



Inovação na Gestão Pública e a Revolução do Teletrabalho: O Caso da Controladoria-Geral da União

Innovation in Public Management and the Telework Revolution: The Case of the Office of the Comptroller General of Brazil

Alisson Cardosos Alves

Resumo: O presente estudo analisa a trajetória de implementação e consolidação do teletrabalho na Controladoria-Geral da União (CGU), com ênfase no Programa de Gestão de Demandas (PGD) como instrumento de inovação e modernização da gestão pública. A pesquisa aborda a evolução conceitual do teletrabalho, seu marco regulatório no âmbito da Administração Pública Federal e as transformações organizacionais decorrentes da substituição do controle de presença por uma gestão orientada a resultados. Metodologicamente, caracteriza-se como estudo de caso, fundamentado em análise documental de legislações, normativos internos, relatórios institucionais e entrevistas com servidores envolvidos na concepção, implantação e gestão do programa. Os resultados evidenciam que o PGD possibilitou a estruturação de atividades com entregas previamente pactuadas, acompanhamento informatizado e avaliação de desempenho, favorecendo ganhos de produtividade, flexibilidade e qualidade de vida. Entre os fatores que contribuíram para sua implementação destacam-se o apoio da alta administração, o comprometimento dos servidores, a digitalização dos processos e a existência de sistemas de controle e monitoramento. Em contrapartida, foram identificados desafios relacionados à resistência de algumas chefias, às limitações de integração entre sistemas e às exigências normativas. Conclui-se que a experiência da CGU constitui uma referência para a Administração Pública Federal, demonstrando que a consolidação do teletrabalho depende da maturidade dos sistemas de informação, do envolvimento das lideranças, da definição objetiva das entregas e do fortalecimento de uma cultura organizacional orientada a resultados.

Palavras-chave: teletrabalho; gestão pública; Programa de Gestão de Demandas; inovação; gestão por resultados.

Abstract: This study analyzes the implementation and consolidation of telework at the Office of the Comptroller General of Brazil (CGU), with emphasis on the Demand Management Program (PGD) as an instrument for innovation and modernization in public management. The research addresses the conceptual evolution of telework, its regulatory framework within the Brazilian Federal Public Administration, and the organizational transformations resulting from the shift from attendance-based control to results-oriented management. Methodologically, the research is characterized as a case study based on documentary analysis of legislation, internal regulations, institutional reports, and interviews with civil servants involved in the design, implementation, and management of the program. The results show that the PGD enabled the structuring of activities through previously agreed deliverables, computerized monitoring, and performance evaluation, contributing to increased productivity, flexibility, and quality of life. Factors supporting its implementation included senior management support, employee engagement, process digitalization, and the availability of control and monitoring systems. Conversely, challenges were identified regarding resistance from some managers,

limitations in system integration, and regulatory requirements. The study concludes that the CGU experience represents a reference for the Brazilian Federal Public Administration, demonstrating that the consolidation of telework depends on mature information systems, leadership engagement, clearly defined deliverables, and the strengthening of a results-oriented organizational culture.

Keywords: telework; public management; Demand Management Program; innovation; results-oriented management.

INTRODUÇÃO: O NOVO PARADIGMA DA GESTÃO PÚBLICA

As transformações econômicas e sociais iniciadas no último quarto do século XX impuseram redefinições profundas nas estruturas estatais. A necessidade de racionalizar recursos e responder com celeridade às demandas da sociedade impulsionou o surgimento da New Public Management (Nova Gestão Pública), modelo orientado pela substituição dos ritos burocráticos tradicionais por mecanismos de gestão focados em eficiência, eficácia e mensuração de resultados.

No cenário brasileiro, as reformas administrativas dos anos 1990 convergiram com a expansão acelerada das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Essa combinação viabilizou a descentralização física das atividades laborais, abrindo caminho para a superação do paradigma da presença física contínua como sinônimo de produtividade.

O teletrabalho emergiu, assim, não apenas como uma modalidade alternativa de prestação de serviços, mas como uma ferramenta estratégica de gestão de pessoas e de modernização institucional. Apesar de impulsionar a eficiência e transformar estruturas burocráticas em modelos flexíveis, a expansão do teletrabalho no setor público enfrenta resistências organizacionais.

No âmbito do Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União (CGU), órgão encarregado pelo desenvolvimento da transparência da gestão pública, posicionou-se como vanguardista ao estruturar, ainda em 2014, o seu Programa de Gestão de Demandas (PGD). Este estudo analisa a trajetória de concepção, implementação e consolidação do PGD na CGU, extraindo lições metodológicas, normativas e operacionais valiosas para o setor público.

