




ENAP
Cadernos

nº 129

O Programa de Gestão: No caminho da pós-nova gestão de desempenho?

Enrique Sánchez Elvira
Leonardo Ferreira Bezerra

Coleção: Cátedras 2021
■■■■■■■□□



Caderno 129

Coleção:

Cátedras 2021



Programa de Gestão:

No caminho da pós- nova gestão de desempenho?

Autor

Enrique Sánchez Elvira

Co-autor

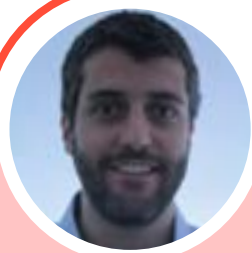
Leonardo Ferreira Bezerra

Parecerista Convidado:

Ciro Campos Fernandes

Este caderno é resultado dos conhecimentos gerados pelas pesquisas realizadas no âmbito do **Programa Cátedras Brasil**, desenvolvido com o objetivo de fomentar pesquisas de alto nível com aplicações práticas na gestão pública. A presente publicação é uma das entregas previstas no Edital nº 87 de 2021.

Conheça o autor



**Enrique Jesús Sánchez
Elvira**
Autor



Enrique Jesús Sánchez Elvira Consultor e professor em Ciências Políticas e da Administração. Especialista na análise de políticas públicas, em gestão de desempenho e na gestão de projetos de desenvolvimento. Doutor em Políticas Públicas pela UFRJ e Mestre em Relações Internacionais pela Escola Diplomática da Espanha. Atualmente, é consultor da UNESCO no FNDE, pesquisador externo da ENAP e professor convidado na UERJ e na Estácio.

Expediente



**Escola Nacional de
Administração Pública – Enap**

Presidente

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Natália Teles da Mota

Diretora de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

**Diretor de Desenvolvimento
Profissional**

Bráulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação

Camila de Castro Barbosa
Medeiros

Diretor de Gestão Interna

Lincoln Moreira Jorge Junior

Revisão

Adriana Braga

Projeto gráfico

Amanda Soares
Letícia Lopes

Diagramação

Shisliane de Ataidés

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados e doutorado profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília (DF), a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.

E519p Elvira, Enrique Jesús Sánchez
O programa de gestão: no caminho da pós-nova gestão de desempenho?/ Enrique Jesús Sánchez Elvira, Leonardo Ferreira Bezerra -- Brasília: Enap, 2023.
92 p. : il. -- (Cadernos Enap, 129; Coleção: Cátedras 2021)

Inclui bibliografia
ISSN: 0104-7078

1. Avaliação de Desempenho 2. Programa de Gestão e Desempenho 3. Nova Gestão Pública. 4. Teletrabalho. I. Título. II. Bezerra, Leonardo Ferreira

CDD658.3125

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Enap, 2023

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Diretoria de Altos Estudos
Coordenação-Geral de Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

Resumo Executivo

A avaliação de desempenho é uma das políticas mais frustradas da agenda de reformas da Nova Gestão Pública. Durante as últimas décadas, tanto no caso brasileiro quanto em outras muitas administrações, esses processos mostraram uma escassa efetividade.

No último mandato governamental, a iniciativa mais relevante em relação a esta política veio com o Programa de Gestão e Desempenho. Regulamentado de forma urgente, teve como objetivo principal auxiliar as organizações federais no monitoramento do trabalho remoto durante a pandemia. Com sua consolidação posterior, mostrou-se um instrumento disruptivo com impactos iguais ou maiores a qualquer reforma administrativa em discussão. Assim, não somente habilita formalmente a possibilidade do teletrabalho, mas também implica um avanço qualitativo em relação à gestão de desempenho vigente na maioria das carreiras.

O propósito desta pesquisa foi analisar as etapas iniciais de implementação do Programa de Gestão e Desempenho por duas óticas. A primeira, em relação à efetividade da política, que foi definida como a presença dos efeitos esperados dos processos de avaliação. A segunda, em comparação com os

Sumário

1.

Introdução

Pg.13

2.

Contexto da pesquisa e justificativa

Pg.15

3.

Objetivos da pesquisa

Pg.19

4.

Referencial teórico

Pg.21

5.

Metodologia

Pg.37

Sumário

6.

Resultados

Pg. 46

7.

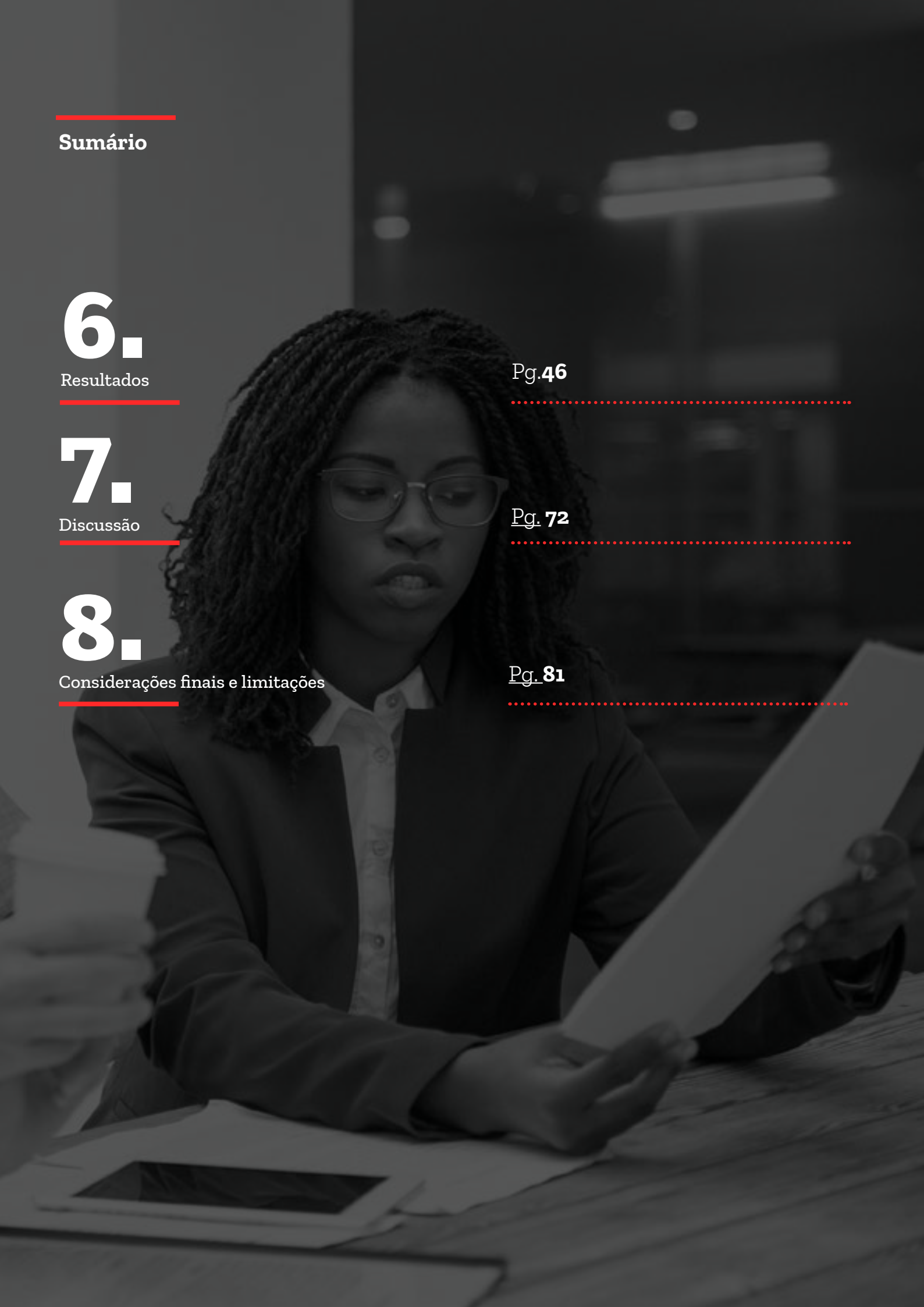
Discussão

Pg. 72

8.

Considerações finais e limitações

Pg. 81





1. INTRODUÇÃO

Este relatório final atende os requisitos do Edital nº 87/2021, relativo às bolsas de pesquisa do Programa Cátedras Brasil, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). O projeto inicial aprovado tinha como título *Reforma administrativa: avanços e divergências no caminho à Pós-Nova Gestão de Desempenho*.

A pesquisa teve uma duração de um ano: desde 17 de novembro de 2021 até 16 de novembro de 2022. Ao longo desse tempo, o projeto foi reajustado e os objetivos modificados, em decorrência das orientações da Enap e das mudanças em relação ao objeto inicial da pesquisa (a PEC da reforma administrativa). Por fim, as limitações quanto ao acesso a atores e entidades, na pesquisa de campo, também obrigou a alterar, progressivamente, o projeto aprovado. Em qualquer caso, o propósito e os resultados da investigação são próximos ao desenho inicial e a discussão teórica não foi modificada.

Este estudo, que foi ganhando relevância na medida em que o Programa de Gestão (PG) se consolidava no serviço federal, foi possível graças ao financiamento e as orientações da Enap. Particularmente, das contribuições dos servidores Ciro Fernandes, Eduardo Paracêncio e Carolina Marra. No entanto, o mérito principal do desenvolvimento desta pesquisa recai nas 16 pessoas participantes das entrevistas e nas três organizações federais que autorizaram os trabalhos.

2.

Contexto da pesquisa e justificativa





2. CONTEXTO DA PESQUISA E JUSTIFICATIVA

Segundo a literatura, existe um viés inconsciente na sociedade, não justificado, de associar o setor público à ineficiência e a uma baixa produtividade dos seus funcionários (MARVEL, 2015). Assim, a gestão de desempenho costuma ser um elemento considerado na maioria das iniciativas de reforma administrativa.

