



## A CONCEPÇÃO DE UNIVERSIDADE E A RELAÇÃO COM O PROCESSO DE FLEXIBILIZAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO

**CARLA CRISTINA DUTRA BURIGO, Dra.**  
Universidade Federal de Santa Catarina  
[carla.burigo@ufsc.br](mailto:carla.burigo@ufsc.br)

**GEÓRGIA RAFAELA BATISTA SILVA**  
Universidade Federal de Santa Catarina  
[georgia.rafaela@ufsc.br](mailto:georgia.rafaela@ufsc.br)

### RESUMO

A universidade deve resgatar sua essência de instituição social, como defendido e disseminado por Chauí (2003), para se adaptar e sobreviver a uma sociedade cada vez mais questionadora do seu papel, da mesma forma, que sofre redução nas políticas de financiamento por parte do Estado. Diante deste contexto, o objetivo do presente artigo é trazer uma reflexão sobre a concepção de uma universidade e a sua relação com a flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos em educação. Para o desenvolvimento da pesquisa, começamos com a concepção atual de uma universidade, contextualizado a partir do seu processo histórico. No segundo momento, identificamos o servidor técnico-administrativo em educação na universidade brasileira pública federal e apresentamos suas jornadas de trabalho vigentes. Em seguida, refletimos sobre as políticas institucionais que possuem como finalidade normatizar a flexibilização da jornada de trabalho. Ao final, retornamos ao nosso ponto de partida e identificamos que políticas institucionais devem ser empregadas pela universidade para fins de adequação à legislação, de modo a revelar novas compreensões referentes às relações entre a universidade e o processo de estudo da flexibilização da jornada de trabalho dos servidores.

**Palavras-chave:** Universidade. Jornada de Trabalho. Flexibilização da Jornada de Trabalho. Servidor Técnico-administrativo.

## 1. INTRODUÇÃO

A universidade em sua essência e desde o seu surgimento foi uma instituição social, isto é, “fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturadas por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela” (CHAUÍ, 2003, p. 5).

Isto posto, sendo uma instituição social deve se adaptar às diferentes configurações sociais (CASTANHO, 2003). Compete a esta manifestar-se de determinadas maneiras a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade na qual está inserida. Portanto, na concepção de uma instituição social, torna-se imprescindível que os serviços de uma universidade acompanhem as necessidades sociais.

No entanto, a partir das políticas de neoliberalismo e todo o processo de globalização, ocorreram mudanças na concepção original de universidade, na qual se iniciou um processo de transformação para uma organização social, com objetivos particulares estabelecidos. Com isso, não compete mais à universidade questionar ou discutir sua própria existência, deve apenas alcançar a eficácia e o resultado, em um processo claro de competição com as demais organizações que definiram objetivos semelhantes (CHAUÍ, 2003).

Conforme Sousa Santos (1989), todo esse processo de transformação demonstra que a sociedade exige cada vez mais da universidade, ao mesmo tempo políticas de financiamento por parte do Estado tornam-se restritas. Não obstante, a universidade não está preparada para enfrentar tais desafios e essa falta de preparação está diretamente associada à sua rigidez funcional e organizacional.

Neste contexto, a universidade deve se consolidar novamente como uma instituição social e, assim, preservar sua função social. Assim, a universidade precisa de recursos financeiros, de constante desenvolvimento humano e de inovação para manter-se em funcionamento. E, conforme Pereira, Balestrime e Oliveira (2013), em tempos de crise econômica, a tarefa de conciliar recursos, inovações e qualidade se torna das mais penosas.

Em uma universidade brasileira pública federal, uma das maneiras de inovar em sua estrutura funcional e organizacional e igualmente qualificar os serviços direcionados à sociedade é a ampliação do horário de atendimento para, no mínimo, 12 horas ininterruptas, em setores que se enquadram na legislação prevista. Para isso, faz-se necessário ajustar a jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos em educação, responsáveis por demandas administrativas que então viabilizam o ensino, a pesquisa e a extensão.

Diante de todo este contexto, definimos que objetivo do presente artigo é refletir sobre a concepção de uma universidade e a sua relação com a flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos em educação.