Destaca-se ainda que o programa de teletrabalho utilizado pelo órgão fortalece o vínculo entre a instituição e seus colaboradores, proporcionando que aspectos menos importantes não influencie o alcance dos resultados, uma vez que tira o foco dos procedimentos e foca nos resultados

A CONSTRUÇÃO DO TELETRABALHO: CONCEITOS, FUNDAMENTOS E DINÂMICAS ORGANIZACIONAIS

Conceituação e Evolução Histórica

A primeira notícia que se tem a respeito de trabalho fora da organização foi em 1957, nos Estados Unidos, na companhia Estrada de Ferro Penn. A organização utilizava-se do sistema de telégrafo privado para gerenciar funcionários que estavam distantes da sede da empresa, criando operações descentralizadas

O teletrabalho compreende a realização do trabalho fora do ambiente presencial corporativo, de forma periódica ou permanente, utilizando recursos telemáticos e de tecnologia da informação. Concebido conceitualmente na década de 1970 — sob a perspectiva de substituir os deslocamentos diários (*telecommuting*) por soluções de telecomunicação —, o trabalho remoto evoluiu substancialmente com a massificação da internet, da computação em nuvem e de ecossistemas digitais integrados.

No Brasil, o teletrabalho teve início oficialmente em 1997, por meio da realização do seminário 'Serviço *Home Office/telecommuting* - Perspectivas de trabalho para o 3º Milênio' (Mello, 1999). Em 2011, por meio da alteração do art. 6º da Consolidação das Leis do Trabalho, os efeitos jurídicos do teletrabalhador foram equiparados aos servidores convencionais. E em 2017, o teletrabalho foi regulamentado pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A atuação à distância pode assumir diferentes formatos e dinâmicas:

- **Regimes de Execução:** Integral (atividades realizadas totalmente à distância) ou parcial (alternância programada entre atuação remota e presencial).
- **Arranjos Espaciais:** Home office (residência do servidor), escritórios virtuais e centros locais ou satélites de telesserviço.

Estrutura e Cultura Organizacional

O sucesso de um modelo de teletrabalho passa pela necessidade de mudanças nos processos organizacionais e nas pessoas, assim, a implementação do trabalho a distância exige que a cultura organizacional seja compatível com a modalidade.

A transição para o teletrabalho transcende a mera disponibilização de tecnologia; ela exige revisões estruturais e culturais profundas. Organizações centralizadas e pautadas pelo controle rigoroso de frequência encontram barreiras severas na adaptação ao modelo remoto. O êxito da modalidade pressupõe:

1. **Gestão Descentralizada:** Delegação de autonomia operacional às unidades e equipes.
2. **Liderança Orientada ao Desempenho:** Estilos de gestão abertos, pautados no apoio técnico e no alinhamento contínuo de expectativas.

3. **Cultura de Resultados:** Foco no cumprimento de metas formais e na qualidade das entregas, em substituição ao mero cumprimento de horário no posto presencial.

Vantagens e Riscos do Trabalho Remoto

A literatura e a prática administrativa revelam que a adoção do trabalho remoto repercute em múltiplas dimensões:

- **Dimensão Institucional (Benefícios):**
 - Elevação da produtividade global;
 - Otimização de custos com infraestrutura física;
 - Retenção e atração de talentos qualificados;
 - Modernização e digitalização de processos;
- **Dimensão do Servidor (Benefícios):**
 - Flexibilidade e autonomia de horários;
 - Qualidade de vida e redução de tempo no trânsito;
 - Diminuição do estresse diário.
- **Pontos Críticos e Riscos:**
 - Dificuldades de adaptação e controle por parte das lideranças;
 - Isolamento social e perda do sentimento de pertencimento;
 - Sobreposição entre o ambiente pessoal e profissional;
 - Desafios relacionados à segurança da informação.

O aumento da flexibilidade gera maior controle por parte dos gestores, que, a partir da própria tecnologia disponibilizada para a realização do trabalho, monitoram o cumprimento das metas. Como forma de reduzir a incidência dos pontos críticos apontados, faz-se necessária a adaptação da estratégia organizacional a essa nova modalidade de trabalho, o desenvolvimento de novas práticas, processos e comunicação, os quais devem ser integrados à cultura organizacional.

O MARCO REGULATÓRIO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Na administração pública, a reforma administrativa iniciada na segunda metade da década de 1990 destacava a importância da substituição da cultura burocrática por uma cultura gerencial, voltada para uma gestão eficiente, focada na produtividade e na qualidade na prestação dos serviços públicos.