O governo federal, no último mandato, desenvolveu iniciativas relacionadas com a gestão de desempenho do serviço público. Algumas desde o órgão de planejamento central e outras em entidades federais por iniciativa própria. A mais relevante -sobretudo em relação à sua profundidade e atenção nos meios- foi a Proposta de Emenda da Constituição (PEC) nº 32/2020, apresentada ao Congresso em setembro de 2020. Essa proposta de reforma administrativa incluía aspectos referentes à estabilidade dos servidores, ao acesso às carreiras ou à avaliação de desempenho propriamente. Porém, este conjunto de reformas não chegou a ser aprovado, no Congresso Nacional, antes da finalização do mandato e da mudança de governo.

Uma outra iniciativa, de menor atenção midiática, no tocante à gestão de desempenho, foi o Programa de Gestão (PG),

3.

Objetivo da Pesquisa





3. OBJETIVOS DA PESQUISA

Objetivo geral: analisar a implementação inicial do Programa de Gestão e Desempenho e sua relação com os postulados da Pós-Nova Gestão Pública.

Objetivo específico 1 (OE1): analisar a efetividade do Programa de Gestão e Desempenho desde a perspectiva do ciclo da política pública e das dimensões dos processos de gestão de desempenho.

Objetivo específico 2 (OE2): comparar os resultados da análise do Programa de Gestão e Desempenho com as características do constructo elaborado denominado Pós-Nova Gestão de Desempenho.

4.

Referencial Teórico





4. REFERENCIAL TEÓRICO

4.1 Dimensões da gestão de desempenho

O processo de avaliação de desempenho -ou de gestão de desempenho, a partir de uma perspectiva mais ampla está condicionado por múltiplos fatores. A literatura oferece direcionamentos sobre os elementos que condicionam que as sistemáticas de gestão de desempenho sejam efetivas. Um dos modelos mais referenciados na literatura, nos últimos anos, é o de Murphy e DeNisi (2008). Segundo os autores existem cinco grandes grupos de fatores que influenciam na gestão de desempenho:

Fatores distais ou macro: são externos ao processo. Podem ser fatores fixos, como a cultura nacional ou de uma região, além de fatores que de alguma forma poderiam ser controláveis dentro das organizações. Murphy e DeNisi (2008) incluem os seguintes fatores nesse grupo: as normas, as estratégias e o sucesso das organizações, o tipo de sistema legal e a tecnologia.

Fatores proximais ou micro: estão diretamente relacionados ao processo de avaliação e se produzem no interior das entidades. Os autores citam três importantes fatores proximais: propósito da avaliação, desenho e regulamentação do processo e aceitação da sistemática entre os trabalhadores.

Desenhos complexos e corrigíveis, que atendam à realidade de cada organização e que possam ser aprimorados, facilmente, ao longo do tempo.

Maior foco no planejamento e avaliação dos resultados das equipes e menos no trabalho de cada servidor.

Os processos devem oferecer ferramentas para gerenciar, de modo que as chefias tenham mecanismos legais e práticos para exercer seu papel.

Recomenda-se avaliar o processo por meio dos supervisores e/ou criando comitês assessores do gerenciamento.

Adicionar os usuários às fontes de avaliação, devendo ser essa a de maior impacto nos resultados do processo.

4.3 Matriz conceitual da literatura sobre a NGP, a PNGP e a PNGD

Foi elaborada uma matriz conceitual que permitisse observar os principais delineamentos identificados, na literatura, em relação à *Nova Gestão Pública (NGP)*, à *Pós-Nova Gestão Pública (P-NGP)* e à *Pós-Nova Gestão de Desempenho (PNGD)*. O Quadro 1 mostra as abordagens para cada um desses constructos e os artigos revisados:

Quadro 1. Matriz conceptual da literatura analisada

Nova Gestão Pública	
Conceito e características	Vries; Nemeç (2012); Cavalcante (2018); Chica-Vélez; Salazar-Ortiz (2021); Christensen; Fan (2016); Diefenbach (2009); Funck; Karlsson (2019); Hyndma; Lapsley (2016); Mikula; Kaczmarek (2018); Parente; Villar (2020); Wildberger; Gileá (2020)
Críticas	Diefenbach (2009); Howard-Wagner (2017); Kartalis et al. (2017); Porta et al. (2019); Funck; Karlsson (2019)
No caso brasileiro	Cavalcante (2018); Donadelli; Cunha; Dussauge-Laguna (2019); Wildberger; Gileá (2020);
Em relação a variáveis de gestão pública	Afonso; Mendes (2018); Kartalis et al. (2017); Vogel (2011); Volacu (2017); Yeboah - Assiamah et al. (2018)
Gestão de desempenho	Parker et al. (2018); Verbeeten; Speklé (2015)

Pós-Nova Gestão Pública	
Conceito e características	Bumgarner; Newswander (2012); Cavalcante (2018); Chica-Vélez; Salazar-Ortiz (2021); Christensen (2012); Christensen; Fan (2016); Cohen (2016); Dalingwater (2016); Donadelli; Cunha; Dussauge-Laguna (2019); Goldfinch; Yamamoto (2019); Hwang (2018); Lahat (2017); Lodge; Gill (2010); Mikula; Kaczmarek (2018); Muhammaditya; Hardjosoekarto (2021); Mus-sari; Sorrentino (2017); Parente; Villar (2020); Plotnikof (2016); Ramia; Carney (2010); Reiter; Klenk, (2019); Vries, Nemeč (2012); Wiesel; Modell (2014); Wildberger; Gileá (2020); Wockelberg; Oberg (2021); Xiaolong; Zafra-Gómez et al. (2012).
Em relação a variáveis de gestão / governança pública	Bryson et al. (2014); Bumgarner; Newswander (2012); Cavalcante (2018); Chica-Vélez; Salazar-Ortiz (2021); Dalingwater (2016); Dommett; Flinders (2014); Donadelli; Cunha; Dussauge Laguna (2019); Kolltveit (2014); Lahat (2017); Laffin (2015); Laffin (2018); Liff; Anderson (2013); Parente; Villar (2020); Plotnikof (2016); Ramia; Carney (2010); Porta et al. (2019); Rosa; Pereira (2020); Wiesel; Modell (2014); Wildberger; Gileá (2020); Wockelberg; Oberg (2021).
Em relação a outros constructos teóricos	Anttiroiko; Valkama (2016); Christensen (2013); Dommett; Flinders (2014); Dunleavy et al. (2014); Esmark (2016); Howard (2014).
Reformas administrativas em países estrangeiros	Christensen; Fan (2016); Cohen (2016); Donadelli; Cunha; Dussauge-Laguna (2019); Goldfinch; Yamamoto (2019); Grohs; Rasch (2021); Hyndman; Lapsley (2016); Kolltveit, 2014; Laffin (2015); Laffin (2018); Lodge; Gill (2010); MacCarthaigh; Hardiman (2019); Mikula; Kaczmarek (2018); Mussari; Sorrentino (2017); Parente; Villar (2020); Plotnikof (2016); Porta et al. (2019); Ramia; Carney (2010); Turner et al. (2019); Ugyel (2014); Waheduzzaman (2019); Wiesel; Modell (2014); Wockelberg; Oberg (2021); Xiaolong; Christensen (2019); Zafra-Gómez et al. (2012).
Estudos brasileiros	Cavalcante (2018); Donadelli; Cunha; Dussauge-Laguna (2019); Parente; Villar (2020).
Pós-Nova Gestão de Desempenho	
Accountability e Controle Externo	Bounazef et al. (2020); Liff; Anderson (2013); Reiter; Klenk, (2019); Steccolini (2019); Wildberger; Gileá (2020).
Gestão desempenho -Critérios avaliação e monitoramento	Cavalcante (2018); Esmark (2016); Hajnal; Staronova (2021); Mikula; Kaczmarek (2018); Muhammaditya; Hardjosoekarto (2021); Parente; Villar (2020); Wockelberg; Oberg (2021). Reiter; Klenk, (2019).
Desempenho financeiro	Zafra-Gómez et al. (2012)

Fonte: elaboração própria.

A partir de meados da década de 2000, surge a agenda da Pós-Nova Gestão Pública (P-NGP), que aglutina diversas iniciativas de reforma administrativa e propostas teóricas que enfrentam os efeitos da Nova Gestão Pública (NGP).

A P-NGP é um constructo que ainda está sendo desenvolvido e se consolidando. Alguns outros conceitos estão ligados teoricamente ou dialogam sobre os mesmos aspectos: *Nova Governança Pública*; *Novo Estado Weberiano* ou *Neo-Weberianismo*; *Governança digital*; *e-government*; ou inclusive *Revolução Industrial 4.0* (MUHAMMADITYA; HARDJOSOEKARTO, 2021).

A literatura discute se a NGP já é uma corrente passada ou continua presente. Em alguns casos, defende-se que a agenda gerencialista não foi implementada corretamente. O posicionamento transita entre quem aponta que o P-NGP é uma nova camada de tendências que torna obsoleta a NGP e quem defende que o P-NGP gera uma mistura ou uma hibridização de soluções a partir dos postulados neoliberais. Isto é, pequenos aprimoramentos e novas ferramentas, mas com os mesmos princípios (GOLDFINCH; YAMAMOTO, 2019).

Do mesmo modo, dentro da P-NGP, identificam-se posturas mais radicais em relação ao antagonismo com a NGP, com a volta de um Estado “forte” centralizador, e outras mais práticas, que priorizam a fórmula que funcione melhor (REITER; KLENK, 2019).

Considerando a visão predominante de pesquisas recentes, conforme a matriz conceitual, é possível identificar diferentes características da Pós-Nova Gestão Pública e categorizá-las em diferentes dimensões da ação governamental. A dimensão sobre gestão de desempenho será observada com mais atenção, em um outro item, por ser o objeto principal deste estudo:

Valores fundamentais: novo paradigma do desenvolvimento (DONADELLI; CUNHA; DUSSAUGE LAGUNA, 2019), no qual predomina a preocupação pelas desigualdades sociais, o meio ambiente e os direitos democráticos (PARENTE; VILLAR, 2020).