Para o desenvolvimento do presente artigo, partimos daquilo que tenhamos de mais concreto, a concepção atual de uma universidade, contextualizado a partir do seu processo histórico. No segundo momento, identificamos o servidor técnico-administrativo em educação na universidade brasileira pública federal, apresentando as jornadas de trabalho vigentes aos servidores em estudo. Em seguida, refletimos sobre as políticas institucionais, as quais possuem como finalidade normatizar a flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos em educação. Ao final, retornamos ao nosso ponto inicial de modo a revelar novas compreensões referentes às relações entre a concepção de universidade e o estudo da jornada de trabalho desses servidores.

## 2. EDUCAÇÃO SUPERIOR E A UNIVERSIDADE

Para fins de análise, consideramos que educação superior é sinônimo de universidade, “pois esta foi, por longo tempo, o local de formação e disseminação do ensino superior” (BIANCHETTI E SGUISSARDI, 2017, p. 17).

## 2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DAS UNIVERSIDADES

A origem das universidades ocidentais está relacionada “à necessidade da Igreja Cristã formar seus quadros e, em função disto, os primeiros locais daquilo que se tornaria universidade são as escolas catedrálcias ou episcopais, os seminários, enfim, instituições onde eram formados os clérigos, com a auto/heteronomia circunscrita à tutela da Igreja” (BIANCHETTI; SGUISSARDI, 2017, p. 18). Como exemplo, temos as primeiras universidades ocidentais: Bolonha (ano de 1088), Paris (1170) e Salamanca (1218). E, “com o passar do tempo e a emergência de focos de oposição à hegemonia da Igreja, mais universidades foram criadas com o objetivo de reforçar e proteger a fé contra as heresias” (BIANCHETTI; SGUISSARDI, 2017, p. 18).

As já existentes universidade de Bolonha e Paris “acharam vantajoso se agrupar numa corporação legal, e conseqüentemente adotaram o termo *universitas*, (...) e por volta do fim da Idade Média, ele já estava começando a ser restrito ao que denominamos agora universidades” (MINOGUE, 1977, p. 15). O autor ainda defende que o segredo da longevidade das universidades e a sua capacidade de decair e ressurgir, distinguindo de outras instituições de ensino, está em sua natureza associativa, sendo assim um fator tão importante quanto a distinção intelectual.

Para Bianchetti e Sguissardi (2017), mesmo com a expansão das universidades no Século XV e XVI, atentamos aqui que nesse período já existiam as primeiras universidades na América, não se identificam consideravelmente políticas públicas relacionadas à educação universal e acessível a toda a população. As iniciativas das igrejas e associados são pontuais e direcionadas a uma determinada parcela da sociedade.

As profundas mudanças nos objetivos, nas estruturas e nas funções das universidades ocorreram somente com o advento do renascimento, do iluminismo, do antropocentrismo e a afirmação da classe social burguesa. É a Revolução Francesa, no ano de 1789, que agrega à educação superior as características de pública, gratuita, universal e laica. No entanto, estas mudanças não liberam a universidade das submissões que a acompanham historicamente (BIANCHETTI; SGUISSARDI, 2017).

A partir do Século XIX, vão ser criadas, de forma mais incisiva e crescente, universidades com efetivas transformações no modo de organização e funcionamento. Bianchetti e Sguissardi (2017) identificam que haverá universidades que continuarão tuteladas, direcionadas e pré-formatadas, sendo com exemplo aquelas de modelo napoleônico na França. Contudo, outras universidades serão menos dependentes, podendo, parcialmente, exercer certa autonomia na tomada de decisões. Essas mais autônomas terão fins diversos, como a pesquisa e a prestação de serviços ou extensão, sendo derivadas das concepções humboldtiana ou newmaniana.

Em relação às inúmeras mudanças pós Século XIX, os autores concluem que:

A passagem pelo século XIX configura-se como uma síntese histórica de formas de organização e funcionamento da universidade – e da educação superior como responsabilidade desta –, com inúmeras metamorfoses, mas que de certa forma estabeleceu os modelos que a partir daí, passarão a predominar, com mudanças que perpassam qualquer instituição que é ou procura ser coetânea de seu tempo. Mas, de qualquer maneira, o reiteradamente repetido tripé ou as chamadas atividades-fins – ensino, pesquisa e prestação de serviços – que passam a materializar-se, com

diferentes pesos e intensidades, no interior ou entre as universidades (...) (BIANCHETTI E SGUISSARDI, 2017, p. 28).

