



Escola Nacional de Administração Pública

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA
E DESENVOLVIMENTO

PROGRAMA DE GESTÃO E DESEMPENHO (PGD):
UMA ANÁLISE A PARTIR DO MODELO TRÊS “I”.

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

CINTHIA MARA OLIVEIRA E SOUZA

BRASÍLIA – DF

2025

PROGRAMA DE GESTÃO E DESEMPENHO (PGD): UMA ANÁLISE A PARTIR DO MODELO TRÊS “I”.

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Governança e Desenvolvimento da
Escola Nacional de Administração Pública -
ENAP como requisito para obtenção do título de
Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluna: Cinthia Mara Oliveira e Souza

Orientadora: Profa. Dra. Julia Maurmann
Ximenes

Brasília - DF

2025

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

S7293p Souza, Cinthia Mara Oliveira e
Programa de gestão e desempenho (PGD): uma análise a
partir do modelo três "I" / Cinthia Mara Oliveira e Souza. --
Brasília: Enap, 2025.
102 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado
Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola
Nacional de Administração Pública, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Julia Maurmann Ximenes
1. Gestão da qualidade. 2. Programa de gestão. 3.
Gestão por resultados. 4. Modelo de gestão. I. Título. II.
Ximenes, Julia Maurmann orient.

CDD 352.357

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

CINTHIA MARA OLIVEIRA E SOUZA

**PROGRAMA DE GESTÃO E DESEMPENHO (PGD):
UMA ANÁLISE A PARTIR DO MODELO TRÊS “I”.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 27 de fevereiro de 2025

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes, Orientador - ENAP

Prof. Dr. Daniel de Aquino Ximenes - ENAP

Profa. Dra. Elisabete Roseli Ferrarezi - UnB

BRASÍLIA
2025

DEDICATÓRIA

Ao Pai das Luzes, que guiou cada passo desta jornada. À minha família e amigos, que estiveram ao meu lado nos momentos de dificuldade e celebraram cada pequena vitória.

AGRADECIMENTOS

A realização desta dissertação resulta de uma jornada desafiadora e enriquecedora, que só foi possível graças ao apoio e à generosidade de inúmeras pessoas, as quais, de diferentes maneiras, contribuíram para o êxito deste percurso. A todas elas, expresso minha mais profunda gratidão.

Aos meus familiares, pela presença constante, incentivo e apoio incondicionais, que me forneceram forças nos momentos de dificuldade e proporcionaram leveza e motivação a esta caminhada.

À minha orientadora, pela dedicação e pelas valiosas contribuições ao longo desta pesquisa, que foram essenciais para o amadurecimento e aprimoramento deste trabalho.

Às minhas amigas, cujas contribuições foram fundamentais para a realização desta pesquisa, seja por meio de palavras de encorajamento, seja por meio de discussões enriquecedoras sobre o tema.

Aos amigos do DAP, pelo suporte imprescindível, que me possibilitou dedicar-me integralmente a este mestrado, permitindo-me concentrar-me no desenvolvimento deste estudo.

Aos amigos do MPGD, pelo compartilhamento contínuo de conhecimentos e pelo apoio mútuo, que tornaram esta jornada ainda mais significativa.

Aos amigos da Semeiar, que me acolheram com generosidade e carinho durante o período em que vivi em Brasília.

À banca examinadora, pelo tempo dedicado à leitura cuidadosa deste trabalho e pelas sugestões valiosas, que enriqueceram substancialmente esta dissertação.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para a concretização deste trabalho, meu mais sincero agradecimento.

“The content of the ideas themselves, far from being mere smokescreens or rationalizations, are integral parts of decision making in and around government.”

John W. Kingdon

LISTA SIGLAS E ABREVIATURAS

ANAC	-Agência Nacional de Aviação Civil
ATD	-Análise Textual Discursiva
CGPGD	-Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho
CGU	-Controladoria-Geral da União
NGP	-Nova Gestão Pública
MGI	-Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
PDRAE	-Plano Diretor de Reforma do Aparelho Estado
PGD	-Programa de Gestão e Desempenho
P-NGP	-Pós-Nova Gestão Pública
SEGES	-Secretaria de Gestão e Inovação
SGP	-Secretaria de Gestão de Pessoas
SGPRT	-Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho
SIAPE	-Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIORG	-Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal
TCR	-Termo de Ciência e Responsabilidade
TI	-Tecnologia da Informação
TIC	-Tecnologia da Informação e Comunicação
TCU	-Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Etapas de implementação do PGD.....	63
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Síntese das Perspectivas Teóricas Sobre a Variável Ideias	20
Quadro 2: Síntese das Perspectivas Teóricas sobre a Variável Interesses e o Comportamento dos Atores	24
Quadro 3: Síntese das Perspectivas Teóricas Sobre a Variável Instituições.....	28
Quadro 4: Documentos Seleccionados	39
Quadro 5: Categorias Iniciais Resultantes da Análise Textual Discursiva do PGD 2.0.....	41
Quadro 6: Categorias Finais e Subcategorias Resultantes da Análise Textual Discursiva do PGD 2.0	42
Quadro 7: Análise Comparativa dos Objetivos Estabelecidos pelas Instruções Normativas nº 65/2020 e nº 24/2023.	54

RESUMO

Essa pesquisa se propôs a compreender, à luz do institucionalismo discursivo, como as ideias, tal como configuradas no discurso oficial do PGD 2.0, em interação com os interesses e as instituições, influenciaram o desenho institucional do programa. A pesquisa utilizou como procedimento metodológico a descrição, e como ferramentas a pesquisa documental e a análise textual discursiva (ATD). Os resultados mostram que o programa nasce como uma solução para viabilizar o interesse no teletrabalho, superando a barreira do controle de frequência. Contudo, seu significado foi reconfigurado por meio de um processo discursivo que articula uma mudança no modo de operação da gestão pública, deslocando o foco dos procedimentos para o desempenho institucional orientado para a geração de valor público. Para isso, o discurso defende a ruptura com práticas de microgerenciamento e mensuração da produtividade individual. Nesse contexto, o teletrabalho ocupa um lugar secundário, sendo uma ferramenta que potencializa a capacidade do Estado de gerar resultados, mas cuja regulamentação deve ser feita com cautela. A análise discursiva apontou, ainda, como princípios centrais do programa: o foco nos resultados, a flexibilidade, a transparência, a coletividade e o monitoramento e a avaliação, os quais conferem legitimidade às mudanças institucionais. Por fim, a pesquisa destaca como a IN nº 24/2023 materializa essa mudança, refletindo, também, sobre as dinâmicas institucionais e as relações de poder no âmbito do programa. Dessa forma, este estudo contribui para entender como a confluência dos três “I” impacta a gestão pública.

Palavras-Chave: Institucionalismo Discursivo; Três Is; Programa de Gestão e Desempenho (PDG)

ABSTRACT

This research aims to understand, through the lens of discursive institutionalism, how the ideas, as framed in the official discourse of PGD 2.0, interact with interests and institutions to influence the program's institutional design. The study employed a descriptive methodological approach, using documentary research and discursive textual analysis (DTA) as tools. The findings reveal that the program emerged as a solution to facilitate the interest in telework, overcoming the barrier of attendance control. However, its meaning has been reconfigured through a discursive process that articulates a shift in the way public management operates, moving the focus from procedural compliance to institutional performance oriented toward the generation of public value. To this end, the discourse advocates breaking with micro-management practices and measuring individual productivity. In this context, telework assumes a secondary role, serving as a tool that enhances the state's capacity to generate results, but its implementation must be carefully regulated. The discursive analysis also identified the central principles of the program: focus on results, flexibility, transparency, collectivity, and monitoring and evaluation, which lend legitimacy to the institutional changes. Finally, the research highlights how IN n° 24/2023 materializes this shift, also reflecting on the institutional dynamics and power relations within the program. In this way, this study contributes to understanding how the confluence of the three "I"s impacts public management.

Keywords: Discursive Institutionalism; 3i framework; Management and Performance Program (PGD)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 O MODELO DOS TRÊS “I” SOB A PERSPECTIVA DO PARADIGMA DISCURSIVO	17
2.1 O Impacto das Ideias na Formulação de Políticas Públicas	18
2.2 A Natureza dos Interesses e o Comportamento dos Atores.....	23
2.3 A Dinâmica das Instituições	26
3 NOVAS IDEIAS E INTERESSES NA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL	30
4 OS TRÊS “I” DO PGD 2.0	38
4.1 Procedimentos e Ferramentas Metodológicas	38
4.2 A Trajetória de Institucionalização do PGD 2.0.....	43
4.3 O Desenho do PGD 2.0	53
4.3.1 Objetivos.....	54
4.3.2 Modalidades e Regime de Execução	55
4.3.3 Condições de Participação	57
4.3.4 Governança.....	58
4.3.5 Funcionamento do Programa.....	63
4.3.6 Recursos	64
5 O DISCURSO OFICIAL DO PGD 2.0: A ARTICULAÇÃO DE IDEIAS E SUA INFLUÊNCIA NA DEFINIÇÃO DAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS	66
5.1 Mudança no Modo de Operação da Gestão Pública: a Transição do Controle de Procedimentos para a Gestão por Resultados	66
5.1.1 Controle da Presencialidade versus Controle das Entregas.....	67
5.1.2 Tabela de Atividades versus Plano de Entregas: da Ênfase nos Procedimentos para as Entregas que Geram Valor Público	68
5.1.3 Microgerenciamento e Controle da Produtividade Individual versus Uma Abordagem Estratégica Centrada no Desempenho Institucional	71
5.2 O Lugar do Teletrabalho no Contexto do PGD.....	76
5.3 Princípios Orientadores do PGD 2.0.....	83
5.3.1 Foco nos Resultados	83
5.3.2 Flexibilidade	84
5.3.3 Transparência.....	86
5.3.4 Coletividade.....	87

5.3.5 Monitoramento e Avaliação	90
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	93
REFERÊNCIAS	98

1 INTRODUÇÃO

Os avanços tecnológicos têm desencadeado uma transformação nos paradigmas e práticas laborais, em escala global, sinalizando uma inflexão em direção a uma maior flexibilização. Assim, verifica-se o fortalecimento da ideia de "trabalhar em qualquer lugar" (Sako, 2021), impulsionada, sobretudo, pela pandemia de COVID-19, o que resultou no aumento de arranjos mais flexíveis, como o teletrabalho. Essas transformações, conforme salientam Carstensen, Ibsen e Schmidt (2022), estão inseridas em um contexto de luta ideacional, permeada por conflitos e contestações, de forma que os desafios e as soluções apresentados para essa conjuntura depende fundamentalmente das ideias que prevalecem sobre essa mudança.

No setor público¹, a discussão sobre o teletrabalho tem gerado um debate entre vantagens – como economia de tempo, maior flexibilidade, redução de custos operacionais e benefícios ambientais – e riscos – como isolamento social, diluição das fronteiras entre vida pessoal e profissional e precarização do trabalho. No Brasil, a relevância dessa discussão tornou-se visível em 2015, com a possibilidade de formalização do teletrabalho no serviço público federal por meio do Projeto de Lei nº 2723/2015 (Brasil, 2015), iniciado na Câmara dos Deputados, mas foi posteriormente arquivado. Nesse contexto, nasce o Programa de Gestão por Desempenho (PGD), como uma resposta concreta a essas transformações.

Inicialmente instituído pelo Decreto nº 1.590, de 1º de novembro de 1995, que originou as primeiras experiências de programa de gestão, com o objetivo de viabilizar o teletrabalho, o programa passou por transformações, resultando no que se convencionou chamar de versões do PGD, a saber: PGD 1.0, regulamentado pela Instrução Normativa nº 1, de 23 de janeiro de 2018, e pela Instrução Normativa nº 65, de 30 de julho de 2020, e, mais recentemente, PGD 2.0, instituído pelo Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022, e regulamentado pelas Instruções Normativas nº 24, de 12 de abril de 2023, e nº 52, de 27 de junho de 2023. A versão PGD 2.0, além de incorporar o teletrabalho, defende uma redefinição da gestão da força de trabalho e do modo de operação da administração pública, substituindo a ênfase no controle de assiduidade e em procedimentos por um sistema baseado em entregas e resultados, com a promessa de melhorar a qualidade dos serviços e otimizar os recursos públicos, entre outros benefícios.

1 Destacam-se os estudos de Oliveira e Pantoja, 2018 e Pantoja *et al.*, 2019.

Dessa forma, além das ideias em disputa relacionadas ao teletrabalho, o PGD reacende discussões antigas relacionadas à necessidade de melhoria da qualidade dos serviços públicos, com foco no desempenho dos servidores, e da redução do gasto com a administração pública. Esses embates favorecem a análise ideacional, que, segundo Carstensen, Ibsen e Schmidt (2022), tem ganhado destaque no campo das relações de trabalho, especialmente diante das rápidas transformações desse cenário. Para tanto, modelos ideacionais têm sido empregados, sem negligenciar o contexto material e institucional.

Nessa perspectiva, o modelo dos três "I" se mostra uma ferramenta analítica interessante. O modelo fundamenta-se nos estudos dos neoinstitucionalismos, assumindo as ideias, os interesses e as instituições como variáveis explicativas de qualquer política pública. Por essa ótica, a confluência entre essas variáveis influencia os contornos das políticas, criando oportunidades para sua implementação ou dificultando seu desenvolvimento. Assim, o modelo explora de maneira explícita a pluralidade e a diversidade dessas variáveis, ampliando o escopo das abordagens cognitivas (Barnaud *et al.*, 2021; Palier e Surel, 2005; Tomazini, 2021). Este estudo aplica esse modelo, ainda pouco explorado no Brasil (Tomazini, 2021), com o objetivo de expandir a compreensão sobre o papel das ideias no processo de formulação das políticas públicas, com ênfase nas relações de trabalho da administração pública federal brasileira, contribuindo para um entendimento mais abrangente da governança de pessoal nesse contexto.

Considerando o contexto discutido, este estudo investiga a seguinte questão: como as ideias, tal como configuradas no discurso oficial do PGD 2.0, em interação com os interesses e as instituições, influenciaram o desenho institucional do programa? O objetivo geral é compreender como as ideias, tal como configuradas no discurso oficial do PGD 2.0, em interação com os interesses e as instituições, influenciaram o desenho institucional do programa. Os objetivos específicos são: (1) Identificar e analisar as ideias cognitivas e normativas, conforme representadas no discurso oficial, que sustentam o PGD 2.0; (2) Identificar e analisar as interações e dinâmicas entre as ideias, os atores-chave e seus interesses, e as configurações institucionais presentes no discurso oficial do PGD 2.0.

A pesquisa concentrou-se no discurso oficial do PGD 2.0, com ênfase na análise das ideias articuladas nesse discurso, visando compreender o desenho institucional do programa.

Embora se reconheça que diversos atores e suas visões possam ter influenciado esse desenho, o foco recaiu sobre os atores que tiveram voz no discurso oficial².

A pesquisa utilizou como procedimento metodológico a descrição, um dos procedimentos destacados na literatura ideacional (Perissinotto e Stumm, 2017). Complementarmente, incorporou-se a recomendação de Durnova, Fischer e Zittoun (2016) de explorar o percurso das políticas públicas, enriquecendo a análise. Foram utilizadas como ferramentas metodológicas³ a pesquisa documental e a análise textual discursiva (ATD). Ademais, foi realizada uma entrevista exploratória com um servidor da Coordenação Geral do PGD, visando ampliar a compreensão do contexto; entretanto, os dados dessa entrevista não foram diretamente utilizados na análise final.

Para atingir os objetivos propostos, esta dissertação está organizada em seis capítulos. O segundo capítulo trata da estrutura teórico-conceitual do modelo dos três “I”, que será operacionalizado na pesquisa. O terceiro capítulo aborda o contexto geral do Programa de Gestão e Desempenho na literatura. Os capítulos quatro e cinco são dedicados à apresentação dos resultados: no primeiro, apresentam-se os principais achados provenientes da aplicação do modelo analítico dos três “I” no PGD 2.0; no segundo, descrevem-se as principais ideias que estruturam o discurso oficial do PGD 2.0, ampliando as compreensões formuladas no capítulo anterior. Por fim, o sexto capítulo apresenta as considerações finais do estudo.

2 A análise das complexas relações de poder no campo estatal e dos conflitos de interesse entre diferentes atores foi observada pontualmente ao longo da pesquisa; no entanto, esses aspectos não constituem o objeto central deste estudo, que se restringiu à análise do discurso oficial.

3 Utilizou-se também o ChatGPT, modelo de linguagem da OpenAI, como recurso auxiliar na organização de ideias e reescritas, assegurando-se a análise e adaptação dos textos gerados aos objetivos e padrões metodológicos do estudo.

2 O MODELO DOS TRÊS "I" SOB A PERSPECTIVA DO PARADIGMA DISCURSIVO

O modelo dos três "I" é uma ferramenta analítica fundamentada nos estudos neoinstitucionalistas, que assume as ideias, os interesses e as instituições como variáveis explicativas de qualquer política pública (Bless, 2023; Dąbrowski *et al.*, 2021; Marques; Graf; Rohde-Liebenau, 2023). Inicialmente proposto por Palier e Surel (2005), o modelo, de natureza qualitativa, articula essas variáveis, a partir da compatibilidade ou da integração de três correntes de pensamento apresentadas por Hall e Taylor (2003): o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo sociológico, e o institucionalismo histórico (Palier e Surel, 2005; Tomazini, 2021).

O institucionalismo da escolha racional considera os atores como indivíduos racionais, orientados pela maximização de seus interesses por meio de cálculos estratégicos. As instituições, nesse contexto, desempenham o papel de fornecer estabilidade e previsibilidade ao comportamento dos atores (Hall e Taylor, 2003; Palier e Surel, 2005). Em contraste, o institucionalismo sociológico enfatiza que as instituições oferecem modelos normativos e cognitivos que orientam e enquadram as práticas sociais, destacando o papel das normas e valores internalizados (Hall e Taylor, 2003; Palier e Surel, 2005). O institucionalismo histórico, por sua vez, destaca o peso das heranças institucionais, sublinhando como dependências de trajetória limitam escolhas e favorecem a persistência de determinados arranjos institucionais (Hall e Taylor, 2003; Immergut 2006; Palier e Surel, 2005).

Embora essas três abordagens apresentem distinções teóricas e, por vezes, antagonismos, (Palier e Surel, 2005; Tomazini, 2021), todas compartilham a premissa de que as dinâmicas sociais estão alicerçadas em estruturas institucionais. Essa perspectiva se opõe às abordagens behavioristas, que priorizam o comportamento político individual e negligenciam o papel estruturante das instituições (Hall e Taylor, 2003; Immergut, 2006).

Nesse contexto, a virada ideacional inaugura uma nova corrente no neoinstitucionalismo: o institucionalismo discursivo. Essa abordagem, cuja principal expoente é Schmidt (2008), critica a visão estática das instituições presente nas correntes anteriores e propõe a análise das ideias e dos discursos como elementos centrais para a compreensão das mudanças nas políticas públicas. Incorporando o discurso como componente dinâmico, o institucionalismo discursivo amplia o escopo explicativo das teorias neoinstitucionalistas.

Conforme, Durnova, Fischer e Zittoun (2016) o institucionalismo discursivo integra um movimento paradigmático que coloca o discurso no centro da análise de políticas públicas. Esse movimento se consolidou como uma abordagem alternativa, buscando compreender como os atores percebem o mundo e o transformam por meio de práticas discursivas. Moretti e Melo (2017) reforçam essa perspectiva, enfatizando a dimensão linguística e discursiva na formulação das políticas. Para os autores, é preciso dar atenção as definições legitimadas e a construção de consensos por meio do diálogo público.

Por sua vez, Boullosa, Peres e Bessa (2021) posicionam o institucionalismo discursivo no campo dos estudos críticos, evidenciando sua natureza pós-positivista, centrada na interpretação e argumentação. Nessa abordagem, as políticas públicas são vistas como o resultado de processos interativos de argumentação, que articulam as dimensões cognitivas e normativas das ideias.

Com essa perspectiva teórica, as próximas seções aprofundam a análise de cada uma das variáveis que compõem o modelo dos três “I” — ideias, interesses e instituições — sob o prisma do paradigma discursivo. Na primeira seção, examina-se a influência das ideias na formulação de políticas públicas, argumentando que, por meio de processos discursivos, elas impactam a definição dos problemas e moldam o conteúdo das propostas, bem como promovem a aceitação ou rejeição de soluções.

2.1 O Impacto das Ideias na Formulação de Políticas Públicas

As ideias ocupam um papel central nas ciências sociais, conforme ressaltam Perissinotto e Stumm (2017), sendo destacadas por clássicos como Max Weber e desenvolvidas em trabalhos contemporâneos, como os de Kingdon⁴. Os autores afirmam que, no institucionalismo, esforços visam compreender como ideias, mediadas por instituições, moldam fenômenos políticos. Considerando as diferentes abordagens neoinstitucionalistas, analisa-se como cada uma delas concebe o papel das ideias nas políticas públicas.

No institucionalismo da escolha racional, as ideias são vistas como ferramentas estratégicas utilizadas pelos atores para maximizar seus interesses. Essa abordagem prioriza a lógica de cálculo estratégico e considera as ideias como instrumentos para alcançar objetivos

4 Em sua obra *A virada ideacional: quando e como ideias importam*, Perissinotto e Stumm (2017) citam os trabalhos de Weber (*The Social Psychology of World Religions*, 1981) e de Kingdon (*Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2014) como exemplos da importância das ideias nesse campo.

específicos, sendo criticada por desconsiderar sua capacidade de influenciar o processo decisório pelo conteúdo substantivo que carregam (Perissinotto e Stumm, 2017; Schmidt, 2008).

No institucionalismo histórico, as ideias são concebidas como constrangimentos que moldam preferências e instauram práticas sociais regulares. Quando enraizadas, transformam-se em legados institucionais que condicionam escolhas futuras. No entanto, essa abordagem é criticada por negligenciar o papel das ideias que emergem de interações cotidianas e processos discursivos de aprendizado coletivo (Perissinotto e Stumm, 2017; Schmidt, 2008).

No institucionalismo sociológico e no institucionalismo discursivo, as ideias assumem papel central (Perissinotto e Stumm, 2017; Schmidt, 2008). Para Schmidt (2008), ambas as vertentes reconhecem as ideias como elementos essenciais para a viabilização da ação social, operando em dois níveis distintos: o cognitivo e o normativo.

De acordo com Schmidt (2008), o nível cognitivo engloba paradigmas, soluções e outras construções intelectuais que estruturam a compreensão do mundo e orientam comportamentos. Essas ideias fornecem a lógica subjacente às políticas públicas, definindo problemas, identificando métodos para solucioná-los e garantindo a racionalidade do processo decisório (Perissinotto e Stumm, 2017; Schmidt, 2008). Essa visão está em consonância com Campbell (1998), que observa que o nível cognitivo delinea relações de causa e efeito, influenciando a escolha de soluções. Em sua tipologia, Campbell salienta que os paradigmas se baseiam em pressupostos teóricos sobre o funcionamento do mundo, assimilados pelos atores em processos prolongados de socialização, restringindo o conjunto de soluções consideradas viáveis pelos decisores políticos (Campbell, 1998; Perissinotto e Stumm, 2017; Schmidt, 2008).

O nível normativo, por sua vez, conforme Schmidt (2008), abrange princípios, valores, crenças e outras normas que delimitam o que é considerado legítimo ou desejável em um contexto específico. Assim, enquanto as ideias cognitivas justificam políticas com base em sua funcionalidade, as ideias normativas atribuem valores às ações políticas, legitimando-as ao conectá-las às aspirações e ideais da população. Esse alinhamento promove uma ressonância entre as políticas públicas e os princípios subjacentes à vida pública. Essa compreensão dialoga com Campbell, (1998) que argumenta que o nível normativo estabelece valores que distinguem o certo do errado, orientando as formas de pensamento e ação.

Nessa perspectiva, Schmidt (2008) argumenta que, embora ambas as correntes compartilhem uma visão comum acerca do papel das ideias, suas abordagens diferem em relação à concepção de agência e às dinâmicas sociais. No institucionalismo sociológico,

prevalece uma perspectiva cultural, na qual as ideias são compreendidas como construções sociais cujas representações definem o que é legítimo, orientando a ação de maneira muitas vezes inconsciente.

Por outro lado, o institucionalismo discursivo adota uma perspectiva mais dinâmica, na qual as ideias são compreendidas como convicções normativas ou cognitivas articuladas por meio de discursos que viabilizam a ação social. Sob essa ótica, as ideias emergem das interações cotidianas entre diversos atores, por meio de processos dinâmicos de convencimento e aprendizado coletivo, com a legitimidade resultando dessa interação. Essa abordagem enfatiza que as ideias possuem a capacidade de impulsionar tanto mudanças disruptivas quanto incrementais, ou mesmo assegurar continuidades, tendo maior poder explicativo relacionado às mudanças incrementais.

O Quadro 1 oferece uma síntese dessas diferentes perspectivas teóricas sobre o papel das ideias no desenvolvimento das políticas públicas.

Quadro 1: Síntese das Perspectivas Teóricas Sobre a Variável Ideias

Perspectiva teórica	Ideias
Institucionalismo da Escolha Racional	Ferramentas estratégicas utilizadas pelos atores na busca pela maximização de seus interesses.
Institucionalismo Histórico	Tem impacto quando sedimentadas. Tornam-se legados institucionais que moldam preferências e instauram práticas sociais regulares que, por sua vez, condicionam as escolhas futuras.
Institucionalismo Sociológico	Construções sociais nos níveis normativo e cognitivo, que orientam os atores em uma perspectiva cultural, viabilizando a ação.
Institucionalismo Discursivo	Convicções normativas ou cognitivas que, transmitidas por discursos, viabilizam a ação social. As ideias emergem das interações cotidianas em processos dinâmicos, promovendo mudanças ou garantindo continuidades.

Fonte: Elaboração própria a partir das obras consultadas.

Por essa ótica, Schmidt (2008) argumenta que o sucesso de uma política pública depende da combinação adequada entre ideias cognitivas e normativas. É insuficiente que um programa seja apenas eficaz; ele também precisa estar alinhado aos valores amplamente reconhecidos e aceitos pelos atores sociais. Dessa forma, Schmidt pontua que as ideias desempenham um papel crucial na definição de problemas e soluções, além de contribuir para a legitimação das ações políticas perante a sociedade.

Explorado o papel das ideias nas políticas públicas, faz-se necessário aprofundar a compreensão sobre a dinâmica que envolve o processo de influência ideacional. De acordo com Durnova, Fischer e Zittoun (2016), os discursos só podem ser compreendidos no contexto das práticas sociais em que estão inseridos, pois essas práticas não apenas refletem ideias, mas

também as moldam e transformam ativamente. Em concordância, Moretti e Melo (2017) afirma que o discurso não apenas reflete a realidade, mas também a constrói, transformando as políticas públicas em um campo de disputa de definições e significados.

De forma complementar, Schmidt (2008) destaca que o poder das ideias só pode ser compreendido no contexto da agência. Isso torna indispensável analisar tanto o conteúdo substantivo das ideias quanto o seu contexto de enunciação: quando, onde, como e por que foram articuladas, bem como quem as proferiu e a quem foram direcionadas. Schmidt afirma que o poder ideacional se concretiza em processos discursivos que combinam as habilidades ideacional e discursiva dos atores.

De acordo com Schmidt (2008), a habilidade ideacional refere-se à capacidade dos atores de considerar o contexto de significado, adequando o discurso às circunstâncias específicas. Assim, ao incorporar elementos desse contexto, os atores conseguem legitimar suas ideias, alinhando suas propostas às expectativas normativas e cognitivas vigentes. A habilidade discursiva, por sua vez, refere-se à capacidade dos atores de articular explicitamente suas ideias, superando obstáculos institucionais com o objetivo de persuadir tanto os atores políticos quanto o público.

Schmidt (2008) afirma que essas habilidades ideacional e discursiva se manifestam por meio de dois tipos principais de comunicação: os discursos coordenativos e os comunicativos. Os discursos coordenativos visam alinhar ações e entendimentos entre os atores políticos envolvidos na formulação das políticas. Já os discursos comunicativos têm como propósito comunicar e legitimar as políticas junto ao público e a outros atores externos, promovendo sua aceitação e adesão.

De forma similar, Campbell (1998) utiliza o conceito de enquadramento para descrever o processo de adequação estratégica de programas e soluções às crenças e valores públicos, com o objetivo de legitimá-los. Essa adequação pode ocorrer por meio da readaptação de soluções previamente utilizadas ou pela recombinação de conceitos já legitimados, aplicados de forma inovadora para criar novas soluções (Campbell, 1998, 2002; Perissinotto e Stumm, 2017). No mesmo sentido, Béland (2009) argumenta que o enquadramento é essencial para articular imperativos de reforma, utilizando histórias e argumentos persuasivos para estruturar problemas e soluções, tornando-os politicamente aceitáveis.

Durnova, Fischer e Zittoun (2016) complementam que a formulação de políticas é um processo dinâmico, em que o sucesso ou fracasso depende da força dos argumentos, entendidos como construções híbridas que combinam evidências e valores. Além disso, apontam que as

práticas discursivas configuram interações de poder que não apenas descrevem posições, mas também as transformam, persuadindo determinados grupos e excluindo outros. Nesse contexto, afirmam que a análise das formulações de políticas públicas deve compreender como as propostas são construídas, defendidas e contestadas nas interações sociais. Assim, os autores sugerem que observar o percurso das políticas públicas desde sua concepção pode ser uma estratégia relevante para compreender o caráter político desse processo e a construção de significados compartilhados.