Objetivo: resolver os problemas da sociedade e garantir a qualidade dos serviços, frente à racionalidade e eficiência na corrente da NGP (GOLDFINCH; YAMAMOTO, 2019). Busca-se a eficácia social por meio de serviços eficazes.

Estratégia: políticas públicas com uma visão holística e integrada, que considera sempre os valores fundamentais na sua implementação (MIKULA; KACZMAREK, 2018). As políticas devem ser multissetoriais e atender todos os fatores causais dos problemas, de forma que não existam incoerências na ação pública.

Estilo de implementação: a política pública deve ser criativa na busca de soluções e de desenhar arranjos institucionais, impulsionando a dinamicidade dos processos e diminuindo o formalismo e o legalismo excessivos (WILDBERGER; GILEÁ, 2020).

Accountability e transparência: novo impulso na demanda de prestação de contas e transparência na atuação dos governos (CAVALCANTE, 2018). Procura-se uma administração que combata a corrupção e legitime seu papel mostrando informação detalhada do seu funcionamento, respondendo com clareza aos questionamentos particulares e organizados de controle social.

Avaliação de desempenho: a gestão por desempenho, a busca da eficácia e o cumprimento de resultados continua sendo uma prioridade na corrente de reformas da P-NGP. Na literatura, a discussão costuma estar ligada à rendição de contas política, mas também relacionada à *accountability* administrativa e financeira, que diz respeito da gestão pública e da execução das políticas públicas. Contudo, a esta nova avaliação de desempenho, que poderia ser denominada “Pós-Nova Gestão de Desempenho”, traz elementos diferenciadores, como é analisado a seguir.

4.5 A Pós-Nova Gestão de Desempenho

Embora não seja um termo usado na literatura, é importante ter um constructo que sirva de referência para identificar um arcabouço de novas práticas na gestão de desempenho. A avaliação do desempenho dos servidores públicos foi uma das bandeiras da Nova Gestão Pública e foi, na prática, um dos elementos mais falidos da agenda de reformas. Nesse sentido, a Pós-Nova Gestão Pública traz propostas antagônicas -em alguns casos- ou melhorias sobre os arranjos que fracassaram na sua implementação.

É por isso que a *Pós-Nova Gestão de Desempenho* representa um conjunto de práticas recentes, assim como um conjunto de novos ideais teóricos, que pretendem impulsionar uma avaliação de desempenho cujos efeitos atuais são limitados, no Brasil (ELVIRA; BRUNO-FARIA, 2021), e em outras administrações públicas (GERRISH, 2014).

A partir da ideia de que a rendição de contas e a demanda de eficácia pública continua presente na P-NGP, e considerando o corte mais restrito do desempenho (servidores, equipes e instituições), é possível identificar vários elementos que contrastam com a avaliação de desempenho tradicional:

Foco no desenvolvimento. O propósito desenvolvimentista da avaliação não é novo na literatura, mas é recente quanto à implementação de sistemáticas que realmente coloquem o foco no crescimento profissional e pessoal dos funcionários. Este modelo se contrapõe às avaliações incentivadoras ou ligadas a recompensas

remuneratórias ou não remuneratórias (HAJNAL; STARONOVA, 2021). Em alguns casos, podem estar presentes os dois eixos, mas enfrentando contradições que colocam em risco a efetividade dos processos. As particularidades dos modelos incentivador e desenvolvedor são as seguintes:

Quadro 2. Modelos de avaliação de desempenho incentivador e desenvolvedor

<i>Dimensões</i>	Incentivador	Desenvolvedor
Propósito	Eficiência e efetividade	Aprendizagem, desenvolvimento, coaching ou mentorado
Mecanismos causais subjacentes	Visão econômica padrão racional, maximizadora da utilidade individual do controle dos principais e agentes; motivação extrínseca	Motivação do serviço público (MSP ou motivação intrínseca) e aprendizagem organizacional
Formato da informação da avaliação	Métricas, normalmente quantitativas (ou, pelo menos, ranking de níveis conceituais)	Textual (qualitativo)
Objetivo	Orientado para o passado: objetivos e metas impostas externamente; foco no desempenho (atitudes e resultados)	Orientado para o futuro; foco nas necessidades, competências e mudanças
Fontes da avaliação	Principalmente a chefia imediata	Múltiplas fontes de informação na avaliação (ex.: autoavaliação, 180°/360°)
Comunicação	De cima para baixo (<i>top-down</i>), com poucos ou nenhum insumo dos colaboradores; normalmente por escrito e padronizado	Desde múltiplas direções, com a participação dos colaboradores, diálogo contínuo e feedback (normalmente por meio de uma entrevista de desempenho)
Consequências dos resultados da avaliação	Remuneratórias (pago por desempenho), indiretamente remuneratórias (progressão na carreira) e tanto positivas quanto negativas (demissão ou processo disciplinar)	Plano de desenvolvimento individual, treinamento, coaching, mentorado, reconhecimento, etc.
Frequência	Periodicidade formal (habitualmente anual)	Interação contínua, de maneira informal (na hora)

Fonte: Adaptado de Hajnal e Staronova (2021).

Observando as diferenças entre um e outro, pode parecer que os dois modelos são inconciliáveis. Talvez a leitura deve ser que o modelo desenvolvedor traz aspectos que hoje são negligenciados ou são puramente simbólicos, mas tem dimensões incentivadoras que devem continuar presentes, segundo os postulados gerais da P-NGP.



5.

Metodologia





5. METODOLOGIA

5.1 Estratégia da análise

A estratégia metodológica implementada durante a pesquisa se sintetiza no quadro seguinte:

Quadro 3. Estratégia metodológica

	Ações	Método	T. Coleta de dados	Fontes / Ferramentas
Objetivo geral	Análise da literatura relativa à efetividade da gestão de desempenho no governo federal	Qualitativo	Análise documental	Artigos científicos, relatórios e manuais / Periódicos Capes
OE1 Analisar a efetividade do Programa de Gestão	Análise preliminar e seleção dos documentos	Qualitativo	Análise documental – leitura flutuante	Normativas, manuais. Apresentações e webinars / web da Seges
	Análise aprofundada dos documentos	Qualitativo	Análise documental	Documentos selecionados / Tabela Excel da análise das informações
	Órgão 1 / Coleta de informações sobre o processo de implementação entre os atores envolvidos	Qualitativo	Entrevistas individuais e grupo focal / Análise de conteúdo	Roteiro de entrevista individual e roteiro da entrevista em grupo
	Órgão 2 / Coleta de informações sobre o processo de implementação entre os atores envolvidos	Qualitativo	Entrevistas individuais e grupo focal / Análise de conteúdo	Roteiro de entrevista individual e roteiro da entrevista em grupo
	Órgão 3 / Coleta de informações sobre o processo de implementação entre os atores envolvidos	Qualitativo	Entrevistas individuais / Análise de conteúdo	Roteiro de entrevista individual
	Tratamento dos resultados do survey sobre o Programa de Gestão	Quantitativo	Análise dos dados / Estatística descritiva e inferencial	Excel

Quadro 4. Entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo

Nº	Perfil pessoa entrevistada	Órgão	Data	Hora
1	Servidor funcional área Gestão de Pessoas	Autarquia	11/04/2022	15:03
2	Servidor funcional área Gestão de Pessoas	Autarquia	29/04/2022	15:04
3	Servidor funcional área Gestão de Pessoas	Autarquia	11/05/2022	15:04
4	Chefia área Gestão de Pessoas	Autarquia	17/07/2022	10:53
5	Assessor técnico	Secretaria Planejamento	13/06/2022	09:06
6	Chefia de Coordenação	Autarquia	13/07/2022	15:03
7	Servidor funcional unidade regional	Administração direta	15/07/2022	10:30
8	Diretor de Departamento	Secretaria Planejamento	15/07/2022	15:36
9	Chefia de Coordenação	Administração direta	28/07/2022	15:09
10	Chefia de Coordenação	Administração direta	28/07/2022	15:09
11	Servidor funcional	Administração direta	28/07/2022	16:18
12	Chefia de Coordenação	Secretaria Planejamento	04/08/2022	14:31
13	Servidor funcional área Desenvolvimento de Pessoas	Secretaria Planejamento	09/08/2022	11:02
14	Consultor Executivo	Secretaria Planejamento	10/08/2022	14:00
15	Consultor Executivo	Secretaria Planejamento	11/08/2022	15:51
16	Chefia de Coordenação	Autarquia	12/08/2022	14:16

Fonte: elaboração própria.

O tratamento dos dados qualitativos foi realizado por meio da técnica de análise de conteúdo segundo os procedimentos apontados por Bardin (2004) e Cellard (2012). O registro dos principais achados e interpretação dos dados coletados foi feito em uma tabela dividida por dimensões correspondentes aos diferentes elementos examinados.

Por fim, foi possível acessar os resultados de um *survey* desenvolvido por uma das organizações participantes na pesquisa. O *survey* continha diferentes questões fechadas sobre o Programa de Gestão e foi respondido por 48 servidores que ocupam cargo de chefia e por 241 servidores sem cargo de chefia. Foi lançado e completado em janeiro de 2020. Os resultados deste questionário permitiram realizar a triangulação com os resultados das entrevistas e da análise documental.