No cenário brasileiro, a história da educação superior se inicia com a chegada da Corte Portuguesa, em 1808. Somente com a fuga da família real para o Brasil, o Rei D. João VI autoriza o funcionamento das primeiras escolas superiores. Bianchetti e Sguissardi (2017) apresentam que o objetivo primário desta educação superior é qualificar somente aqueles que auxiliariam a corte. Portanto, o que ocorre é a criação de cursos superiores onde as elites poderiam garantir e ampliar sua condição e preservar seus direitos.

Seguimos com as ideias apresentadas por os dois autores Bianchetti e Sguissardi (2017), que a universidade já havia sido reivindicada em diversos momentos na história nacional por: jesuítas (Século XVII), inconfidentes mineiros (Século XVIII) e no parlamento do império (Século XIX). No entanto, apenas na década de 20 (Século XX), com a existência de um número reduzido de escolas ou faculdades isoladas, assim como casos de universidades efêmeras (a Universidade Livre de Manaus – 1909 a 1926), temos a criação da primeira universidade brasileira, a Universidade do Rio de Janeiro (hoje, Universidade Federal do Rio de Janeiro). Ressaltamos o lapso temporal de um pouco mais de 800 anos, entre a primeira instituição brasileira federal considerada universidade, em 1920, e o surgimento da Universidade de Bolonha, em 1088.

Após apresentarmos como e onde se deu a criação das universidades e o levantamento histórico relevante, seguimos para uma análise das duas concepções atuais de universidade, sendo ela uma instituição social ou uma organização social.

## 2.2 CONCEPÇÃO DE UNIVERSIDADE

A universidade em sua essência e desde o seu surgimento foi, conforme definido por Marilena Chauí, uma instituição social voltada para a ação social, para a prática social e “fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturadas por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela” (CHAUÍ, 2003, p. 5).

Outrossim, encontramos internamente nas universidades as conflitantes opiniões e projetos que expressam as divisões e as contradições que vive a sociedade. A universidade como “uma instituição social e se amolda como tal às diferentes configurações sociais” (CASTANHO, 2003, p. 23) e compete a esta manifestar-se de determinadas maneiras a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade na qual está inserida.

Contudo, a partir da década de 90, com o advento da globalização e do neoliberalismo, decorreram mudanças na concepção de universidade. No Brasil, a Reforma do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2003) considerou o setor de educação como serviço não mais exclusivo do Estado, o que significa que a educação desconfigura-se como um direito e passa a ser um serviço, no entanto, não necessariamente um serviço público, podendo ser privado ou privatizado. Ou seja, como analisado por Chauí (2003), esta reforma definiu a universidade como uma organização social e não mais como uma instituição social.

A autora esclarece que organização é um “conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular” (CHAUÍ, 2003, p. 6). Com a definição dos objetivos particulares, não compete mais à universidade questionar ou discutir sua própria existência, deve apenas alcançar a eficácia e o resultado, em um processo claro de competição com as demais organizações que definiram objetivos semelhantes. Ademais, ao abandonar o processo de formação e pesquisa e se tornar competitiva, “a universidade pública produz um conhecimento destinado à apropriação privada” (CHAUÍ, 2003, p. 8).

Portanto, após as reformas das décadas de 90, a universidade brasileira como organização social passa a ser administrada por meio das práticas de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito, para que assim possa alcançar sua eficácia e seu sucesso. Não é mais seu papel questionar ou discutir sua própria existência. A universidade como conhecemos hoje está estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional e avaliada por índices de produtividade (CHAUÍ, 2003).

Todo esse contexto evidencia que, “ao mesmo tempo que a sociedade neoliberal exige mais agilidade da universidade, reduz o financiamento público de suas atividades” (BURIGO, 2003, p. 129). As universidades brasileiras encontram-se em uma situação complexa, conforme descrito por Sousa Santos (1989, p. 11):

(...) são-lhe feitas exigências cada vez maiores por parte da sociedade ao mesmo tempo que se tornam cada vez mais restritivas as políticas de financiamento das suas actividades por parte do Estado. Duplamente desafiada pela sociedade e pelo Estado, a universidade não parece preparada para defrontar os desafios, tanto mais que estes apontam para transformações profundas e não para simples reformas parcelares. Aliás, tal impreparação, mais do que conjuntural, parece ser estrutural, na medida em que a perenidade da instituição universitária, sobretudo no mundo ocidental, está associada à rigidez funcional e organizacional, à relativa impermeabilidade às pressões externas, enfim, à aversão à mudança.