De forma semelhante, Moretti e Melo (2017) destacam que as políticas públicas possuem uma natureza argumentativa, fortemente dependente da linguagem utilizada para construir visões e definir prioridades. Os autores argumentam que as soluções de problemas estão diretamente relacionadas às definições legitimadas em cada campo de política pública, que, por sua vez, hierarquizam atores conforme sua proximidade com essas definições consagradas. Nesse sentido, as redefinições de questões públicas não devem ser consideradas neutras, pois redistribuem o poder institucional e delimitam o espaço de escolhas políticas. Assim, a análise de políticas públicas deve considerar como os problemas são legitimados e as perspectivas são estruturadas, entendendo que as definições oficiais influenciam a ação estatal.

Destacada a importância dos processos ideacionais na formulação de políticas públicas, é importante, reconhecer que elas explicam apenas parte da dinâmica, necessitando de uma análise que também considere a influência dos interesses e instituições nesse processo (Béland, 2009; Tomazini, 2021). Nesse sentido, Béland (2009) enfatiza que a mudança política é resultado de uma complexa interação entre ideias, interesses e instituições, onde as ideias podem tanto facilitar quanto obstruir a mudança, dependendo de como são moldadas e interpretadas nos contextos institucionais específicos.

Estudos recentes reforçam essa perspectiva, demonstrando que ideias, interesses e instituições são variáveis interrelacionadas que, em conjunto, moldam a formulação e implementação de políticas públicas em diversos contextos nacionais e setoriais (por exemplo Dąbrowski et al., 2021; Dee et al., 2023; Patay et al., 2023; Shawoo et al., 2023). Esses estudos indicam que o sucesso das políticas públicas não pode ser atribuído a uma única variável, mas à confluência favorável entre os três “I”. Pesquisas no campo das relações de trabalho corroboram essa visão (como Stritch, 2005; Balbach *et al.*, 2005; e Marques; Graf; Rohde-Liebenau, 2023) evidenciando como essa interação influencia diretamente as políticas públicas, sublinhando a importância de compreender e administrar essa confluência para alcançar resultados eficazes.

Nesse contexto, a próxima seção explora os conceitos e características associadas à variável interesses, e investiga sua influência no processo de formulação de políticas públicas. Argumenta-se que os interesses não são categorias fixas, mas são mediados por ideias que moldam as preferências, prioridades e ações estratégicas dos atores.

2.2 A Natureza dos Interesses e o Comportamento dos Atores

Na tradição institucionalista, os interesses dos atores são influenciados ou distorcidos pelas instituições (Immergut, 2006). Contudo, as abordagens fornecem diferentes perspectivas sobre a natureza dos interesses e o comportamento dos atores.

No institucionalismo da escolha racional, de acordo com Hall e Taylor (2003), os atores possuem preferências fixas que constituem seus interesses e agem estrategicamente para maximizá-los, considerando as ações de outros atores no contexto institucional. Dessa forma, essa abordagem enfatiza o comportamento utilitarista e a racionalidade instrumental na tomada de decisões (Contrera e Estevinho, 2021; Hall e Taylor, 2003; Immergut, 2006; Macedo e Ckagnazaroff, 2018; Peters, 2016). Essa corrente é criticada por oferecer uma visão simplificada das motivações e da racionalidade humanas (Hall; Taylor, 2003; Schmidt, 2008; Perissinotto; Stumm, 2017).

Para os teóricos do institucionalismo sociológico, no entanto, as preferências são construções sociais, moldadas a partir da internalização de imagens e símbolos. Assim, o comportamento dos atores é definido pelo que é socialmente legítimo (Hall e Taylor, 2003; Immergut, 2006). Immergut (2006) acrescenta que, nessa corrente, a racionalidade dos atores é limitada pela falta de informações, tempo e capacidade cognitiva.

Os institucionalistas históricos, por sua vez, enfatizam que os interesses só podem ser compreendidos no contexto histórico-institucional. As instituições herdadas encorajam determinados interesses ao conceder poder a grupos específicos ou legitimar certas reivindicações (Hall e Taylor, 2003; Immergut, 2006). Nessa perspectiva, Hall e Taylor (2003) afirmam que as instituições moldadas pelo arranjo institucional herdado, regulam o comportamento estratégico dos atores e configuram suas preferências. Esse arranjo cria uma dependência do caminho, reduzindo as possibilidades de escolha presente e condicionando as decisões futuras. Immergut (2006) argumenta que as instituições estabelecidas ao longo do tempo atuam como filtros interpretativos, moldando as estratégias e crenças dos atores sobre a eficácia das ações políticas.

Os teóricos do institucionalismo discursivo também criticam uma visão estritamente materialista, que supõe a existência de interesses objetivos ou naturais, argumentando que os interesses são respostas subjetivas às condições materiais. Eles afirmam que, devido à ambiguidade ou incerteza das condições materiais, os atores acionam filtros interpretativos para organizar suas preferências e prioridades. Ao mesmo tempo, rejeitam a existência de uma racionalidade instrumental, considerando que há uma variedade de motivações para a ação além dos interesses materiais, como a moral e o que é socialmente aceito (Carstensen, Ibsen e Schmidt, 2022; Carstensen e Schmidt, 2016; Schmidt, 2008).

O institucionalismo discursivo, contudo, se distingue dos institucionalismos sociológico e histórico por sua compreensão mais dinâmica da agência e das mudanças. Nessa abordagem, os atores são vistos como agentes subjetivos, dotados de crenças e valores próprios, reflexivos e participativos (Perissinotto; Stumm, 2017; Schmidt, 2008). Dessa forma, os atores têm a capacidade de pensar e deliberar fora das instituições, mesmo quando estão dentro delas, e questioná-las (Schmidt, 2008). Assim, criam soluções recombinao conceitos legitimados e outros artefatos culturais encontrados em seu ambiente institucional (Campbell, 1998), enquanto persuadem os outros a mudar essas instituições ou a mantê-las, a partir de uma lógica comunicativa (Schmidt, 2008).

O Quadro 2 oferece uma síntese dessas diferentes perspectivas sobre a natureza dos interesses e o comportamento dos atores.

Quadro 2: Síntese das Perspectivas Teóricas sobre a Variável Interesses e o Comportamento dos Atores

Perspectiva teórica	Interesses/ Atores
Institucionalismo da Escolha Racional	Os interesses derivam das preferências objetivas e naturais dos atores. Os atores, de racionalidade instrumental e utilitarista, buscam maximizar seus interesses por meio de cálculos estratégicos.
Institucionalismo Sociológico	Os interesses derivam das preferências intersubjetivas dos indivíduos, as quais são moldadas pela cultura. Os atores, de racionalidade limitada, se adaptam aos normativos e atitudes socialmente aceitos em busca de legitimidade.
Institucionalismo Histórico	Os interesses derivam do legado institucional. Os atores têm suas expectativas, suas preferências e seus cálculos estratégicos moldados pelo arranjo institucional herdado que encoraja determinados interesses ou legitima certas reivindicações.
Institucionalismo Discursivo	Os interesses são respostas subjetivas às condições materiais. Os atores são agentes subjetivos, não intercambiáveis, reflexivos e participativos, capazes de questionar e reformular as instituições na medida em que também são moldados por elas.

Fonte: Elaboração própria a partir das obras consultadas.

Reforçando a importância do quadro ideacional na interpretação dos interesses, Béland (2009) argumenta que a mudança em políticas públicas não é apenas uma questão de interesses materiais, mas também de como esses interesses são construídos e interpretados por meio de

filtros cognitivos. Ele destaca que essas percepções orientam os atores em seu ambiente, auxiliando-os na avaliação dos méritos dos possíveis cursos de ação, o que influencia significativamente a modelagem das políticas públicas, definindo objetivos e impactando resultados. Nesse cenário, os processos de enquadramento são cruciais, pois permitem aos atores justificar suas escolhas perante a população e grupos de pressão.

Dessa forma, Béland (2009) afirma que o estudo dos processos ideacionais deve prestar muita atenção aos atores e às instituições com as quais eles interagem. Isso porque os atores desempenham papéis centrais na disseminação de ideias. Ao mesmo tempo, as forças institucionais impõem restrições e oferecem oportunidades que influenciam o comportamento desses atores e a propagação de suas ideias.

Nesse contexto, Moretti e Melo (2017) contribuem significativamente para a discussão ao focar no papel dos atores centrais do Estado. Com base em Bourdieu (2014; 2006; 1990), eles argumentam que o campo estatal legitima determinados pontos de vista ao proclamá-los como oficiais, por meio de seus agentes especializados. Esses agentes definem o que é o interesse público, utilizando instrumentos e linguagens específicos para legitimar suas posições de autoridade. Assim, propõem soluções técnicas que são aceitas como desinteressadas, reforçando e validando suas próprias visões.

Nesse sentido, Moretti e Melo (2017) afirmam que o campo estatal é visto como uma arena de disputa contínua pela autoridade simbólica e pelo poder de determinar o que é considerado interesse público. Dessa forma, os atores não competem apenas por interesses materiais, mas também pelo poder de definir oficialmente uma política. A estrutura institucional, então, é vista como o resultado da disputa entre os agentes, que buscam influenciar as representações oficiais e as práticas que as concretizam.

Portanto, os interesses dos atores, a maneira como são percebidos e articulados, em confluência com ideias e instituições desempenham um papel significativo na formulação de políticas públicas. Na próxima seção explora-se o papel das instituições na formulação de políticas públicas. A discussão enfoca as diferentes perspectivas teóricas sobre as instituições, destacando-se o impacto dos processos históricos e discursivos na criação, manutenção e mudança institucional.

2.3 A Dinâmica das Instituições

De acordo com Peters (2016), as abordagens institucionais na ciência política têm em comum a ênfase na capacidade das instituições de gerar previsibilidade, reproduzir padrões de comportamento e manter a autonomia. Para Immergut (2006), as teorias institucionais enfatizam como regras, normas e estruturas organizacionais influenciam o comportamento e as interações entre os atores e, conseqüentemente, os resultados em políticas públicas. No entanto, as abordagens fornecem diferentes perspectivas sobre o papel e a dinâmica das instituições.

Os institucionalistas da escolha racional definem as instituições como estruturas negociadas, de adesão voluntária, criadas e mantidas para solucionar conflitos de interesse, com base em sua eficácia percebida. Essas instituições são constituídas por regras formais que reduzem incertezas e custos de transação, ao mesmo tempo em que restringem as opções consideradas e organizam o jogo de interesses dos atores (Hall e Taylor, 2003; Macedo e Ckagnazaroff, 2018). Segundo Peters (2016), essa abordagem contrasta com a perspectiva normativa, pois considera que as instituições são relativamente fáceis de mudar, necessitando apenas de ajustes nas regras.

Os teóricos do institucionalismo sociológico, por outro lado, argumentam que muitos procedimentos institucionalizados não surgem ou se mantêm devido à sua eficácia, mas como expressões de práticas culturais, mesmo que não obtenham os melhores resultados, tendo a legitimidade como elemento central (Hall e Taylor, 2003; Macedo e Ckagnazaroff, 2018). Hall e Taylor (2003) afirmam que as instituições são concebidas como sinônimo de cultura, entendidas como "uma rede de hábitos, símbolos e cenários que oferecem modelos de comportamento" (p. 209). Peters (2016) complementa que, nessa abordagem, as instituições definidas por valores, símbolos e mitos guiam as ações e determinam as escolhas aceitáveis, moldando as políticas públicas. Nesse sentido, difere do institucionalismo discursivo, que pressupõe maior contestação interna através dos discursos, resultando em uma maior probabilidade de mudanças.

Para os institucionalistas históricos, as instituições são constituídas tanto por estruturas formais quanto informais (Macedo e Ckagnazaroff, 2018), as quais funcionam como constrangimentos que regulam o comportamento e como estruturas normativas e cognitivas que orientam ações (Hall e Taylor, 2003; Immergut, 2006). Contudo, enfatizam que a criação e alteração dessas instituições são limitadas pelo arranjo institucional herdado (Contrera e Estevinho, 2021; Hall e Taylor, 2003). Para os teóricos dessa corrente, as situações críticas

criam contextos históricos únicos que favorecem determinados arranjos em detrimento de outros (Contrera e Estevinho, 2021; Hall e Taylor, 2003; Immergut, 2006; Macedo e Ckagnazaroff, 2018). Esses arranjos herdados criam um processo de autorreforço, reduzindo as possibilidades de escolha presente e condicionando as decisões futuras (Contrera e Estevinho, 2021; Hall e Taylor, 2003). O institucionalismo histórico é criticado por sua excessiva ênfase na dependência do caminho (Hall e Taylor, 2003; Palier e Surel, 2005; Perissinotto e Stumm, 2017; Peters, 2016; Schmidt, 2008).

Nesse contexto, Peters (2016) afirma que, embora as instituições desempenhem um papel crucial na explicação das escolhas de políticas, elas também apresentam limitações significativas. A ênfase excessiva na estabilidade e nas estruturas institucionais pode dificultar a compreensão das mudanças e enfraquecer ou desconsiderar a agência dos atores. Segundo o autor, o institucionalismo discursivo oferece uma exceção a essa perspectiva das abordagens institucionais, ao considerar a existência de múltiplos discursos competindo dentro da instituição, destacando a natureza efêmera desses discursos.

De acordo com Schmidt (2008), as instituições são tanto estruturas externas, que limitam os atores, quanto construções contingentes internas aos agentes, criadas e alteradas como resultado de processos interativos e comunicativos, sendo, portanto, moldadas por eles enquanto os influenciam. Nesse sentido, os institucionalistas discursivos criticam a atribuição de mudanças apenas a fatores exógenos, que compreendem as instituições como estruturas estáticas e intransponíveis dentro de circunstâncias ordinárias. Sob essa perspectiva, afirmam que as estruturas historicamente condicionadas podem ser reconstruídas por meio de processos interativos e endógenos (Carstensen, Ibsen e Schmidt, 2022; Perissinotto e Stumm, 2017; Schmidt, 2008). O Quadro 3 apresenta uma síntese das diferentes perspectivas das abordagens neoinstitucionais acerca da variável instituições.

Nesse cenário, considerando o poder limitador das instituições enquanto ideias que foram institucionalizadas, Perissinotto e Stumm (2017) afirmam que alguns autores ideacionais enfatizam que ideias têm maior probabilidade de impacto quando alinhadas com conceitos históricos já existentes. Nesse sentido, argumentam que a compreensão do impacto das ideias nas políticas públicas requer considerar como os decisores políticos frequentemente se baseiam em precedentes para tomar novas decisões, e esse comportamento, orientado pela lógica da adequação, restringe as alternativas possíveis. Cox (2004) chama esse fenômeno de dependência do caminho ideacional, no qual ideias cristalizadas tornam-se pontos de referência

para a receptividade de novas ideias e influenciam as interpretações de problemas e a elaboração de soluções em políticas públicas.

Quadro 3: Síntese das Perspectivas Teóricas Sobre a Variável Instituições

Perspectiva teórica	Instituições
Institucionalismo da Escolha Racional	Estruturas negociadas, que solucionam conflitos de interesse e restringem o comportamento dos atores, proporcionando segurança aos cálculos estratégicos e organizando o jogo. São criadas e alteradas com base na verificação de sua eficácia, reduzindo incertezas e custos de transação.
Institucionalismo Sociológico	Sinônimo de cultura, são estruturas que orientam o comportamento dos atores e determinam as escolhas aceitáveis, moldando as políticas públicas. São criadas com o objetivo de obter legitimidade ainda que não proporcionem os melhores resultados.
Institucionalismo Histórico	Estruturas que limitam as possibilidades de ação dos atores devido ao efeito da dependência do caminho. São contínuas e estáticas, padrões historicamente construídos a partir de eventos críticos, que moldam a ação.
Institucionalismo Discursivo	Estruturas dinâmicas, simultaneamente dadas, como contexto limitador, e construções contingentes, que são criadas e alteradas a partir de processos interativos e comunicativos.

Fonte: Elaboração própria a partir das obras consultadas.

De maneira similar Peters (2016) argumenta que as instituições propagam ideias que influenciam os seus membros, promovendo uma cultura interna que orienta decisões políticas e molda a formulação de políticas. Além disso, elas canalizam pressões políticas, privilegiando certos valores e interesses, podendo ser desenhadas para ser mais ou menos permeáveis a influências externas.

Nesse cenário, Schmidt (2008) argumenta que as ideias têm mais chances de serem bem-sucedidas quando se baseiam em paradigmas familiares e são convincentes quanto à robustez de suas soluções, dialogando com os valores públicos por meio de enquadramentos. Nesse sentido, afirma que a eficácia da promoção de novas ideias reside na capacidade dos atores de adequar seu discurso ao mesmo tempo em que o usam para reconfigurar significados, superando assim os obstáculos impostos pelas instituições estabelecidas. Assim, ainda que uma solução seja considerada instrumentalmente eficaz, se não tiver legitimidade política, pode ser descartada. Em concordância, Béland (2009) afirma que investigar a interação dos atores com as ideias e as instituições é essencial para entender a dinâmica da mudança nas políticas públicas.

Sob essa perspectiva, o quadro analítico dos três “I” se destaca como uma ferramenta capaz de contribuir para a compreensão das políticas públicas, elucidando como e por que uma política assume determinada forma (Bless, 2023; Cernat; Bashir; Ungar, 2022; Dąbrowski *et al.*, 2021; Elliott *et al.*, 2023; Palier; Surel, 2005; Tomazini, 2021), e as forças que moldam as

decisões políticas (Dee *et al.*, 2023). A aplicação desse quadro permite uma expansão das análises cognitivas, reconhecendo a complexidade da realidade e a multiplicidade de suas causas (Palier; Surel, 2005; Tomazini, 2021).

Dessa forma, com base no modelo teórico-conceitual dos três "I", fundamentado no paradigma discursivo discutido nesse capítulo, essa pesquisa objetiva compreender como as ideias, os interesses e as instituições, tal como configurados no discurso oficial do PGD 2.0, influenciaram o desenho institucional do programa. O próximo capítulo explora as dinâmicas relacionadas a essas variáveis refletidas na ainda escassa⁵ literatura disponível sobre o programa.

5 Das buscas realizadas em fevereiro e abril de 2024 nas bases de dados BDTD, CTD/Capes, Web of Science, SCOPUS e Repositório da ENAP, foram encontrados 16 estudos válidos. Destes, doze são estudos de caso em órgãos específicos, treze tem como foco o teletrabalho, enquanto apenas três abordam o programa de forma abrangente: Kleiman et al. (2023), Elvira e Bezerra (2023) e Elvira (2023), os quais receberam maior ênfase no capítulo de revisão de literatura a seguir.

3 NOVAS IDEIAS E INTERESSES NA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Os avanços tecnológicos da Quarta Revolução Industrial têm desencadeado uma transformação significativa na organização social do trabalho em escala global. Carstensen, Ibsen e Schmidt (2022) discutem essas aceleradas transformações, destacando a importância de compreender as lutas ideacionais que a permeiam.

Conforme Carstensen, Ibsen e Schmidt (2022), a mudança tecnológica, especialmente a digitalização, a robotização e a inteligência artificial, está reconfigurando drasticamente a organização e a execução do trabalho. Adicionalmente, a pandemia de COVID-19 intensificou essas transformações, alterando a gestão do trabalho. Os autores destacam o fortalecimento da ideia de “trabalhar em qualquer lugar”, apontada por Sako (2021), que impulsiona arranjos laborais flexíveis, como o trabalho remoto. Sako analisa as modificações temporárias e as prováveis mudanças organizacionais permanentes no trabalho devido à COVID-19, e argumenta que há fortes evidências de uma mudança nos padrões de trabalho, onde a maior parte dos trabalhadores deseja ter alguma opção de trabalho remoto.

Esses elementos sinalizam uma inflexão paradigmática rumo a uma maior flexibilização, cuja compreensão dos desafios e das soluções, conforme salientam Carstensen, Ibsen e Schmidt (2022), depende fundamentalmente das ideias que prevalecem sobre essa transformação, em um contexto de luta ideacional permeado por conflitos e contestações. Essa mudança também é apontada na literatura sobre o PGD. Conforme Assunção *et al.* (2023), o PGD se insere em um contexto de práticas laborais flexíveis, as quais permitem que as atividades sejam realizadas de qualquer lugar, inclusive por meio do teletrabalho. Os autores afirmam que esse fenômeno da flexibilidade nos arranjos laborais já havia sido apontado na literatura nas últimas décadas, porém foi potencializado com a ocorrência da pandemia. Almeida (2022) afirma que a pandemia é o evento crítico responsável pela disseminação do sentido de teletrabalho, sem a qual é pouco provável que “a tão sonhada flexibilidade ocorresse” (p.93) de forma abrangente.

Segundo Nunes (2023), além da flexibilidade em relação ao local de trabalho: presencial, teletrabalho e híbrido, o PGD inova na flexibilização do tempo de execução: síncrono ou assíncrono. Ao mesmo tempo, Assunção *et al.* (2023) ressaltam que o programa possibilita que esses arranjos sejam combinados de diversas formas e adaptados à natureza, à complexidade do trabalho, às necessidades específicas de cada órgão, bem como à capacidade

de entrega do servidor. Kleiman *et al.*, 2023 também destacam que é facultado a cada órgão estabelecer seu próprio desenho e a forma de avaliar os resultados, o que o torna um modelo de gestão orientado para resultados com implementação flexível. Já Elvira e Bezerra (2023) afirmam que o PGD é visto como um arranjo flexível de organização da força de trabalho revolucionário. Esses estudos indicam que a flexibilidade é um princípio central que norteia o quadro ideacional do programa.

Nesse cenário, a implementação do PGD na modalidade de teletrabalho é fortemente associada ao incremento da produtividade e melhor qualidade das entregas. Kleiman *et al.* (2023) afirmam que esse arranjo mais flexível tem evidenciado o comprometimento dos servidores públicos com o trabalho. Conforme os autores, contrariando o esperado, a produtividade com a adoção do teletrabalho não apenas não diminuiu como em muitos casos aumentou.

De modo semelhante, Santos (2022), em um estudo no Ministério da Saúde, afirma que os servidores se consideraram mais produtivos em teletrabalho. Santana (2023) conclui que o teletrabalho influencia a produtividade dos teletrabalhadores das Superintendências do Patrimônio da União direta e positivamente. E, Almeida (2022) ressalta que mesmo no contexto da pandemia, com a falta de suporte para o trabalho remoto, o aumento da produtividade é constatado pelos servidores públicos federais. Outros estudos associam o aumento da produtividade com a implementação do teletrabalho no âmbito do programa de gestão tais como Assunção *et al.* (2023), Chagas (2020), Lima, (2023), Elvira (2023), Elvira e Bezerra (2023), Fernandes (2021), Nascimento (2023), Nunes (2023), Ribeiro Júnior (2022) e Teixeira (2023).

A adoção do teletrabalho por meio de um programa de gestão é associada, ainda, a otimização de recursos com a possibilidade de economia para a Administração (Almeida, 2022; Assunção *et al.*, 2023; Elvira, 2023; Elvira e Bezerra, 2023; Lima, 2023; Nascimento, 2023; Nunes, 2023). Também está relacionada ao aumento da satisfação pessoal e da qualidade de vida dos servidores (Almeida, 2022; Chagas, 2020; Elvira, 2023; Nascimento, 2023; Nunes, 2023; Ribeiro Júnior, 2022; Santana, 2023; Teixeira, 2023). E, em menor grau, o teletrabalho é visto contribuindo para a sustentabilidade ambiental, com a redução de emissões de poluentes devido à diminuição dos deslocamentos e congestionamentos (Elvira, 2023; Lima, 2023; Rodrigues, 2023), e favorecendo a retenção de talentos (Chagas, 2020; Elvira, 2023; Elvira e Bezerra, 2023; Nascimento, 2023).

A otimização de recursos com o teletrabalho é justificada com a redução dos custos operacionais com imóveis e outras despesas administrativas necessárias para manter o escritório

(Elvira; Bezerra, 2023; Lima, 2023), além de eletricidade, telecomunicações, água, aluguéis, diárias e passagens (Almeida, 2022; Elvira, 2023; Nascimento, 2023). Elvira (2023), em um estudo que analisou as evidências disponíveis sobre a implementação do PGD a partir dos relatórios gerenciais requeridos na Instrução Normativa nº 65, de 30 de julho de 2020: Relatório de Monitoramento e Relatório de Ambientação, afirma que a diminuição de gastos após a implementação do PGD foi reportada por 93% das instituições.

Quanto à melhoria na qualidade de vida, Lima (2023) destaca que, embora a IN nº 65/2020 mencionasse a melhoria da qualidade de vida como um dos objetivos do PGD, ela não abordava diretamente a interação social e a saúde ocupacional, aspectos que o autor considera essenciais. No entanto, no estudo de Elvira (2023) observa-se que a melhoria da qualidade de vida é principalmente associada à economia de tempo nos deslocamentos e à conciliação da vida familiar com a profissional. Esse ponto de vista também está presente nos estudos de Almeida (2022), Nascimento (2023), Oliveira (2023) e Teixeira (2023). Além disso, o aumento na qualidade de vida é associado à maior flexibilidade na gestão do tempo nos estudos de Chagas (2020), Fernandes (2021), Oliveira (2023) e Nascimento (2023). Segundo Elvira (2023), a melhora na qualidade de vida foi o benefício percebido do PGD mais reportado nos relatórios dos órgãos.

Nesse cenário, Nunes (2023) afirma que a opção pelo teletrabalho foi destacada pelos gestores do Ministério das Comunicações como fator motivador para os servidores aderirem ao PGD, sendo considerado o ponto forte do programa. Fernandes (2021) e Almeida (2022) também evidenciam esse interesse dos servidores, porém, destacam a existência de preferências distintas entre a modalidade de teletrabalho parcial ou integral.

Além das opiniões positivas e interesses convergentes, estudos apontam visões negativas e riscos associados à adoção do teletrabalho no âmbito do programa de gestão. No estudo de Elvira e Bezerra (2023), alguns entrevistados destacaram como risco para o servidor a sobreposição entre as esferas profissional e pessoal, resultando na ausência de uma distinção clara entre horários e locais de trabalho, percepção também relatada nos estudos de Chagas (2020) e Santos (2022). Além disso, segundo alguns entrevistados, os sindicatos criticam o teletrabalho, argumentando que tem o risco de precarizar as condições de trabalho e enfraquecer a capacidade de mobilização dos servidores. Outros estudos mencionam também o risco de sobrecarga de trabalho sobre os mais comprometidos, como Fernandes (2021), especialmente para aqueles que ocupam funções de chefia, como Rodrigues (2023).

Elvira e Bezerra (2023) apontam também que a modalidade de teletrabalho do PGD é vista por muitos dirigentes e gestores com apreensão pelo receio de se perder o controle sobre as atividades dos servidores, além de acreditarem que sua implementação é trabalhosa. Ainda, eles têm a ideia de que se o servidor não estiver no escritório não está trabalhando, percepção observada também no estudo de Almeida (2022). No estudo, alguns entrevistados apontaram também riscos de facilitar a negligência quanto às responsabilidades e institucionalizar os servidores que não produzem; e de isolamento social e desconexão do teletrabalhador com a equipe, receios também evidenciados nos estudos de Fernandes (2021).

Outro ponto que causa apreensão sobre o teletrabalho para a gestão é a comunicação. Elvira e Bezerra (2023) argumentam que a comunicação no teletrabalho pode se degradar ou levar a mal-entendidos, especialmente com a utilização de ferramentas de texto como o WhatsApp, fato também observado por Almeida (2022). No entanto, Almeida (2022) também constata que as ferramentas digitais podem facilitar a comunicação possibilitando, por exemplo, que reuniões sejam mais rápidas e frequentes. Nesse sentido, o trabalho de Nunes (2023) aponta que a existência de canais de comunicação eficiente e seu uso adequado é essencial para o sucesso do PGD.

A preocupação com a opinião pública e o receio de reforçar a imagem de que o servidor público não trabalha é outro risco apontado por alguns entrevistados no estudo de Elvira e Bezerra (2023), o que tem levado os responsáveis pelo programa a focar na transparência. Outro risco identificado é a fragilização do sigilo dos dados devido ao acesso aos sistemas fora do escritório, aspecto que, segundo alguns entrevistados, não está sendo devidamente considerado. Nunes (2023) também menciona esse risco, destacando que a segurança da informação é um desafio que precisa ser superado tanto pelos órgãos centrais que normatizam o PGD quanto pelos que o implementam.

Esses estudos corroboram Carstensen, Ibsen e Schmidt (2022), que afirmam que o trabalho remoto levanta questões com interpretações distintas: se há necessidade do espaço físico de trabalho com seus custos versus a possível precarização do trabalho nos espaços virtuais. Além disso, questiona-se se os sindicatos terão maior dificuldade em organizar trabalhadores, entendendo os espaços de trabalho virtuais como formas limitadas de reunião. Outro ponto é como os gestores podem inovar na gestão de pessoas e tarefas, desenvolvendo novos métodos para motivar e engajar colaboradores em ambientes virtuais. Dessa forma, observa-se que mesmo em situações materiais semelhantes, os atores as interpretarão de formas distintas, de acordo com as ideias disponíveis que abraçam (Carstensen, Ibsen e Schmidt, 2022).

Contudo, Elvira e Bezerra (2023) apontam para evidências de que o PGD vem se consolidando como um programa de gestão por resultados, que transforma a organização do trabalho no executivo federal ao substituir o controle de assiduidade e pontualidade por um sistema de entregas. Eles ressaltam que a adesão ao PGD não significa que o servidor trabalhará de forma remota, mas que existe flexibilidade para escolher entre as modalidades de trabalho remota, presencial ou híbrida. Em complemento, Elvira (2023) afirma que apesar do PGD promover arranjos flexíveis de trabalho não se confunde com o teletrabalho, tendo em vista que o programa possibilita a adesão a diferentes modalidades de trabalho inclusive presencial.