Quadro 5. Documentos analisados

n°	Documento	Data	Tipo	Entidade
1	Decreto nº 1590/1995 – Jornada de trabalho servidores	Ago -1995	Normativa	Casa Civil Presidência da República
2	Instrução Normativa nº 65/2020 – Implementação Programa Gestão	Jul - 2020	Normativa	Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal – Ministério da Economia
3	Perguntas frequentes Instrução Normativa nº 65/2020 Programa de Gestão	2020	Relatório	Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal – Ministério da Economia
4	Programa de Gestão Administração Pública Federal	Set - 2021	Apresentação	Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal – Ministério da Economia
5	Novas Regras de Teletrabalho na Administração Pública Federal	Jul - 2020	Apresentação	Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal – Ministério da Economia
6	Página web Programa Gestão	Atualizada	Página web	Portal do Servidor – Governo Federal
7	EGP Entrevista: Programa de Gestão e Desempenho, com Roberto Pojo	Dec - 2021	Entrevista	Ementário de Gestão Pública
8	Programa de Gestão e a Modernização da Administração Pública	Set - 2021	Webinar	MP Streaming – Ministério da Economia
9	Minuta de Portaria de Procedimentos Gerais com sua respectiva Nota Técnica	Dec - 2021	Planilha	Portal do Servidor – Governo Federal
10	Modelo de documento para registro do plano de trabalho no SEI	Dec - 2021	Planilha	Portal do Servidor – Governo Federal
11	PEC nº 32/2020	Set - 2020	Normativa	Câmara dos Deputados
12	Webinário PGD - Trabalho Remoto no Banco do Brasil	Ago - 2021	Apresentação	Banco do Brasil
13	Cartilha Teletrabalho	2016	Cartilha	Ministério Público Federal

14	Trabalho Remoto - Modelo Integrado de Gestão das atividades (MGA) – Experiência STF	2021	Apresentação	Andreia Rego
15	Programa de Gestão do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	Set - 2021	Manual	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações
16	Portaria Programa de Gestão – Órgão estudado	2021	Normativa	Órgão estudado
17	Programa de gestão do teletrabalho – Orientação Interna - Órgão estudado	Nov-2021	Normativa	Órgão estudado
18	Programa de Gestão	Atualizada	Página web	Órgão estudado
19	Treinamento Programa de Gestão - Órgão estudado	Out - 2021	Vídeo	Divisão Desenvolvimento de Pessoas – Canal órgão estudado
20	Programa de Gestão Manual Operacional	Out - 2021	Apresentação	Órgão estudado
21	Tabela de atividades Programa de Gestão	Dez - 2021	Tabela	Órgão estudado

Fonte: elaboração própria.

A análise documental foi particularmente útil para poder desenvolver adequadamente as entrevistas. Não somente para a definição do roteiro inicial, mas também para os questionamentos posteriores que foram aparecendo ao longo das conversas. Do mesmo modo, auxiliou na definição das categorias, subcategorias e na interpretação da análise de conteúdo das transcrições. Por fim, foi determinante para a escolha dos perfis dos atores a serem entrevistados.

5.4 Opção teórica

Em relação à opção teórica, a primeira questão que convém sublinhar é o conceito de *efetividade* que foi assumido nesta pesquisa. Assim, considera-se a interpretação de Silva (2013), que interpreta a efetividade como o fim último e o impacto das políticas, além dos objetivos formais estabelecidos nas normativas. Neste caso, os efeitos esperados nos processos de gestão de desempenho, segundo a literatura. Em segundo lugar, a análise da iniciativa estudada foi desenvolvida segundo o modelo do ciclo da política proposto por Saravia (2006), entretanto com algumas modificações. Nesse sentido, serão consideradas seis etapas: 1)

6.

Resultados



(...) A maneira e a forma como os problemas são reconhecidos, são determinantes fundamentais de como eles serão, afinal, tratados pelos policy-makers”.

Para o entendimento desta primeira etapa, é fundamental conhecer os antecedentes da política, o contexto político, a definição do problema e os atores influentes:

ANTECEDENTES DA POLÍTICA
Iniciativas políticas e de regulamentação, relacionadas com o programa de Gestão, anteriores a 2020.
Decreto nº 1.590/1995 – Nascimento tímido do programa de gestão
“Trata da questão do controle de frequência dos servidores, em um parágrafo de um artigo. Muito simples, provavelmente só para lançar a ideia. Surgiu o programa de gestão, que nada mais era uma forma de substituir o controle de frequência. (...) Era início do governo Fernando Henrique. Você tinha o Bresser à frente do então Ministério da Administração e Reforma. A ideia do gerencialismo estava muito forte” (E-6).
Experiências iniciais do programa de gestão – Algumas iniciativas focadas no teletrabalho
“Alguém viu que aquilo era uma oportunidade de tirar a presença física do servidor para realizar suas atividades. Entre 2014 e 2018, acho que se destacam várias iniciativas: a CGU, a Receita Federal do Brasil, a Advocacia Geral da União e INSS. No total, a gente certificou de 14 a 16 iniciativas durante esse período. (...) Outras eram autorizações e traziam elementos que não necessariamente ganharam um volume significativo” (E-6).
Instrução Normativa nº 2/2018 (Brasil,2018) -Restrições para implementar o PG
“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” (E-6).

Contexto Político
Circunstâncias socioeconômicas, ações políticas e a forma em que a estrutura do sistema político determinam o objeto e direcionamento das políticas públicas.
Mudança de governo – Influi também na paralisia do PG em 2019
“Além disso, na sequência você tem a mudança de governo, que por si só geraria uma paralisia na expansão do PG. Durante 2019 não se percebe nenhum tipo de expansão do PG por conta dessa IN01. Basicamente fatal para o PG.” (E-6).
Proposta de Reforma Administrativa (PEC 32/2020) e TransformaGov– Agenda sistêmica de modernização da administração
“Eu percebo que durante a última década -já no governo Lula e aumentou durante o governo Bolsonaro- a eficiência do Ministério de Economia. Tem se mostrado um órgão de ponta (...). Em Brasília, você vê até pela Enap, tem Instagram, uma linguagem mais moderna. Eu vejo o serviço público lá - Bresser Pereira...- focado na eficiência, e menos amarrado, menos burocratizado. (...)Então, está alinhado com esse novo jeito de pensar, ele vem desde 1995” (E-10).

“Em setembro 2019, houve um processo seletivo no Ministério da Economia (...). Nosso trabalho era garantir a melhoria de processos e trabalhar a gestão estratégica. Quando cheguei, em setembro 2019, isso tinha se transformado em TransformaGov. Montamos um diagnóstico e empacotamos tudo e deu lugar a TransformaGov, um empacotamento de soluções.” (E-15).

Início da pandemia de Covid 19 – Janela de oportunidade para implementar o PG

“A gente está aqui falando do PG pela pandemia. Se não fosse pela pandemia não teríamos conseguido implementar o PG” (E-15).

“Agora todo o mundo está em casa, o jogo está igual para todo o mundo. Mais do que nunca era uma janela para trazer o PG, onde a questão do teletrabalho estava dada (...). A gente deve ter ganhado de 15 a 20 anos na discussão. Porque o principal entrave estava resolvido” (E-6).

Definição Problema

Delimitação de uma situação na qual a sociedade demanda uma ação política para modificá-la ou finalizá-la.

Acompanhamento inadequado durante a pandemia – PG oferece suporte aos órgãos

“A gente resolveu apostar num PG justamente para dar um suporte melhor aos órgãos que tinha lá o pessoal trabalhando em casa sem o acompanhamento adequado. Infelizmente, tivemos que fazer isso durante uma pandemia.” (E-15).

Necessidade de Instrumento de gestão flexível – Para além de dar suporte ao trabalho remoto

“Finais de 2019, (...) começa a abrir uma discussão na Secretaria, de que o PG não deveria ser visto só como teletrabalho; que o PG, como instrumento de gestão não poderia ter regras restritivas para todos os órgãos e que a gente deveria iniciar um diálogo com a Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) para fazer um ajuste nessas regras” (E-6).

Atores Influentes

Delimitação de uma situação na qual a sociedade demanda uma ação política para modificá-la ou finalizá-la.

CGU – Assessoramento técnico em troca de flexibilidade

“Se destacava nessa discussão a CGU, que estavam em desconformidade com a regra, incluso chateava eles ao ponto de não querer conversar com o M. de 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).

SEGES e SGP do M. da Economia - Apoio decidido das lideranças

“Tínhamos muito apoio do Cristiano Heckert, o Secretário de Gestão na época. Ele falou: esta é a verdadeira reforma administrativa. Se o PG for aplicado de uma forma plena, se tem essa visão de gestão por resultados, a gente vai sair de outro lado com muita mais força que a mudança de normas que estava se propondo” (E-15).

“Então, começa uma discussão com a SGP, o secretário e a então diretora da área responsável eram extremamente receptivos. Tinha uma visão de que o PG tinha que ser o PG e “Desempenho”, porque realmente só recebe essa alteração no Decreto 11.072. A SGP concordava que tinha que ser mais amplo, trazer a gestão lato sensu, e o desenvolvimento de pessoas” (E-6).

Os depoimentos, nestas categorias, partem de atores, principalmente planejadores, participantes desta etapa da política. Eles frisam a inoperância prática da previsão normativa do Programa de Gestão no Decreto 1.590/1995 (BRASIL, 1995). Nesse sentido, algumas experiências, como a da CGU, se chocaram contra o desejo de um maior controle do órgão central e de uma limitação da ferramenta.

A Seges foi responsável por desenvolver o programa TransformaGov, constituído de várias iniciativas em prol da desburocratização. Mesmo nascendo dessa iniciativa, o Programa de Gestão foi acelerado pela pandemia e pela necessidade de auxiliar as organizações federais no acompanhamento dos resultados na modalidade de teletrabalho

Com um forte apoio do Secretário da Seges, naquele momento, e do assessoramento da CGU nos trabalhos iniciais, o Programa de Gestão entra na agenda dos planejadores do governo fortemente motivado pelo contexto de emergência sanitária.

6.2 Elaboração

A etapa seguinte do ciclo da política pública, a elaboração, acontece depois que os decisores políticos assumem o problema, momento no qual se propõem e estudam diferentes alternativas antes de tomar uma decisão sobre o direcionamento final da política.

A elaboração de alternativas levará, em cada caso, a designar um conjunto de ferramentas (instrumentos da política), a realizar uma primeira versão da normativa que articula a ferramenta e decidirá a quem ou a que afetará essa alternativa e quando entrará em vigor (SIDNEY, 2007).

