11 for Mortality and Morbidity Statistics (Version 01/2023)*. <https://icd.who.int/browse11/lm/en#/http://id.who.int/icd/entity/129180281>
- Portal do Servidor. (n.d.). Recuperado em 06 de outubro de 2023 de: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao>
- Sabioni, M., Ferreira, M. A. M., & Reis, A. de O. (2018). Racionalidades na motivação para a participação cidadã no controle social: uma experiência local brasileira. *Cadernos EBAPE.BR*, 16(1), 81–100.
- Santos, A. M. B. T. V. dos. (2022). *Trabalho remoto e estrutura organizacional: estudo do caso do Ministério Público de Alagoas* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Alagoas]. Repositório Institucional da UFAL. <http://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/123456789/9068>
- Santos, L. S. (2012). *A tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental na gestão pública: novos caminhos de um campo de estudo* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina]. Repositório institucional da UFSC. <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/99306>
- Schaufeli, W.B. and Bakker, A.B. (2004). Job demands, job resources, and their relationship with burnout and engagement: a multi-sample study. *Journal of Organizational Behavior*, 25(3), 293-315.
- Serva, M. A. (1997). Racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. *Revista de Administração de Empresas*, 37(2), 18-30. <https://www.scielo.br/jrae/a/KqKCFvzKpCTrGzvLDqS5kYf/?lang=pt>
- Silva, M. J. C., Jr., & Sousa, W. J. de (2023). A pesquisa em teletrabalho na administração pública no Brasil: uma revisão no catálogo de teses e dissertações (CTD/Capes). *Revista Gestão & Conexões*, 12(2), 71–94. <https://doi.org/10.47456/regec.2317-5087.2023.12.2.39964.71-94>
- Silva, T. F. da C. e, Almeida, D. B. A., Delfino, I. A. L., Souza, I. H., Oliva, E. C., & Kubo, E. K. M. (2022). Teletrabalho na pandemia de Covid-19: quais as contribuições da pesquisa brasileira em administração? *Revista de Administração Unimep*, 19(12), 210-236. <http://www.raunimep.com.br/ojs/index.php/rau/article/view/1960>

- Velasco, S. M. V., Pantoja, M. J., & Oliveira, M. A. M. (2023). Qualidade de vida no teletrabalho compulsório no contexto da covid-19: percepções entre os gêneros em organizações públicas. *Administração Pública e Gestão Social*, 15(1), 1-17.
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Bookman.