Nesse cenário, Kleiman *et al.* (2023) afirmam que o PGD remete ao paradigma⁶ da Nova Gestão Pública (NGP)⁷⁸, que busca modernizar, desburocratizar e aumentar a eficiência da administração pública, reduzindo custos e adaptando práticas do setor privado. No Brasil, segundo os autores, esse paradigma consolidou-se em uma estratégia de reforma do Estado liderada por Luiz Carlos Bresser-Pereira, promovendo, entre outras mudanças, novas formas de controle no serviço público, como o programa de gestão previsto no Decreto nº 1.590/1995. Este decreto fundamentou o programa de gestão até a edição do Decreto nº 11.072/2022.

Assunção *et al.* (2023) corroboram essa análise, destacando que a promoção da cultura de gestão por resultados, presente no Decreto nº 1.590/1995, remonta ao Plano Diretor de

6 O termo "paradigma", utilizado neste contexto, evoca à literatura ideacional, conforme discutido na seção 2.1 O Impacto das Ideias na Formulação de Políticas Públicas. De acordo com Schmidt (2008), os estudiosos da literatura ideacional recorrem à filosofia da ciência para explicar o sucesso e a mudança em programas e nas ideias políticas que deles emergem. Nesse sentido, comparam as ideias que fornecem a lógica subjacente às políticas públicas aos "paradigmas" de Kuhn (1970), descrevendo as transformações nas práticas e abordagens da administração pública como mudanças de paradigma. Um exemplo disso é a análise feita por Hall (1993), citada por Schmidt, sobre a substituição do paradigma keynesiano pelo monetarista durante o governo de Thatcher no Reino Unido.

7 Cavalcante (2018; 2019) destaca que o paradigma da Nova Gestão Pública emergiu no final dos anos 1970 em resposta à crise fiscal que afetou as principais economias de mercado, sendo fortemente apoiado por organizações multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional. Segundo o autor, sua premissa central é a busca pela eficiência econômica, com foco na redução da dívida pública, na diminuição do tamanho do Estado e em uma orientação gerencial pró-mercado, favorável ao setor privado, o que constituiria uma grande ruptura da gestão pública moderna com o modelo burocrático tradicional. Nesse sentido, a visão de desenvolvimento é centrada no mercado, promovendo a flexibilização, a desburocratização do Estado por meio de agências, a privatização de empresas públicas, a descentralização e a especialização fragmentada da política pública, além da implementação de práticas de gestão privada no setor público, como a gestão de desempenho com foco em resultados mensuráveis.

8 Elvira e Bezerra (2023), no entanto, afirmam que o Programa se alinha ao paradigma da Pós-Nova Gestão Pública (P-NGP), que ganhou destaque a partir dos anos 2000. Esse paradigma, segundo os autores, enfatiza valores sociais, ambientais e democráticos, adotando uma visão holística e integrada, com foco em redes e parcerias, e priorizando a eficácia e a coesão social, buscando superar as limitações da NGP, considerada alinhada à visão neoliberal. Por outro lado, Cavalcante (2018; 2019) argumenta que, apesar das diferenças em princípios e diretrizes, há mais continuidade e gradualismo do que ruptura entre os paradigmas. Nesse sentido, destacam a afirmação de Christensen e Laegreid (2007) de que a NGP é vista como tendo um efeito restritivo sobre as reformas posteriores. Para aprofundar as semelhanças e diferenças entre esses paradigmas, sugere-se a leitura das obras de Cavalcante (2018; 2019).

Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995. Segundo os autores, esse plano foi fundamentado nas diretrizes da administração pública gerencial, com foco na melhoria do desempenho dos servidores.

De acordo com Bresser-Pereira (2014), por meio do PDRAE, buscou-se a substituição do modelo burocrático tradicional por um modelo gerencial, que incorporasse os princípios e práticas da NGP, com ênfase na eficiência, autonomia e responsabilização, visando aumentar a capacidade do Estado de servir aos cidadãos. O autor destaca que a Reforma Gerencial implementada pelo PDRAE objetivou promover uma mudança cultural na visão da administração pública, introduzindo novas práticas gerenciais, como a utilização de indicadores de desempenho e a avaliação contínua dos resultados alcançados pelas instituições.

Moretti e Melo (2017), em concordância, afirma que a reforma gerencial no Brasil, idealizada por Bresser-Pereira, introduziu conceitos fundamentais como gerenciamento, desempenho e gestão, com ênfase na competência dos burocratas para definir objetivos e avaliar resultados. Assim, priorizou uma cultura de resultados, centrada no controle de métodos pela burocracia em um Estado com fortes tradições burocráticas e patrimoniais. No entanto, os autores argumentam que essa abordagem pode subestimar a complexidade do "mundo real", onde modelos planejados e regras formais encontram uma diversidade de perspectivas e interesses. Eles ressaltam que as políticas públicas não se limitam a decisões racionais, mas envolvem também procedimentos socialmente reconhecidos e legitimados em cada área.

Em substituição ao Decreto nº 1.590/1995, o Decreto nº 11.072/2022, de acordo com Elvira e Bezerra (2023), consolida o programa como um modelo de gestão por resultados centrado no desempenho, tornando-se uma iniciativa mais ampla do que apoiar o teletrabalho. Dessa forma, estabelece-se a ideia de que a entrega do plano de trabalho pactuado entre o servidor e a chefia e o resultado alcançado pela conclusão do plano torna-se mais importante do que o tempo dedicado ou a presença física no local de trabalho (Elvira, 2023; Elvira; Bezerra, 2023; Kleiman *et al.*, 2023; Nascimento, 2023; Nunes, 2023; Ribeiro; Santos, 2022).

De modo semelhante, Santos (2022) sustenta que o PGD representa uma mudança inovadora para a administração pública, que altera o foco da presencialidade do servidor nas dependências da organização para a eficiência e os resultados que agregam valor à sociedade. Chagas (2020) afirma que em um cenário de transformações aceleradas, a eficiência não pode ser alcançada por meio do controle tradicional de procedimentos, mas sim pelo controle de resultados. A proeminência dessa ideia é observada nos relatórios gerenciais dos órgãos no estudo de Elvira (2023). O autor identificou que o fortalecimento da cultura de gestão por

resultados foi o quinto benefício do PGD mais citado pelos órgãos, juntamente com o aumento da motivação.

Nunes (2023), por sua vez, observa que promover a gestão por resultados por meio do PGD significa promover uma gestão baseada na produtividade e na qualidade das entregas dos servidores. Elvira (2023) aponta que o aumento da produtividade é o segundo benefício percebido do PGD mais reportado. O autor afirma que 75% dos relatórios gerenciais dos órgãos analisados informaram aumento da produtividade ou alta efetividade no cumprimento das metas. Já Elvira e Bezerra (2023) afirmam que o PGD, pela sua intensidade no planejamento focado em resultados, bem como pela flexibilidade que oferece, promove maior produtividade e melhora o desempenho.

Essa ênfase no planejamento focado em resultados é reforçada por Kleiman *et al.* (2023), que destacam que o programa estimula o desenvolvimento de uma cultura de planejamento baseada nas práticas de gestão por resultados. O programa⁹ exige um planejamento que vincule a jornada de trabalho, às atividades e às entregas de cada membro de uma equipe, envolvendo a negociação das entregas entre o servidor e a chefia. Além disso, incentiva o mapeamento dos serviços e atividades a fim de compreender o trabalho realizado pelos servidores e o que se espera alcançar como resultado do plano de trabalho.

Segundo Kleiman *et al.* (2023), essa prática de negociação das entregas e de reflexão sobre como as atividades contribuem para o alcance dos objetivos representa um progresso em direção a um planejamento mais eficaz na administração pública. Por outro lado, Nunes (2023), observa que a pactuação das entregas e o estabelecimento das métricas e da sistemática de monitoramento das atividades desempenhadas devem ser um ponto de atenção. Seu estudo indicou que esses são fatores de resistência à adesão dos servidores ao programa, e que falta clareza nas etapas de pactuação de metas e avaliação de desempenho, o que pode ser a raiz dessa resistência.

A melhora no desempenho está associada, ainda, ao desenvolvimento de novos padrões para metrificação e acompanhamento, tanto dos servidores quanto das unidades organizacionais, focados na qualidade das entregas (Assunção *et al.*, 2023). Além disso, o aumento da frequência da avaliação e a outorga às chefias de uma ferramenta de gestão de equipes mais intensiva são destacados por Elvira e Bezerra (2023).

9 Uma referência a IN nº 65/2020.

Dessa forma, Elvira e Bezerra (2023) argumentam que o PGD se consolida como um efetivo programa de gestão de desempenho que introduz mudanças significativas e possibilita o aprimoramento da sistemática de avaliação no setor público. De modo semelhante Santos (2022) afirma que o Programa de Gestão pode contribuir para a avaliação de desempenho individual, considerada um tabu na administração pública. E Nunes (2023) aponta em seu estudo no Ministério das Comunicações que foram destacadas melhorias no desempenho individual: tanto na produtividade quanto na qualidade das entregas com a implementação do programa.

No entanto, Elvira e Bezerra (2023) também afirmam que há indícios de que a avaliação das entregas no programa é leniente, ao se observar a tendência de se atribuir nota máxima. Assim, apontam os riscos de que continue a ser um sistema proforma que caracteriza a avaliação de desempenho na gestão pública. Por outro lado, Nunes (2023) afirma que a avaliação de desempenho é um tema complexo e sensível para a administração pública, não apenas no âmbito do PGD, tendo em vista a multiplicidade de atores envolvidos, as questões legais, as mudanças de governo e outros fatores externos aos órgãos que afetam o desempenho e dificultam a sua mensuração. Contudo, admite que a legitimidade e a sustentabilidade do programa dependem do desenvolvimento de mecanismos de avaliação de desempenho adequados e precisos.

Observa-se, portanto, que o PGD é caracterizado por uma polissemia, com múltiplas interpretações sobre os problemas e soluções que busca abordar na gestão de pessoas do poder executivo federal. Conforme Palier e Surel (2005), essa diversidade de interpretações, ainda que por vezes contraditórias, pode facilitar a acomodação de diferentes interesses, tornando a política mais adaptável e aceitável. Nesse sentido, a análise cognitiva do PGD é enriquecida ao explorar seus diversos significados possíveis e como contribuíram para sua legitimidade e institucionalização.

Em síntese, a literatura analisada revela o PGD como um fenômeno multifacetado, marcado pela polissemia dos significados atribuídos pelos diversos atores envolvidos e pelas tensões entre seus potenciais benefícios e desafios. Nos próximos capítulos, são apresentados os resultados da pesquisa: no capítulo quatro, detalha os principais achados provenientes da aplicação do modelo analítico dos três “I” no PGD 2.0; no capítulo cinco, são descritas as principais ideias que estruturam o discurso oficial do PGD 2.0, expandindo as compreensões formuladas no capítulo anterior.

4 OS TRÊS “I” DO PGD 2.0

Este capítulo apresenta os achados provenientes da aplicação do modelo analítico dos três “I” na compreensão do PGD 2.0. Inicialmente, explicitam-se os procedimentos metodológicos aplicados e as ferramentas utilizadas. Em seguida, traça-se a trajetória de institucionalização do programa, evidenciando a evolução dos normativos e o processo dinâmico de construção de significados, como sugerido por Durnova, Fischer e Zittoun (2016). Por fim, apresenta-se o desenho do PGD 2.0, abordando os aspectos gerais do programa, e refletindo sobre como as variáveis ideias, interesses e instituições se manifestam nesse contexto.

4.1 Procedimentos e Ferramentas Metodológicas

Essa pesquisa se insere no campo da análise de políticas públicas, adotando uma abordagem crítica e ideacional. De acordo com Perissinotto e Stumm (2017), a literatura ideacional tende a empregar quatro procedimentos distintos, por vezes combinados, para analisar a influência das ideias: descrição, métodos de pesquisa comparativa, *process tracing* e procedimento de congruência. Neste estudo, optou-se pelo procedimento da descrição, cujo objetivo é identificar o teor substantivo das ideias e os processos discursivos por meio dos quais elas enquadram problemas e definem soluções em políticas públicas, em consonância com o modelo dos três “I”, que orienta a análise para o exame da confluência entre ideias, interesses e instituições. Complementarmente, incorporou-se a recomendação de Durnova, Fischer e Zittoun (2016) de explorar o percurso das políticas públicas, evidenciando a evolução dos normativos e o processo dinâmico de construção de significados.

Utilizou-se como ferramenta de coleta de dados a pesquisa documental, que possibilitou selecionar uma ampla gama de evidências, formando um corpus representativo (Kripka *et al.*, 2015; Sá-Silva *et al.*, 2009) de 36 documentos cuja relação está disponível no Quadro 4. O critério adotado para a seleção dos documentos foi priorizar fontes oficiais que proporcionassem uma visão abrangente do desenho do programa e seu contexto histórico, em vez de conteúdos especializados¹⁰.

10 Os documentos especializados não foram incluídos no corpus por possuírem um conteúdo relacionado a temas específicos, tais como modelos de documentos, notas técnicas e orientações normativas sobre temáticas específicas como a possibilidade do ingresso imediato na modalidade teletrabalho no caso de movimentação de servidor entre órgãos que faz jus a licença para acompanhamento de cônjuge.

Quadro 4: Documentos Selecionados

Nº	Documento	Data	Tipo
1	A função dos planos de entrega e de trabalho no PGD	17/07/2024	Vídeo do YouTube
2	Ciclo do PGD	31/07/2023	Vídeo do YouTube
3	Ciclo do PGD (live)	07/08/2023	Vídeo do YouTube
4	Consultoria em PGD (apoio à implementação)	31/07/2023 (atualizado: 16/07/2024)	Página web
5	Dados do PGD	17/07/2024	Vídeo do YouTube
6	Decreto nº 11.072/2022	17/05/2022	Atos Normativos
7	Equilíbrio entre produtividade e bem-estar	17/07/2024	Vídeo do YouTube
8	Etapas de implementação do PGD	31/07/2023	Vídeo do YouTube
9	Formando equipes em PGD	17/07/2024	Vídeo do YouTube
10	Garantindo o alinhamento e contribuição de participantes do PGD	17/07/2024	Vídeo do YouTube
11	Gestão do trabalho flexível no PGD	17/07/2024	Vídeo do YouTube
12	Gestão inaugura rede de servidores federais para monitoramento do Programa de Gestão e Desempenho	03/04/2024	Notícia
13	Guia Prático para implementação e execução do PGD na Administração Pública: módulo 1	27/07/2023	Manual
14	Guia Prático para implementação e execução do PGD na Administração Pública: módulo 2	27/07/2023	Manual
15	Guia Prático para implementação e execução do PGD na Administração Pública: módulo 3	27/07/2023	Manual
16	Guia Prático para implementação e execução do PGD na Administração Pública: módulo 4	27/07/2023	Manual
17	Guia Prático para implementação e execução do PGD na Administração Pública: módulo 5	27/07/2023	Manual
18	Guia Prático para implementação e execução do PGD na Administração Pública: módulo 6	27/07/2023	Manual
19	Histórico do PGD	31/07/2023 (atualizado: 18/03/2024)	Página web
20	Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT-MGI nº 24/2023.	28/07/2023	Atos Normativos
21	Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGP-SRT/MGI nº 21/2024.	16/07/2024	Atos Normativos
22	Instrução Normativa Conjunta SGP-SRT-SEGES-MGI nº 52/2023.	21/12/2023	Atos Normativos
23	Instrução Normativa nº 01/2018	31/08/2018	Atos Normativos
24	Instrução Normativa nº 65/2020	30/07/2020	Atos Normativos
25	Avaliação do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) no serviço público federal / Seminário Janela Avaliação: as políticas de gestão de pessoas no serviço público e seus desafios	07/03/2024	Vídeo do YouTube
26	Nova Instrução Normativa do Programa de Gestão e Desempenho (PGD)	31/07/2023	Vídeo do YouTube
27	Novidades PGD	31/07/2023	Vídeo do YouTube
28	O PGD resolve	31/07/2023	Vídeo do YouTube
29	O que é o PGD? E o que não é?	17/07/2024	Vídeo do YouTube
30	O que o PGD não é	31/07/2023	Vídeo do YouTube
31	Painel de implementação	[2022?]	Página web
32	PGD – como configurar?	17/07/2024	Vídeo do YouTube
33	Políticas de consequências: prática ANAC	17/07/2024	Vídeo do YouTube
34	Principais novidades da IN nº 24/2023	[31/07/2023 ?]	Página web
35	Registro e avaliação da execução dos planos de trabalho no PGD	17/07/2024	Vídeo do YouTube
36	Teletrabalho traz economia de quase R\$ 1,5 bilhão aos cofres públicos	03/06/2022	Notícia

Fonte: Elaboração própria

Destacam-se os atos normativos do programa; os seis módulos do Guia Prático para Implementação e Execução do PGD na administração pública, por “oferecem uma visão geral do programa e interpretações didáticas da IN nº 24/23 e do Decreto nº 11.072/22” (Brasil, 2023g); e os vídeos do canal oficial do MGI no YouTube. Conforme Carstensen, Ibsen e Schmidt (2022), as redes sociais desempenham um papel crucial na construção de discursos comunicativos eficientes, sendo fundamentais para revelar estratégias midiáticas que propagam discursos e disputam significados, contribuindo para a formação das opiniões dos trabalhadores.

As estruturas discursivas dos textos foram analisadas por meio da metodologia da Análise Textual Discursiva (ATD), conforme Galiazzi e Moraes (2016), uma abordagem qualitativa situada entre a Análise de Conteúdo e a Análise de Discurso, com o objetivo de ampliar a compreensão dos discursos. A ATD segue um processo auto-organizado, recursivo e em espiral, caracterizado por movimentos de desconstrução e construção com retornos cíclicos ao fenômeno investigado. Esse processo é composto por três etapas principais: unitarização, categorização e produção de metatextos, visando à compreensão de fenômenos complexos.

O software ATLAS.ti (versão 24.0.0) foi utilizado por oferecer funcionalidades alinhadas aos pressupostos da ATD, facilitando a sistematização de categorias, e agilizando a organização dos dados (Ariza *et al.*, 2015; Cruz e Fernandes, 2023). A análise concentrou-se na identificação e categorização das ideias articuladas nos textos. Os interesses foram analisados a partir de sua representação e justificação mediados pelas ideias, contextualizados no discurso oficial. Já as instituições foram tratadas como normas, regulamentos e práticas descritas e defendidas nos discursos oficiais, bem como legados que moldam e são moldados por interações discursivas. Esse procedimento metodológico possibilitou compreender como o discurso oficial legitima determinados arranjos institucionais e reconstrói práticas preexistentes.

Com essa perspectiva, no primeiro ciclo da ATD, realizou-se a desconstrução e unitarização do corpus, resultando na identificação de 285 unidades de significado no ATLAS.ti (denominadas “citações” no software). As unidades de significado são fragmentos de texto que, no seu contexto, carregam sentidos relevantes para a análise, expressando as ideias e representações do discurso. Em seguida, procedeu-se à organização dessas unidades por aproximação de sentidos, por meio de um processo intuitivo e interpretativo, o que fundamentou a criação de 48 categorias. O Quadro 5 apresenta as categorias iniciais originadas do primeiro ciclo de análise.

Quadro 5: Categorias Iniciais Resultantes da Análise Textual Discursiva do PGD 2.0

Categorias iniciais
● Histórico do PGD
● instituições legadas
● Mudanças observadas no PGD
● Papel da chefia
● Estrutura
● Governança/ quem tem poder/autoridade
● A adoção do teletrabalho integral apresenta riscos para os servidores e para a administração pública.
● A modalidade de teletrabalho deve ter estrutura apropriada.
● A modalidade de teletrabalho deve ter regras.
● A modalidade de teletrabalho no exterior deve ser uma excepcionalidade.
● a modalidade de trabalho deve observar o tipo de entrega e a natureza das atividades.
● Deve haver um limite mínimo de trabalho presencial.
● O teletrabalho é uma escolha da alta gestão no interesse da administração.
● O atendimento e o teletrabalho
● O teletrabalho aumenta a produtividade.
● O teletrabalho contribui para a gestão do quadro funcional, com foco na atração e retenção de talentos.
● O teletrabalho contribui para a saúde dos servidores.
● O teletrabalho contribui para a sustentabilidade ambiental.
● O teletrabalho é uma inovação.
● O teletrabalho melhora a qualidade de vida.
● O teletrabalho possibilita a otimização e economia de recursos.
● O teletrabalho traz incertezas: desafios e possibilidades.
● Preferência pela modalidade de teletrabalho.
● PGD não é sinônimo de teletrabalho. O PGD é sinônimo de gestão por resultados.
● É preciso uma mudança cultural.
● Dispensa do controle de frequência
● Maior controle sobre a produtividade e a qualidade das entregas.
● Entregas negociadas
● Mudança de perspectiva do foco no processo/atividades para as entregas.
● Foco nas entregas para a sociedade.
● Ênfase na visão estratégica e na cadeia de valor.
● O PGD é um indutor de melhoria do desempenho.
● A avaliação de desempenho é complexa.
● Avaliação de desempenho mais participativa, como feedback
● Autonomia
● Delegação
● Desenvolvimento de redes/colaboração
● Foco em resultados
● Flexibilidade
● Foco na aprendizagem
● Gestão baseada em dados
● Gestão humanizada
● Interesse público
● Isonomia
● Legalidade
● Monitoramento e avaliação
● Respeito a jornada de trabalho
● Transparência

Fonte: Elaboração própria

No segundo ciclo de análise, as unidades de significado foram novamente examinadas, permitindo o reagrupamento de elementos semelhantes. Simultaneamente, as categorias passaram por uma reavaliação, resultando no descarte de treze delas e no agrupamento das demais por aproximação de sentido, o que possibilitou uma nova redução, chegando-se a quatro categorias finais. O Quadro 6 apresenta as categorias finais originadas do segundo ciclo de análise, acompanhadas de suas subcategorias.

Quadro 6: Categorias Finais e Subcategorias Resultantes da Análise Textual Discursiva do PGD 2.0

Categorias Finais	Subcategorias
1. Contexto Institucional do PGD 2.0	• Histórico do PGD e instituições legadas • O desenho do PGD 2.0
2. O PGD representa uma mudança no modo de operação da gestão pública: a transição do controle de procedimentos para a gestão por resultados.	• Dispensa do controle de frequência • Maior controle sobre a produtividade e a qualidade das entregas • Mudança de perspectiva do foco no processo/atividades para as entregas • Foco nas entregas para a sociedade • Ênfase na visão estratégica e na cadeia de valor • Foco na melhoria do desempenho
3. A implementação do PGD na modalidade de teletrabalho é vantajosa para a administração pública, para o servidor e para a sociedade, porém, não deve ser irrestrita.	• A modalidade de teletrabalho deve ter estrutura apropriada • A modalidade de teletrabalho deve ter regras • A modalidade de teletrabalho no exterior deve ser uma excepcionalidade • A modalidade de trabalho deve observar o tipo de entrega e a natureza das atividades • Deve haver um limite mínimo de trabalho presencial • O teletrabalho é uma escolha da alta gestão no interesse da Administração • O teletrabalho aumenta a produtividade • O teletrabalho contribui para a gestão do quadro funcional, com foco na atração e retenção de talentos. • O teletrabalho contribui para a saúde dos servidores • O teletrabalho contribui para a sustentabilidade ambiental • O teletrabalho melhora a qualidade de vida • O teletrabalho possibilita a otimização e economia de recursos • Preferência pela modalidade de teletrabalho
4. Princípios e valores associados ao PGD 2.0	• Autonomia • Delegação • Coletividade: desenvolvimento de redes, colaboração • Foco em resultados • Flexibilidade • Foco na aprendizagem • Gestão baseada em dados • Gestão humanizada • Interesse público • Isonomia • Legalidade • Monitoramento e avaliação • Respeito à jornada de trabalho • Transparência

Fonte: Elaboração própria

Cada categoria final representa um agrupamento das categorias iniciais revisadas, que compartilham uma característica comum e destacam um aspecto central do PGD 2.0. A lógica de categorização foca em como essas grandes áreas interagem e se complementam na construção do discurso oficial do programa. O processo analítico foi concluído com a elaboração dos metatextos, os quais constituem os textos expositivos dos resultados da análise, integrando as seções dedicadas à apresentação dos achados nos capítulos quatro e cinco.

Em suma, a metodologia utilizada possibilitou ampliar a compreensão de como as ideias, tal como configurados no discurso oficial do PGD 2.0, em interação com os interesses e as instituições, influenciaram o desenho institucional do programa. Na próxima seção, aborda-se a trajetória de institucionalização do PGD 2.0, destacando-se a evolução dos normativos e o processo dinâmico de interação dos três “I” na redefinição do significado do programa e de suas práticas.

4.2 A Trajetória de Institucionalização do PGD 2.0

A ideia de substituir o controle tradicional da assiduidade dos servidores por meio do ponto pela implementação de um programa de gestão capaz de mensurar os resultados do trabalho origina-se do disposto no § 6º do Art. 6º do Decreto nº 1.590/1995, vigente até a expedição do Decreto nº 11.072/2022. Este Decreto regulamenta o Art. 19 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores públicos da administração pública federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, estabelecendo mecanismos formais de controle da assiduidade e pontualidade.

O Decreto nº 1.590/1995, inserido em um contexto mais amplo de modernização dos serviços públicos, fundamentado nos pressupostos da Nova Gestão Pública¹¹, como destacado por Assunção et al. (2023) e Kleiman et al. (2023), preconiza a gestão por resultados como alternativa ao modelo burocrático tradicional. Com essa abordagem, o decreto gerou um

11 A influência dos pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP) no desenho do programa é identificada como um elemento subjacente à análise textual discursiva, mas não constitui o foco principal desta pesquisa, que se concentrou em explorar as ideias cognitivas e normativas atuais, com base na análise do conteúdo substantivo das ideias que emergem do discurso oficial. Assim, em vez de aprofundar os aspectos teóricos da NGP, a análise se dedicou à discussão do PGD como sinônimo de teletrabalho versus PGD como sinônimo de gestão por resultados. Para uma compreensão mais aprofundada da NGP e suas implicações, sugerimos a leitura das obras de Cavalcante (2018; 2019) e, para uma reflexão sobre a relação desse paradigma com o PGD, a obra de Elvira e Bezerra (2023). Para mais informações sobre as obras citadas, consulte as notas de rodapé mencionadas na página 34.

processo de dependência da trajetória ideacional (Cox, 2004) no desenvolvimento do PGD, influenciando seu desenho institucional. Conforme será discutido nas próximas seções, o PGD 2.0 propõe a substituição da ênfase em procedimentos burocráticos por uma abordagem orientada para resultados, centrada na entrega de bens e serviços à sociedade.

No entanto, as primeiras experiências de implementação de um programa de gestão baseado nesse decreto ocorreram somente cerca de duas décadas depois¹², com o objetivo de introduzir a prática do teletrabalho. De acordo com o Histórico do PGD, disponível no site do programa, órgãos da administração direta como a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União, a Receita Federal do Brasil, e institutos e agências como o Instituto Nacional do Seguro Social, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, entre outros, utilizaram o disposto no decreto para viabilizar o teletrabalho (Brasil, 2023h). Esse cenário evidencia o interesse por essa modalidade de trabalho em diversos órgãos e entidades do poder executivo federal.

Nesse contexto, observa-se que a ideia do programa de gestão passou por um processo de enquadramento (Campbell, 1998; Schmidt, 2008; Béland, 2009), no qual a ideia original do programa foi ressignificada de maneira inovadora para legitimar a adoção de arranjos de trabalho mais flexíveis. Dessa forma, apesar de originalmente não abordar o teletrabalho, o Decreto nº 1.590/1995 passou a ser reinterpretado pelos atores interessados na implementação dessa modalidade de trabalho. Motivados pela ideia de “trabalhar em qualquer lugar” (Sako, 2021), esses atores mobilizaram suas habilidades ideacionais (Schmidt, 2008) para ancorar suas ações no contexto de significado estabelecido pelo decreto, legitimando-as. Ao mesmo tempo, mobilizaram suas habilidades discursivas (Schmidt, 2008), superando os obstáculos impostos pelo controle tradicional da assiduidade e, assim, promovendo o teletrabalho como uma prática aceitável no âmbito da administração pública federal.

Roberto Pojo, secretário de Gestão e Inovação, no seminário "Janela Avaliação: as políticas de gestão de pessoas no serviço público e seus desafios"¹³ " comentou sobre a origem dessa iniciativa:

12 A experiência mais antiga identificada foi um projeto piloto na Receita Federal do Brasil, implementado por meio da Portaria RFB nº 947/2012.

13 Durante o seminário "Janela Avaliação", foram apresentadas análises de políticas públicas sobre avaliação de desempenho, concursos públicos e trabalho remoto, selecionadas pela Enap na 2ª edição do projeto. A iniciativa, em parceria com a República.org e a Flacso Brasil, ofereceu assessoria técnica para projetos inscritos por órgãos e entidades governamentais. No evento, foi discutida a experiência com o Programa de Gestão de Desempenho (PGD) e seus impactos na administração pública. O trabalho incluiu vários encontros com a equipe responsável pelo PGD na Seges/MGI ao longo de quatro meses, totalizando cerca de 60 horas de debates.

Eu sempre parablenizo anonimamente aquele que conseguiu ter essa sacada de pegar esse instrumento jurídico e transformar isso em algo bem interessante. Eh, nunca descobrimos quem foi o primeiro que teve essa sacada, mas a partir de 14, 15, alguém percebeu que esse instrumento possibilitaria o uso do teletrabalho na administração pública (Brasil, 2024n).