Os fundamentos normativos do teletrabalho na esfera federal ancoram-se no Decreto nº 1.590/1995, que facultou aos órgãos do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) a dispensa do controle de assiduidade, desde que condicionada à submissão a um programa de gestão estruturado.

Anos mais tarde, a Instrução Normativa (IN) nº 01/2018 do Ministério do Planejamento regulamentou nacionalmente o dispositivo, fixando seis etapas

metodológicas obrigatórias para a implementação dos programas e estabelecendo as modalidades autorizadas: por tarefa, semipresencial e teletrabalho integral.

Apesar do respaldo normativo, a implementação prática nos órgãos públicos federais ocorreu de forma heterogênea. Entidades precursoras como SERPRO, Receita Federal, Advocacia-Geral da União (AGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) pavimentaram o caminho ao demonstrar que a flexibilização da jornada, associada a metas objetivas, resultava em ganhos substanciais de desempenho.

PERCURSO METODOLÓGICO DO ESTUDO DE CASO

A escolha do órgão ocorreu devido à experiência da instituição na adoção do teletrabalho desde 2015 e à divulgação, conforme exigência do Decreto 1.590/95 e da IN 01 de 2018, dos resultados alcançados trimestralmente. Considerando os resultados de alto ganho de produtividade apresentados, outros órgãos passaram a ter interesse em conhecer o programa, tornando o órgão um exemplo de *benchmarking*.

Para compreender como ocorreu o processo de implementação e gestão do teletrabalho no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU), a investigação focalizou a Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (DIPLAD) — especificamente a Coordenação-Geral de Integração e Desenvolvimento Institucional (CODIN), unidade gestora do programa no órgão.

A triangulação dos dados deu-se por meio de análise documental da legislação federal, portarias internas da CGU, normativos operacionais e relatórios trimestrais do PGD publicados oficialmente, bem como entrevistas realizadas com Auditores Federais de Finanças e Controle que colaboraram com a concepção e com a implantação e também com aqueles que atuavam, no momento da pesquisa, com a gestão do PGD.

A EXPERIÊNCIA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO: O PGD NA PRÁTICA

As Forças Geradoras do Programa

A implantação do teletrabalho na CGU, ocorrida em 2014, resultou da convergência entre duas demandas estratégicas:

1. **Vetor Institucional (*Top-Down*):** Existia por parte da alta administração o interesse no desenvolvimento de uma ferramenta/programa voltado para uma gestão mais profissional e para resultados, paralelamente o órgão necessitava reter talentos, uma vez que havia evasão de servidores para outros órgãos públicos que ofereciam melhores condições de trabalho
2. **Vetor do Corpo Técnico (*Bottom-Up*):** Os servidores pressionavam por maior autonomia de jornada e pela eliminação do controle rígido de

frequência, considerado ultrapassado para atividades precipuamente intelectuais e analíticas.

Fundamentando-se na previsão de dispensa do controle de presença de assiduidade, regulada pelo Decreto nº 1.590, o órgão iniciou estudos sobre como seus colaboradores poderiam valer-se do decreto. Para tanto, a CGU constituiu um Grupo de Trabalho responsável por mapear a viabilidade jurídica e operacional, culminando no desenho do **Programa de Gestão de Demandas (PGD)**.

Arquitetura Operacional do PGD

O PGD da CGU diferencia-se pelo foco na estipulação prévia de entregas mensuráveis. O modelo atua em duas vertentes principais:

- **PGD Pontual:** Modalidade predominante, de formato parcial, voltada à realização de atividades rotineiras ou específicas pactuadas entre o servidor e sua chefia imediata.
- **PGD-Projetos:** Criado em 2019 (Portaria nº 2.246), focado na gestão de entregas complexas alinhadas a projetos estratégicos de longo prazo.

A dinâmica do PGD Pontual estrutura-se em um fluxo análogo a um “mercado digital de tarefas”:

Fluxo Operacional do PGD Pontual

1. **Mapeamento e Catálogo de Serviços:** As unidades definem o rol de atividades e estabelecem o tempo-padrão e o esforço necessário de acordo com a complexidade da tarefa.
2. **Pactuação do Plano de Trabalho:** O servidor seleciona os itens no sistema, gerando um débito de horas proporcional às obrigações pactuadas para o período.
3. **Execução Remota e Acesso a Sistemas:** As tarefas são executadas via web, sustentadas pela completa digitalização dos processos da CGU.
4. **Avaliação de Desempenho e Qualidade:** O gestor avalia o cumprimento do prazo e atribui uma nota em escala Likert de 1 a 5, apresentando índices históricos de aprovação superiores a 98%.