Nesta fase, a atenção se situa na forma de participação no processo e quais foram as alternativas definidas:

PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO
Processo de participação na construção de alternativas de soluções para a nova política.
Processo interno acelerado – Diálogo burocratizado e técnico
“Junto com a SGP fizemos uma IN, para fazer que o PG viesse a ser viabilizado. (...) A gente tinha uma área de prospecção de novas iniciativas e a gente resolveu apostar num PG, justamente para dar um suporte melhor aos órgãos que tinha lá o pessoal trabalhando em casa sem o acompanhamento adequado” (E-15).
Preparação de piloto na Seges – Insumos de experiências anteriores
“A gente estava montando um piloto para a Seges, para testar. Modalidades, testar instrumentos, modelos e com isso falar isso funciona “ (E-6).
“Conversamos com quem já tinha sistemas, tinha implementado, internalizamos os sistemas, programas parceiros, código fonte e disponibilizamos para os órgãos e entidades. (...) Claro que a gente testava, pegava, incubava: -isto não é interessante, esquece...outra coisa-. Como o PG: -isto vai dar certo-”. (E-15).
DEFINIÇÃO DE ALTERNATIVAS
Delimitação das diferentes propostas que foram discutidas durante os trabalhos para a elaboração de uma primeira versão da normativa.

Visão gerencial - Controle das entregas e não do ponto de frequência

“Ele muda radicalmente o arranjo da gestão. (...) Talvez desde que o serviço público foi consolidado na época de Getúlio Vargas, é a primeira vez que você mexe radicalmente no arranjo por intermédio do trabalho. Da organização das forças de trabalho. (...) Ao invés de você fazer um controle da pessoa lá -o que ela está fazendo ou deixa de fazer a vista da chefia-, você está querendo fazer um controle do produto e serviço que ele faz. (...) Essa cultura taylorista na qual a produtividade é medida pelo tempo, pelo ponto...é totalmente absurdo” (E-7).

Avaliação mais intensiva – Desempenho das unidades ligado ao planejamento estratégico

“Haveria uma avaliação do trabalho dos servidores e das unidades mais intenso. Eu faria coisas que estão necessariamente ligadas a uma estratégia maior do órgão ou entidade. (...) A gente queria que os órgãos fizessem esses instrumentos de planejamento alinhados a uma estratégia maior: seja esse plano setorial, regional, seja a estratégia federal para o desenvolvimento do Brasil (...) e ao PPA. A gente queria garantir esse alinhamento dos instrumentos de planejamento da União. (...) Faltava uma camada embaixo, que é a camada do PG” (E-15).

Discricionariedade dos órgãos para aderir – Incertezas em relação ao teletrabalho

“Eu defendo muito que o PG seja facultativo, que seja fácil entrar e fácil de sair. Tanto para a chefia quanto para o servidor. (...). Assim que a chefia se sinta segura, tenha bom relacionamento com a equipe, consiga fazer um plano de trabalho que funcione, tem sentido ter um PG. (...) Eu acho que a adesão tende a aumentar na medida em que você desmitifica umas questões. Principalmente com o teletrabalho, que gera muita angústia nas chefias” (E-1).

Naquele momento, a gente estava no caos, não dava para obrigar. A gente conhecia pouco do programa na larga escala e seus efeitos em instituições com maturidade baixa” (E-6).

Alto grau de flexibilidade na adaptação – Autonomia favorece a efetividade

“O PG só faz sentido se ele tem um alto grau de delegação. Ter uma regra central igual para 196 órgãos, 600.000 pessoas...eu estou errando muito nos 196 órgãos. A IN 01 era uma prova de que você estava errando muito. (...) O órgão central não tem que ser a babá do dirigente (...), tem que dar um máximo de autonomia” (E-6).

Transparência – Teletrabalho podia ser visto com receio pela opinião pública

A terceira premissa foi a transparência. Porque a gente também sabia da percepção construída da população do serviço público. De que além de que o servidor não faz nada, além de tudo poderia ficar em casa. Que já foi um motivo de preocupação para os órgãos que implementaram o PG entre 2014 e 2018. Tanto que a CGU implementou um sistema de transparência total. (...) Eles publicavam todos os planos de todos os servidores nominalmente. Na discussão da IN 65, não se topou esse nível de transparência, se achou que era uma coisa muito agressiva. (...) A gente trouxe um nível de transparência intermediário” (E-6).

Simplificação da normativa – Perspectiva no longo prazo

“Naquele primeiro momento tínhamos a ilusão de que a pandemia só duraria uns meses... por conta da onda, que passaria...A gente estava em uma situação de correr porque não vai ter muito tempo de trabalho amplo e restrito. Vamos tentar fazer um modelo que seja rápido na sua implementação. Na perspectiva de que a gente conseguisse reter esse modelo no máximo de organizações. A gente errou nas duas análises” (E-6).

Elementos comuns para todos os órgãos – autorização dos ministros, liberdade para decidir quem aderiria, para qualquer modalidade de trabalho, planos de trabalho, equivalência de atividades em horas e avaliação das entregas.

DEFINIÇÃO DA POLÍTICA –
Descrição dos principais elementos do conteúdo da normativa decorrente da política pública.
Instrução Normativa nº 65, de 30 de julho de 2020 - SGP
Equivalência de horas por entregas – Erro que incentiva o microgerencialismo
Por que foi um dos grandes erros? Porque na hora em que a gente escreveu a IN 65 o grande paradigma era a CGU. Só que a CGU institui o PG, o teletrabalho, só em atividades onde você quase já tinha uma linha de produção...era um rito processual. (...) Mas isso não funciona para 80% da administração. (...) O principal problema é que induzia as pessoas a transformar as atividades do servidor em uma linha fabril, onde você pudesse controlar todos os movimentos do servidor. (...) Era justamente o que a gente queria evitar. (...) Aí você perde completamente a lógica da função gerencial, (...) e passa a ter um instrumento de microgerencialismo muito forte. E muita gente foi por esse caminho” (E-6).
Não inclusão de competências – Deve ser amadurecido esse processo
“Eu acho que esse é um ponto que precisa ser amadurecido para os próximos normativos (...).Temos um conjunto de competências transversais e de liderança, que são trabalhadas para o desenvolvimento de servidores. E por que não trabalhar com eles para avaliar o desempenho? Também deve conversar com a política de desenvolvimento. Não tem sentido trabalhar de forma separada. Essas competências devem ser trabalhadas no PG” (E-4).
Avaliação sem consequências – Não estimula uma avaliação mais rigorosa
“Como o processo de avaliação está descolado de qualquer impacto remuneratório e inclusive de qualquer punição mais grave além de sair do PG, isso daria ao gestor um grau de liberdade muito maior para usar essa escala de 0 a 10 na avaliação. (...) Os primeiros dados que recebemos: nota 10, meia 9,99... (...). Dar a liberdade não foi suficiente. (...) O processo de avaliação por si não faz nada. O que a gente entende é que esse ciclo, mesmo que eu faça uma avaliação formal proforma, esse ciclo vai dando elementos para o chefe conseguir calibrar o programa da sua equipe” (E-6).
Requerimento de evidências – Na prática é ignorado
“A IN 65 acho que se empolgou muito em alguns pontos. (...) Coloca que todo tem que ser identificado, provar que em casa você trabalha melhor do que no seu órgão...Não se pode justificar nesse momento.(...) No início é para ignorar isso porque a gente não tem maturidade para isso” (E-6).
Instrução Normativa nº 36, de 5 de maio de 2022 - SGP
Retorno ao trabalho presencial – PG é a alternativa para continuar teletrabalhando
“(...) é sobre o fim do teletrabalho, que é a Portaria 36, que é bem interessante. Ela falou o seguinte: -artigo 1: servidor, acabou a pandemia, tem que voltar a trabalhar presencial-. Ou seja, por padrão você trabalha igual que fevereiro de 2020. Artigo 2: servidor, existe um tal PG, se você gosta de trabalhar em casa pode usar esse meio” (E-10).
Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022
Consolidou o PG para além da pandemia – Acelerou a adoção do PG nas entidades
Muita gente pensava que aquilo não ia pegar, que quando acabasse a pandemia a gente ia voltar como antes. Inclusive tinha a percepção de que o governo e o presidente não o apoiariam. Ter um decreto do presidente falando que o PG é sério e a regra é essa, dá um salto enorme. (...) Algumas organizações que estavam travadas (...) tinham seus dirigentes pensando que isso ia passar e seus servidores pressionando...E aí veio o Decreto e acabou o trabalho remoto pandêmico. Explodiu uma pressão interna...um monte de organizações agora realmente, (...) vai implementar o PG” (E-6).
Resolve lacunas burocráticas – Outorga mais liberdade na adaptação

“(…) Os dirigentes das autarquias e fundações podem autorizar os programas sem autorização do ministro. Podem autorizá-lo como obrigatório se o dirigente quer. E o Decreto pacificou alguns entendimentos que, pela novidade da IN 65, e pela celeridade que ela teve que ser feita, não tinham sido nem pensados (...). Coisas bem burocráticas: pagamento do vale transporte, os adicionais, pago da hora extra, como paga diárias e passagens, coisas que foram surgindo. (...) E derrubou a ideia de tabela de atividades como tinha a IN 65. Você hoje fala no tipo de atividades, como se tivéssemos subido no patamar. E aumentou o grau de liberdade nas organizações para construírem o seu modelo” (E-6).

Teletrabalho no exterior – Longa discussão sobre a necessidade de regulamentação

“É uma discussão de percepção jurídica. Nossa equipe acredita que isso não deveria ser tratado porque acreditamos que não temos competência jurídica para limitar o local de moradia de um servidor. (...) Foi uma discussão longa (...) Não foi entendida assim e ficou assim regulado o trabalho no exterior. (...) Não faz a menor diferença para o trabalho remoto estar sentado na gramada da esplanada ou sentado na gramada do campo de Marte, olhando para a torre Eiffel (...) Para efeitos da administração, isso não faz diferença, mas entendo que é um processo de mudança cultural” (E-6).

Percurso legislativo – Processo de aprovação foi demorado

“A partir do final do ano passado [2021], tinha a expectativa da publicação do Decreto, que demorou pra caramba. Atrasou um pouco as novas ações de capacitação. (...) A liderança falou que era melhor esperar a publicação do decreto, da nova IN, para que aí sim possamos ofertar cursos específicos do PG” (E-9).