Segundo Pojo, entre 2014 e 2018, aproximadamente 20 organizações adotaram esse instituto para implementar o teletrabalho, originando uma diversidade de modelos de programas, uma vez que não havia um padrão estabelecido (Brasil, 2024n). Essas primeiras experiências validadas no cotidiano administrativo desempenharam um papel significativo na institucionalização do teletrabalho na administração pública do poder executivo federal, orientando o desenvolvimento de soluções e promovendo o surgimento de uma nova cultura de trabalho.

Além do Decreto nº 1.590/1995 e das primeiras experiências de teletrabalho na administração pública federal, outros normativos contribuíram para sedimentar o caminho trilhado pelo PGD. De acordo com o Histórico do PGD, a legislação sobre o teletrabalho que regulamenta a CLT e a gestão de desempenho no serviço público tiveram impacto relevante nesse processo (Brasil, 2023h). A Lei nº 12.551/2011 e a Lei nº 13.467/2017, embora direcionadas ao setor privado, expandiram e consolidaram o conceito de teletrabalho na legislação brasileira, conferindo legitimidade para o desenvolvimento de políticas de teletrabalho também no setor público. Paralelamente, o Decreto 7.133/2010, ao regulamentar a gestão por desempenho, diferenciou o desempenho individual e institucional, estabelecendo critérios para a sua avaliação.

Em 2018, a SGP, na época denominada Secretaria de Gestão de Pessoas¹⁴, publicou a Instrução Normativa nº 1, de 31 de agosto de 2018 (Brasil, 2018), a primeira regulamentação do Decreto nº 1.590/1995. Essa normativa estabelecia diretrizes e procedimentos para uniformizar a prática do teletrabalho no Poder Executivo Federal. Conforme declarou Roberto Pojo no ciclo de webinários denominado “PGD: Mitos e Práticas”, organizado pela Coordenação-Geral do Programa de Gestão (CGPGD): “Então, isso é muito importante. O que

14 Desde a primeira regulamentação do programa, em 2018, a SGP passou por reestruturações e mudanças de nome. No governo Bolsonaro, de 2019 a 2022, era denominada Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal. Em 2023, inicialmente passou a se chamar Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho, sendo posteriormente dividida em duas secretarias: Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Secretaria de Relações de Trabalho (SRT), competindo à SGP responsabilidades relativas à gestão do desempenho profissional.

que acontece? Acontece que... esse modelo, teve uma primeira regulamentação, 100% né, a IN 01 de 2018, 100% olhando para o teletrabalho” (Brasil, 2024j).

A IN nº 01/2018 trouxe avanços conceituais importantes que ainda influenciam o programa, tais como a definição dos termos “plano de trabalho”, “termo de ciência e responsabilidade” e “modalidade teletrabalho” (Brasil, 2018; 2023h). Contudo, a normativa estabeleceu regras e procedimentos rígidos, que, em vez de impulsionar, acabaram por configurar obstáculos à expansão do programa. Como afirmou Pojo:

Em 18 a Secretaria de gestão de pessoas resolveu colocar uma regra única para toda a administração. E como toda regra única, com muitas restrições, ela é, por definição, muito ruim, porque você tentar estabelecer uma regra de gestão para 200 organizações distintas, ela vai ser, por definição, ruim para todas as 200 organizações (Brasil, 2024n).

(...) essa regulamentação de 2018 foi uma regulamentação muito restritiva, não aproveitava o potencial do Programa de Gestão e ela perdurou até 2020 (Brasil, 2024j).

O impacto dessas restrições também foi evidenciado no trabalho de Elvira e Bezerra (2023). O estudo aponta que a normativa refletiu a tentativa do Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec)¹⁵, de exercer maior controle, colocando em situação de irregularidade todos os programas existentes. Esse contexto gerou consideráveis atritos, especialmente entre o Sipec e a Controladoria-Geral da União (CGU), que se viu em desconformidade com as regras impostas e manifestou insatisfação com a inflexibilidade da norma. A CGU condicionou o diálogo com o Ministério da Economia à revisão da instrução normativa. Um dos planejadores envolvidos nessa etapa da política relatou os impactos da normativa da seguinte forma:

[A IN nº 01/2018] Coloca regras para praticamente todos os aspectos do PG, limitando o número de servidores que podiam ir para o PG (...). Enfim, um conjunto de regras muito restrito que, na prática, colocou na ilegalidade todos os programas existentes, e pior, bloqueou toda ação e expansão que estivesse em curso em relação ao PG. Durante 2019, não se percebeu nenhum tipo de expansão do PG por conta dessa IN01. Basicamente fatal para o PG (E-6) (Elvira e Bezerra, 2023, p. 47). Se destacava nessa discussão a CGU, que estavam em desconformidade com a regra, incluso [inclusive isso] chateava eles ao ponto de não querer conversar com o M. de Economia [Ministério da Economia]: -ou vocês arrumam a IN01, tiram a gente da ilegalidade, ou a gente não vai conversar nada com vocês-. (...) A gente achou bastante justo (E-6) (Elvira e Bezerra, 2023, p. 47).

15 O Órgão Central do Sipec é representado pela SGP. Para mais informações sobre a atuação desse órgão e sua relação com a implementação da normativa, consulte a página 59.

Em 2019, a Seges, então denominada Secretaria de Gestão¹⁶, começou a discutir a ideia de que o Programa de Gestão tinha potencial para ser mais do que um instrumento que possibilita o teletrabalho, para tornar-se um instrumento de aperfeiçoamento da gestão no Poder Executivo Federal. Em 2020, com a pandemia de COVID-19, a necessidade de isolamento social conduziu à adoção do trabalho remoto de forma generalizada, demandando formas de controle do trabalho alternativas ao ponto eletrônico, o que se tornou uma janela de oportunidade para a materialização dessa ideia em larga escala. De acordo com Pojo:

Já em 19 a gente começou a capturar que o Programa de Gestão tinha um outro potencial, tinha toda uma área para ser explorada para muito além do teletrabalho. Começamos a pensar isso no final de 19, eu já estava na Seges, só que muito cuidado, porque era uma outra Secretaria responsável pela política. Quando veio a pandemia e tirou da equação a questão do teletrabalho, já que deixou de ser uma variável e passou a ser uma constante dentro da equação, a gente viu uma janela enorme né, para construir uma parceria com a Secretaria de gestão de pessoas, para a elevação do Programa de Gestão, a partir daquele instituto para uma nova categoria (...) O que a gente estava querendo, o que a gente percebeu é que o Programa de Gestão era uma ferramenta para repensar o modelo de gestão da administração pública (Brasil, 2024n).

(...) o desafio que se apresentava era: tá bom, o modelo que eu tenho de gestão não vai atender essa situação [de pandemia], que novo modelo eu posso criar? A gente já vinha pensando em melhorar e ampliar, estava em discussões iniciais dentro da Seges, lembrando que essa matéria era, então, uma matéria da Secretaria de Gestão de Pessoas, não da Secretaria de Gestão. (...) em 2020 a gente, né, começa a testar um novo modelo, modelo aí que perdurou entre 2020 até agora, em 2023, quando a gente fez uma nova IN (Brasil, 2024j)

Os trechos destacados evidenciam o papel dos discursos coordenativos (Schmidt, 2008), promovidos pela Seges na persuasão de outros atores que, em adição ao evento crítico da pandemia, foram fundamentais para a elevação da ideia do Programa de Gestão como uma ferramenta de gestão para além do teletrabalho. Além disso, ilustram como o campo estatal pode ser visto como um espaço de interação simbólica, onde diferentes atores atuam para definir o significado e a direção das políticas públicas (Moretti e Melo, 2017).

Em julho de 2020, a SGP, então denominada Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, publicou a Instrução Normativa nº 65, de 30 de julho de 2020 (Brasil, 2020), que

16 Em 2023, com a criação do Ministério da Gestão e da Inovação (MGI), a Seges passou a ser denominada Secretaria de Gestão e Inovação.

substituiu a IN nº 01, de 2018. Nesta normativa o Programa de Gestão é definido como um instrumento de modernização e inovação da gestão pública, que permite a adoção de arranjos flexíveis de trabalho e incentiva o uso intensivo de tecnologias digitais, com a aferição de resultados utilizada para comprovar o trabalho realizado.

Após a publicação da IN nº 65/2020, a implementação do Programa de Gestão deixou de ser uma iniciativa pontual, expandindo-se de maneira abrangente pela administração pública federal. Conforme dados do Painel de Implementação disponível no site do programa, o número de órgãos e entidades que autorizaram o PGD saltou de 15 em outubro de 2020 para 75 em dezembro de 2021, um crescimento de 400% (Brasil, [2023?]).

A IN nº 65/2020 permitiu que os servidores exercessem suas atividades com base no controle de resultados também na modalidade de trabalho presencial, sinalizando a intenção de utilizar o programa como uma ferramenta de gestão por resultados além do teletrabalho. Além disso, trouxe mais flexibilidade ao modelo, facilitando sua implementação (Brasil, 2018; 2020; 2023h). Contudo, o programa continuou fortemente associado ao teletrabalho, percebido como sinônimo de economia de recursos e aumento da produtividade. Essa interpretação, evidenciada nos documentos analisados, converge com as discussões apresentadas na revisão de literatura no Capítulo 3. Tal percepção posicionava o teletrabalho como uma prática a ser incentivada, como pode ser observado nos seguintes trechos:

Nesse contexto de ruptura, a Instrução Normativa nº 65, de 30 de julho 2020 criou marco para a implementação do Programa de Gestão, tornando o processo de adoção bem mais flexível, fácil e customizável. Construída rapidamente no início da pandemia, tal normativo estava muito centrada no teletrabalho, com foco no controle do esforço individual (Brasil, 2023h).

“Menos gastos com água e luz, diárias, passagens e deslocamento de servidores. O trabalho remoto adotado na administração pública federal durante a crise sanitária trouxe uma economia de R\$ 1,419 bilhão aos cofres públicos, entre março de 2020 e junho de 2021. (...) Nós desenvolvemos, no segundo semestre de 2020, um programa de gestão que vai permitir que servidores continuem atuando de forma remota, de forma que consigamos realizar uma avaliação desses serviços com base no resultado alcançado pelos servidores”, afirmou o secretário [de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, Leonardo Sultani] (Brasil, 2021).

De acordo com o Ministério da Economia, o Programa de Gestão aumenta a produtividade e a qualidade das entregas e reduz as despesas como água, esgoto e energia elétrica. A iniciativa também representa uma mudança de cultura ao substituir controle de frequência por controle de produtividade, o que contribui para aprimorar a qualidade do serviço público (Brasil, 2021).

Adicionalmente, o modelo de Programa de Gestão proposto na IN nº 65/2020 era focado em procedimentos. Desenhado para o controle de atividades e da produtividade individual, a mensuração de resultados visava comprovar que o servidor realizou suas tarefas, sem vinculação direta com as entregas da unidade. O controle de tempo era rígido, exigindo uma correspondência precisa entre as atividades e a carga horária, como se observa nos artigos 13 e 26 da referida Instrução Normativa (Brasil, 2020).

A IN nº 01/2018 e a IN nº 65/2020 inauguraram o que se passou a denominar de PGD 1.0. De acordo com relatos nos documentos analisados, as experiências na versão 1.0 do programa conduziram a discussões e propostas de melhorias que avançaram na construção coletiva de uma nova instrução normativa, como ilustrado nas declarações de Pojo a seguir:

Um pouco da avaliação que foi feita foi exatamente o que tinha sido implantado a partir do PGD, que a gente chama de 1.0. E os achados, os pontos de melhoria, parte a gente implementou no 2.0 e parte já está prevista, para o que a gente chama aí de PGD 3.0, (...) (Brasil, 2024n).

Observando, né, durante toda a implantação do que a gente chama de PGD 1.0, a equipe foi identificando os pontos que cabia melhoria ou, em alguns casos, uma mudança radical. E essa mudança radical para o que a gente chama hoje de PGD 2.0, a gente desloca o centro do modelo, do plano individual, do plano de trabalho, do indivíduo, para o plano de entregas (Brasil, 2024j).

Em 2022, foi publicado o Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022, que substituiu o Decreto nº 1.590/1995, fortalecendo o programa e tornando seu arcabouço legal mais sólido. Ele reafirma o programa como um instrumento de gestão por resultados e altera o seu nome de "Programa de Gestão" para "Programa de Gestão e Desempenho". No entanto, o decreto traz poucas mudanças do ponto de vista prático. Suas principais novidades são a concessão de autonomia aos dirigentes máximos das entidades da administração pública federal indireta para autorizar a implementação do PGD, conforme disposto no Art. 3º, e a regulamentação do teletrabalho no exterior, conforme previsto no Art. 12 (Brasil, 2022).

Em 2023, a ideia do PGD como modelo de gestão por resultados foi reforçada com a criação do Ministério da Gestão e da Inovação (MGI), no governo de Lula. O MGI assumiu a responsabilidade de estabelecer as diretrizes e normas para o programa, expressando o interesse em promover uma gestão pública com foco na entrega de produtos e serviços de qualidade à sociedade. Nas palavras da secretária executiva do MGI, Cristina More:

É, estou aqui na verdade para reforçar o nosso compromisso, né? (...) que é de fato, a gente conseguir ir levando o governo para a gestão baseada em desempenho, não é? Ou seja, que a entrega, aquilo que importa de verdade

para melhorar a vida das pessoas nesse país, possa estar no centro do trabalho de todas as pessoas que trabalham no governo federal (Brasil, 2023i).

Nesse cenário, a Seges assumiu um papel de protagonismo na elaboração do novo normativo e passou a coordenar o programa com o objetivo de colocar as entregas no centro da gestão. Conforme afirma a Secretária Executiva do MGI:

Em diálogo a Seges fez essa IN em parceria com a SGP, pensando bastante em como que a gente consegue ter um formato que atende a diversidade enorme que a gente tem dentro do governo federal (...) e acho que precisa construir uma cultura que de fato, né essas entregas estejam no centro das nossas preocupações (...) (Brasil, 2023i).

Roberto Pojo destaca que a ampliação da capacidade de entrega do poder executivo federal está entre os interesses da Seges, sendo promovida por meio da implementação da gestão por resultados:

(...) para ajudá-los na construção dos seus programas de gestão e também na evolução do programa como um todo, para que a gente atinja aí o objetivo de ter uma administração que apresente os melhores resultados e as melhores entregas para a população.

(...) Lembrando aí que o objetivo final é melhor servir ao cidadão, aumentar a capacidade estatal de entrega de serviços e de produtos ao cidadão (Brasil, 2023i).

A nova Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI nº 24, de 28 de julho de 2023, regulamentou o Decreto nº 11.072/2022, substituindo a Instrução Normativa nº 65/2020. Essa nova normativa consolidou o programa como sinônimo de gestão por resultados, materializando a versão 2.0. Como destacou Fernando Kleiman, membro da equipe da CGPGD no ciclo de webinários “PGD: Mitos e Práticas”:

(...) eu não sei quem aqui assistiu, né? A palestra que o secretário Roberto Pojo fez lá no nosso início, falando claramente que o PGD não é sinônimo de teletrabalho, né. Então, o PGD é o quê? O PGD é uma plataforma, é um programa que dá apoio à gestão por resultados, que organiza uma nova forma de gestão da administração pública como um todo e que permite uma melhor prática do teletrabalho, né. Muita gente confunde e a gente acha importante ressaltar isso. Então, não é sinônimo, o PGD é um programa que viabiliza o teletrabalho, mas o PGD é muito além do teletrabalho. Não é apenas o teletrabalho (Brasil, 2024f).

Nesse contexto, o foco no desempenho individual, baseado no controle de procedimentos e atividades, foi deslocado para as entregas geradas pelas unidades. Tanto a IN nº 01/2018, no Inciso IX do Art. 2º, quanto a IN nº 65/2020, no Art. 3º, definem o Programa de Gestão como uma ferramenta que disciplina o exercício de atividades determinadas a serem realizadas pelos servidores ou participantes, cujos resultados possam ser efetivamente

mensurados (Brasil, 2018; 2020). Por outro lado, a IN nº 24/2023, no parágrafo único do Art. 1º, define o PGD como “um programa indutor de melhoria de desempenho institucional no serviço público, com foco na vinculação entre o trabalho dos participantes, as entregas das unidades e as estratégias organizacionais” (Brasil, 2023a, p.1). Dessa forma, enquanto as normativas anteriores se concentravam na gestão de pessoas — a IN nº 01/2018, que visava a liberação do controle de ponto, e a IN nº 65/2020, que estava centrada no controle das atividades — a IN nº 24 adota uma abordagem mais abrangente e estratégica na gestão por resultados.

Essa mudança de perspectiva, caracterizada pela transição do foco no controle de tarefas individuais para a ênfase nas entregas organizacionais, é reforçada pelas declarações de Barbosa e Pojo:

O que que é importante destacar? Qual a diferença fundamental entre o modelo que tinha e o modelo que a gente vai começar, quer dizer, já está aí, na reta final, para fazer a virada de chave. Quando a gente pensou primeiramente ... e isso é um ponto importante de ser destacado ... como a gente veio da premissa, né, muito ainda centrado em programa de gestão de teletrabalho, a gente estava, todos, (...) olhava basicamente para o servidor. Por isso que tinha aquele conceito, né, o centro do programa era o plano de trabalho. Por quê? Porque eu preciso olhar o que que o servidor faz (...) eu preciso medir o que o servidor faz, em alguns casos, né, eu preciso saber qual a produtividade individual do servidor (...), mas eu não acredito que ela tenha que ser o eixo, o eixo central do nosso modelo de gestão. – Roberto Pojo (Brasil, 2024j).

(...) essa mudança do Programa de Gestão, que a gente chama de Programa de Gestão 2.0, que é baseado em planos de entregas, (...) ele encapsula todo esse aprendizado que foi feito ao longo dos anos, justamente pra gente focar, de coisas que não fazem sentido, por exemplo, o controle do tempo que as pessoas estão sentadas no escritório... por exemplo, isso não diz nada, né, em termos de produtividade... para algo mais concreto, algo mais visível, transparente, que as pessoas consigam identificar... e motivar as pessoas a trabalharem, entregarem, e que traz um significado. Tudo isso faz parte de uma lógica maior, que é a lógica de um ciclo, né, de planejamento. – Marcelo Mendes Barbosa (Brasil, 2024b).

Nessa ótica, a gestão de resultados deixa de constituir uma função exclusiva da gestão de pessoas, passando a ser uma responsabilidade ampla do governo, na qual a gestão de pessoas é apenas um dos componentes que viabiliza o desempenho organizacional. Essa abordagem mais ampla é evidenciada pelas declarações de José Celso Cardoso, Secretário de Gestão de Pessoas, durante a live “Nova Instrução Normativa do Programa de Gestão e Desempenho (PGD)”, realizada em 31 de julho de 2023, para discutir as novas diretrizes do programa:

(...) o desempenho é organizacional, ele não é determinado por um fator isoladamente, né? (...) precisamos ter estruturas ou modelos organizacionais bem desenhados e construídos. Precisamos ter processos de trabalho, não é? Bem azeitados e operantes, precisamos ter pessoas preparadas, e engajadas nesse processo de mudança, né? Então, essas 3

coisas, de certa maneira, estão refletidas no desenho dessa proposta, dessa instrução normativa.

(...) a melhor combinação possível entre estrutura, processo e pessoas, esse é um arranjo que vai gerar, ao fim ao cabo, uma maior e melhor capacidade de cada um dos órgãos e ministérios de entregar bens e serviços à população, de fazer funcionar melhor os seus próprios processos internos de trabalho, e ao fim ao cabo se relacionar melhor com a sociedade, eh, com as empresas e mesmo internamente, ao próprio governo federal (Brasil, 2023i).

A concepção de que a gestão por resultados não é uma função exclusiva da gestão de pessoas, mas uma responsabilidade mais ampla do governo, na qual a gestão de pessoas constitui apenas um dos componentes necessários para viabilizar o desempenho organizacional, contribui para uma compreensão mais holística da complexidade envolvida na avaliação de desempenho no setor público, como discutido no capítulo três. Dessa forma, promove-se uma perspectiva mais equilibrada da responsabilidade atribuída aos servidores, segundo a qual o bom desempenho no serviço público não depende exclusivamente da atuação dos servidores, mas é condicionado por uma série de fatores institucionais.

Complementando a IN nº 24/2023, foi publicada a Instrução Normativa Conjunta SGP-SRT-SEGES/MGI nº 52, em 21 de dezembro de 2023 (Brasil, 2023b), que regulamenta os temas de gestão de pessoas no âmbito do PGD, incluindo a gestão de desempenho. Essa normativa enumera medidas conhecidas como “Política de Consequências” para casos em que o plano de trabalho seja avaliado como inadequado devido à execução abaixo do esperado, inexecução total ou parcial. Considerando que a IN nº 24 se concentra na gestão por resultados, sem abordar diretamente a gestão de pessoas, a IN nº 52 reforça o papel da gestão de pessoas como um componente essencial para viabilizar o desempenho organizacional.

Logo, observa-se que a mudança de perspectiva proposta não diminui a importância da gestão de pessoas e do desempenho individual, que continuam sendo elementos essenciais para viabilizar o desempenho institucional. A integração entre as duas normativas permite que o programa preserve a responsabilização individual, ao mesmo tempo em que busca uma abordagem mais equilibrada da responsabilidade dos servidores.

Além disso, essa integração também reflete o interesse da SGP em assegurar que o PGD contribua de forma efetiva para a melhoria do desempenho dos servidores. Como enfatizou o Secretário de Gestão de Pessoas: “(...) o foco dessa instrução normativa [IN 24] é a melhoria do desempenho organizacional, não é? E, ao fim ao cabo, do próprio desempenho de cada servidor no desempenho das suas funções” (Brasil, 2023i).

A análise também destaca os papéis centrais desempenhados pela Seges, o MGI e a SGP na definição dos contornos institucionais do PGD 2.0, articulando ideias e interesses em torno de uma gestão pública orientada para resultados. Essa dinâmica evidencia como a ideia de gestão por resultados moldou a percepção de interesse dos atores, influenciando diretamente a definição de seus objetivos e prioridades (Béland, 2009; Schmidt, 2008).

Em síntese, a trajetória do PGD evidencia uma transformação substancial em seu significado, que evoluiu de uma solução voltada a atender ao crescente interesse por arranjos mais flexíveis de trabalho para um modelo de gestão por resultados, no qual a entrega de produtos e serviços à sociedade ocupa o centro da gestão. A IN nº 24/2023 materializa essa mudança ao redefinir as diretrizes do programa, enfatizando uma abordagem mais ampla e estratégica. Destaca-se, ainda, a capacidade dos atores envolvidos nas primeiras experiências de implementação de um programa de gestão, de reinterpretar marcos normativos para alinhar práticas organizacionais a novos interesses e demandas da administração pública. Além disso, a dinâmica da mudança revela como a ideia de gestão por resultados influenciou a percepção de interesse dos atores, orientando a definição de objetivos e prioridades, com a Seges, o MGI e a SGP desempenhando papéis centrais nesse processo. Na próxima seção, será explorado o desenho do PGD 2.0, destacando as principais características e práticas dessa nova abordagem de gestão.

4.3 O Desenho do PGD 2.0

O PGD está instituído no âmbito do poder executivo federal por meio do Decreto nº 11.072/2022 e regulamentado pelas Instruções Normativas nº 24/2023 e 52/2023. Além desses, o PGD tem como base normativa o Art. 19 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores públicos da administração pública federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, o qual o Decreto nº 11.072/2022 visa regulamentar.

O programa tem como público-alvo direto a força de trabalho da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Isso inclui servidores públicos ocupantes de cargo efetivo e de cargo em comissão, empregados públicos em exercício na administração pública federal, bem como contratados por tempo determinado e estagiários, conforme disposto nas Leis nº 8.745/1993 e nº 11.788/2008, respectivamente (Brasil, 2022). A participação dos militares das Forças Armadas não é permitida, de acordo com o parágrafo 2º do Art. 2º do

Decreto nº 11.072/2022. Além disso, o programa tem como público-alvo indireto os beneficiários dos serviços públicos prestados e dos produtos gerados pelos agentes participantes do programa.

4.3.1 Objetivos

De acordo com a IN nº 24/2023 (Brasil, 2023a), o PGD visa melhorar o desempenho institucional no serviço público. Os objetivos do programa estão elencados no Art. 2º da referida IN. Observa-se que, em essência, os objetivos listados na IN nº 65/2020 foram mantidos, com alterações que evidenciam uma mudança no enfoque do programa, do desempenho individual para uma abordagem mais abrangente e estratégica, centrada nas entregas, sendo o objetivo 10 um acréscimo. O Quadro 7 apresenta uma análise comparativa dos objetivos estabelecidos pelas Instruções Normativas nº 65/2020 e nº 24/2023.

Quadro 7: Análise Comparativa dos Objetivos da IN nº 65/2020 e da IN nº 24/2023.

IN nº 65/2020, Art. 6	IN nº 24/2023, Art. 2º	Tema Central
1. promover a gestão da produtividade e da qualidade das entregas dos participantes; 8. promover a cultura orientada a resultados, com foco no incremento da eficiência e da efetividade dos serviços prestados à sociedade.	1. promover a gestão orientada a resultados, baseada em evidências, com foco na melhoria contínua das entregas dos órgãos e entidades da administração pública federal; 8. aprimorar o desempenho institucional, das equipes e dos indivíduos;	Promoção da gestão por resultados e da melhoria do desempenho, com a transição do enfoque no cumprimento de procedimentos e no desempenho individual para uma abordagem abrangente e estratégica centrada no desempenho institucional.
4. contribuir para a motivação e o comprometimento dos participantes com os objetivos da Instituição;	2. estimular a cultura de planejamento institucional;	
2. contribuir com a redução de custos no poder público; 7. gerar e implementar mecanismos de avaliação e alocação de recursos;	3. otimizar a gestão dos recursos públicos; 7. contribuir para o dimensionamento da força de trabalho;	Otimização de recursos e maximização da força de trabalho.
3. atrair e manter novos talentos;	6. atrair e reter talentos na administração pública federal;	
5. estimular o desenvolvimento do trabalho criativo, da inovação e da cultura de governo digital;	4. incentivar a cultura da inovação; 5. fomentar a transformação digital;	Estímulo à inovação e transformação digital.
6. melhorar a qualidade de vida dos participantes;	9. contribuir para a saúde e a qualidade de vida no trabalho dos participantes;	Promoção da qualidade de vida.
	10. contribuir para a sustentabilidade ambiental na administração pública federal.	Contribuição para a sustentabilidade ambiental.

Fonte: Elaboração própria

Os benefícios esperados do programa são a concretização dos objetivos traçados. De acordo com o módulo 1 do Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública federal, os benefícios incluem a melhora na gestão das equipes, com o alinhamento entre os resultados e as estratégias, e a ampliação do engajamento e da retenção de talentos (Brasil, 2023m). Além disso, o guia ressalta como benefícios a maior transparência nas entregas das unidades, a redução de despesas, especialmente com a manutenção de espaços físicos, e a contribuição para a qualidade de vida dos participantes (Brasil, 2023m).

Dessa forma, os objetivos listados na IN nº 24/2023 refletem um esforço discursivo para redefinir as prioridades da administração pública, ancorando-as na lógica de gestão por resultados. Contudo, a manutenção de objetivos centrais da IN nº 65/2020 como a otimização da gestão dos recursos públicos, a atração e retenção de talentos, a promoção da qualidade de vida no trabalho (objetivos 3, 6, 9), e a inclusão da sustentabilidade ambiental (objetivos 10), evidencia crenças normativas compartilhadas pelos formuladores da referida IN associadas ao teletrabalho. Isso porque a consecução desses objetivos está intrinsecamente ligada aos benefícios dessa modalidade, amplamente discutidos na literatura abordada no capítulo três.

Nesse cenário, observa-se uma tensão entre a intenção de reposicionar o programa como um modelo de gestão por resultados e a dependência de ideias normativas previamente consolidadas, como a qualidade de vida e a otimização de recursos vinculadas ao teletrabalho. Essa questão será explorada em maior profundidade no capítulo cinco. Assim, o PGD se apresenta como um espaço discursivo dinâmico, moldado pela interação entre ideias, interesses e instituições.

4.3.2 Modalidades e Regime de Execução

Os participantes do programa podem adotar dois tipos de modalidade de trabalho: presencial e teletrabalho, sendo que este último pode ser em regime de execução parcial ou total. A modalidade de teletrabalho permite que os participantes escolham livremente o local de realização de suas atividades. No regime de execução parcial, parte da jornada de trabalho ocorre em locais escolhidos pelo participante e parte em local fixado pela gestão. Já no regime de execução integral, toda a jornada de trabalho é realizada em locais escolhidos pelo participante. Em qualquer das modalidades, todos os participantes são dispensados do registro de controle de frequência e assiduidade (Brasil, 2022; 2023a).

A adesão ao programa na modalidade presencial pode ocorrer por determinação do dirigente máximo. A modalidade de teletrabalho, no entanto, depende de acordo entre a chefia e o servidor, assim, não constitui um direito do servidor e não pode ser imposta pela gestão (Brasil, 2022; IN 24, 2023m, 2023q). Além disso, outros aspectos devem ser observados pela chefia na escolha da modalidade de teletrabalho como o tipo de atividade, as características das entregas, a necessidade de atendimento ao público¹⁷ e as competências dos interessados, como se observa no fragmento do módulo 5 do Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública federal:

O segundo aspecto a ser observado pela chefia da unidade de execução na escolha da modalidade do participante são as características das entregas da unidade. Há entregas da unidade que podem ser exercidas cem por cento em teletrabalho, como por exemplo aquelas que envolvem exclusivamente atividades administrativas. Existem outras cujo processo de trabalho envolve etapas burocráticas e etapas de articulação política, por exemplo. Essas entregas seriam melhor executadas com o participante em teletrabalho parcial. Há, ainda, entregas cuja presença física do participante é indispensável, devendo este, portanto, exercer o PGD na modalidade presencial. O chefe da unidade de execução deverá, portanto, analisar as entregas da sua unidade e definir a modalidade mais adequada para a sua realidade (Brasil, 2023q, p. 8 e 9).