Diante desse cenário no qual a sociedade exige fortemente do papel social da universidade e, concomitantemente, o Estado restringe políticas de financiamento, a universidade deve buscar recursos financeiros, constante desenvolvimento humano, inovação e mecanismos para manter-se em funcionamento e adaptar-se às mudanças da sociedade. Em tempos de crise, a tarefa de conciliar recursos, inovações e qualidade, se torna das mais penosas (PEREIRA; BALESTRIME; OLIVEIRA, 2013).

No entanto, “conceber a universidade unicamente como um espaço burocrático ou unicamente como espaço político, ou ainda, unicamente como espaço científico-acadêmico equivale a distorcer a sua função” (RISTOFF, 2002, p. 17). Ou seja, entendemos que a universidade deve se consolidar novamente como uma instituição social e, assim, preservar sua função primordial: a social.

### **3. IDENTIDADE, PERTENCIMENTO E COMPROMISSO**

Após a concepção de universidade, passamos para a identificação do servidor técnico-administrativo em educação e suas jornadas de trabalho legalmente previstas. Primeiramente, buscamos nas concepções de identidade e pertencimento a relação com o compromisso que um servidor técnico-administrativo em educação assume perante a sociedade.

Para Tomaz Tadeu da Silva (2004), a identidade é simplesmente aquilo que se é. Por exemplo, podemos dizer que somos brasileiras, somos mulheres, somos servidoras técnico-administrativas em educação e tantas outras identidades as quais assumimos. Essas identidades são construídas e marcadas pelas diferenças, sendo que a “diferença é sustentada pela exclusão” (WOODWARD, 2004, p. 9). Ou seja, se somos brasileiras, não somos argentinas; se somos mulheres, não somos homens; e se somos servidoras técnico-administrativas em educação, não somos servidoras docentes.

Portanto, para Silva e Woodward (2004), a identidade e a diferença são criações culturais e sociais. Somos nós que as fabricamos nas relações culturais, isto é, nos processos sociais nos quais atuamos. Os mesmos autores complementam ainda que a identidade é um processo coletivo de construção com o outro.

O autor Paulo Freire, em sua obra *Educação e Mudança* (2007), considera que, necessariamente, só há identidade quando pertencemos àquela realidade, no entanto, o caminho inverso não é condição necessária, podemos pertencer a algo e não nos identificar. Se pensamos em uma universidade, podemos dizer que encontramos servidores que pertencem a determinadas estruturas administrativas e exercem perfeitamente funções essenciais para o funcionamento, porém esses atores podem não se identificar, por exemplo, com a gestão atual.

Freire (2007) afirma que a materialidade da identidade se dar pelo comprometimento, sendo o compromisso uma dívida que o homem assume quando se faz profissional. E “se nos interessa analisar o compromisso do profissional com a sociedade, teremos que reconhecer que ele, antes de ser profissional, é homem. Deve ser comprometido por si mesmo” (FREIRE, 2007, p. 9). Isto é, caracteriza-se o profissional como um atributo do homem.

No entanto, “seu compromisso como profissional, sem dúvida, pode dicotimizar-se de seu compromisso original de homem” (FREIRE, 2007, p. 10), uma vez que, indo ao encontro da concepção de identidade já definida acima pelos autores Silva e Woodward (2004), Paulo Freire (2007) também considera que o homem assume múltiplas identidades.

Reforçamos a ideia de Freire (2007) que o compromisso profissional é uma dívida do homem para com a sociedade, assumida à medida que se faz profissional. E “quanto mais me capacito como profissional, quanto mais sistematizo minhas experiências, quanto mais me utilizo do patrimônio cultural, que é patrimônio de todos e ao qual todos devem servir, mais aumenta minha responsabilidade com os homens” (FREIRE, 2007, p. 10).

Um servidor técnico-administrativo em educação de uma universidade pública federal, assim como todos os profissionais, assume determinados compromissos perante a sociedade enquanto exerce o seu cargo público. Um dos compromissos assumidos por este profissional é o cumprimento da jornada de trabalho a qual está submetido. Abaixo, apresentamos as jornadas de trabalho previstas em legislações vigentes.