A etapa de formulação foi estudada para os três instrumentos normativos utilizados em relação ao PG: a IN nº 65/2020 (BRASIL, 2020), a IN nº36/2022 (BRASIL, 2022) e o Decreto nº 11.072/2022 (BRASIL, 2022).

A IN 65 foi publicada em 30 de julho de 2020, poucas semanas depois do início da pandemia do Covid-19. Algumas falhas, reconhecidas posteriormente pelos atores que definiram a norma, foram a obrigatoriedade de gerar uma equivalência entre as entregas e as horas trabalhadas, o que incentivou um microgerencialismo não desejado. Outra lacuna, segundo a visão dos planejadores, foi não incluir mecanismos ou consequências para a avaliação, de forma que incentivassem um julgamento real e objetivo do desempenho, questão tradicionalmente problemática.

A IN 36, de maio de 2022, é aprovada em um momento no qual a pior fase da pandemia tinha passado. Estabelece o retorno ao trabalho presencial, sendo o PG a única forma de continuar na modalidade de trabalho remoto. Esta diretriz é a que definitivamente estimula a adoção do programa nos órgãos.

O Decreto 11.072 consolida definitivamente o PG. Já não é visto mais como uma medida provisória, diante da pandemia, mas como uma iniciativa de modernização administrativa. O Decreto demora mais do que o esperado em ser publicado e regulamenta várias questões burocráticas que não foram incluídas na IN 65. Além disso, outorga ainda mais flexibilidade às entidades para desenhar seu próprio modelo de PG.

6.4 Planejamento

A etapa do planejamento no ciclo da política pública implica o início da implementação das leis ou normativas definidas nas etapas anteriores. É o momento em que a política, definida pelos decisores políticos, requer de uma série de preparativos para sua correta execução.

Algumas das ações realizadas nesta etapa que podem ser estudadas são: preparação para a implementação, divulgações, capacitações e suporte às organizações.

PREPARAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO
Habilitação dos recursos materiais, organizacionais, pessoais e dos processos necessários para que a política possa ser executada nos órgãos administrativos vinculados à política.
Objetivos estratégicos – Máxima adoção antes da mudança de governo
“Nós temos como meta implantar o PG em 196 órgãos e entidades, é nosso moonshot. A totalidade dos órgãos federais. (...) Para a gente, tem PG se tem a norma, sistema e tem uma pessoa” (E-15).
“A gente brinca: -nossa meta é espalhar o máximo que puder para que qualquer mudança gere o máximo de ruído. Do tipo: -para que você está mexendo aqui com a minha vida? A gente tem esse desafio” (E-6).
Ampliação da força de trabalho – Desenvolvimento do departamento TransformaGov
“E aí essa equipe cresceu. Hoje o departamento incorporou duas coordenações mais, somos 90 servidores: 15 pessoas na gestão do programa TransformaGov; 13 pessoas que trabalham na rede de TransformaGov nos estados; 24 pessoas que trabalham na consultoria executiva, e aí estão as pessoas do PG; 16 na nova coordenação, o que chamamos nova coordenação tecnológica; e 16 na gestão das carreiras transversais” (E-15).
Consultoria Executiva – Um novo modelo de suporte para os órgãos e entidades
“A consultoria foi um projeto que foi feito, no início, com a ANESP, nossa associação [EPPGG]. Tinha essa intenção. (...) Aquele gestor que não está bem colocado, que quer uma atuação diferenciada (...). O PG seria o projeto piloto para essa consultoria. (...) A intenção era que a consultoria tivesse uma participação limitada no tempo. (...) Como a implementação é bem mais demorada do que a gente imaginava, uma pequena parte da consultoria continua apoiando os órgãos na implementação” (E-1).
“Desde o começo, ela foi feita por processo seletivo. Eu entrei no processo seletivo, tinha aberto um edital. As pessoas entram por algum tipo de seleção ou os servidores que atuam no departamento que manifestam interesse. (...) Não muda o status de servidor. A consultoria tem esse nome, mas é parte da administração pública, (...) com funcionários de carreira. A consultoria não tem custos. Ela é mais uma área de execução de projetos especiais, que envolve relacionamento com instituições, prestação de serviço e dentro de um modelo de atuação” (E-1).
DIVULGAÇÃO, CAPACITAÇÃO E SUPORTE ÀS ORGANIZAÇÕES
Ações de difusão, comunicação e instrução sobre o conteúdo da política e a forma de efetuar-la, com o objetivo último de mobilizar e preparar os diferentes atores responsáveis pela execução.
Página web – Principal meio de divulgação
“Se você pegar o site do M. Economia, é muito legal, muito participativo, eu participo dos foros, enfim...Lá tem uma frase: -RH, não tenha medo de errar, errar faz parte do processo-” (E-10).

“Tem uma página com conteúdo onde a gente produz documentos, que os órgãos usam como modelo” (E-7).

Ações de capacitação – Pacote de capacitações provisório por meio da Enap

“Tentei verificar (...) que a gente (...) pudesse dar uma resposta inicial [agosto de 2021], ainda que não específica do PG. (...) Eu entrei em contato com a Enap, para verificar o que eles tinham (...). A gente viu que já tinha alguns cursos disponibilizados na EV.G [Escola Virtual] que tinham aderência com a temática. A gente juntou esses cursos e fizemos um pacote e oferecemos a entrega que a gente chamou de certificação avançada, que é uma capacitação, (...) para as chefias e uma outra para servidores, em geral. Não são cursos do PG, mas são comportamentais, são um apoio para quem está nessa nova modalidade de trabalho flexível” (E-9).

“Atrasou um pouco as novas ações de capacitação. A gente não queria formatar curso sabendo que o PG ia ser remodelado e investir um dinheiro de orçamento. A liderança falou que era melhor esperar a publicação do decreto, da nova IN, para que aí, sim, possamos ofertar cursos específicos do PG” (E-9).

Consultoria Executiva – Metodologia própria, mas divulgação e assessoramento na prática

“A gente não vai ao órgão. Espera que eles procurem. Isso é uma cultura que a gente queria inverter. Essa lógica do órgão central, que por tradição impõe suas normas, padrões, sua cultura...e não observa como é que os órgãos (...) funcionam. (...) O PG deve se adaptar à realidade deles. Porque é uma realidade estrutural, não dá para mudar do dia à noite” (E-7).

“Um dos desafios que a gente tinha era fazer uma estruturação desse modelo. A gente trabalhou bastante, com oficinas, com uma oficina na Enap, com um grupo maior ao nosso, para criar um modelo. É um modelo teórico, que a gente cobre diferentes etapas do projeto (...), como se fosse um tipo ideal de aquilo da forma que a gente gostaria que fosse. Na prática, não tem funcionado assim. (...) Não cobrimos exatamente o modelo” (E-1).

“Nós fazemos a parte de promoção do PG e de disseminação e consultoria mesmo. (...) Tem um órgão que quer fazer a implementação. A gente vai lá, dá as linhas gerais. Eles mesmo fazem, a gente faz uma pós-venda e tudo mais, mas não é algo do tipo ficar como se fosse uma mãe. Eles mesmo têm que se virar. Nós damos os recursos institucionais, os conceitos e tudo mais. E tem funcionado bastante. Geralmente a gente usa como instrumentos as reuniões, a análise dos documentos que eles produzem- a gente dá o feedback-, temos encontros, lives, oficinas...(...) Tudo muito flexível, adaptado e customizado à realidade dos órgãos e entidades” (E-7).

“Foi um feito extraordinário. Você consegue interagir com mais de 80 órgãos, em menos de 2 anos, e ter assim o êxito de implementar. Eu acho que esse modelo de consultoria executiva deveria permanecer. Espero que a próxima administração não acabe com esse modelo, porque ele é muito interessante” (E-7).

Tolerância na aprovação – Adaptação flexível nas organizações

“A gente tem essa ideia de ser um PG descentralizado, que os órgãos possam adaptar o PG à realidade deles. A gente tem muita tolerância com mudanças de normas, com releituras das normas para realidades locais. (...) Se não está explicitamente, -tudo bem, pode fazer-. Comece tentando, faça um piloto, experimente o programa. Nossa linha é muito isso. Não querer tudo perfeito. (...) A gente abre para programas diferentes.....” (E-1).

Capacidades institucionais desiguais – O PG evidenciou diferenças entre os órgãos