Como será abordado em detalhe no capítulo cinco, a análise textual discursiva desvela que o teletrabalho é defendido no discurso oficial como uma prática vantajosa para a administração pública, para os servidores e para a sociedade, proporcionando, entre outros benefícios, a otimização de recursos e a melhoria da qualidade de vida dos servidores. Além disso, reflete a flexibilidade do programa, permitindo a adoção de arranjos de trabalho ajustados às necessidades tanto institucionais quanto individuais. No entanto, sua implementação deve ser regulamentada com cautela, seguindo critérios objetivos, com o foco em resultados como princípio orientador, como demonstrado ao longo da pesquisa.

Nesse cenário, embora o PGD amplie a flexibilidade nas modalidades de trabalho, permitindo que gestores e servidores ajustem os arranjos conforme as necessidades das atividades e as competências individuais, essa flexibilidade está, na prática, sujeita a dinâmicas de poder que tendem a favorecer a gestão. Dessa forma, ainda que os conflitos de interesse não tenham sido objeto de análise desta pesquisa, observa-se que a prerrogativa de determinar a organização do trabalho recai exclusivamente sobre a gestão, que pode tanto impor a

17 É importante destacar que, segundo a visão dos coordenadores do programa, o atendimento ao público não constitui um fator impeditivo para a prática da modalidade de teletrabalho, desde que se disponha de ferramentas tecnológicas adequadas e que o público atendido tenha acesso a tais ferramentas e seja beneficiado pelo atendimento remoto (Brasil, 2023q, p. 8).

modalidade presencial quanto restringir o acesso ao teletrabalho, baseando-se em perspectivas e prioridades que desconsideram os benefícios do teletrabalho destacados nos objetivos do programa e, muitas vezes, divergem das visões e preferências dos servidores. Isso sugere como as instituições canalizam as pressões políticas, privilegiando certos valores e interesses (Peters, 2016), uma dinâmica que permeia a análise do programa.

4.3.3 Condições de Participação

Em regra, toda a força de trabalho da administração pública federal direta, autárquica e fundacional pode aderir ao programa na modalidade presencial. Por outro lado, a adesão à modalidade de teletrabalho está sujeita a restrições. Além de os gestores observarem a natureza do trabalho executado, as competências do interessado e os critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade ao qual pertence, a IN 24/2023 estabelece requisitos de seleção para esta modalidade, dentre os quais destacam-se: ter cumprido um ano de estágio probatório; em caso de movimentação, ter transcorrido seis meses; e, no caso de teletrabalho com residência no exterior, deve-se observar o limite de dois por cento do total de participantes em PGD do órgão ou entidade (Brasil, 2023a).

Além disso, a estrutura física e tecnológica necessária para o desempenho do trabalho deve ser custeada pelo agente público, observando as orientações de ergonomia e segurança estabelecidas pelo órgão ou entidade. E os participantes devem estar disponíveis para contato durante o horário de expediente. Ademais, deve-se garantir que essa adesão não resulte em prejuízo e não acarrete aumento de despesa para a administração pública federal (Brasil, 2023a).

Além dessas condicionalidades, caso o dirigente máximo estabeleça um limite de vagas para adesão ao programa, devem ser observados os seguintes critérios de priorização de participantes: pessoas com deficiência ou que sejam pais ou responsáveis por dependentes na mesma condição; pessoas com mobilidade reduzida, nos termos da Lei nº 10.098/2000; e servidores em horário especial, nos termos dos parágrafos 2º e 3º do Art. 98 da Lei nº 8.112/1990 (Brasil, 2023a).

A adesão ao programa também requer a formalização de dois instrumentos: o Termo de Ciência e Responsabilidade (TCR) e o plano de trabalho. Esses documentos estabelecem os compromissos e responsabilidades dos participantes, assegurando clareza e transparência nas expectativas (Brasil, 2022; 2023a; 2023m; 2023n).

A adesão ao programa também requer a formalização de dois instrumentos: o Termo de Ciência e Responsabilidade (TCR) e o plano de trabalho. Esses documentos estabelecem os compromissos e responsabilidades dos participantes, assegurando clareza e transparência nas expectativas. O TCR especifica as responsabilidades, modalidades, prazos de convocação presencial e canais de comunicação. O plano de trabalho, por sua vez, detalha as atividades a serem realizadas, os critérios de avaliação e as ações corretivas em caso de descumprimento (Brasil, 2022; 2023a; 2023m; 2023n). Caso o participante deixe de cumprir o que foi pactuado, deve compensar a carga horária correspondente ou sofrer desconto na folha de pagamento, conforme previsto na Política de Consequências da IN nº 52/2023. O descumprimento pode ainda resultar na apuração de responsabilidade no âmbito disciplinar (Brasil, 2023a, 2023b; 2023m, 2023n; 2024m).

A aplicação da Política de Consequências é descrita como um mecanismo central para garantir a robustez do programa. Segundo Rafael Dalchiavon, Coordenador de Gestão de Jornada de Trabalho na Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), essa política não deve ser entendida como uma prática punitiva, mas como uma forma de assegurar a responsabilização, alinhando a flexibilidade concedida ao cumprimento de responsabilidades. Essa abordagem é justificada com base em julgados do Tribunal de Contas da União (TCU), que validam a possibilidade de conversão do descumprimento do plano pactuado em horas não trabalhadas e consequente descontos financeiros (Brasil, 2024l).

Embora os conflitos de interesse não tenham sido objeto de análise desta pesquisa, a dinâmica institucional aponta para a complexidade das relações de poder no campo estatal (Moretti e Melo, 2017). Enquanto os requisitos e restrições impostas, bem como a Política de Consequências, visam assegurar a necessária responsabilização e o alinhamento das práticas individuais aos objetivos institucionais, essas medidas também refletem dinâmicas de poder que colocam a gestão como árbitro das condições de trabalho, como discutido na subseção anterior. Assim, as condições de participação no PGD, particularmente na modalidade de teletrabalho, expõem um conflito inerente entre a necessidade de flexibilidade e de controle gerencial, de complexo balanceamento.

4.3.4 Governança

A Instrução Normativa nº 24/2023 fortaleceu a governança do PGD com a criação do Comitê Executivo do PGD (CPGD) e da Rede PGD. Esses novos mecanismos visam promover

a melhoria contínua do Programa, assegurando a transparência e facilitando a comunicação, a colaboração e a troca de experiências entre os diversos atores envolvidos.

O CPGD é uma instância permanente de acompanhamento e aprimoramento do programa. Sua responsabilidade inclui esclarecer dúvidas, emitir diretrizes, apoiar os órgãos e entidades na implementação do programa, estruturar informações para assegurar a transparência dos dados recebidos dos órgãos e entidades, e monitorar a execução do PGD (Brasil, [2023]b; 2023a; 2023j; 2023r).

Vale destacar que o CPGD não possui função de fiscalização. Segundo Roberto Pojo:

Nós trouxemos agora a ideia do Comitê Executivo do Programa de Gestão e Desempenho. Qual o papel desse comitê executivo? é avaliar o desenvolvimento do programa como um todo, propondo melhorias, dialogando com outros atores, né? Internalizando alterações ao longo do processo, que a gente pretende agora é ter um processo contínuo de melhoria (...) O que é esse comitê executivo, né? Do Programa de Gestão que eu citei anteriormente. É um comitê formado dentro do Ministério da gestão e inovação, no sentido de fazer esse acompanhamento do programa dentro da administração como um todo. Só lembrando aqui, né? Ele tem um caráter executivo, um caráter consultivo e ele não, não estabelece regras e não tem em nenhum momento, a intenção de intervir na gestão de qualquer outro órgão, tá? Então ele simplesmente vai capturar, avaliar e propor melhorias para o Programa de Gestão como um todo. (...) Então, para deixar claro, esse comitê executivo não tem nenhum tipo de papel, eh, regulador ou de inspeção fiscal, nada disso, tem um papel de consolidar, avaliar e propor melhorias no processo de gestão como um todo (Brasil, 2023i).

O CPGD é presidido por um indicado da Secretaria-Executiva do MGI. Além disso, o Comitê é composto por dois servidores indicados pelo Órgão Central do Sipec, representado pela SGP, e dois servidores representantes do Órgão Central do Siorg, representado pela Seges (Brasil, 2023a), ambas secretarias vinculadas ao MGI. O Órgão Central do Sipec é responsável pela formulação de diretrizes e pelo suporte dos assuntos relacionados à gestão de pessoas do Poder Público Federal. Por sua vez, o Órgão Central do Siorg é responsável por definir procedimentos e dar suporte às atividades de organização e inovação institucional (Brasil, 2019; 2021).

Em paralelo, a Rede PGD funciona como um mecanismo de suporte e intercâmbio de boas práticas. Ela oferece um espaço colaborativo para consultas, compartilhamento de experiências e promoção de ações, além de atuar como apoio ao CPGD. Baseada em uma experiência bem-sucedida de formação de uma rede colaborativa, a Rede é considerada essencial devido à amplitude e diversidade da administração pública (Brasil, 2023a; 2023r; 2024i). Nessa perspectiva, a colaboração e o compartilhamento de informações entre diferentes

órgãos são fundamentais para a melhoria contínua do programa, conferindo-lhe maior agilidade e efetividade, como se observa no trecho:

Institucionalizar a Rede PGD é uma inovação da IN 24, oriunda da experiência que tivemos com uma rede colaborativa na implantação da versão anterior do programa. A rede colaborativa foi fundamental para a expansão e absorção do conhecimento necessário para implantação do Programa de Gestão. Ampliamos o modelo, institucionalizando a rede e dando a ela um papel gerencial”, explicou Pojo aos participantes. (...) Esse fluxo de informações é o que a gente quer para que o programa possa evoluir rapidamente e continuar sendo um caso de sucesso na administração (Brasil, 2024i).

A Rede PGD é formada por representantes dos órgãos e entidades que aderiram ao PGD, e atua como um elo entre eles e o CPGD. Esses representantes também são responsáveis por auxiliar o dirigente máximo no monitoramento, avaliação e divulgação dos resultados do PGD em sua instituição, e difundir internamente as diretrizes estabelecidas pelo Comitê (Brasil, 2023a; 2024i).

Nesse contexto, recomenda-se que a estrutura de governança delineada seja replicada em cada órgão e entidade. Isso inclui a criação de áreas ou comitês específicos, responsáveis por definir e acompanhar os processos de gestão, assegurando assim o sucesso do PGD, como afirma Marcelo Mendes Barbosa, integrante da equipe de Coordenação Geral do PGD:

A gente já tem uma certa estrutura de governança definida. O papel do órgão central do Siape [Sipec] e do Siorg, e do Comitê do Programa de Gestão está sendo instituído (...) A gente recomenda que se replique dentro do próprio órgão, né? Que se pense uma estrutura de governança dentro do próprio órgão (Brasil, 2023d).

Além desses mecanismos, a IN 24/2023 destaca a importância de uma estrutura de governança com responsabilidades bem definidas. A referida norma descreve as responsabilidades dos diversos atores dentro do programa, incluindo os participantes, os chefes de unidades executora e instituidoras, e das autoridades máximas dos órgãos e entidades.

Nesse contexto, observa-se que a estrutura de governança atribui novas responsabilidades à chefia no PGD 2.0, cujas funções, embora simplificadas em certos aspectos, apresentam uma nova complexidade ao exigir maior coordenação e alinhamento estratégico. Por um lado, a chefia tem seu papel simplificado ao não precisar mais avaliar individualmente cada tarefa dos membros da equipe, o que reduz a sobrecarga de trabalho e permite uma abordagem mais efetiva. Por outro lado, há um aumento na complexidade e responsabilidade da função, uma vez que a chefia deve coordenar e integrar os planos de trabalho individuais,

assegurando que todos estejam alinhados com as entregas e objetivos estratégicos da unidade, como se observa nos trechos a seguir:

E aí, o que é que a gente modificou em relação à IN anterior? Na IN anterior, o chefe tinha que avaliar cada uma das atividades ou tarefas do seu servidor gerando de fato (a gente percebeu que isso, sobretudo quando se tinha uma quebra muito grande do plano de tarefas) uma sobrecarga da chefia. (...) E a gente percebeu que isso não gerava necessariamente uma melhoria no processo de gerenciamento (...) uma simplificação do papel da chefia, que vai avaliar o seu plano de trabalho globalmente, o seu desempenho de uma forma global. E lembrando, né, que é essa avaliação que dá o instrumento gerencial de aprimoramento. (...) O abacaxi desse negócio todo, fica na mão do chefe, tá? A gente reconhece que o chefe aí ele passa a ter um novo papel (...). - Roberto Pojo (Brasil, 2023i).

(...) a chefia diferente do Programa de Gestão anterior, a chefia passa a ter um papel central. Porque no Programa de Gestão anterior, IN 65, como ele era focado só em planos de trabalho, eventualmente, a chefia podia dar-se ao luxo, por exemplo, de falar para cada membro do seu time que faça seu plano de trabalho e lhe entregue. E ela não fazer a coordenação disso, inclusive ter dentro do próprio time pessoas fazendo a mesma coisa, mas com planos de trabalho diferentes – Marcelo Mendes Barbosa (Brasil, 2023d).

(...) uma outra coisa que é importante ressaltar é o papel e a responsabilidade da chefia, que vai além de simplesmente avaliar as entregas e dar feedback. A chefia ela é o primeiro elo de contato do servidor com a instituição, quando o servidor está em PGD, especialmente nas situações de trabalho remoto, tá? - Rafael Dalchiavon/ANAC (Brasil, 2024l).

Aos dirigentes máximos dos órgãos e entidades é conferido um empoderamento significativo. A implementação do programa é facultativa aos órgãos e entidades, sendo uma decisão discricionária dessas autoridades. Por outro lado, a adesão ao programa pode ser instituída como obrigatória pelo dirigente máximo, conforme dispõe o parágrafo único do Art. 2º do Decreto nº 11.072/2022: “A modalidade presencial, a que se refere o inciso I do caput, poderá ser tornada obrigatória pelas autoridades referidas no caput do Art. 3º” (Brasil, 2022, p.1). Essa autoridade é enfatizada em onze unidades de significado nos documentos do programa, como se observa nos trechos a seguir.

PGD compulsório. O dirigente máximo do órgão/entidade pode determinar que o PGD seja compulsório para todo o órgão/entidade no ato de autorização. Isto porque, o PGD é uma ferramenta de gestão por resultados e independe da modalidade a partir da qual o participante irá realizar suas atividades. – Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 1 (Brasil, 2023m).

O Decreto nº 11.072/22 prevê que o PGD possa ser instituído de forma compulsória na modalidade presencial. Dessa forma, o normativo criou a oportunidade para que os dirigentes máximos dos órgãos/entidades

instituíam o PGD como ferramenta de gestão, ainda que não desejem implementar o teletrabalho. – Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 5 (Brasil, 2023q).

A ênfase na autoridade dos dirigentes máximos dos órgãos e entidades destaca a importância atribuída a essa medida, vista como uma estratégia com potencial de catalisar a disseminação da gestão por resultados na administração pública federal. Além disso, há uma notável autonomia concedida aos dirigentes máximos sobre o desenho do programa, permitindo-lhes definir aspectos como participação, modalidades de trabalho permitidas, como discutido nas seções anteriores, e regras gerais de funcionamento (Brasil, 2023a; 2023m; 2023i). Com a perspectiva de que cada órgão possui suas particularidades, demandas e contextos operacionais, a medida visa tornar o PGD adaptável às diversas realidades da administração pública, conforme evidenciado nos fragmentos a seguir:

Então é acho que um reforço que essa IN traz é a discricionariedade da autogestão. Então, cada Ministério define o que vale para o seu órgão, o que é que faz sentido nesse momento, nesse contexto que o Ministério está e que isso possa ser de facto, né? Uma decisão discricionária de cada uma das pessoas que ocupam aí os postos de autogestão e que isso seja casado com a realidade. - Cristina More, secretária executiva do MGI (Brasil, 2023i).

E, portanto, o cerne dessa proposta consiste em empoderar os órgãos, os ministérios e os órgãos. Empoderar como? Empoderar transferindo aos órgãos a responsabilidade e autonomia por desenharem internamente, cada qual segundo a sua natureza, as suas especificidades, os seus objetivos (...) - José Celso Cardoso, secretário de Gestão de Pessoas do MGI (Brasil, 2023i).

Esse empoderamento reflete as dinâmicas de poder discutidas anteriormente¹⁸, onde a gestão assume um papel preponderante na condução das definições estratégicas do programa. Assim, a autoridade conferida aos dirigentes máximos não apenas lhes permite instituir o PGD de forma compulsória, mas também a optar por não implementá-lo em seus órgãos. Ao mesmo tempo, embora essa autoridade possibilite a adaptação do programa às suas necessidades específicas, ela pode conduzir a arbitrariedades ou ineficiências, dependendo das definições empregadas.

Dessa forma, a análise da governança do PGD 2.0 evidencia os desafios relacionados à harmonização das particularidades institucionais com os objetivos estratégicos do programa, fundamentais para assegurar sua efetividade. Além disso, destaca a relevância de mecanismos

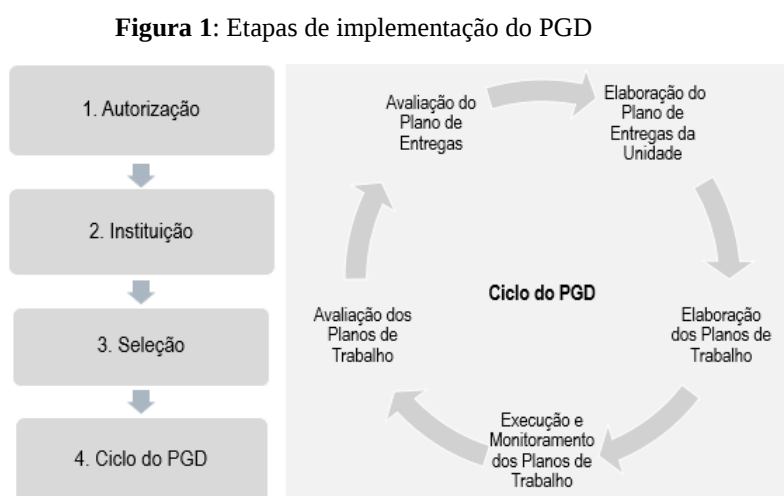
18 Consulte as subseções 4.3.2 Modalidades e Regime de Execução e 4.3.3 Condições de Participação na seção 4.3 O Desenho do PGD 2.0, no capítulo quatro.

como o CPGD e a Rede PGD, que promovem esforços de colaboração e possibilitam o aprimoramento contínuo das práticas de gestão.

4.3.5 Funcionamento do Programa

A implementação do PGD está condicionada à observância das etapas previstas no Capítulo II da IN nº 24/2023: autorização, instituição, seleção dos participantes, e execução do ciclo do PGD. A autorização é facultada ao dirigente máximo do órgão/entidade. A instituição deve conter, entre outros, os tipos de atividades que poderão ser incluídas no programa, as modalidades e regimes de execução, o quantitativo de vagas por modalidade, além do conteúdo mínimo do TCR. A seleção deve considerar, entre outras coisas, a natureza do trabalho, e os critérios de prioridade conforme discutidos na subseção 4.3.54.3.3 intitulada Condições de Participação. E, por fim, a etapa do ciclo do PGD é composta por cinco fases, ilustradas na

Figura 1: Etapas de implementação do PGD.



Fonte: Elaboração própria.

Na primeira fase do ciclo do PGD, elabora-se o plano de entregas, onde são definidas as entregas da unidade, com metas, prazos e destinatários, para um período determinado. Na segunda fase, organizam-se os planos de trabalho individuais, estabelecendo a distribuição do esforço de cada participante para a realização das entregas, com a pactuação entre os participantes e a chefia da unidade. O ciclo PGD destaca a centralidade das entregas, que se diferencia de tarefas e atividades, e ressalta a importância do planejamento na definição do plano de entregas da unidade. Além disso, reforça a necessidade de sua articulação com os

planos de trabalho dos participantes, assegurando uma distribuição clara de responsabilidades e a priorização dos resultados (Brasil, Ciclo do PGD vídeo, Brasil, 2023a; 2023dc; 2023o, 2023p). Essa ideia será aprofundada no capítulo cinco, na subseção 5.1 intitulada Mudança no Modo de Operação da Gestão Pública: a Transição do Controle de Procedimentos para a Gestão por Resultados.

Em sequência, os planos de trabalho e as entregas são executados e avaliados de acordo com os critérios e metas previamente estabelecidos. A relevância do monitoramento e da avaliação contínua no âmbito do PGD é destacada em quinze unidades de significado, sendo este tema aprofundado no próximo capítulo, na subseção 5.3.5 intitulada Monitoramento e Avaliação.

As avaliações dos planos de trabalho devem considerar fatos externos à capacidade de ação do participante e de sua chefia que comprometam a execução dos trabalhos, assim como os planos de entrega devem considerar as justificativas nos casos de descumprimento de metas e atrasos. Ambas as avaliações devem considerar a seguinte escala: excepcional (executado muito acima do esperado), de alto desempenho (executado acima do esperado), adequado (executado dentro do esperado), inadequado (executado abaixo do esperado ou parcialmente executado) e não executado (Brasil, 2023a; 2023o, 2023p).

Os resultados do PGD devem ser divulgados anualmente em um sítio eletrônico oficial. Além disso, os dados sobre a execução do programa deverão ser enviados ao órgão central do Siorg via Interface de Programação de Aplicativos (API), conforme padrão e periodicidade definidos pelo CPGD (Brasil, IN 24).

4.3.6 Recursos

Para apoiar o desenvolvimento e a implementação do PGD é exigido dos órgãos e entidades um sistema informatizado que possibilite ações de gestão, como o planejamento e a distribuição de tarefas entre os membros da equipe, além de acompanhar o andamento dos trabalhos e confirmar sua realização, validando o pagamento dos participantes. O sistema também visa assegurar a transparência das entregas da unidade e dos trabalhos dos membros da

equipe. Os órgãos e entidades podem adotar o sistema disponibilizado pelo MGI, o PGD Petrvs¹⁹, ou desenvolver seus próprios sistemas (Brasil, 2023a; 2023i; 2023r; 2024k).

Outro recurso importante é a equipe de consultores do MGI, que oferece suporte técnico e metodológico. Essa equipe auxilia no desenvolvimento de soluções customizadas conforme as necessidades específicas de cada instituição e promove ações gratuitas e contínuas para esclarecer dúvidas e assegurar a execução eficaz do PGD (Brasil, 2023i; [2023?]).

Adicionalmente, o programa demanda a criação de um escritório digital, que consiste em um conjunto de ferramentas digitais definidas pelo órgão ou entidade. Esse ambiente de trabalho virtual permite a realização de atividades síncronas ou assíncronas e facilita a troca de informações. Além disso, possibilita a execução do teletrabalho, mantendo a conectividade também com os participantes na modalidade presencial, integrando o trabalho das equipes (Brasil, 2023a; 2023r).

Por fim, para a adoção do teletrabalho, é necessária uma infraestrutura adequada em termos de ergonomia e segurança, que deve ser custeada pelo servidor, conforme abordado anteriormente²⁰. No caso do teletrabalho integral, os órgãos e entidades podem autorizar o empréstimo de equipamentos pelos participantes, desde que isso não gere aumento de despesa pública, sendo formalizado por meio de um termo de guarda e responsabilidade (Brasil, 2023a).

Em síntese, os resultados destacam o PGD como um espaço dinâmico de interação discursiva, onde ideias, interesses e instituições se inter-relacionam, moldando os contornos do programa. No próximo capítulo, será realizada uma análise detalhada do discurso oficial, com o objetivo de examinar em profundidade as ideias cognitivas e normativas que sustentam o PGD 2.0 e contestam as ideias estabelecidas, legitimando novas práticas.

19 O PGD Petrvs é um sistema que foi inicialmente desenvolvido pela PRF que o órgão central tem adaptado de acordo com a IN 24, e disponibilizou isso para todos os órgãos da APF.

20 Consulte a subseção 4.3.3 Condições de Participação do capítulo quatro.

5 O DISCURSO OFICIAL DO PGD 2.0: A ARTICULAÇÃO DE IDEIAS E SUA INFLUÊNCIA NA DEFINIÇÃO DAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS

Este capítulo objetiva descrever as principais ideias que estruturam o discurso oficial do PGD 2.0, representadas nos normativos, guias orientativos e no material audiovisual disponibilizado em seu canal oficial no YouTube. A análise visa expandir as interpretações formuladas no capítulo anterior, e, assim, aprofundar a compreensão do programa.

A discussão está organizada em três seções. As duas primeiras concentram-se nas ideias cognitivas em disputa, destacando como a seleção de certas interpretações de problemas e soluções molda o significado atribuído ao programa e orienta suas práticas. A terceira aborda as ideias normativas que conferem legitimidade às mudanças institucionais, evidenciando como princípios são articulados para reforçar a aceitação social do PGD. Ao longo do capítulo, busca-se demonstrar como essas ideias, articuladas discursivamente, contribuem para moldar o desenho institucional do programa (Schmidt, 2008).

5.1 Mudança no Modo de Operação da Gestão Pública: a Transição do Controle de Procedimentos para a Gestão por Resultados

Os resultados da pesquisa indicam que o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) surgiu como uma solução inovadora para a implementação de arranjos flexíveis de trabalho na administração pública federal, oferecendo uma alternativa ao controle de frequência. Contudo, o significado atribuído ao programa tem sido reconfigurado por meio de um processo discursivo (Béland, 2009; Schmidt, 2008), que impulsiona sua consolidação como um modelo de gestão por resultados, conforme explicitado no trecho: "PGD não é sinônimo de teletrabalho. PGD é sinônimo de gestão por resultados" (Brasil, 2023m, p. 12).

Nesse contexto, o discurso oficial exerce um papel central na redefinição do significado (Moretti e Melo, 2017) do programa no qual o PGD articula uma transformação no modo de operação da administração pública, ao deslocar o foco do cumprimento de procedimentos para o desempenho institucional voltado à geração de valor público. Essa ideia, evidenciada em 84 unidades de significado do corpus analisado, será explorada em três subseções. A subseção 5.1.1 Controle da Presencialidade versus Controle das Entregas discute a dispensa do controle de frequência, um elemento central dessa mudança. Em seguida, a subseção 5.1.2 Tabela de Atividades versus Plano de Entregas: da Ênfase nos Procedimentos para as Entregas que Geram

Valor Público analisa a transição de uma lógica processual para uma orientação focada nas entregas de bens e serviços ao cidadão. Por fim, a subseção 5.1.3 Microgerenciamento e Controle da Produtividade Individual versus Uma Abordagem Estratégica Centrada no Desempenho Institucional explora como a ênfase em uma abordagem estratégica redefine as práticas de gestão do desempenho.

5.1.1 Controle da Presencialidade versus Controle das Entregas

O discurso comunicativo (Schmidt, 2008) do programa postula que o modelo tradicional de controle do expediente dos servidores públicos federais pelo registro de ponto é menos eficaz do que o controle dos resultados alinhados à estratégia organizacional (Brasil, 2023d; 2023q). Isso porque o controle do expediente é apenas um “mecanismo de punição e de premiação para servidores” (Brasil, 2023d, p. 1), sem qualquer vinculação com os resultados, uma vez que a simples presença do servidor no ambiente de trabalho não assegura resultados positivos para o cidadão (Brasil, 2023d; 2023q). Essa concepção encontra-se refletida em treze unidades de significado, conforme exemplificado nos trechos:

O Programa de Gestão e desempenho é um indutor de melhoria institucional no serviço público. Com ele, os participantes deixam de ser controlados por horas e passam a atuar com foco em resultados. – Vídeo Novidades PGD (Brasil, 2023j).

Isso porque o programa tem como premissa a substituição do controle do horário de trabalho pelo controle de resultados, o que é muito mais eficaz. Ou seja, os servidores poderão continuar trabalhando da mesma forma, do mesmo local, porém, passarão a ser avaliados em função das suas contribuições e resultados, e não mais pelo cumprimento de horários de trabalho. – Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 5 (Brasil, 2023q, p.19).

A partir desse ponto de vista, a dispensa do controle de assiduidade dos servidores configura-se como uma premissa básica do programa para todas as modalidades de trabalho, pela qual prioriza-se o controle das entregas no lugar do controle do tempo (Brasil, 2023m; 2023a; 2023q). Destaca-se a introdução do conceito de distribuição do percentual de esforço, em substituição às horas de trabalho, que reforça o discurso voltado à institucionalização da transição do controle de frequência para o controle de resultados. Como afirmou Marcelo Mendes Barbosa:

Não sei se vocês perceberam, mas na IN a gente não fala diretamente horas, a gente fala de distribuição do percentual de esforço, e esta distribuição do percentual de esforço ela é em relação à carga horária (...) a gente quer

mudar um pouco a lógica aqui e pensar em percentual, porque percentual, ele define esforço, ele define prioridade e mostra isso de uma forma muito clara. E fica muito mais fácil definir prioridades entre time baseado em esforço (Brasil, 2023d).

Nesse contexto, a transição do controle da frequência para a gestão dos resultados está associada a uma maior produtividade e qualidade das entregas. Por outro lado, a abordagem tradicional de controle do tempo, pelo controle do “ponto”, é considerada arcaica, de pouco valor gerencial, por priorizar procedimentos burocráticos em vez de orientar os servidores para a geração de entregas significativas à sociedade (Brasil, 2023h). Essa mudança é apresentada como uma ruptura com a lógica centrada em procedimentos, tema que será explorado na próxima subseção.