### 3.1 SERVIDOR TÉCNICO-ADMINISTRATIVO EM EDUCAÇÃO E AS JORNADAS DE TRABALHO

As universidades públicas federais possuem servidores de duas carreiras distintas: os docentes e os técnico-administrativos em educação, sendo a jornada de trabalho deste último brevemente apresentada no presente artigo.

O servidor técnico-administrativo em educação, assim como os demais servidores públicos da União, é regido pela Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a qual instituiu o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais. Esta lei estabelece que “os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de quarenta horas e observados os limites mínimo e máximo de seis horas e oito horas diárias, respectivamente” (BRASIL, 1990, artigo 19).

Em concordância com o regime jurídico dos servidores públicos federais, existe o Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, que também dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores públicos federais. O referido mecanismo legal estabelece a jornada de oito horas diárias, quarenta horas semanais (exceto nos casos previstos em lei específica) e regime de dedicação integral aos servidores ocupantes de cargos em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento superiores, cargos de direção, função gratificada e gratificação de representação (BRASIL, 1995).

No entanto, há previsões legais que permitem jornadas de trabalho diferenciadas daquelas apresentadas. São elas: a duplicação de vínculo (BRASIL 2012a), cargos cuja

jornada de trabalho é inferior a 40 horas semanais (BRASIL, 2012b), redução da jornada (BRASIL, 2001) e, por fim, a flexibilização da jornada (BRASIL, 1995).

No tocante ao primeiro caso, a duplicação de jornada está prevista na Lei nº 12.702, de 07 de agosto de 2012, para os servidores ocupantes dos cargos de médico, médico veterinário e médico-área, os quais possuem a jornada de trabalho estabelecida em vinte horas semanais (BRASIL, 2012a, artigo 43). Mediante opção funcional, os ocupantes desses cargos poderão exercer suas atividades em jornada de quarenta horas semanais, observados o interesse da Administração e a disponibilidade orçamentária e financeira (*ibidem*).

No segundo caso, a relação dos cargos cuja jornada de trabalho é inferior a 40 horas semanais fica estabelecida pela Portaria nº 97, da Secretária de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, publicada em 22 de fevereiro de 2012. Na portaria fica constituído, por exemplo, que cargos de médico e médico veterinário terão que cumprir carga horária semanal de vinte horas, assim como jornalista vinte e cinco horas e outros cargos específicos (BRASIL, 2012b).

A redução da jornada de trabalho está instituída na Medida Provisória nº 2.174-28 (BRASIL, 2001, artigo 5º). Por interesse da Administração Pública e autorizado pelo Dirigente Máximo, o servidor ocupante de cargo de provimento efetivo poderá requerer a redução da jornada de trabalho de oito horas diárias e quarenta semanais para seis ou quatro horas diárias e trinta ou vinte horas semanais, respectivamente, com remuneração proporcional.

Por fim, a flexibilização da jornada de trabalho está prevista no Decreto nº 1.590 (BRASIL, 1995). Ressaltamos que a possibilidade de flexibilização da jornada de trabalho está prevista unicamente neste dispositivo legal:

Quando os serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, é facultado ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores a cumprir jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais, devendo-se, neste caso, dispensar o intervalo para refeições (BRASIL, 1995, artigo 3º).

O mesmo artigo ainda menciona que quando autorizada pelo Dirigente Máximo a flexibilização da jornada de trabalho, deverá ser afixada, em locais visíveis e de grande circulação de usuários, a escala nominal dos servidores, constando dias e horários de seus expedientes, devendo ser permanentemente atualizada (BRASIL, 1995).

Após identificarmos as jornadas de trabalho vigentes dos servidores técnico-administrativos em educação, aprofundaremos o estudo acerca da flexibilização da jornada de trabalho, uma vez que o objetivo do presente artigo é nesta temática.

#### **4. POLÍTICAS INSITUCIONAIS**

Primeiramente e para um melhor atendimento, antes de iniciarmos com as políticas institucionais as quais tem como finalidade normatizar a flexibilização da jornada de trabalho, apresentamos as concepções de políticas do autor Francisco Heidemann (2014), o qual considera que o termo política abrange algumas definições.