ESTÁGIOS INICIAIS DA EXECUÇÃO
Nível de adoção – Metade das organizações implementaram o PG
“Dois anos depois da pandemia, de 186 só tem, com o PG rodando, com um Plano de Trabalho ativo, cerca de 60... Entre 60 e 70 no máximo. Nem a metade ainda das organizações. (...) Os ministros têm que autorizar todas as suas organizações. (...) Mas acho que hoje todos os ministérios já têm a autorização da instituição” (E-6).
Resistências iniciais – Chefias podem decidir não implementar; trabalhoso; perda de controle da equipe; mostrar desvio de funções; precarização do trabalho; e desmobilização dos servidores.
“Se você não estiver lá não está trabalhando...(…) muita gente tem essa resistência ainda. Até quem está na chefia. (...) A premissa básica é a autorização da chefia. Se o chefe não autoriza...é quem tem a capacidade de analisar a capacidade desse servidor e de se certas atividades podem ou não ser executadas remotamente” (E-8).
“Eu brinco com os servidores que reclamam do PG: você está dedicando tempo, mas olha o tempo que ganhou não pegando o ônibus para vir trabalhar, não pegou trânsito. Então o saldo é bem positivo (...). Então, o PG pode levar 10 horas de trabalho na semana e ainda estaria no lucro” (E-10).
“Os servidores, eles buscam a implementação do PG. Mas, em geral, as chefias têm muitas resistências. Tanto a chefia imediata quanto os escalões superiores. Eles têm (...) receio que vai gerar uma situação que fuja do controle, que percam contato com os servidores, que os servidores fiquem fora” (E-1).
“As chefias têm medo do PG porque ali ele vai ter que falar as atividades que você vai ter que fazer e a maioria coloca o servidor em desvio de função” (E-2).
“Tem certas resistências dos sindicatos. (...) Existe o medo de que seja uma precarização do trabalho: você trabalha por serviços, por entregas. (...) O receio é terminar entrando em um modelo desse tipo, que você receba por aquilo que você faz. Não é esse o modelo. A gente enfatiza isso. (...) Esse receio que tem a ver com a reforma administrativa” (E-1).
“A gente já escutou que o teletrabalho destrói a capacidade associativa dos trabalhadores, que isso é um instrumento para tirar a mobilização do trabalhador, tirar seus direitos...você quebra os vínculos associativos...Por sorte nós temos um contraexemplo no Banco Central. Está todo o mundo em trabalho remoto e ele está na maior greve da sua história” (E-6).
Riscos no futuro – Institucionalizar servidores que não produzem; virar um direito inalienável; misturar trabalho com vida pessoal; e fragilidade do sigilo dos dados.
“Você tinha uma avaliação de desempenho deficiente, mas você tinha o servidor cumprindo a jornada de trabalho, no ponto registrado eletronicamente. (...) Minimamente, você tinha o servidor cumprindo a jornada de trabalho. Agora você tem o servidor liberado para estar em casa, na praia...E se o resultado do trabalho não for muito bem medido, apresentado, você pode ter questionamentos dos órgãos de controle...O ponto crítico que eu vejo é por parte das chefias. Precisa de ter uma contrapartida a essa nova realidade.(...) O risco é você institucionalizar funcionários que não produzem e estão recebendo salário, sem contrapartida” (E-5).
“Acho que é irreversível. O risco é que se torne um direito inalienável e não tenha mais jeito. (...) Eu conheço um colega que mora aqui, na asa norte, e nem passou a pegar suas coisas...em três anos. Ninguém quer nem passar mais perto do ministério.” (E-13).
“Reuniões interrompidas por crianças atrás...-vai atrás com a sua criança e a gente depois conversa. Não tem problema, nós temos tempo para isso-. (...) Eu trabalho bem aqui e quando termino de trabalhar aqui vou atender meu filho, vou amamentar, vou ser esposo...é importante ter essa noção de que as coisas começam às 8 e terminam às 18, é aí começa outra coisa. É importante não misturar os momentos” (E-3).
“Eu acho que esse aspecto aqui no Brasil ainda está um pouco...desconsiderando. Levando pouco a sério essa questão do sigilo dos dados, da fragilidade que pode ser criada pelo fato de nós acessarmos os sistemas todos de fora; de casa” (E-3)

.No momento em que foram realizadas as entrevistas, aproximadamente a metade das organizações federais tinha implementado o PG. No início, especialmente antes da publicação do Decreto 11.072 (BRASIL, 2022), as adaptações nos órgãos experimentaram múltiplas resistências.

Muitos dirigentes e gestores olhavam o PG e o teletrabalho com receio. Por um lado, percebiam o risco de perder o controle do trabalho dos servidores. Por outro, pensavam que era muito trabalhoso e não ia ficar ativo depois dos momentos mais críticos da pandemia. Por sua vez, os sindicatos reclamavam que podia ser uma forma de precarizar o trabalho, ao tempo que o trabalho desde casa podia diminuir a capacidade de mobilização dos servidores.

Para alguns dos entrevistados, se o PG não fosse corretamente executado, poderia dar ainda mais facilidades àqueles funcionários negligentes com suas responsabilidades. Do mesmo modo, opinaram que a viabilização do teletrabalho geraria uma confusão entre o trabalho e a vida pessoal, sem distinção de horários ou lugares.

PLANEJAMENTO NAS ORGANIZAÇÕES
Acolhimento inicial – Bom recebimento geral
“Quando a gente trouxe a implementação para a unidade, foi muito bem recebida. As pessoas se mostraram com vontade de aderir. Viram de uma forma positiva, também” (E-14).
“É uma vitória. A gente tem tendência no Brasil a centrar-se no negativo. Este sistema foi um grande ganho. (...) A gente tem que levar a sério o PG para a gente não retrair” (E-6).
Dificuldades na adaptação – Normativas que chocam com o PG
“Só que o órgão tem algumas particularidades. Tem gratificação por radiação, e aí existe a questão que a pessoa (...), para ela ter essa gratificação, precisa atuar realmente com os materiais radiativos...(...). Estão preocupadas de aderir e têm o receio de ter uma parte da remuneração prejudicada. Também houve problemas operacionais (...). Como o PG, o sistema que se está utilizando, o mínimo que computa é 25 horas. E aí não estava se encontrando uma forma de encaixar as pessoas que trabalham com jornada de trabalho reduzida. (...) Tudo isso prejudicou o início” (E-14).
Período de treinamento – Chefias testam o PG
“Na minha unidade, ele estabeleceu um período de treinamento, de teste, de 6 meses. E esse período se encerra agora, no final de mês” (E-2).
PERCEPÇÃO E ACEITAÇÃO DO PROCESSO
Transformação digital – Moderniza a administração pública de igual forma que o SEI
“Ele vem realmente para trazer modernização. (...) Foi um grande acerto do governo. A modernização está muito ligada ao digital, então o abandono do processo físico, do papel, foi um processo muito demorado. (...) O PG vem para dizer: -agora sim! é viável!-(...). Todo meu processo de trabalho, hoje, é digital. Eu não preciso de maneira alguma ir presencialmente” (E-15).
“Eu acho que foi uma grande transformação. De lá para cá muitas questões foram amadurecidas. As relações de trabalho foram amadurecidas. Entre gestores e equipes” (E-4).

“O Secretário Especial Adjunto falou uma coisa com a qual concordo. Ele disse que o PG era uma nova reforma administrativa, que está sendo feita silenciosamente, sem precisar alterar a Constituição. Uma reforma feita no nível de instrução normativa. Então, uma oportunidade incrível para modernizar a administração” (E-13).

“Temos servidores que preferem ir presencialmente, e eles são os que mais dificultam nosso trabalho, que depende de sistemas digitais e não conseguem se envolver no SEI, com processos básicos. É um sistema básico de gestão de processos. Eu cheguei (...), tive que aprender a utilizar o SEI. Fiz o curso da Enap, virtualmente. Ninguém me ensinou. Li o manual, fiz o curso, me adaptei...” (E-8).

Substituição do controle do ponto – Mudança de lógica para a gestão de resultados

“Eu sempre achei um absurdo você não ter um plano de trabalho. Você está em uma organização. Você chega lá, e de repente se aparecer alguma coisa, você faz. Você fica aí esperando alguma coisa aparecer. Dependendo da chefia, você tem uma reunião, com um plano, que estruturou alguma coisa, mas sempre muito genérico” (E-1).

“Eu coloco um exemplo de um servidor. Um servidor que é pintor. Pintor tem que trabalhar no local. Chefia marcou a meta de pintar três paredes. Se está no PG, ele pintou as três paredes de manhã, ele pode ir para casa. Ficar estudando em casa, enfim...Ele cumpriu a missão dele. Mas sem o PG, esse pintor iria pintar as paredes de manhã e à tarde iria ficar no órgão, no Instagram ou Youtube, o dia todo. Só para marcar o ponto. Com o PG não interessa se você está lá todo dia, se está em Campos do Jordão ou em Arraial do Cabo para ter os resultados” (E-10).

“Eu tenho que fazer alguma coisa para justificar por que estou aqui. Minha presença não está mais justificada por minha presença física. O servidor fica incomodado por não ter coisas que mostrar (...). Tem que justificar sua presença lá, de alguma forma. Ou como mínimo expor que você está aí à disposição, mas não está chegando demanda de trabalho para mim. (...) Mas incomoda, você tem gente subutilizada” (E-1).

Flexibilidade – Um fator motivacional para melhorar o desempenho

“A minha percepção, como servidor, é a garantia da flexibilidade. Eu estou fazendo a entrevista desde casa. Meu celular está aqui. Eu fico aqui no Teams caso alguém quiser falar comigo. Eu respondo e-mail aqui na paz...É muito bom esse jeito de trabalhar. Por estar perto do meu trabalho e gostar de me deslocar, dessa ideia. Eu costumo ir entre três e quatro dias por semana” (E-10).

“O humor das pessoas também mudou. Porque as pessoas estão mais produtivas e mais dispostas ao trabalho, porque elas podem planejar quando eles vão entregar o que a gente combinou via PG. (...) Eu acho que é um fator motivacional para os servidores” (E-12).

Em comparação com outras sistemáticas de avaliação – O PG monitora melhor o desempenho e deveriam estar unificadas.

“A avaliação é a cada seis meses e (...) não mede efetivamente seu trabalho. O Plano de Trabalho eu acho ele é mais eficaz, nesse sentido. É um planejamento mensal, tem prazo. Fica mais real, mais palpável do que a avaliação de desempenho. Tem gente que copia e cola e não faz mais essa atividade. No Plano de Trabalho, uma semana antes do mês, eu faço meu planejamento do próximo mês. (...) Dá um trabalhinho, mas eu acho importante. Mais fácil de planejar, executar e avaliar, no final” (E-8).

“Agora, na avaliação pela gratificação, você troca e-mail e justifica simplesmente que não conseguiu fazer. No PG tem uma ferramenta mais organizada para mensurar os elementos que deve avaliar. (E-10).

“Acho que a avaliação, ela é muito mais objetiva hoje, porque ela é quantificada. Livre de outros componentes pessoais. (...) Ficou mais fácil para as chefias avaliar seus servidores, porque agora você tem um Plano de Trabalho objetivo. (...) Antes era um planejamento mais geral, mais combinado entre a chefia e o servidor. (...) Hoje eu tenho um documento (...), é mais concreto, mais objetivo” (E-3).

“O que se espera (...) é unificar todas as avaliações, que tem sentido. Hoje elas não conversam...(...) Como ponto negativo: é mais uma nova avaliação. Um servidor novo vai ser avaliado para o estágio probatório, para progressão, para a gratificação e pelo PG. Quatro avaliações! para que isso?” (E-10).