5.1.2 Tabela de Atividades versus Plano de Entregas: da Ênfase nos Procedimentos para as Entregas que Geram Valor Público

Para além da dispensa da frequência, a transição de um modelo centrado em procedimentos para uma gestão por resultados defendida pelo programa envolve a priorização das entregas em detrimento das tarefas e atividades, concepção presente em 24 unidades de significado. Nesse contexto, o PGD 2.0 representa um avanço significativo ao substituir a tabela de atividades proposta pela IN nº 65/2020 pelo Plano de Entregas da Unidade como principal referência para a elaboração dos planos de trabalho, como se observa no trecho:

As entregas também, uma diferenciação que eu já citei aqui no começo... que gera muita confusão, é entregas versus tarefas e atividades. E aqui talvez esteja a principal diferença em relação a IN 65, a IN anterior do Programa de Gestão, que era focada em atividades, né? Cada órgão tinha que desenhar a tabela de atividades... era processual, meio, e não focava no resultado. Aqui já é o contrário, a gente quer saber o que está sendo produzido, e as tarefas e atividades são executadas para gerar entregas. - Marcelo Mendes Barbosa (Brasil, 2023d).

A tabela de atividades constituía o cerne do PGD 1.0, consistindo em um conjunto pré-estabelecido de atividades com tempos de execução definidos. O parágrafo 2º do Art. 26 da IN nº 65/2020 dispunha que a tabela de atividades deveria incluir, entre outros elementos, a faixa de complexidade das atividades, os parâmetros para a definição dessa complexidade, os tempos de execução das atividades e o ganho percentual de produtividade em teletrabalho. A tabela de atividades é criticada por ser um sistema complexo que exigia dedicação excessiva para sua elaboração e monitoramento. Além disso, enfatizava a diferença entre o tempo de execução em

regime presencial e em teletrabalho, prática que posteriormente passou a ser desencorajada²¹ (Brasil, 2020; 2024j; 2023i).

O plano de entregas, por sua vez, é visto como um planejamento mínimo essencial. A capacidade de uma unidade ou equipe de elaborá-lo e cumpri-lo é considerada fundamental para sua operação. Esse novo enfoque exige uma definição clara das entregas, entendidas como produtos e serviços tangíveis e mensuráveis, gerados pela equipe de trabalho, como se observa nos trechos:

Outro conceito crucial, talvez o conceito mais importante do Programa de Gestão é o conceito do que são entregas. Para quem for implementar o Programa de Gestão, talvez o desafio inicial, talvez não, com certeza o desafio inicial maior vai ser na definição de entregas. O que são as entregas do time. Porque geralmente não se tem a cultura de forçar no fim ou no destinatário, no que está sendo produzido, no resultado. Foca-se muito no processo, né? No que eu estou fazendo no dia a dia né? Estou enviando um e-mail, participando da reunião, escrevendo a nota técnica e como isso absorve muito tempo das pessoas, elas acabam achando que o trabalho delas é para isso. Mas na verdade não é para isso, o trabalho delas é para gerar entregas.

(...) toda entrega tem que ter um resultado tangível, ou seja, uma vez que ela foi construída, você tem que perceber de forma muito clara a entrega, né? (...) mensurá-la. – Marcelo Mendes Barbosa (Brasil, 2023d).

Quer promover a cultura orientada para resultados? Com o PGD o resultado do trabalho da equipe passa a ser enxergado como as entregas em si, não apenas como um esforço dedicado para a execução delas. – Vídeo O PGD Resolve (Brasil, 2023k).

Requisitos de uma entrega. Identificar o que se qualifica como uma entrega pode às vezes ser uma tarefa desafiadora, especialmente em projetos ou processos complexos. Aqui estão algumas diretrizes para ajudar a distinguir entregas de outros elementos de um projeto ou processo: Resultado tangível. Uma entrega é um resultado tangível. Se o resultado não é evidente e não pode ser observado ou medido de alguma forma, pode não ser uma entrega. Por exemplo, "realizar uma reunião" é uma tarefa, não uma entrega, enquanto um "acordo" resultante dessa reunião (ou de várias rodadas de reuniões) poderia ser uma entrega. – Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 3 (Brasil, 2023o, p. 39 e 40).

Além da definição clara das entregas, destaca-se a necessidade de identificar seus aspectos essenciais como propósito, quantidade, prazos, solicitantes e destinatários finais. Essa prática visa eliminar atividades sem valor, contribuindo para a melhoria da gestão pública, como ilustram os seguintes trechos:

[A entrega] tem que ser demandada ou requerida, não tem entrega autocriada. Se existem pessoas trabalhando numa entrega, é porque alguém

21 Ressalta-se, contudo, que o inciso IV, do Art. 4º do Decreto nº 11.072/2022 mantém essa possibilidade.

demandou. A gente está sempre fazendo alguma coisa baseado na demanda e de preferência, uma demanda que atenda aos objetivos da sociedade, né? (...) uma unidade de execução ou um time que não consegue fazer o plano de entregas ou que não consegue encontrar entregas, eu costumo provocar que pode fechar as portas, não é? Porque é o mínimo você saber, porque você faz, quanto se faz, quando vai ser entregue, quem pediu, para quem vai ser entregue ou quem será o beneficiário dessa entrega. - Marcelo Mendes Barbosa (Brasil, 2023d).

Então... o que que a gente imagina? Que cada entrega tem um demandante e um destinatário. Ou seja, eu fiz isso para quem? A ideia é que com isso, a gente consiga capturar aquilo que a gente faz e ninguém usa. (...) Esse aspecto... desse deslocamento, a gente acha que é fundamental para trazer mais concretude, para a gente ter um instrumento que de fato faça essa melhoria da gestão. - Roberto Pojo (Brasil, 2024j).

Sob essa nova perspectiva, cada chefe elabora os planos de trabalho dos participantes com base nas entregas previstas da unidade, garantindo que a contribuição dos servidores esteja diretamente alinhada aos resultados esperados (Brasil, 2024b; 2023d; 2023i; 2024j; 2023o; 2023p). Ao mesmo tempo, ao afastar a tabela de atividades com seus componentes fixos, objetiva-se que os planos reflitam a realidade das unidades de forma mais flexível e estratégica (Brasil, 2023i; 2023d).

Nesse contexto, a análise discursiva revela que a abordagem proposta visa promover uma cultura orientada para resultados, com a intenção de que os esforços da administração pública possam resultar em benefícios concretos para os cidadãos. Essa concepção encontra-se refletida em treze unidades de significado identificadas no corpus analisado, conforme exemplificado nos trechos a seguir:

É óbvio que se trata de uma aposta, de uma inovação no âmbito da gestão, que visa aprofundar o processo de transformação positiva do estado rumo a uma capacidade maior da administração pública em entregar bens e serviços à população (Brasil, 2023i).

Por mais complexa que possa parecer, a implementação do PGD é um processo relativamente simples, mas que demanda uma mudança de cultura. Esse esforço será compensado pela melhoria nas condições de gestão e no aumento na capacidade de entrega das unidades.” - Marcelo Mendes Barbosa (Brasil, 2023d).

O serviço público, numa perspectiva mais ampla, terá como destinatário final das entregas sempre será a sociedade. – Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 3 (Brasil, 2023o, p.47).

O PGD, nesse sentido, é descrito como um instrumento voltado a ampliar a capacidade estatal de fornecer bens e serviços de qualidade à sociedade. Segundo essa perspectiva, o foco nas entregas transcende a eficiência interna, pretendendo responder diretamente às necessidades

e objetivos da sociedade. Em essência, gerar resultados significa atender às demandas específicas da sociedade, fornecendo bens e serviços de qualidade.

Dessa forma, o PGD 2.0 substitui a tabela de atividades pelo plano de entregas, sendo apresentado como um avanço na transição de uma lógica processual para uma abordagem orientada por resultados, com vistas à geração de valor público. Na próxima subseção, será discutido como esse novo enfoque abandona práticas gerenciais centradas no microgerenciamento e na mensuração da produtividade individual, priorizando a contribuição estratégica das equipes para o desempenho institucional.

5.1.3 Microgerenciamento e Controle da Produtividade Individual Versus Uma Abordagem Estratégica Centrada no Desempenho Institucional

O discurso oficial sugere que a transição de uma lógica processual para uma abordagem orientada por resultados focada nas entregas implica em um desestímulo ao microgerenciamento, privilegiando uma abordagem estratégica voltada para a cadeia de valor. Dessa forma, o PGD é apresentado como um instrumento capaz de promover o alinhamento entre o planejamento institucional e os esforços individuais dos participantes, por meio dos planos de entregas. Essa concepção é evidenciada em 23 unidades de significado, conforme exemplificado nos trechos a seguir:

Se um chefe quiser ser micro, entrar com microgerencialismo, ele conseguirá dentro do Programa de Gestão novo, apesar de não ser recomendável porque o custo de gestão é maior do que o benefício. – Marcelo Mendes Barbosa (Brasil, 2024b).

Esse é um outro ponto que eu acho fantástico do PGD... o Marcelo, inclusive passou a respeito disso, né? Você não precisa ter um planejamento estratégico, mas... o PG, vocês vão ver que vão convidar a gente a ter um planejamento. E aí, de repente, a gente já está fazendo as conexões entre o estratégico, o tático, e o operacional, para que as pessoas tenham uma visão mais global, inclusive para que a gente consiga que as nossas equipes se envolvam... como um todo - Cristina Portela, coordenadora-geral de Gestão Estratégica da Seges/MGI (Brasil, 2024g).

O ideal é que cada entrega seja cuidadosamente vinculada a um projeto, objetivo ou meta mais ampla, levando à coesão com a visão estratégica. A capacidade de identificar e definir precisamente essas entregas pode melhorar significativamente as fases de planejamento e execução, levando a maior eficiência e melhores resultados. – Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 3 (Brasil, 2023o, p.9).

Nesse contexto, a elaboração do plano de entregas é incentivada a ser posicionada dentro de uma perspectiva mais ampla, podendo tanto derivar do planejamento estratégico quanto servir como base para sua formulação (Brasil, [2023]). De acordo com o Art. 24 da IN nº 24/2023, cabe às chefias garantir que cada entrega esteja vinculada a um projeto ou meta maior do planejamento institucional (Brasil, 2023a; 2023d; 2023o). Adicionalmente, o ciclo do PGD estabelece um processo contínuo de planejamento, execução e replanejamento, o que facilita a gestão orientada por resultados no cotidiano, garantindo que as metas táticas e operacionais estejam alinhadas à visão estratégica do órgão (Brasil, 2023d). Essas práticas são apresentadas como formas de fomentar uma cultura de planejamento dentro da organização, visando sustentar e reforçar a estratégia institucional (Brasil, 2023i; 2024c). Nas palavras de Pojo:

Acho que a principal novidade que vocês vão perceber na IN é o plano de entregas das unidades (...) essa é uma mudança assim, central no conceito do Programa de Gestão. E para nós a gente entende como um advento assim de... um ganho muito grande (...). Um plano de entregas a gente percebe, né, que vai estimular uma vinculação com a estratégia do órgão, com o planejamento estratégico do órgão, com uma visão mais geral (Brasil, 2023i).

Dessa maneira, o PGD é percebido e promovido como um instrumento com potencial para a efetivação do planejamento estratégico, como ilustrado nos seguintes fragmentos:

(...) e aqui que faz a conexão entre planos de entregas e o planejamento estratégico do órgão, quando você começa a fazer essas *tags* de: essa entrega está vinculada a qual objetivo (...) você consegue realmente trabalhar o tático, ligado ao institucional, e descer até o nível micro, super operacional, do nível individual. Eu, eu costumo dizer que o Programa de Gestão, essa nova versão do Programa de Gestão, ela tem um potencial para, pela primeira vez, tirar os planos, os planejamentos estratégicos da gaveta. Porque é muito comum, quem já trabalhou com isso sabe, que às vezes tem um momento de empolgação muito grande quando se elabora o plano, o planejamento estratégico. Mas o processo de seguir, de executar o planejamento estratégico é muito mais complexo, e geralmente as pessoas acabam se perdendo no meio do caminho, não executando (...). – Marcelo Mendes Barbosa (Brasil, 2023d).

É principalmente, corrigir o rumo. É, então, repriorizar... agora, com o PGD a gente consegue... identificar... nas instituições que usarem, né, a cadeia de valor e o planejamento e desalinhamentos. Às vezes vocês têm entregas que não estão vinculadas a objetivos, ou você tem objetivos lá que estão de não ser nenhuma entrega associada, né? (...) É uma gestão, é meio batido falar isso, que é uma gestão baseada, né, em evidência, mas é a primeira vez que eu vejo essa ligação desse nível macro, né, com esse nível de planejamento mais macro (...) que se vê nos objetivos da instituição, que se vê nas diretrizes, né... o seu trabalho nas entregas da sua unidade de execução. – Rogério Farias, membro da equipe de Coordenação Geral do PGD (Brasil, 2024c).

Ao mesmo tempo, o enfoque nas entregas e o desestímulo ao microgerenciamento, implica em redirecionar o foco da produtividade individual para os planos de entregas. Nesse contexto, o desempenho individual é visto como um dos elementos essenciais para viabilizar o desempenho organizacional. Contudo, considera-se que o foco na produtividade individual pode gerar distorções e ineficiências. Nesse sentido, o novo PGD se distingue radicalmente do modelo anterior ao retirar o desempenho individual do centro do modelo e colocar as entregas, como se observa na fala de Roberto Pojo:

Observando, né, durante toda a implantação do que a gente chama de PGD 1.0, a equipe foi identificando os pontos que cabia melhoria ou, em alguns casos, uma mudança radical. E essa mudança radical para o que a gente chama hoje de PGD 2.0, a gente desloca o centro do modelo, do plano individual, do plano de trabalho, do indivíduo, para o plano de entregas (Brasil, 2024j).

Conforme Pojo, o PGD 1.0 era centrado nos planos de trabalho individuais, de forma descoordenada, priorizando a medição e o monitoramento da produtividade de cada servidor (Brasil, 2024j). Essa abordagem refletia o "fetiche" na administração pública pela mensuração do desempenho individual, sem garantir que tais esforços resultassem em melhorias nas entregas da administração pública, como se observa nos fragmentos a seguir:

(...) tem dois conceitos que são fundamentais e que diferenciam bastante o novo Programa de Gestão do Programa de Gestão antigo, e o primeiro deles é que a gente deixa de focar no indivíduo. O programa anterior tinha um, né, não uma falha, a gente acabou identificando que ele levava a uma distorção, porque todos os participantes, né, servidores, subordinados, tinham planos de trabalho, mas não havia uma coordenação entre eles, nenhuma visualização de que cada um está fazendo, né, era um monte de planos de trabalhos descoordenados, [sem?] objetivo, e você não conseguia ter uma visão de unidade. - Marcelo Mendes Barbosa (Brasil, 2024b)

O centro do programa [do PGD 1.0] era o plano de trabalho. Por quê? Porque eu preciso olhar o que o servidor faz, eu preciso medir o que o servidor faz, em alguns casos, né, eu preciso saber qual a produtividade individual do servidor. E aí, quem já escutou alguma fala minha sabe que essa questão da produtividade individual, ela é uma espécie de fetiche na administração pública, mas eu não acredito que ela tenha que ser o eixo, central do nosso modelo de gestão. Eh, fizemos, né, importamos a lógica do modelo mais desenvolvido da Administração que na época era o da CGU, com uma tabela prévia de atividades, tudo olhando para o servidor. O que eu costumo dizer, esse modelo fazia com que você, eh, trabalhasse a partir da lógica de monitoramento do esforço individual. E aí eu faço aquela brincadeira, né? O que a gente fez foi pegar uma rodinha, pegar um hamster e colocar na rodinha e ficar olhando essa rodinha do hamster rodando. Se, esse esforço todo que a gente estava monitorando estava produzindo de fato, o que era importante, se a gente estava conseguindo melhorar as entregas da Administração pública, o modelo não mostrava isso de forma direta. - Roberto Pojo (Brasil, 2024j).

(...) o modelo anterior a gente olhou, né? Ainda muito (...) o que valia era medir o desempenho, o esforço individual dos servidores. Então estava muito ligado nisso, muito ligado ainda nessa carga do teletrabalho, que o teletrabalho era uma vantagem... do servidor e por conta disso, ele tinha que devolver uma produtividade adicional pelo benefício do teletrabalho. E a gente tentando empurrar isso tudo para fora, porque não faz o menor sentido... produtividade é uma coisa complexa de se medir. - Roberto Pojo (Brasil, 2024n).

Além disso, Pojo argumenta que avaliações de desempenho são complexas e custosas, e nem sempre oferecem o retorno adequado, mesmo na iniciativa privada, como exemplificado no caso da Deloitte, que constatou gastar milhões de horas em processos de avaliação sem resultados proporcionais. Dessa forma, a avaliação de desempenho, embora essencial precisa ser pensada e adaptada às necessidades organizacionais (Brasil, 2024j).

De acordo com Pojo, no PGD 1.0, as avaliações eram realizadas com notas de 0 a 10 e, mesmo sem vinculação direta as remunerações, gerou um cenário no qual a maioria das notas atribuídas era extremamente alta, com uma média de 9,38 e dispersão mínima, impossibilitando o uso do instrumento como ferramenta de gestão. Essa experiência evidenciou a necessidade de reformular o modelo de avaliação para torná-lo mais funcional e alinhado aos objetivos do programa (Brasil, 2024j).

Pojo afirma que o novo modelo de avaliação estruturado em cinco níveis, resultou em uma redistribuição mais realista dos resultados. Cerca de 80% das avaliações passaram a ser classificadas como "atende às expectativas", enquanto os extremos – "supera" ou "excelente" e "abaixo das expectativas" – foram utilizados para identificar tanto exemplos positivos para os demais quanto áreas que demandam ações gerenciais específicas. Ele destaca a prática adotada pela Anac como modelo a ser adotado, que promoveu a ideia de que "atende às expectativas" deve ser entendido como o equivalente ao antigo "10", uma vez que reflete o comportamento esperado, reservando os extremos para situações excepcionais (Brasil, 2024j).

Nesse contexto, o PGD 2.0 é apresentado como resposta ao problema da priorização do monitoramento do esforço individual dos servidores, promovendo a gestão estratégica das equipes e a avaliação dos resultados de maneira mais objetiva, centrada no plano de entregas. Dessa forma, o processo de avaliação se concentra na efetividade e relevância das entregas, em vez de focar na produtividade individual dos servidores, o que poderia comprometer o avanço no aprimoramento institucional. Essas práticas visam estimular uma cultura que abandona o microgerenciamento e prioriza a entrega de produtos e serviços pela administração pública, de

forma alinhada ao interesse coletivo e social (Brasil, 2023c; 2023d; 2023i; 2023m; 2023p; 2024b).

O PGD 2.0, portanto, tem como um de seus objetivos o aprimoramento do desempenho institucional, das equipes e dos indivíduos, conforme delineado no inciso VIII do Art. 2º da IN 24/2023 (Brasil, 2023a). Esse objetivo é destacado na análise textual discursiva e está presente em quatorze unidades de significado.

Nesse desenho, os participantes são gerenciados com base em seu desempenho e não nas horas trabalhadas, e seu desempenho é avaliado de acordo com a contribuição global para as entregas efetivas de sua unidade. Esse método de avaliação se distancia do microgerenciamento e da simples contabilização do esforço dedicado a tarefas (Brasil, 2023d; 2023m). Destaca-se, no entanto, que a avaliação dos planos de trabalho não deve ser confundida com a avaliação de desempenho tradicional dos servidores públicos federais, regulamentada em atos específicos (Brasil, 2023p).

A análise textual discursiva revela, ainda, que o deslocamento do programa do plano individual para as entregas reflete a concepção de que o desempenho organizacional é resultado da interação entre diferentes fatores e não um reflexo exclusivo da produtividade individual. Nessa perspectiva, José Celso Cardoso afirma que a melhoria do desempenho organizacional resulta da combinação de pessoas preparadas e engajadas, estruturas bem desenhadas e processos de trabalho eficientes. Ele ressalta que esses elementos integrados, refletidos no desenho da IN 24/2023, possibilitam um aumento na capacidade de entrega das unidades, conduzindo a uma administração pública orientada para resultados, centrada na melhoria da vida dos cidadãos (Brasil, 2023i).

Essa perspectiva dinâmica e plural do desempenho institucional também está refletida na IN nº 24/2023. Conforme descrito no Art. 1º, o PGD é um “programa indutor de melhoria de desempenho institucional no serviço público, com foco na vinculação entre o trabalho dos participantes, as entregas das unidades e as estratégias organizacionais” (Brasil, 2023a, p.1). Nesse contexto, a combinação do esforço dos participantes, com entregas bem definidas e alinhadas às estratégias organizacionais, é apresentada como um mecanismo capaz de fortalecer a capacidade da administração pública de fornecer resultados tangíveis e de qualidade, centrados nas necessidades dos cidadãos (Brasil, 2023d; 2023i).

Em síntese, o PGD 2.0 é descrito como um modelo de gestão por resultados que articula uma mudança no modo de operação da gestão pública, ao deslocar o foco do cumprimento de procedimentos burocráticos para a ênfase no desempenho institucional. Essa transformação

propõe a substituição do controle da presencialidade por uma abordagem orientada a resultados, com o objetivo de entregar bens e serviços de qualidade à sociedade. Além disso, o discurso defende a ruptura com o microgerenciamento e a ênfase na mensuração da produtividade individual, em favor de uma abordagem estratégica e plural do desempenho institucional.

A mudança proposta de deslocar o foco da presencialidade e dos procedimentos burocráticos para as entregas pode representar um avanço significativo na gestão pública. No entanto, a ênfase na gestão por resultados traz implicações diversas. Além do risco de sobrecarga dos servidores, discutido no capítulo três, existe o risco de se negligenciar outros fatores essenciais, como a colaboração entre unidades administrativas e as interações políticas que influenciam a eficácia do serviço público. Ademais, existe o risco de se reduzir o desempenho das instituições públicas a métricas de produtividade dos servidores, simplificando a complexa realidade que envolve o desempenho institucional, o que pode afetar diretamente a forma como os servidores são responsabilizados²².

Nesse cenário, a análise sugere que o PGD 2.0, ao introduzir uma perspectiva plural do desempenho, pode oferecer uma abordagem mais equilibrada da responsabilidade atribuída aos servidores, como discutido anteriormente²³. Ao mesmo tempo, ao enfatizar a gestão estratégica e a coletividade, o programa orienta o uso das informações geradas como insumo para repensar os rumos da administração pública e estimular a colaboração na busca pela melhoria contínua, ao invés de utilizá-las para microgerenciar a produtividade individual dos servidores.

O PGD 2.0 também trouxe novas perspectivas sobre o lugar do teletrabalho. Na próxima seção, será analisado como o teletrabalho, antes visto como o foco principal do programa, foi reposicionado como uma ferramenta complementar na busca por resultados mais efetivos na administração pública.

5.2 O Lugar do Teletrabalho no PGD

Conforme discutido na seção anterior, o PGD surge como uma solução para a implementação do teletrabalho na administração pública federal, oferecendo uma alternativa ao

22 Esse risco se torna ainda mais relevante ao considerar o estigma já atribuído aos servidores públicos. Conforme apontam Elvira e Bezerra (2023), a literatura revela um viés inconsciente e injustificado de atribuir-lhes uma baixa produtividade e de encarar o setor público como ineficiente. Isso contribui para que a gestão de desempenho dos servidores seja um tema recorrente nas reformas administrativas, como exemplificado pela Proposta de Emenda da Constituição (PEC) nº 32/2020, apresentada ao Congresso em setembro de 2020, mas não aprovada.

23 Consulte a seção 4.2 A Trajetória de Institucionalização do PGD 2.0 no capítulo quatro.

controle de frequência, com ênfase na flexibilidade organizacional. No entanto, o significado atribuído ao programa tem sido reconfigurado por meio de um processo discursivo, consolidando-o como um modelo de gestão por resultados. Nesse contexto, o teletrabalho passa a ocupar um papel secundário, sendo apresentado no discurso como uma das várias ferramentas disponíveis para apoiar a consecução de resultados efetivos. Jackson de Toni, avaliador do programa, reforça essa perspectiva ao afirmar que "o programa tem 10 diretrizes estratégicas [...] e, eventualmente, funcionará sem teletrabalho" (Brasil, 2024n).

Enquanto instrumento capaz de potencializar a capacidade de gerar resultados pelo Estado, o teletrabalho é visto como vantajoso tanto para a administração quanto para os servidores e para a sociedade. Essas vantagens, destacadas em dezenove unidades de significado, decorrem principalmente da melhora da qualidade de vida; da contribuição para a saúde dos servidores; da gestão do quadro funcional; da sustentabilidade ambiental; e da otimização de recursos com a possibilidade de economia.

A otimização de recursos com a possibilidade de economia presente em três unidades de significado está associada a redução de gastos com energia elétrica, água, aluguel, telefone, material de expediente e contratos terceirizados, além de possibilitar a diminuição de espaços físicos e estações de trabalho. Dessa forma, incentiva-se a consideração da implementação do teletrabalho, seja parcial ou integral, uma vez que possibilita o direcionamento de recursos para ações finalísticas do órgão, como se observa na fala de Thaís Barral, participante da Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho (CGPGD), no ciclo de webinários “PGD: Mitos e Práticas”:

Possibilidade de redução de custo. Eu consigo reduzir estações de trabalho, se oferecer o teletrabalho, eu consigo reduzir estações, eu consigo, é, cancelar, romper contratos de aluguéis de imóveis, eu consigo fazer essa redução de custo. Então, isso é um aspecto que precisa ser avaliado nessas definições das modalidades (Brasil, 2024k).

A contribuição para a gestão do quadro funcional está associada à atração e retenção de talentos, destacada em três unidades de significado. Já a melhora da qualidade de vida, também presente em três unidades de significado, está vinculada à possibilidade de conciliação entre trabalho e vida pessoal. A contribuição para a saúde dos servidores é relacionada à redução de afastamentos por licença de saúde e ao suporte para amamentação, promovendo a saúde das mulheres lactantes. Por fim, a contribuição para a sustentabilidade ambiental é atribuída à redução de deslocamentos e congestionamentos. Essa ideia está exemplificada nos trechos a

seguir, que reforçam como o discurso oficial conecta o teletrabalho a benefícios individuais e coletivos:

Quer atrair e manter talentos? O teletrabalho permite uma melhor adaptação entre vida pessoal e atividades profissionais. Com isso, as instituições tornam-se mais atraentes, reduzem pedidos de exoneração, licenças e transferências e podem recrutar servidores em qualquer região do país.

(...) Quer promover a qualidade de vida dos participantes. O PGD possibilita a melhoria da qualidade de vida no trabalho, permitindo a criação de um ambiente que promove a produtividade, o engajamento e o equilíbrio entre o trabalho e vida pessoal. Para tudo isso, o PGD resolve.

(...) Quer contribuir para a saúde das mulheres lactantes da sua equipe? Quando as atividades são realizadas em teletrabalho, o PGD facilita a amamentação, contribuindo de várias maneiras para a saúde das mães e dos bebês. Por exemplo, a amamentação reduz a incidência do câncer de mama.

(...) Quer colaborar com o meio ambiente e com a mobilidade urbana? Com o teletrabalho, a diminuição do tempo em deslocamentos, impactando positivamente na redução de congestionamento e na poluição. – Vídeo O PGD Resolve (Brasil, 2023k).

Diante das vantagens destacadas com a implementação de arranjos de trabalho mais flexíveis, Marília Resende, integrante do La-BORA!gov, laboratório de gestão inovadora que integra o Departamento de Inovação Governamental da Seges/MGI, em uma palestra sobre o equilíbrio entre produtividade e bem-estar no ciclo de webinários “PGD: Mitos e Práticas”, ressalta a necessidade de repensar as práticas organizacionais, destacando a importância da saúde mental e do bem-estar dos servidores, o que pode ser melhorada com a adoção de novos modelos de trabalho mais flexíveis (Brasil, 2024d).

Resende destaca que pesquisas recentes demonstram que bem-estar e desempenho em equilíbrio geram um aumento de produtividade e atratividade para as organizações. Ela enfatiza que a mudança proposta pelo PGD exige estratégias de gestão que considerem a autonomia e a flexibilidade na promoção da saúde mental, sentido no trabalho e equilíbrio entre vida pessoal e profissional, como exemplificado no trecho:

Então, gente. Lembrando que o PGD é justamente uma mudança de paradigma, de repensar essa lógica de controle e punição, né, de você vai lá, cumpre tantas horas na sua cadeirinha sentado, para uma lógica de entrega e resultados. E para isso, a gente tem que favorecer o quê? Autonomia e flexibilidade, em um contexto que promova e mantenha bem-estar e saúde mental dos servidores e servidoras tá (...) por isso que a gente precisa pensar, nessas estratégias de gestão (Brasil, 2024d).

Contudo, Resende destaca que apesar de suas vantagens, a implementação do teletrabalho apresenta desafios significativos. Nesse sentido ela argumenta que a saúde mental

depende de ações conjuntas de servidores e chefias a fim de mitigar o desafio cultural do estar "sempre conectado", estabelecendo limites saudáveis (Brasil, 2024d).