No primeiro sentido da palavra, política se refere a tudo aquilo que diz respeito à coletividade das pessoas, o viver em sociedade e em suas organizações. Para o autor, o processo político se constrói nas influências, uma vez que, “com efeito, nas relações sociais, as pessoas influenciam e deixam-se influenciar umas às outras” (HEIDEMANN, 2014, p. 29).

No segundo momento, o foco passa a ser estrutura. Heidemann (2014) então descreve a política como sendo os processos, os métodos e os expedientes utilizados por pessoas, individualmente ou em grupos, para influenciar e se manter no poder. Nessa conjuntura, quando prevalecem os interesses particulares, compromete-se e corrompe-se o processo. A corrupção ilustra muito bem essa situação.

A política também é “a arte de governar e realizar o bem público, o bem comum” (HEIDEMANN, 2014, p. 30). Logo, na terceira definição, a política trata da sociedade em sua totalidade, e não considera mais as pessoas como entidades individuais.

Continuamos com autor e chegamos na quarta concepção. Nesta, a política passa a ser “entendida como ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas e expressas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, ou organizações que façam suas vezes, para resolver questões gerais e específicas da sociedade” (HEIDEMANN, 2014, p. 30). Isto posto, a figura do Estado torna-se algo mais visível e direto na vida social, exercendo-se por meio das políticas públicas. Aqui citamos também como exemplo, as políticas institucionais.

Finalmente, a política concebida como uma teoria ou um estudo. Na última definição por Heidemann (2014), a qual possibilita a menção de todas as anteriores, política é o conhecimento dos fenômenos associados à regulação, regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade, como também à organização, ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas (nações, estados, municípios e outros).

Concordamos com o autor que só existe política efetiva quando há dois elementos concomitantes: a ação e a intenção. “Pode até haver uma política sem uma intenção manifestada em termos explícitos, mas não haverá, de modo algum, uma política efetiva se não houver ações que implementem ou materializem uma intenção ou propósito oficialmente deliberado” (HEIDEMANN, 2014, p. 33).

Isto posto, quando refletimos sobre a flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos em educação, uma política institucional efetiva deverá ter a intenção da ampliação e melhoria de atendimento aos usuários da universidade pública federal e a ação por instrumentos e meios administrativos que possam legitimar essa intenção.

A seguir, refletimos sobre políticas institucionais que podem ser adotadas por uma universidade pública federal na possibilidade de flexibilização da jornada dos servidores técnico-administrativos em educação.

#### 4.1 FLEXIBILIZAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM UMA UNIVERSIDADE

O Decreto nº 1.590 não apenas estabelece a jornada de trabalho dos servidores (BRASIL, 1995, artigo 1º), como, igualmente, normatiza a possibilidade de flexibilização da jornada (BRASIL, 1995, artigo 3º). O dispositivo legal possibilita aos dirigentes máximos das autarquias federais autorizarem a flexibilização dos servidores técnico-administrativos em educação quando atendido e comprovado a necessidade de, pelo menos, um dos requisitos estabelecidos.

Entretanto, ainda que haja previsão legal para a flexibilização da jornada de trabalho, é necessário estudo técnico prévio no órgão que comprove a possibilidade de autorização da mesma.

Conforme auditorias da Controladoria Geral da União, órgão responsável pelos trabalhos de auditoria em institutos e universidades federais, e ampla comunicação por meio do Ofício Circular nº 1.048 (BRASIL, 2016), o órgão constatou em diversas instituições de

ensino a ausência de estudos internos que evidencie a necessidade da adoção do Decreto nº 1.590, assim como:

(...) a falta de regulação interna que demonstre a coerência entre as características do público atendido dos servidores a serem enquadrados nos turnos ininterruptos; concessão desarrazoada do regime de 30 horas a servidores de um mesmo setor, mesmo que não exerçam a atividade de atendimento ao público ou trabalho noturno (BRASIL, 2016, item 3).

Por meio da Nota Técnica nº 150 (BRASIL, 2012c), o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão questiona os órgãos a respeito da flexibilização da jornada, corroborando com a Controladoria Geral da União no que se trata da necessidade do estudo prévio comprobatório, quando constata que a flexibilização de jornada de trabalho é ilegítima se não há demonstração de “nenhum critério objetivo ou controle que possibilite ao gestor ou órgãos de controle enquadrar/monitorar as atividades desenvolvidas no âmbito da instituição de ensino” (BRASIL, 2012c, item 14).