Sistemas de controle e de gestão informatizados permitem que a unidade supervisora tenha controle sobre as atividades pactuadas entre chefes e servidores e uma visão gerencial que permite observar a contribuição do PGD para o alcance dos objetivos organizacionais. Constata-se que são empreendidos esforços permanentes, por parte da alta administração e dos colaboradores, para que o PGD permaneça apresentando resultados positivos.

Mapeamento de Fatores Críticos e Desafios

A análise das etapas de implementação do PGD na CGU permitiu categorizar os elementos determinantes para o sucesso e os entraves operacionais observados:

- **Fatores Facilitadores:** Forte patrocínio da alta direção; elevado nível de maturidade técnica dos processos institucionais; digitalização completa

do acervo documental; e desenvolvimento de dashboards e painéis gerenciais na DIPLAD para monitoramento global do programa em tempo real.

- **Desafios e Gargalos:** Ausência de integração automática entre o sistema do PGD e o sistema de ponto eletrônico presencial (gerando retrabalho administrativo para gestores); resistências culturais pontuais em chefias intermediárias; e ambiguidades normativas derivadas do conflito entre o modelo consolidado na CGU e as exigências posteriores da IN nº 01/2018.

Quando não há um pacto entre as partes para execução das atividades por meio do PGD pontual, os servidores realizam suas atividades presencialmente. Desse modo, quando não trabalham fora da sede, os colaboradores são obrigados a utilizar o ponto eletrônico para controle de assiduidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência do Programa de Gestão de Demandas da Controladoria-Geral da União evidencia que a modernização da gestão pública exige a ruptura de dogmas burocráticos tradicionais. Ao migrar o eixo do controle presencial para a gestão fundamentada na entrega de resultados e na transparência de desempenho, o órgão obteve ganhos expressivos de produtividade, reteve quadros qualificados e incrementou a qualidade de vida do seu corpo funcional.

Verificaram-se fatores que tiveram influências positivas (apoio da alta administração; comprometimento dos servidores; unidade supervisora e o próprio sistema do PGD) e negativas (resistência de chefias; comportamento de alguns servidores; a burocracia do órgão e a própria IN nº 01MP/SGP) no processo.

A criação de sistemas de controle e de gestão informatizados permitiu que a unidade supervisora tivesse controle sobre as atividades pactuadas entre chefes e servidores e uma visão gerencial que permite observar a contribuição do PGD para o alcance dos objetivos organizacionais. Constata-se que são empreendidos esforços permanentes, por parte da alta administração e dos colaboradores, para que o PGD permaneça apresentando resultados positivos.

Constata-se que o modelo de implementação e a gestão do programa de gestão da CGU fortalecem o vínculo entre a instituição e seus colaboradores, proporcionando que aspectos menos importantes não influenciem o alcance dos resultados.

A trajetória da CGU consolida-se como um caso de referência (*benchmarking*) para a administração pública federal brasileira, demonstrando que a maturidade dos sistemas de informação, o envolvimento das lideranças e a clareza nas pactuações são pilares indispensáveis para a sustentabilidade do teletrabalho no setor público.

Após essa pesquisa, de acordo com levantamentos realizados em diversos órgãos que compõem o SIPEC (Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal), existiam apenas estudos iniciais referentes à construção do plano de

gestão, conforme estabelecido na legislação. Contudo, a partir do ano de 2022, foram criadas novas legislações que permitiram a implementação do PGD em outros órgãos do Poder Executivo Federal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995**. Dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 01, de 31 de agosto de 2018**. Estabelece procedimentos para a implementação de programas de gestão no SIPEC.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Revista de Cultura e Política**, n. 45, p. 49-95, 1998.

KUGELMASS, Joel. **Teletrabalho**: novas oportunidades para o trabalho flexível. São Paulo: Atlas, 1996.

MELLO, A. **Teletrabalho (telework)**: o trabalho em qualquer lugar e a qualquer hora. São Paulo: Beca e-Work, 1999.

NILLES, Jack M. **Fazendo do Teletrabalho uma Realidade**. São Paulo: Futura, 1997.

ROCHA, Cristina T. M.; AMADOR, Fernanda S. **O teletrabalho**: conceituação e questões para análise. Caderno EBAPE.BR, v. 16, n. 1, p. 152-162, 2018.