Os desafios do teletrabalho e o papel da chefia também é discutido por Pojo, Kleiman e Legentil, no ciclo de webinários “PGD: Mitos e Práticas”, especialmente no que diz respeito ao papel da chefia. Kleiman, na palestra Formando equipes em PGD, ressalta que é necessária a adoção de estratégias de liderança intencionais para fomentar a integração das equipes, especialmente nessa modalidade de trabalho, como destacado no fragmento:

E, por fim [o teletrabalho], distancia os colegas? Bom, isso a gente sabe que é uma discussão longa. É, existe sim, é casos, né, de pessoas que por causa do teletrabalho se sentiram distanciadas. Tem gente que preferiu o trabalho presencial, tem gente que gosta do trabalho híbrido, mas a gente sabe que não há evidência, hoje comprovado de que a modalidade de trabalho tenha necessariamente um impacto na performance de uma equipe, isso vai depender do quê? De como a equipe é estruturada. Tem equipe que é bem estruturada e no trabalho remoto vai funcionar muito bem. Tem equipes que não são estruturadas com trabalho remoto, que talvez não funcionem bem. Então o que a gente está ressaltando aqui é exatamente o elemento equipe bem estruturada, equipe em funcionamento, equipe funcional, que nos ajuda a ter uma boa prática nisso (Brasil, 2024f).

Legentil, na palestra intitulada “Gestão do trabalho flexível no PGD”, no ciclo de webinários, aborda a complexidade inerente à implementação dessa modalidade de trabalho no âmbito do PGD. Inicialmente observa que o interesse nessa modalidade de trabalho não é homogêneo entre os servidores públicos. Depoimentos coletados indicam que as motivações variam significativamente, desde a redução do tempo gasto em deslocamentos diários até a necessidade de conciliar responsabilidades familiares ou evitar interrupções no ambiente de trabalho. Segundo ela, essa diversidade reforça a importância da chefia adotar abordagens personalizadas na gestão de equipes híbridas, de forma a atender às diferentes demandas sem comprometer os objetivos institucionais (Brasil, 2024h).

Além disso, Legentil destaca que a ausência de acolhimento adequado para aqueles que operam predominantemente em regime remoto pode gerar distanciamento e impactar negativamente a coesão do grupo. Dessa forma, diferentes modalidades de trabalho flexível apresentam implicações específicas para a gestão. Por outro lado, práticas como feedback contínuo, organização de encontros coletivos e o estabelecimento de sistemas têm se mostrado instrumentos eficazes em todas as modalidades de trabalho, sendo particularmente efetivas na mitigação dos desafios do teletrabalho (Brasil, 2024h).

Nesse contexto, Legentil enfatiza que, no âmbito do PGD, independentemente da modalidade adotada, a orientação para resultados se estabelece como um princípio central. Essa mudança, segundo ela, demanda um direcionamento das práticas gerenciais para a promoção de comportamentos colaborativos e do uso de ferramentas que otimizem a comunicação e a produtividade. Contudo, ela destaca que a produtividade não deve ser reduzida a uma visão mecanicista, atribuindo à chefia o papel de oferecer suporte e cultivar empatia, valorizando o bem-estar dos colaboradores e reconhecendo o indivíduo como um ser integral, como ilustrado em sua fala:

Nós somos um só, então da mesma forma que a nossa satisfação, a nossa realização no trabalho impacta na nossa relação com os nossos familiares, com os nossos filhos, o contrário também acontece. (...) Nós não estamos numa linha de produção, não se enganem, produtividade é importante, mas a gente não se resume a isso (Brasil, 2024h).

Roberto Pojo, no seminário Janela de Avaliação, também enfatiza o papel da chefia afirmando ser o maior desafio do teletrabalho, especialmente no modelo de teletrabalho híbrido, que exige administração do mundo virtual e presencial, intensificando o papel da chefia. Assim, considera que o treinamento da chefia é essencial para o sucesso do modelo (Brasil, 2024n).

Nessa complexa conjuntura do teletrabalho, observa-se, na análise discursiva, uma pressão sobre essa prática, evidenciada nas falas de Rogério Farias e Juliana Legentil, membros da equipe de Coordenação Geral do PGD:

Porque vocês não têm ideia... como o Pojo (...) é constantemente pressionado, a equipe toda do MGI é pressionada, né... com relação a isso, né. São demandas de várias instituições: Casa Civil, TCU, Presidência, mais que justas essas demandas, né? Perguntam, por que não 10%? Por que não 50% de teletrabalho? Por que ter teletrabalho? ... Por que liberar as pessoas do ponto, né, do controle de frequência, né? – Rogério Farias (Brasil, 2024c).

Porque o mundo está olhando pra gente, né? Quando a gente amplia a flexibilidade do trabalho, qualquer deslize, infelizmente, é utilizado por algumas pessoas para dizer, tá vendo só, como se no presencial, pré PGD, nada estivesse acontecendo, tá – Juliana Legentil (Brasil, 2024h).

Essas falas refletem um contexto de resistência e a necessidade de precaução no processo de implementação do teletrabalho, evidenciando que o discurso da equipe gestora do programa enfatiza a importância de equilibrar demandas institucionais, questões culturais e a opinião pública enquanto busca promover as mudanças pretendidas pelo PGD. Nesse sentido, argumenta-se que a decisão sobre a modalidade de trabalho deve ser tomada com base em

critérios objetivos que priorizem resultados efetivos, prática que o programa procura consolidar. Esse posicionamento é ilustrado nos seguintes trechos:

(...) uma discussão que a gente tem feito... tentando também conversar com o setor privado... trabalho presencial ou teletrabalho... tem que ser uma decisão gerencial neutra. No seguinte sentido... ter uma organização de gestão tal que tanto faz do ponto de vista da execução se a pessoa está presente, se a pessoa está híbrida ou se a pessoa está em teletrabalho, ressalvado, claro, as atividades que a presença é obrigatória. Quando você vai conversar no mundo privado e toda vez que eu converso, eu pergunto, como é que está a questão do teletrabalho? Ah, não sei o que.. é híbrido, dois dias da semana. Por que dois dias da semana? Alguns respondem com muita seriedade que não tem a menor ideia. Números mágicos. Eh, outros dizem porque eu quero. (...) É, então isso é totalmente mal resolvido. Quanto é o equilíbrio?... Quanto não? Não tem uma regra, não tem uma mágica, não tem nada. O gestor tem que entender o quanto ele precisa. (...) normalmente essa avaliação é só eu quero. Eu não sei o que, mas a gente vai ter que construir um processo aqui, para que chegue nesse ponto. – Roberto Pojo (Brasil, 2024n).

O que que a gente quer com a modalidade, qual o nosso foco aqui com relação a modalidade? É esclarecer que não existe limite, ou obrigatoriedade para determinada modalidade. Então, respondendo a pergunta: existe limite ou obrigatoriedade para determinada modalidade na legislação vigente? Não, não existe. É flexível, cada órgão, entidade e cada ou cada unidade instituidora vai fazer a sua composição de percentuais relativos a cada modalidade. Mas aqui a gente trouxe aspectos, e aqui a gente não está é fazendo apologia nem ao teletrabalho, nem a modalidade presencial, a gente trouxe aspectos que é para orientar os órgãos e entidades, orientar vocês na reflexão do estabelecimento dessas modalidades, dos percentuais para cada modalidade. Como que a gente vai avaliar o quanto de teletrabalho que eu ofereço, o quanto de presencial ofereço, se eu posso oferecer teletrabalho, ou não. Então a gente trouxe aqui só um norteador pra vocês. – Thaís Barral (Brasil, 2024k).

Nesse contexto, a análise textual discursiva revela uma preocupação recorrente no discurso oficial: evitar que o teletrabalho seja percebido ou implementado como uma prática irrestrita. Para mitigar essa possibilidade, o discurso enfatiza a necessidade de atender a requisitos claros, como a análise da natureza das atividades, as entregas de cada unidade e a acessibilidade dos participantes durante o expediente. Esses critérios são reforçados como elementos centrais para alinhar o teletrabalho à lógica de gestão por resultados.

Essa ideia está refletida em dezessete unidades de significado, que reiteram o caráter instrumental e condicional do teletrabalho como se observa nos trechos:

A escolha das modalidades envolve muitos fatores que precisam ser avaliados pela chefia da unidade de execução. A IN nº 24/2023 estabelece (...) premissas a serem observadas nessa escolha (...) – Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 5 (Brasil, 2023q, p.7).

(...) Ah, mas agora não... não posso sair do meu órgão e ir direto pra teletrabalho no outro? Não, não pode. Por quê? Porque o teletrabalho não é um fim em si mesmo. – Roberto Pojo (Brasil, 2023i).

(...) É necessário avaliar se há compatibilidade entre a natureza do trabalho a ser realizado, a modalidade a ser executada e as competências do candidato. – Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 2 (Brasil, 2023n, p.5).

Em síntese, o discurso oficial do programa argumenta que, embora o teletrabalho seja reconhecido como vantajoso, sua implementação deve ser regulamentada com cautela, seguindo critérios objetivos que maximizem os resultados do programa. Esses critérios foram detalhados no capítulo anterior ²⁴. Nesse contexto, o teletrabalho, que antes era visto como o foco principal do programa, é agora reposicionado como uma ferramenta complementar, entre várias outras disponíveis, para apoiar a obtenção de resultados efetivos na gestão pública.

Ao reposicionar o PGD como um modelo de gestão por resultados, o programa amplia seu escopo, permitindo que toda a gestão pública se concentre na entrega de resultados efetivos à sociedade, independentemente da modalidade de trabalho adotada. Ao mesmo tempo, a preocupação em evitar que o teletrabalho seja entendido como uma prática irrestrita reforça sua legitimidade, uma vez que sua adoção fica condicionada à garantia de benefícios concretos para a gestão pública.

Entretanto, a análise demonstra que, apesar do esforço para o reposicionamento do PGD 2.0, os objetivos do programa continuam fortemente associados aos benefícios do teletrabalho, como a melhoria da qualidade de vida, a otimização de recursos e a sustentabilidade ambiental, conforme discutido anteriormente²⁵. Nesse contexto, a modalidade permanece essencial para alcançar os resultados esperados. Assim, o desenvolvimento de diretrizes que incentivem sua adoção torna-se fundamental para a consecução dos objetivos estratégicos do programa e, consequentemente, para garantir sua efetividade.

Exploradas as ideias cognitivas que moldam o significado atribuído ao programa e orientam suas práticas, a próxima seção objetiva aprofundar as ideias normativas que legitimam essa mudança institucional. Princípios como foco nos resultados, flexibilidade, transparência, coletividade e monitoramento e avaliação são articulados para consolidar a aceitação social do PGD 2.0.

²⁴ Consulte as subseções 4.3.2 Modalidades e Regime de Execução e 4.3.3 Condições de Participação do capítulo 4.

²⁵ Consulte a subseção 4.3.1 Objetivos do capítulo 4.

5.3 Princípios Orientadores do PGD 2.0

Nas seções anteriores, a análise das ideias concentrou-se nas dimensões cognitivas que fundamentam o PGD, explorando a transformação do significado do programa: de uma solução que viabiliza o teletrabalho a um marco de uma mudança no modo de operação da gestão pública, que desloca o foco do cumprimento de procedimentos para o desempenho institucional. Esta seção busca aprofundar a análise, identificando as ideias normativas, os princípios subjacentes que orientam a prática administrativa, com o objetivo de proporcionar uma compreensão mais sólida das ideias que justificam e legitimam o programa. A análise textual discursiva evidenciou que emergem como princípios centrais do programa: o foco nos resultados, a flexibilidade, a transparência, a coletividade, e o monitoramento e avaliação.

5.3.1 Foco nos Resultados

O foco nos resultados emerge como a ideia normativa central da análise discursiva do corpus, identificada em 94 unidades de significado. Esse princípio orienta a gestão de cada unidade de trabalho a priorizar a definição e o alcance de objetivos e metas mensuráveis, com ênfase na entrega de produtos e serviços tangíveis que gerem impacto positivo no atendimento às demandas da sociedade. A inserção desse princípio na estrutura normativa do PGD o configura como um modelo no qual a legitimidade das ações é atrelada diretamente à efetividade da realização dessas entregas como se observa nos fragmentos:

Quer promover a cultura orientada para resultados? Com o PGD o resultado do trabalho da equipe passa a ser enxergado como as entregas em si, não apenas como um esforço dedicado para a execução delas. – Vídeo O PGD Resolve (Brasil, 2023k).

Se está levando mais de 20 ou às vezes mais de 30% do seu esforço para aquilo que não está ligado diretamente à entrega, tem algum problema ali. É um momento de parar, refletir e ver o que está acontecendo. – Marcelo Mendes Barbosa (Brasil, 2023d).

O serviço público, numa perspectiva mais ampla, terá como destinatário final das entregas... sempre será a sociedade. – Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 3 (Brasil, 2023°, p.47).

Eu acredito que, como servidora pública, eu estou aqui para gerar valor para a sociedade, né? – Cristina Portela (Brasil, 2024g).

Ao mesmo tempo, o foco nos resultados associado aos princípios de autonomia, flexibilidade e responsabilização, reflete a crença de que os servidores devem ser capazes de se autogerir, sem a necessidade de um controle excessivo. Dessa forma, o PGD deve ser utilizado para garantir que os servidores estão entregando o que foi pactuado, porém focado nos resultados das áreas, e a avaliação deve ser centrada na qualidade e efetividade das entregas e não na presença física ou no cumprimento de horários, como se observa nos trechos:

Havia grandes expectativas sobre como o Programa de Gestão, nessa nova fase, impactaria seus participantes. Em um mundo sem o controle de assiduidade, esperava-se deles capacidade de organização e autodisciplina, capacidade de cumprimento das atividades nos prazos acordados, capacidade de interação com a equipe, atuação tempestiva, proatividade na resolução de problemas, abertura para utilização de novas tecnologias e orientação para resultados (...). – Histórico do PGD (Brasil, 2023h, p.3).

E outro aspecto também de não trabalhar com horas aqui é que a gente quebra aquela cultura do microgencialismo de horas. (...) Naquela entrega, você assume o compromisso de fazer esse avanço ao longo do mês. E é isso que é importante, não é importante nesse caso, necessariamente, o tempo que você gastou em termos de micro gestão do tempo, mas é importante saber sobre os resultados, se você alcançou ou não o resultado que você se propôs a fazer dentro daquele mês – Marcelo Mendes Barbosa (Brasil, 2023d).

Os Ministros de Estado, os dirigentes máximos dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República e as autoridades máximas das entidades poderão autorizar a instituição do PGD para o exercício de atividades que serão avaliadas em função da efetividade e da qualidade das entregas. – Art. 3º do Decreto 11072/2022 (Brasil, 2022).

Isso resulta em uma mudança normativa significativa: o que é considerado desejável não é mais a conformidade com processos tradicionais de controle, mas sim a maximização do impacto institucional e social por meio de resultados efetivos e mensuráveis.

5.3.2 Flexibilidade

A segunda ideia normativa mais destacada na análise textual discursiva é a flexibilidade, identificada em 42 unidades de significado. Esse princípio é considerado essencial, pois permite a adaptação do PGD às necessidades específicas de cada órgão ou entidade, como evidenciado nos trechos a seguir.

O PGD tem como princípios a flexibilidade e delegação. Assim cada unidade instituidora pode criar o seu programa conforme as normas que deseja, buscando regras coerentes com seu modo de funcionamento e cultura organizacional – Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 1 (Brasil, 2023m, p.17).

(...) a gente viu depois nas palestras com a Ligia, com a Thaís, o Rogério e todo mundo que veio depois, o nível de flexibilidade que a gente tem dentro do PGD, a gente espera que tenha ficado claro, né, o PGD não é um programa fixo, rígido, com fórmula única, né, ele traz uma série de possibilidades que cada órgão, cada unidade pode adaptar a sua própria realidade. E quanto mais customizado for o PGD à realidade do órgão, provavelmente melhor ele vai ser executado. – Fernando kleiman (Brasil, 2024f).

(...) a gente parte da premissa, que está sempre no Programa de Gestão, de customização do programa, a gente quer dar autonomia, a gente parte de uma estrutura mínima, a gente não quer entrar em detalhes exatamente para que as instituições possam customizar e adequar os planejamentos. – Marcelo Mendes Barbosa (Brasil, 2023d).

Dessa forma, a flexibilidade é associada a delegação e a autonomia, empoderando os órgãos e ministérios, transferindo-lhes a responsabilidade para desenharem internamente seus programas de gestão, conforme suas especificidades e objetivos, e respeitando a cultura de cada órgão e entidade (Decreto11072 ; Brasil, 2023a; 2023i; 2023m; 2023l; 2024k). Nesse contexto, as unidades podem usar escalas próprias para avaliação e optar por sistemas de gestão que melhor se adaptem às suas necessidades. Além disso, são incentivadas a ajustar continuamente seus planos de entrega e os planos de trabalho para refletir a realidade dinâmica do ambiente (Brasil, 2023i; 2023o; 2023p).

O princípio da flexibilidade também fundamenta a prática do teletrabalho, como exemplificado nos fragmentos:

O PGD está inovando ao criar formas mais flexíveis e inteligentes de trabalhar e gerar resultados no serviço público. – Vídeo O PGD Resolve (Brasil, 2023k).

Aqui, gente, é o segundo aspecto que o PGD oferece uma grande oportunidade de flexibilidade, que não é imposto nada na norma com relação a isso, de... forma fixa, né? É com relação às modalidades. – Thaís Barral (Brasil, 2024k).

Eh, [o PGD] pode contribuir para a oferta de arranjos mais flexíveis. Eu já falei isso inclusive, na semana passada, no encontro...não é só o PGD, mas basicamente os arranjos mais flexíveis do ponto de vista formal é só por meio do PGD, então isso dá uma maior segurança jurídica para o participante, para a chefia. – Juliana Legentil (Brasil, 2024m).

Nesse contexto, o teletrabalho destaca-se como uma das principais expressões da flexibilidade defendida pelo PGD, ao permitir arranjos de trabalho adaptáveis às necessidades institucionais e individuais. Assim, a flexibilidade emerge como um princípio norteador do PGD, viabilizando sua implementação em diferentes contextos institucionais e permitindo sua adaptação às realidades específicas, o que atende aos interesses de dirigentes e gestores. Além

disso, favorece a adoção de arranjos de trabalho mais plurais, contemplando os múltiplos interesses dos servidores. Esse caráter adaptativo facilita a legitimação do programa e potencializa sua capacidade de promover mudanças significativas.

Contudo, essa flexibilidade não é ilimitada, especialmente quando se refere a prática do teletrabalho, condicionada à análise de diversos fatores e a discricionariedade da gestão, como discutido em seções anteriores²⁶. Dessa forma, embora seja apresentada como um princípio central para o sucesso do programa, essa flexibilidade também revela tensões entre a autonomia dos servidores e a discricionariedade da gestão, reforçando a posição da gestão como árbitro das condições de trabalho.

5.3.3 Transparência

Outra ideia normativa central no PGD, destacada em vinte e quatro unidades de significado na análise textual discursiva, é a transparência. Esse princípio indica a necessidade de publicidade das ações e resultados do programa, e de constante atualização dos dados, a fim de assegurar sua legitimidade. Isso porque, ao liberar os servidores do controle de assiduidade, é necessário justificar essa flexibilização com a demonstração de resultados claros e mensuráveis, como afirma Rogério Farias:

(...) vamos falar da obrigação do envio de dados. É uma, questão que já vinha da IN 65, e que se retoma, né, na IN 24, (...) porque que precisa mandar os dados para o órgão central, né? ...a primeira questão que eu gostaria de falar para vocês, é que esse envio de dados é essencial para própria legitimidade do PGD, (...) é vinculada à pergunta... Como demonstrar que o PGD funciona?

(...)

Então, assim, é essencial ter essa base [de dados atualizada] para dar legitimidade para o programa e para a transformação que ele se propõem a fazer na administração pública federal. (...) a transparência, então... nós, como o serviço público, o PGD como programa né, vinculado a administração pública...tem que... se voltar para a sociedade e falar, né, eu estou liberando as pessoas do ponto, mas em troca de que, né, o que que essas pessoas estão fazendo, o que que as unidades estão entregando, né? (Brasil, 2024c).

De acordo com o Decreto nº 11.072/2022 e a IN nº 24/2023, a transparência deve ser assegurada por meio da publicização dos atos de autorização e instituição, dos critérios técnicos de adesão e dos resultados obtidos em sítios eletrônicos oficiais dos órgãos ou entidades,

26 Consulte as subseções 4.3.2 Modalidades e Regime de Execução, 4.3.3 Condições de Participação e a subseção 4.3.4 Governança do capítulo 4.

garantindo o acesso público à informação. Além disso, essa transparência é reforçada pela exigência de comunicação ao Comitê Executivo do PGD (CPGD) sobre as publicações dos atos de autorização e instituição do programa. As unidades também são obrigadas a enviar dados sobre o PGD via API, assegurando que as informações sejam estruturadas e transparentes (Brasil, 2022; 2023a; 2023m; 2024i; 2023i; 2023r).

A transparência é reforçada também em relação ao plano de entregas e ao plano de trabalho, como exemplificado no trecho:

Assim, o plano de entregas da unidade deixa claro que as entregas são fruto de um esforço organizacional para o qual todos os membros da equipe contribuem individualmente de maneira organizada e transparente. Com o plano de entregas cada participante enxerga como o seu trabalho individual contribui para o todo e a importância de sua contribuição. – Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 3 (Brasil, 2023o, p.8).

Nesse sentido, os planos devem demonstrar com clareza as contribuições individuais e da equipe para a efetividade das entregas, bem como os critérios avaliativos que serão adotados, visando reduzir a subjetividade do processo (Brasil, 2023a; 2023o; 2023p). O uso de sistemas informatizados também é incentivado por facilitar a transparência dos planos. A ideia é que, por meio desses sistemas, as chefias possam gerenciar e planejar a distribuição de tarefas, acompanhar o andamento dos trabalhos e registrar as entregas de maneira organizada e acessível (Brasil, 2023r).

Em suma, a transparência no PGD se configura como um princípio que garante a legitimidade do programa ao promover um ambiente de prestação de contas. A obrigatoriedade de publicização de atos, a atualização contínua de informações e o uso de ferramentas tecnológicas reforçam a visibilidade das ações e resultados, criando um espaço para o acompanhamento e a avaliação tanto por parte dos gestores quanto pela sociedade, fortalecendo a confiança no programa.

5.3.4 Coletividade

Outro princípio que se destaca é a coletividade, identificado em vinte e três unidades de significado. A coletividade emerge como um princípio que fundamenta iniciativas relacionadas à colaboração, ao compartilhamento de conhecimento, ao fortalecimento de redes, à troca de experiências, ao diálogo aberto e à construção conjunta, como exemplificado nos trechos:

E o que que a gente tem hoje, né? É como proposta, o que está colocado no novo modelo? É um objetivo de harmonização. Se antes a gente tinha então planos de trabalho com atividades onde cada um fazia o seu e tchau e benção, no modelo atual há um grande incentivo ao trabalho colaborativo, porque o que se faz são contribuições coletivas para o alcance daquela entrega fixada no nível da unidade de execução. Então espera-se com isso uma mudança nos comportamentos. – Juliana Legentil (Brasil, 2024h).

E que a gente possa, então, com esse aprendizado, também ir fomentando essa rede grande de trocas de boas práticas entre os diferentes órgãos para que todo o mundo possa ir evoluindo na sua forma de gestão, é sempre, né? Com essa preocupação de que o ethos público está preservado, que o que importa é a entrega que a gente faz para a população (...). – Cristina More, secretária executiva do MGI (Brasil, 2023i).

Nessa perspectiva, a coletividade aparece associada ao desenvolvimento do PGD, descrito como resultado de um processo conjunto de discussões que incluiu a participação ativa de diversos atores da administração pública. Esse processo é caracterizado por interações contínuas que visam à escuta e à troca de ideias, considerando as necessidades e culturas distintas das instituições envolvidas, como exemplificado nas falas de Roberto Pojo e de José Celso Cardoso:

(...) e esse trabalho é um trabalho conjunto. Então, algo que a gente valoriza, e algo que a gente tem a agradecer a todos vocês que estão aqui hoje, é que o Programa de Gestão não é uma construção individual do Ministério da gestão, não é uma construção da Seges, da SGP e agora da SRT, o Programa de Gestão é uma construção conjunta de toda administração, porque a gente tem por premissa que a gente não vai impor nenhum modelo. A gente vai construir junto o modelo, ou melhor, os modelos. Lembrando que, né? É como eu falei lá no início. São várias instituições, diversas culturas, com diversas necessidades, então essa construção conjunta é que a gente presa para... o tempo todo, trazendo você para participar, escutando vocês, fazendo essas trocas. – Roberto Pojo (Brasil, 2024j).

(...) o que a gente construiu, insisto, de uma forma, eh, colaborativa e cooperativa. A gente, eh, escutou, interagiu com diversas organizações, com diversos servidores. É óbvio que não dá para escutar todo mundo, né? Não, não dá para pegar a opinião de todo mundo. Mas a gente fez um trabalho muito intenso de interação. Com diversas organizações e com muita gente boa aí que contribuiu para esse processo todo. – Roberto Pojo (Brasil, 2023i).

Essa instrução normativa, ela sacramenta um processo longo de discussão sobre melhorias na gestão, né em busca do desempenho institucional, e que vem, né, de longa data já, de alguns anos para cá, e que agora culmina com essa publicação. – José Celso Cardoso (Brasil, 2023i).

A coletividade também se manifesta como fundamento na criação da Rede PGD. De acordo com o módulo 6 do Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública (Brasil, 2023r), a Rede PGD objetiva auxiliar a CPGD no exercício de

suas competências de forma eficiente e colaborativa, conforme detalhado anteriormente²⁷. Essa rede é vista como fundamental para a expansão e absorção do conhecimento necessário para a implantação do PGD, como se observa no trecho:

O que a gente quer estimular, né? Como eu falo assim, rede, rede é uma formação importantíssima hoje em dia, né? É mais do que nunca. A gente vive em redes. E agora, é, sem nenhum tipo de limitação física, né? Então as nossas redes transpassam em muito qualquer tipo de limitação geográfica. E a gente sabe que essas redes já se demonstravam extremamente importantes durante a evolução do Programa de Gestão, então, o acúmulo que a gente teve foi a partir do estabelecimento dessa rede PGD, que agora a gente quer institucionalizar essa rede. Para ser um espaço de troca muito privilegiado para que a evolução do programa seja mais rápida e mais efetiva. Lembrando que a gente tem, né? Uma administração pública muito diversa, mais de 200 órgãos, com objetos muito, muito, muito distintos (...) é daqui, é desse compartilhamento, né, dessa ideia de cooperação dentro da administração pública que a gente tem certeza que vão sair aí as próximas evoluções no Programa de Gestão - Roberto Pojo (Brasil, 2023i)

A concepção do plano de entregas das unidades também reflete essa ênfase na coletividade. A análise textual discursiva indica que o plano é descrito como um instrumento que integra o trabalho individual ao coletivo (Brasil, 2023j; 2023i; Ciclo PGD). Portanto, deve ser resultado de um processo coletivo, colaborativo, como se observa na fala de Rogério Farias:

Isso se reproduz no exercício de gestão cotidiana mesmo, né? De conversa, de diálogo, né, de construção coletiva do plano de entrega, né? Vamos construir o plano de entrega na nossa unidade, todo mundo junto... aquele elemento que o Pojo falou, né: decidimos que nós não vamos fazer, a nossa equipe não dá conta de fazer isso, a gente não vai conseguir tempo para fazer isso. (...) o PGD é como se fosse um carro, um veículo de transformação, né? Então, ele envolve uma dinâmica de se repensar o trabalho, né. (...) Isso se reproduz no exercício de gestão cotidiana mesmo, né? De conversa, de diálogo, né, de construção coletiva do plano de entrega, né? (Brasil, 2024c).

Nesse sentido, acredita-se que o plano de entregas contribui para o engajamento das equipes ao conectar suas atividades aos objetivos institucionais, fortalecendo o senso de pertencimento e de identidade coletiva entre os participantes, e incentivando a colaboração. Assim, o foco das ações não deve estar no indivíduo, mas na capacidade coletiva de alcançar resultados por meio de esforços coordenados entre equipes e unidades distintas (Brasil, 2023j; 2024f; 2023i; 2023d).

27 Consulte a subseção 4.3.4 Governança do capítulo quatro.

Dessa forma, a coletividade no contexto do PGD emerge como um princípio orientador que incentiva práticas colaborativas e interativas. Sua centralidade é evidenciada na descrição da construção da IN nº 24/2023, na criação da Rede PGD, e no incentivo ao diálogo, à troca de experiências e ao compartilhamento de saberes entre as diversas unidades e atores da administração pública.

5.3.5 Monitoramento e Avaliação

Outro princípio normativo destacado na análise textual discursiva é o monitoramento e avaliação, presente em quinze unidades de significado. Este princípio destaca a importância de acompanhar continuamente os resultados do programa, e o desempenho tanto individual quanto institucional, para garantir sua efetividade.

Conforme explorado anteriormente²⁸, os dirigentes das unidades devem monitorar e avaliar os resultados do PGD em seus respectivos órgãos ou entidades, divulgando-os. Caso as obrigações de monitoramento não sejam cumpridas, o Comitê Executivo do PGD pode recomendar a suspensão do programa. Ao mesmo tempo, a chefia das unidades de execução deve monitorar a execução dos planos de trabalho dos participantes, intervindo imediatamente quando houver mudanças ou indícios de inexecução do que foi inicialmente planejado, e aplicando a política de consequências quando necessário. Essas práticas visam manter a confiança no programa, garantindo sua legitimidade, como se observa na fala Rafael Dalchiavon da ANAC:

E, por fim, assim, essa é a minha mensagem mais forte gente, controle de jornada e política de consequência, serve para robustecer o PGD para tornar ele confiável para corrigir rumos, sabe? A gente deu muito murro em ponta de faca, mas aprendemos muito e construímos uma cultura aqui na ANAC, (...) mas assim, pra gente é muito claro que controlar as entregas é muito bom, mas assim, tem que ter esse fechamento que passa pela aplicação da política de consequências, sabe? Então... são casos excepcionais, mas essa correção de rumo, como eu disse, serve para dar robustez ao programa como um todo, sabe? (Brasil, 2024l).