A Advocacia Geral da União, por intermédio do Parecer nº 08 (Brasil, 2011), corrobora com os entendimentos supracitados:

A exceção prevista no art. 3º, portanto, deve ser aplicada apenas em casos bem específicos. É necessário atentar para a ilegalidade de eventual estabelecimento de jornada prevista no artigo 3º do Decreto 1.590/95 como regra geral, indistintamente a todos os servidores de um órgão e sem atenção aos requisitos exigidos (BRASIL, 2011, item 14).

Deste modo, não há o que se discutir nos entendimentos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o qual corrobora com os órgãos de controle externos, no tocante à flexibilização de jornada prevista no Decreto nº 1.590 (BRASIL, 1995), que se manifesta claramente que esta possibilidade deverá ser tratada como exceção, e não a regra (BRASIL, 2012c, item 17).

## 5. CONCLUSÃO

No desenvolvimento do presente artigo buscamos atender o objetivo proposto de refletir sobre a concepção de universidade e o estudo da flexibilização da jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos em educação.

Inicialmente, por meio da contextualização histórica da universidade e sua concepção atual, percebemos que os desafios atuais para a universidade pública são inúmeros e nada fáceis. Compete a ela conciliar recursos, qualidade e inovação para que assim possa atender as demandas e os anseios da sociedade, uma vez que, gradativamente, questiona-se o papel e a função da universidade perante a ela.

Como uma maneira de inovar em sua estrutura funcional e organizacional e igualmente qualificar os serviços direcionados à sociedade, valorizamos aqui o servidor da carreira técnico-administrativa e seu compromisso assumido como profissional. Este servidor possui jornadas de trabalho previstas em legislações vigentes, as quais estabelecem o tempo e o período que o servidor se encontra à disposição da universidade. As jornadas são diversas conforme cargos e atribuições específicas.

Entre as jornadas, delimitamos a flexibilização da jornada de trabalho, prevista no Decreto nº 1.590 (BRASIL, 1995). Para a adequação ao dispositivo legal e posterior autorização pelo Dirigente Máximo da unidade, é preciso ajustar a jornada de trabalho dos

servidores técnico-administrativos em educação, responsáveis por demandas administrativas que então viabilizam o ensino, a pesquisa e a extensão.

Considerando os entendimentos legais e as auditorias referentes ao tema e já realizadas em institutos e universidades públicas federais por órgãos de controle externo, identificamos que se torna necessário o estudo técnico prévio a respeito da praticabilidade de serviços que se enquadram ao Decreto, assim como, a implantação de instrumentos de avaliação e de mensuração dos ganhos reais aos usuários.

Durante todo o processo de estudo técnico prévio, a universidade interessada deve adotar ações e diretrizes institucionais que permitam o estudo e o acompanhamento no âmbito administrativo, observando pareceres, notas técnicas e mudanças na legislação, precavendo-se da ilegalidade do processo.

Para isso, sugerimos como prática a institucionalização do estudo da flexibilização da jornada, a partir da designação de uma comissão ou um grupo de estudo responsável por elaborar relatório conclusivo acerca do tema. As políticas institucionais devem permitir a verificação e a comprovação prévia e técnica de setores que possuem atividades onde há atendimento externo como função preponderante ou funções que constituem etapas necessárias de atendimento externo, cuja realização por doze ou mais horas é imprescindível.

A flexibilização da jornada é fundada na comprovação do atendimento aos requisitos estabelecidos pelo Decreto nº 1.590 (BRASIL,1995), cuja autorização não constitui direito subjetivo do servidor. Portanto, a verificação de inexistência de qualquer um dos requisitos da flexibilização, a qualquer tempo, implica a reversão imediata à jornada de trabalho anterior.

Por fim, a flexibilização da jornada é condicionada, não somente ao estudo técnico prévio, como também à existência de indicadores objetivos de quantidade e qualidade, os quais serão instrumentos de avaliação e de mensuração dos ganhos reais aos usuários.

## REFERÊNCIAS

BIANCHETTI, Lucídio; SGUISSARDI, Valdemar. **Da Universidade à Commoditycidade:** ou de como e quando, se a educação/formação é sacrificada no altar do mercado, o futuro da universidade se situaria em algum lugar do passado. São Paulo: Mercado das Letras, 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 22 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.702**, de 07 de agosto de 2012. Dispõe sobre a jornada de trabalho dos cargos de médico, médico veterinário e médico-área e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12702.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12702.htm)>. Acesso em: 22 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 2.174-28**, de 24 de agosto de 2001. Institui, no âmbito do Poder Executivo da União, o Programa de Desligamento Voluntário - PDV, a jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e a licença sem remuneração com pagamento de incentivo em pecúnia, destinados ao servidor da administração pública direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2174-28.htmimpresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2174-28.htmimpresao.htm)>. Acesso em: 22 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.590**, de 10 de agosto de 1995. Dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1590.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1590.htm)>. Acesso em: 22 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. ADVOCAGIA-GERAL DA UNIÃO. **Parecer nº 08/2011/MCA/CGU/AGU**. 2011. Disponível em: <<http://www.dgp.unb.br/images/stories/media/Documentos/flexibilizacao/Parecer%2008-2011%20MCA-CGU-AGU.pdf>>. Acesso em: 26 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Ofício-Circular nº 1048/2016/SFC-CGU**. 2016. Disponível em: <[http://www.uff.br/sites/default/files/informes/cgu\\_comunida\\_flexibilizacao\\_30\\_horas\\_deve\\_obedecer\\_ao\\_criterio\\_do\\_decreto\\_1590.pdf](http://www.uff.br/sites/default/files/informes/cgu_comunida_flexibilizacao_30_horas_deve_obedecer_ao_criterio_do_decreto_1590.pdf)>. Acesso em: 26 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Portaria nº 97/2012/SEGE/MP**. 2012. Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacao/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=8889&tipoUrl=link>>. Acesso em: 26 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Nota Técnica nº 150/2012/CGNOR/DENOP/SEGE/MP**. 2012. Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacao/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=9002>>. Acesso em: 26 mai. 2018.

BÚRIGO, Carla Cristina Dutra. **O trabalho acadêmico do professor universitário no processo de desenvolvimento do espaço público na universidade federal**: um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Catarina e na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2003. 347 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003. Disponível em: <<http://www.tede.ufsc.br/teses/UFRGS0319.pdf>>. Acesso em 05 mai. 2018.

CASTANHO, S. E. M. A universidade entre o sim, o não e o talvez. **In**: VEIGA, I. P. A., CASTANHO, Maria Eugênia L. M. (Orgs.). *Pedagogia universitária: a aula em foco*. Campinas, SP: Papyrus, 2000, p. 13-48.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **A universidade pública sob nova perspectiva**. *Revista Brasileira de Educação*. n. 24. p. 5-15, out. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2018.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. São Paulo: Paz e Terra, 2011. 46 p.

HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. **In**: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. *Políticas públicas e desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelo de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

LAFARGUE, Paul. **O direito à preguiça**. São Paulo: Claridade, 2003. 93p.

MINOGUE, Kenneth R. **O conceito de universidade**. Brasília, DF: Ed. da UnB, 1977. 171 p.

PEREIRA, A.C.; BALESTRIME, W.L.B.; OLIVEIRA, M.R. O papel da universidade na sociedade contemporânea. **In:** Congresso Nacional de Pesquisa em Ciências Sociais Aplicadas – II CONAPE; Francisco Beltrão, PR, 2 a 4 out. 2013. Disponível em: <<http://www.unioeste.br/eventos/conape>>. Acesso em 28 abr. 2018.

RISTOFF, Dilvo I. O Exame Nacional de Curso e a Avaliação Institucional. **In:** DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo I. (Org.). Avaliação Democrática: para uma universidade cidadã. Florianópolis: Insular, 2002. 184 p

SILVA, Tomaz Tadeu da; HALL, Stuart; WOODWARD, Kathryn. **Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2004. 133 p.

SOUSA SANTOS, Boaventura. **Da Ideia de Universidade a Universidade de Ideias**. Revista Crítica de Ciências Sociais. n. 27/29, p. 11-62, jun. 1989. Disponível em: <[http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Da\\_ideia\\_de\\_universidade\\_RCCS27-28.PDF](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Da_ideia_de_universidade_RCCS27-28.PDF)>. Acesso em 10 mai. 2018.