Nesse cenário, existe uma orientação de que o monitoramento e avaliação deve estar presente em todas as fases do programa, desde a pactuação até a execução e reavaliação dos planos de entrega e de trabalho, cuja responsabilidade deve ser compartilhada por todos os níveis de gestão (Brasil, 2023i; 2024g), como exemplificado no trecho:

28 Consulte a seção 4.3.4 Funcionamento do Programa no capítulo quatro.

(...) todo mundo está responsável por monitorar e avaliar a unidade. O dirigente máximo, a unidade instituidora, a unidade executora. Os princípios de monitoramento e avaliação são princípios que dão força ao Programa de Gestão, então eles têm que permear todo o programa, eles têm que estar constantemente como um objeto primeiro, assim, no sentido da sua constância e da sua importância na administração pública. – Roberto Pojo (Brasil, 2023i).

Nesse contexto, recomenda-se a utilização de indicadores como: execução e desempenho dos planos de entrega, desempenho dos participantes, absenteísmo e qualidade de vida dos participantes para monitoramento (Brasil, 2023r). Nesse sentido, orienta-se não concentrar o processo de avaliação apenas no final do processo, mas realizar um monitoramento contínuo das atividades, reforçando prioridades ao longo do período, evitando sobrecargas desnecessárias e fornecendo feedbacks individuais e coletivos, como exemplificado na fala de Juliana Legentil:

Bom, monitorar a execução, reforçar prioridades é uma necessidade ao longo do processo. (...) é uma função da liderança é uma função da chefia monitorar e não somente, digamos, deliberar e voltar ao final para checar o que foi feito e o que não foi feito, então, durante esse processo de monitoramento, reforce as prioridades (Brasil, 2024h).

(...) quando a gente não faz isso [monitora], o que que a gente acaba... infelizmente, cometendo... algumas injustiças. Por quê? Porque a gente não monitorou e aí chega no momento da avaliação... o participante é surpreendido com algo que não foi monitorado e que ele não se deu conta que estava sendo feito... de uma forma tão distante da expectativa do chefe, tá certo? (Brasil, 2024m).

Dessa forma, a prática constante de feedback, tanto coletivo quanto individual, é vista como um pilar fundamental para o sucesso de qualquer modelo eficaz de avaliação, sendo necessária para alinhar expectativas e promover a melhoria contínua. Sua função vai além da correção de falhas, sendo uma oportunidade de reconhecimento e aperfeiçoamento, tanto para os membros da equipe quanto para os líderes, como se observa nos trechos:

E aí é a gente também tem a oportunidade de avaliar, e avaliação gente, é um aspecto muito importante. Por quê? Porque as pessoas precisam saber como elas estão indo, o time precisa saber para onde está indo, se conseguiu... concluir a missão, se não, quais são os aprendizados que a gente tem em relação a isso. E aqui, se eu puder pedir para vocês gravarem uma coisa da minha aula de hoje, eu quero que vocês gravem... feedback. A importância do feedback – Cristina Portela (Brasi, 2024g).

E aí, eh, um reforço somente aquilo que a Cristina trouxe (...) de uma forma bem simples, o que que eu falo... sempre que possível, não espere o caldo entornar, então uma chefia que monitora é uma chefia que consegue, com

alguma precisão, identificar antes o que está acontecendo. – Juliana Legentil (Brasil, 2024m).

Em síntese, o monitoramento e a avaliação são vistos como princípios fundamentais para o sucesso do PGD. Nesse sentido, a robustez do programa depende da combinação entre controle das entregas, aplicação de consequências e feedback regular, que asseguram o progresso e a confiabilidade do processo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa se propôs a compreender como as ideias, os interesses e as instituições, tal como configurados no discurso oficial do PGD 2.0, influenciaram o desenho institucional do programa. A análise é orientada pelo paradigma discursivo, com base na abordagem teórica do institucionalismo discursivo.

Dentro desse referencial, o procedimento metodológico adotado foi a descrição, com foco em identificar o teor substantivo das ideias e os processos discursivos que moldaram o desenho institucional do PGD 2.0. Foram utilizadas como ferramentas a pesquisa documental e a análise textual discursiva (ATD). A pesquisa documental, como ferramenta de coleta de dados, possibilitou o acesso a uma ampla gama evidências, formando um corpus representativo de 36 documentos. As estruturas discursivas dos documentos foram analisadas por meio da ATD, com o objetivo de ampliar a compreensão dos discursos e de como as ideias, os interesses e as instituições influenciaram a definição do desenho institucional do programa.

Os resultados da análise são discutidos sob dois enfoques. No capítulo quatro, foram apresentados os principais achados provenientes da aplicação do modelo analítico dos três "I", que se destacaram na trajetória de institucionalização e no desenho do programa. No capítulo cinco, foram descritas as principais ideias que estruturam o discurso oficial do PGD 2.0, ampliando as compreensões formuladas no capítulo anterior e indicando como contribuem para moldar o desenho institucional do programa.

A trajetória do PGD 2.0 evidencia que o programa surge, por meio de um processo de enquadramento, como uma solução inovadora para atender ao interesse por arranjos mais flexíveis de trabalho na administração pública federal, particularmente o teletrabalho, superando a barreira imposta pelo controle de frequência. No entanto, o significado atribuído ao programa tem sido reconfigurado por meio de um processo discursivo, que articula uma mudança no modo de operação da gestão pública, ao deslocar o foco do cumprimento de procedimentos para a ênfase no desempenho institucional. Essa transformação redefine as práticas, orientando-as para a entrega de resultados à sociedade. A IN nº 24/2023 materializa essa mudança enfatizando uma abordagem mais ampla e estratégica para o programa.

O exame das ideias cognitivas representadas no discurso oficial do PGD 2.0 revela como a mudança proposta pelo programa se inicia com a substituição do controle da assiduidade pelo controle de resultados, e avança ao propor a substituição da ênfase em procedimentos, no controle de atividades, por uma abordagem orientada para resultados que destaca a valorização

da entrega de bens e serviços à sociedade. Para isso, o discurso defende a necessidade de ruptura com práticas centradas no microgerenciamento e na mensuração da produtividade individual, para a adoção de uma abordagem mais ampla e estratégica centrada no Desempenho Institucional. Nesse sentido, a análise revela uma perspectiva dinâmica e plural do desempenho institucional, que é visto como resultado da combinação do esforço dos participantes, com entregas bem definidas e alinhadas às estratégias organizacionais. Esse alinhamento é apresentado como um mecanismo capaz de fortalecer a capacidade da administração pública de fornecer resultados tangíveis e de qualidade, centrados nas necessidades dos cidadãos.

A ênfase na gestão por resultados pode representar um avanço significativo na gestão pública; no entanto, traz implicações diversas, como o risco de sobrecarga dos servidores e de se reduzir o desempenho das instituições públicas a métricas de produtividade dos servidores, o que pode afetar diretamente a forma como esses profissionais são responsabilizados. A análise indica que o PGD 2.0, ao introduzir uma perspectiva plural do desempenho, pode oferecer uma abordagem mais equilibrada da responsabilidade atribuída aos servidores, orientando o uso das informações geradas como insumo para reavaliar os rumos da administração pública e estimular a colaboração na busca pela melhoria contínua, em vez de utilizá-las para microgerenciar a produtividade individual.

Nesse cenário, o PGD 2.0 também trouxe novas perspectivas sobre o lugar do teletrabalho. Antes visto como o foco principal do programa, a prática foi reposicionada, tornando-se uma ferramenta entre várias outras disponíveis para apoiar a consecução de resultados efetivos. Assim, o teletrabalho é apresentado como vantajoso tanto para a administração pública, quanto para o servidor e para a sociedade, possibilitando, dentre outros benefícios a otimização de recursos, a melhor gestão do quadro funcional e a melhoria da qualidade de vida do servidor. No entanto, ressalta-se que sua implementação deve ser regulamentada com cautela, mantendo o foco nos resultados como princípio orientador.

Os objetivos do programa, enumerados na IN nº 24/2023, refletem esse esforço discursivo de ressignificação do PGD 2.0 como sinônimo de gestão por resultados. Contudo, apontam para crenças normativas que mantêm o programa fortemente associado ao teletrabalho, uma vez que a consecução de muitos desse objetivos está intrinsecamente associado aos benefícios dessa modalidade, como a otimização da gestão dos recursos públicos e a sustentabilidade ambiental. Nesse cenário, observa-se uma tensão entre a intenção de ressignificar o programa como um modelo de gestão por resultados e a dependência de ideias

normativas previamente consolidadas que posicionam a prática do teletrabalho como essencial para alcançar os resultados esperados do programa.

Além do foco nos resultados, a análise textual discursiva também destacou a flexibilidade, a transparência, a coletividade e o monitoramento e a avaliação como princípios orientadores do PGD 2.0. Essas ideias normativas, articuladas no discurso do programa, buscam ressoar com as expectativas sociais e justificar as transformações institucionais promovidas, conferindo legitimidade às mudanças.

Por fim, a investigação dos atores-chave e seus interesses na dinâmica dos três “I” desvela como a ideia de gestão por resultados influenciou a percepção de interesse dos atores, orientando a definição de objetivos e prioridades, com a Seges, o MGI e a SGP desempenhando papéis centrais nesse processo. Embora os conflitos de interesse não tenham sido objeto de análise desta pesquisa, a dinâmica institucional aponta para a complexidade das relações de poder no campo estatal. A flexibilidade e o empoderamento dos dirigentes máximos dos órgãos e entidades possibilitam a adaptação do programa à realidade local, mas o papel preponderante dos dirigentes pode resultar em arbitrariedades e distorções, comprometendo o alinhamento do desenho implementado nos órgãos com os objetivos do programa, que são fundamentais para garantir sua efetividade. Nesse contexto, o fortalecimento de mecanismos como o CPGD e a Rede PGD, destacados na governança do PGD 2.0, assim como sua replicação nos órgãos envolvidos, pode contribuir para mitigar esses riscos, promovendo a colaboração entre as partes e o aprimoramento contínuo das práticas de gestão.

A análise realizada ao longo desta pesquisa evidencia a relevância do modelo dos três “I” para a compreensão da influência das ideias, em interação com os interesses e as instituições, sobre as políticas públicas. O paradigma discursivo, especialmente o institucionalismo discursivo, forneceu a base para compreender como as ideias transmitidas por discursos têm o poder de promover mudanças ou garantir continuidades. Nesse sentido, os achados da pesquisa contribuem para corroborar a influência do discurso na construção e manutenção das instituições, como é apontada na literatura.

Embora esta pesquisa tenha proporcionado uma compreensão significativa do PGD 2.0 no contexto do paradigma discursivo, ela apresenta algumas limitações. A pesquisa se concentrou no discurso oficial do PGD 2.0, o que, por um lado, possibilitou um exame detalhado das ideias, em interação com os interesses e as instituições, configurados nesse discurso. No entanto, essa escolha metodológica limitou a abrangência da pesquisa, não abordando diretamente as visões de outros atores relevantes no processo. A análise desses

discursos poderia ampliar a compreensão das ideias em disputa e da dinâmica institucional, bem como desvelar interesses em conflito que influenciaram o desenho do programa.

Outra limitação metodológica do estudo foi o uso exclusivo da pesquisa documental como estratégia de construção do corpus²⁹. A análise de documentos oficiais oferece vantagens como o acesso direto ao discurso institucional e às formas de comunicação mais genuínas, que não foram moldadas por perguntas específicas ou pelo desejo de agradar a um pesquisador. No entanto, podem não abordar em detalhes todas as dimensões estudadas, uma vez que não foram construídos para responder ao problema de pesquisa. Nesse sentido, a combinação da pesquisa documental com outras ferramentas de coleta de dados, como as entrevistas, pode fornecer explicações adicionais, explorando nuances que enriqueçam a compreensão do programa.

Dessa forma, uma extensão natural para esta pesquisa seria aplicar o modelo dos três “I” à análise do desenho institucional do PGD 2.0, considerando o discurso de outros atores envolvidos no programa. Seria interessante analisar a participação dos atores mencionados nesta dissertação, mas cujos discursos não foram objetos de análise, como o TCU, a CGU e a ANAC. Outro ator que não foi citado nos achados da pesquisa, mas que possui um potencial de influência descrito na literatura³⁰, são os sindicatos. A análise de como esses atores se posicionam em relação à gestão por resultados e ao teletrabalho poderia revelar novas dimensões da interação entre os três “I”.

Além disso, sugere-se a combinação da pesquisa documental com outras ferramentas de coleta de dados, como as entrevistas. Os resultados da pesquisa indicaram que a IN 24/2023 foi fruto de um processo colaborativo, envolvendo a participação ativa de diferentes atores. A inclusão de entrevistas poderia ajudar a identificar a influência de outros atores-chave na definição das diretrizes do PGD 2.0 que não estão presentes nos documentos. Ao mesmo tempo, poderia permitir uma análise mais rica das tensões e dinâmicas de poder na construção do programa, oferecendo compreensões mais profundas sobre a dinâmica cotidiana e as percepções pessoais dos atores-chave que não estão representadas no discurso oficial.

Ademais, sugere-se a aplicação do modelo dos três “I” para a compreensão do contexto de implementação do programa. A investigação das práticas de adaptação e implementação do PGD 2.0 nos diversos órgãos da administração pública permitiria uma análise mais rica das

29 Como mencionado na Introdução desta dissertação, foi realizada uma entrevista exploratória para uma compreensão mais abrangente do programa; contudo, a entrevista não fez parte do corpus da pesquisa.

30 Consulte o Capítulo 3: Novas Ideias e Interesses na Organização do Trabalho do Poder Executivo Federal.

tensões locais e das dinâmicas de poder que moldam o programa no nível de implementação, permitindo avaliar a coerência entre o desenho implementado nos órgãos e os objetivos do programa, os quais são essenciais para assegurar sua efetividade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. DE. **A construção de sentido do teletrabalho em uma instituição pública federal brasileira**. Lavras: Universidade Federal de Lavras, 31 out. 2022.

ARIZA, L. G. A. *et al.* Relações entre Análise Textual Discursiva e o software ATLAS.ti em interações dialógicas. *Campo Abierto, Revista de Educación*, v. 34, n. 2, p. 105–124, 2015.

ASSUNÇÃO, B. S. B. DE; DUARTE, J. M. DOS S.; AGUIAR, J. L. B.; VELASCO, S. M. V. DE; DIAS, C. N. Programa de Gestão e Desempenho e sua contribuição para o teletrabalho | *Revista do Serviço Público. Revista do Serviço Público*, v. 74, n. 4, p. 890–913, 2023.

BÉLAND, D. Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European Public Policy*, v. 16, n. 5, p. 701–718, ago. 2009.

BOULLOSA, R.; PERES, J.; BESSA L. Por Dentro do Campo: uma narração reflexiva dos estudos críticos em Políticas Públicas. *Revista O&S*. v. 29, n. 97, p. 306-332, jun. 2021.

BOURDIEU, Pierre. A delegação e o fetichismo político. In: _____. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

_____. *O Poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995. Dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores públicos federais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 ago. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1590.htm. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022. Dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho - PGD da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 18 mai. 2022a. Acesso em: 14 jun. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11072.htm. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 1, de 1º de agosto de 2018**. Estabelece as orientações, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec, relativos à implementação do Programa de Gestão, conforme o § 6º do art. 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2 ago. 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39382838/do1-2018-09-03-instrucao-normativa-n-1-de-31-de-agosto-de-2018-39382704 Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 65, de 30 de julho de 2020**. Estabelece orientações, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do

Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec relativos à implementação de Programa de Gestão. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 jul. 2020. Disponível em: <https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/22912> Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI nº 24, de 28 de julho de 2023. Estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - Siorg, relativas à implementação e execução do Programa de Gestão e Desempenho - PGD. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 jul. 2023a. Disponível em: <https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/24103> Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Instrução Normativa Conjunta SGP-SRT-SEGES/MGI nº 52, de 21 de dezembro de 2023. Estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - Siorg, relativas às regras de gestão de pessoas no âmbito do Programa de Gestão e Desempenho - PGD. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 2023b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-sgp-srt-seges/mgi-n-52-de-21-de-dezembro-de-2023-532726070>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGP-SRT/MGI nº 21, de 16 de julho de 2024. Altera a Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI nº 24, de 28 de julho de 2023, que estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - Siorg, relativas à implementação e execução do Programa de Gestão e Desempenho - PGD. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jul. 2024a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-seges-sgp-srt/mgi-n-21-de-16-de-julho-de-2024-572617003>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Teletrabalho traz economia de quase R\$ 1,5 bilhão aos cofres públicos. Notícia. Publicado em 16 ago. 2021. Atualizado em 31 out. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/teletrabalho-traz-economia>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. A função dos planos de entrega e de trabalho no PGD. YouTube, 17 de jul. de 2024b. Disponível em: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn> Acesso em: 13 out. 2024.

_____. Ciclo do PGD. YouTube, 31 jul. 2023c. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=e-rhhzuL6Xc&t=1s> . Acesso em: 23 jul. 2024.

_____. Ciclo do PGD [live]. YouTube, 07 ago. 2023d. Disponível em: https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn_ . Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos. Consultoria em PGD (apoio à implementação). [2023?]. Portal do servidor. Disponível em:

<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/painelimplementacaopgd> . Acesso em: 14 jun. 2024.

_____. Dados do PGD. YouTube, 17 de jul. de 2024c. Disponível em: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn> Acesso em: 13 out. 2024.

_____. Equilíbrio entre produtividade e bem-estar. YouTube, 17 de jul. de 2024d. Disponível em: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn> Acesso em: 13 out. 2024.

_____. Etapas de implementação do PGD. YouTube, 31 jul. 2023e. Disponível em: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn> . Acesso em: 23 jul. 2024

_____. Formando equipes em PGD. YouTube, 17 de jul. de 2024f. Disponível em: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn> Acesso em: 13 out. 2024.

_____. Garantindo o alinhamento e contribuição de participantes do PGD. YouTube, 17 de jul. de 2024g. Disponível em: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn> Acesso em: 13 out. 2024.

_____. Gestão do trabalho flexível no PGD. YouTube, 17 de jul. de 2024h. Disponível em: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn> Acesso em: 13 out. 2024.

_____. Gestão inaugura rede de servidores federais para monitoramento do Programa de Gestão e Desempenho. 03 abr. 2024i. Portal do servidor. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/noticias/2024/abril/gestao-inaugura-rede-de-servidores-federais-para-monitoramento-do-programa-de-gestao-e-desempenho> . Acesso em: 14 jun. 2024.

_____. Guia Prático PGD. Página da web. Publicada em 31 jul. 2023g. Atualizada em 22 jul. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/guia-pgd>. Acesso em: 13 out. 2024.

_____. Histórico do PGD na Administração Pública Federal. YouTube, 31 jul. 2023h (atualizado em 18 mar. 2024) Portal do servidor. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/nova-in-2023/historico-do-pgd-na-apf/historico> . Acesso em: 14 jun. 2024.

_____. Nova Instrução Normativa do Programa de Gestão e Desempenho (PGD). YouTube, 31 jul. 2023i. Disponível em: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn> . Acesso em: 23 jul. 2024.

_____. Novidades PGD. YouTube, 31 jul. 2023j. Disponível em: https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn_ . Acesso em: 23 jul. 2024.

_____. O que é o PGD? E o que não é? - Secretário Roberto Pojo. YouTube, 17 de jul. de 2024j. Disponível em: https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn_ Acesso em: 13 out. 2024.

_____. O PGD resolve. YouTube, 31 jul. 2023k. Disponível em: https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn_ . Acesso em: 23 jul. 2024.

_____. O que o PGD não é. YouTube, 31 jul. 2023l. Disponível em: https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn_ . Acesso em: 23 jul. 2024.

_____. PGD – como configurar? YouTube, 17 de jul. de 2024k. Disponível em: https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn_ Acesso em: 13 out. 2024.

_____. Políticas de consequências: prática ANAC. YouTube, 17 de jul. de 2024l. Disponível em: https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn_ Acesso em: 13 out. 2024.

_____. Principais novidades da IN nº 24/2023. [2023]. Portal do servidor. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/nova-in-2023/principais-novidades-da-in-xx> . Acesso em: 14 jun. 2024.

_____. Registro e avaliação da execução dos planos de trabalho no PGD. YouTube, 17 de jul. de 2024m. Disponível em: https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn_ Acesso em: 13 out. 2024.

_____. Seminário Janela Avaliação: as políticas de gestão de pessoas no serviço público e seus desafios. YouTube, 7 de mar. de 2024n. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jnRXOehztLc> . Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão e Inovação. **Programas de Gestão e Desempenho: Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 1.** Ed. 1º ed. Brasília: DINOV/SEGES/MGI, 2023m.

_____. **Programas de Gestão e Desempenho: Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 2.** Ed. 1º ed. Brasília: DINOV/SEGES/MGI, 2023n.

_____. **Programas de Gestão e Desempenho: Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 3.** Ed. 1º ed. Brasília: DINOVS/SEGES/MGI, 2023o.

_____. **Programas de Gestão e Desempenho: Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 4.** Ed. 1º ed. Brasília: DINOVS/SEGES/MGI, 2023p.

_____. **Programas de Gestão e Desempenho: Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 5.** Ed. 1º ed. Brasília: DINOVS/SEGES/MGI, 2023q.

_____. **Programas de Gestão e Desempenho: Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 6.** Ed. 1º ed. Brasília: DINOVS/SEGES/MGI, 2023r.

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. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 13 mai. 2024.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2723/2015.** Acrescenta o § 3º ao art. 19 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, para autorizar a implantação do sistema de escritório remoto ("home-office") no serviço público. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/1672572>. Acesso em: 19 set. 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 4, p. 5–29, 24 fev. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 5–29, 24 fev. 2014.
PERISSINOTTO, R.; STUMM, M. G. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 121–148, 2017.

CAMPBELL, J. L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. **Theory and Society**, v. 27, n. 3, p. 377–409, 1 jun. 1998.

_____. Ideas, politics, and public policy. **Annual Review of Sociology**, v. 28, n. 1, p. 21–38, ago. 2002.

CARSTENSEN, M. B.; IBSEN, C. L.; SCHMIDT, V. A. Ideas and power in employment relations studies. **Industrial Relations: A Journal of Economy and Society**, v. 61, n. 1, p. 3–21, 5 jan. 2022.

CARSTENSEN, M. B.; SCHMIDT, V. A. Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. **Journal of European Public Policy**, v. 23, n. 3, p. 318–337, 15 mar. 2016.

CAVALCANTE, P. L. Innovations in the Federal Government During the Post-new Public Management Era. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 22, n. 6, p. 885–902, dez. 2018.

_____. Trends in Public Administration after Hegemony of the New Public Management: a literature review. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 70, n. 2, p. 195–218, fev. 2019.

CHAGAS, A. F. DAS. **Teletrabalho: uma alternativa à gestão do desempenho no setor público.**, 4 jun. 2020. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/29537> . Acesso em: 25 jun. 2024

CONTRERA, R. B.; ESTEVINHO, T. A. D. O Neoinstitucionalismo na Ciência Política: uma revisão da literatura. **Revista de Ciência Política, Direito e Políticas Públicas - POLITI(K)CON**, v. 2, n. 1, p. 27–37, 10 set. 2021.

COX, R. H. The path-dependency of an idea: Why Scandinavian welfare states remain distinct. **Social Policy and Administration**, v. 38, n. 2, p. 204–219, abr. 2004.

DĄBROWSKI, M.; STEAD, D.; HE, J.; YU, F. Adaptive capacity of the Pearl River Delta cities in the face of the growing flood risk: Institutions, ideas and interests. **Urban Studies**, v. 58, n. 13, p. 2683–2702, 17 out. 2021.

CRUZ, A. B. DA; FERNANDES, G. W. R. The use of the QDA ATLAS.TI software for understanding the incremental iterative hermeneutic cycle of discursive textual analysis. **Revista Pesquisa Qualitativa**, v. 11, n. 28, p. 757–786, 1 set. 2023.

DEE, E. C. *et al.* Leveraging national and global political determinants of health to promote equity in cancer care. **Journal of the National Cancer Institute**, v. 115, n. 10, p. 1157–1163, 9 out. 2023.

DURNOVA, A.; FISCHER, F.; ZITTOUN, P. Discursive Approaches to Public Policy: Politics, Argumentation, and Deliberation. *Em*: PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. (Eds.). **Contemporary Approaches to Public Policy**. London: Palgrave Macmillan UK, 2016. p. 35–56.

ELVIRA, E. S. **Evidências e dimensões de monitoramento do Programa de Gestão e Desempenho**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), nov. 2023. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/7890> . Acesso em: 4 abr. 2024.

ELVIRA, E. S.; BEZERRA, L. F. **Programa de Gestão: No caminho da pós- nova gestão de desempenho?** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2023. v. Cadernos Enap, 129

FERNANDES, E. DE P. Viabilidade de manutenção do teletrabalho em uma Instituição Federal de Ensino Superior no contexto pós-pandemia de Covid-19. 2021.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 193–223, 2003.

GALIAZZI, M. DO C.; MORAES, R. *Análise Textual Discursiva*. 3º ed. (E-book 2020) ed. Ijuí: Unijuí, 2016.

IMMERGUT, E. **O nucleo teorico do novo institucionalismo**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Second Edition. p. 240, 2014.

KLEIMAN, F.; FARIAS, R. D. S.; NOGUEIRA, N. J.; BRITO, T. B. D. O.; BARBOSA, M. M.; MARASCA BERTAZZI, D. M.; REGO, R. S. M. P. **New ways for monitoring the public workforce after the pandemic** Proceedings of the 24th Annual International Conference on Digital Government Research. *Anais...*New York, NY, USA: ACM, 11 jul. 2023. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/3598469.3598508> Acesso em: 3 abr. 2024.

LIMA, F. L. DE A. Teleworking in the federal public administration: a documental analysis of its regulation in the Executive Branch. **Brazilian Journal of Development**, v. 9, n. 9, p. 26780–26796, 20 set. 2023.

MACEDO, R. M. DE; CKAGNAZAROFF, I. B. Neo-institucionalismo: discussão acerca da teoria e suas vertentes. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, v. 16, n. 1, 1 jan. 2018.

MORETTI, B.; MELO, E. B. B. DE. Políticas públicas e linguagem: o papel das definições oficiais para a construção das capacidades estatais. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, 26 dez. 2017.

NASCIMENTO, L. I. DO. **A implementação do programa de gestão e desempenho na modalidade de teletrabalho: projeto piloto da UTFPR**. Ponta Grossa: Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 20 nov. 2023.

NUNES, A. X. **O Programa de Gestão e Desempenho e sua implementação no Ministério das Comunicações**. Brasília: Fundação Getulio Vargas, 14 jul. 2023.

OLIVEIRA, G. F. DE. **Vantagens e desvantagens do teletrabalho dos servidores técnicos administrativos em educação de uma Instituição pública federal**. VARGINHA: UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS, 17 maio 2023.

PALIER, B.; SUREL, Y. Les « trois I » et l’analyse de l’État en action. **Revue française de science politique**, v. Vol. 55, n. 1, p. 7–32, 1 mar. 2005.

PATAY, D.; FRIEL, S.; SCHRAM, A.; SELL, S. How do interests, ideas, and institutions affect multisectoral governance? The case of tobacco governance in two Pacific small island developing states. **Regulation & Governance**, v. 17, n. 2, p. 313–327, 14 abr. 2023.

PETERS, B. G. Institutionalism and Public Policy. *Em*: PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. (Eds.). **International Series on Public Policy**. [s.l.] Palgrave Macmillan, London, 2016. p. 57–72.

RIBEIRO JÚNIOR, F. L. **Teletrabalho na Receita Federal do Brasil: retrospectiva e prospectiva**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2022.

RODRIGUES, K. DOS S. **Vantagens e desvantagens da implementação do teletrabalho através do Programa De Gestão E Desempenho em uma universidade federal brasileira.** Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2023.

SAKO, M. From remote work to working from anywhere. **Communications of the ACM**, v. 64, n. 4, p. 20–22, 22 mar. 2021.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acesso em: 13 jun. 2024.

SANTANA, D. M. R. DE. **Teletrabalho e produtividade: há influência? Um estudo à luz do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) nas Superintendências do Patrimônio da União.** [s.l: s.n.].

SANTOS, S. R. DOS. **Fatores determinantes para o desempenho dos servidores do Ministério da Saúde no contexto de teletrabalho.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2022.

SCHMIDT, V. A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. **Annual Review of Political Science**, v. 11, n. 1, p. 303–326, 1 jun. 2008.

SHAWOO, Z.; MALTAIS, A.; DZEBO, A.; PICKERING, J. Political drivers of policy coherence for sustainable development: An analytical framework. **Environmental Policy and Governance**, v. 33, n. 4, p. 339–350, ago. 2023.

STRITCH, A. Power Resources, Institutions and Policy Learning: The Origins of Workers' Compensation in Quebec. **Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique**, v. 38, n. 03, p. 549–579, 25 set. 2005.

TEIXEIRA, C. G. Diagnóstico da produtividade de servidores públicos federais: um estudo na UNIR/Vilhena a partir da implementação do Programa de Gestão e Desempenho. 2023.

TOMAZINI, C. Mudança de políticas públicas: a força das ideias. Em: OLIVEIRA, O. P. DE; HASSENTEUFEL, P. (Eds.). **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos.** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2021. p. 201–223.

WEBER, M. The Social Psychology of World Religions. In: GERTH, H.H.; MILLS, C.W. **Max Weber.** Essays in Sociology. Oxford: Oxford University Press, 1981.