“É necessário unificar as avaliações, o PG com a avaliação de desempenho. Porque na avaliação de desempenho a gente faz a pactuação de metas uma vez por ano, e a avaliação do PG ela tende a ser um pouco mais detalhada na minúcia do trabalho. A avaliação de desempenho termina sendo com metas mais gerais, de um ano. Deveria haver uma tentativa de atrelar, de unificar essas duas avaliações porque o mundo ideal seria o PG estar atrelado ao planejamento estratégico da instituição” (E-5).

Não atrelado à remuneração e sem consequências formais – Mais liberdade para planejar e avaliar / deveria ter consequências

“O PG não tem consequência nenhuma. No seu contracheque...é uma coisa livre, né. Isso acho ótimo, porque uma grande questão é atribuir remuneração com avaliação. Agora você está livre. Você pode falar a verdade, não vai prejudicar a remuneração, sem vaidade...Isso é muito legal” (E-10).

“Como essa avaliação impacta diretamente no salário, a avaliação de desempenho no meu órgão, sendo bem franco, ela é feita de faz de conta (...). Autoavaliação sempre vai ser 10, via de regra. (...) É duro dar uma nota e fazer perder salário a um colega que vai ficar lá por anos” (E-13).

“Eu acho que o PG deveria ter links avaliativos, onde você tenha algum tipo de consequência caso seu esforço não atenda aquele programa que está sobre a mesa. (...) Até perante o cidadão que precisa saber que os servidores estão cumprindo suas funções. (...) E a avaliação também tem que ser diferenciada” (E-3).

Consegue reter talentos – Possibilidade de morar longe do local de trabalho

“Por um lado, consegue reter talentos, que às vezes o setor público erra por prender as pessoas ao trabalho presencial. Foi um grande acerto do governo” (E-2).

“Eu posso te afirmar, com muita segurança, que o PG é a política pública que permitiu que eu permanecesse vinculada ao serviço federal. (...) Eu não consegui morar perto porque meu marido mora bem longe. É uma questão da unidade familiar. Moramos em um lugar intermediário entre o trabalho dele e o meu. (...) A estabilidade me manteve, mas não era mais possível. Se não tivesse movimentação, possibilidade de trabalho remoto eu ia pedir exoneração para ter outro vínculo profissional. Essa lógica não é só minha, essa história não é só minha” (E-9).

Mesmo com a existência de algumas resistências, o acolhimento e aceitação do PG é amplo entre os servidores. O programa implica uma modernização radical da administração federal e um passo lógico na transformação digital. Na visão de muitas das pessoas entrevistadas, o ponto de controle tem pouco sentido e o PG oferece flexibilidade no cumprimento das atividades. Em relação às sistemáticas de avaliação de desempenho tradicionais, tem um planejamento e monitoramento mais frequente e detalhado. Por fim, existem divergências entre quem opina que a ausência de consequências formais é positiva e quem considera que necessariamente deve ter algum efeito atrelado aos resultados da avaliação das entregas.

O *survey* implementado entre os servidores de um dos órgãos objeto de estudo confirma uma ampla aceitação do PG entre os respondentes ao questionário: 85% afirmaram estar satisfeitos com a nova sistemática: 61% avaliaram o PG com a máxima pontuação (5) e 25% com a segunda maior nota (4).

“Em geral, é muito difícil você criar indicador. (...) A gente não tem maturidade para saber quanto tempo leva uma tarefa, a gente não mapeia nossos processos para entender, não tem a maturidade processual para criar indicadores e métricas para acompanhar o que um cara faz em casa. Você tem só percepções, né? E isso em certa forma funciona, mas não é o ideal” (E-10).

“É um desafio encontrar as medidas para as atividades que são fortemente mensuráveis (...) e outros que não, que é o atendimento. (...) Às vezes não existe o atendimento. A conclusão aí é que a atividade é a disponibilidade. O servidor tem que estar disponível lá até aparecer a demanda. (...) Às vezes o serviço público não sabe promover a demanda. (...) Se não tiver demanda, no PG vai aparecer. No regime do ponto, não” (E-7).

“Eu acho que é uma incoerência. Apesar do PG ser por resultados, temos que inserir as horas... (...) É difícil mensurar. (...) É uma falsa realidade” (E-16).

Papel das chefias – Mais responsabilidade e mais empoderamento

“Ele desperta alguns pontos de atenção, principalmente para as chefias. O olhar das chefias tem que ser visto com bastante cuidado e a capacitação das chefias. Tanto para não perder o dia a dia com a equipe, que você consegue sentir trabalhando olho no olho, que trabalhando a distância -no zap- você não sente. (...) Também deve estar ciente de essa necessidade de ficar mais gerenciando se em algum momento alguém não dá resposta imediata, porque você está trabalhando para resultados maiores. Essa mudança de paradigma deve ser interiorizada pelas chefias.” (E-5) .

“Eu sou otimista quanto ao PG porque o chefe tem uma barganha (...). Aí tem um servidor que não sai, não entrega, não desenvolve o trabalho...Aí você vê no PG que ele não está cumprindo e você pode tirar ele do programa: -desculpa, você não tem a maturidade para trabalhar no PG-. Você vai ter que vir todo dia. (...) Você vai ter que estar até sexta-feira, às 17:00. Isso vai ser uma grande punição. Então o chefe ganhou esse poder. Você empoderou o chefe com o PG” (E-10).

“Como o teletrabalho continuava sendo a peça central, a punição do servidor que não tivesse um bom desempenho era sair do PG. O que é um contrassenso. Porque eu tive o servidor em controle de frequência, levei para um controle de entregas...Se ele não entrega, levo novamente para controle de ponto: ele não vai cumprir, mas ele fica protegido pelo controle de ponto” (E-6).

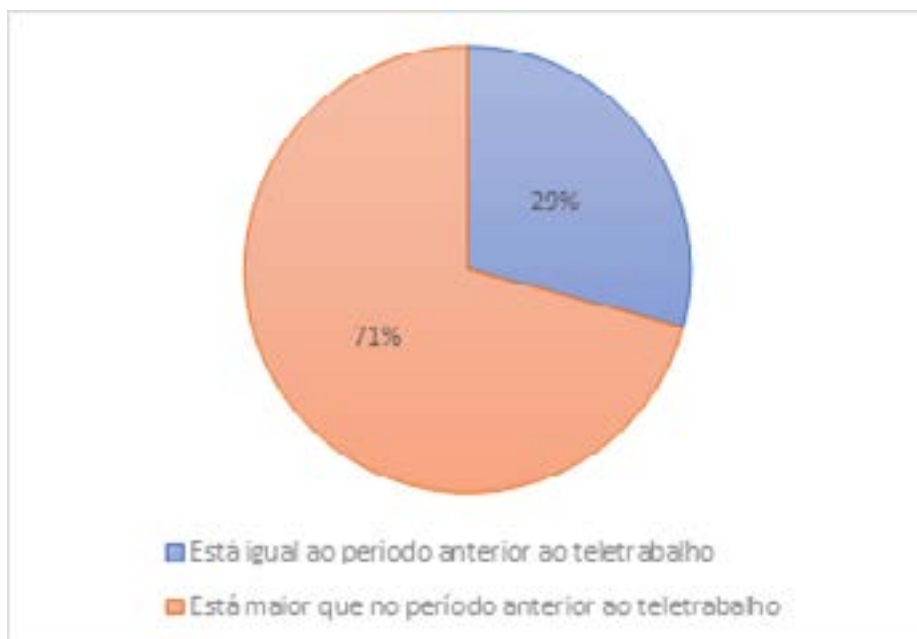
“O chefe tem que pedir as coisas para o servidor com amor, sendo bem real. Pode cruzar os braços e falar: -eu não faço não-, -eu não fiz curso para isso-...se tem cargo de analista fala que é muito simples. Se é assistente fala que é muito complexo...-Ah, o meu edital não tinha escrito isso!-...O chefe está refém disso. Então, o PG pode ser uma boa barganha para o chefe.” (E-10).

Sistema informático – Liberdade na adaptação, mas é o maior problema nos órgãos

“Um ponto que também a gente rompe é o paradigma do sistema informatizado central. (...) A reação de todo mundo foi: - quando sai o sistema central? (...) Se eu coloco um sistema central não vai fazer sentido para ninguém. (...) A gente só padronizou um conjunto básico. (...) Os órgãos já começaram a desenvolver seus próprios sistemas (...). São até melhores do que o sistema central e a gente estimula uma comunidade colaborativa. Cada sistema tem um padrinho onde orbitam outras organizações, que vão contribuindo para o desenvolvimento do sistema, porque todo mundo usa o mesmo sistema” (E-6).

“A área mais desafiante para a implementação do PG é a área de tecnologia de informação, sem dúvida. Existem órgãos que têm muita pobreza nisso. Às vezes não por infraestrutura, mas em termos de pessoal. Você não tem uma equipe com as competências suficientes para implementar o PG. (...) É um obstáculo muito grande” (E-7).

Gráfico 4. Melhora da qualidade de vida pelo teletrabalho



Fonte: elaboração própria.

O questionário contém uma pergunta que pode estar relacionada com o nível de desempenho ou produtividade no trabalho remoto. Metade dos servidores que não ocupam cargo de chefia acreditam que o volume de trabalho aumentou durante a pandemia, enquanto que a outra metade pensa que se manteve igual:

Gráfico 5. Volume de trabalho durante a pandemia e o teletrabalho obrigatório



Fonte: elaboração própria.

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E USO DOS RESULTADOS
Avaliação de desempenho – Continua sendo pouco rigorosa
“Combater a leniência...as pessoas estão sempre ali atingindo as notas máximas nas avaliações de desempenho. E uma das justificativas é que tem impacto na gratificação. Eu acho que para além disso tem a questão da cultura de avaliação mesmo. Muitas vezes confunde o pessoal com o profissional...(...) O PG eu acho que é difícil resolver essa questão. Talvez seja mais objetivo porque você está avaliando as entregas” (E-4).
“Como o processo de avaliação está descolado de qualquer impacto remuneratório e inclusive de qualquer punição mais grave, além de sair do PG, isso daria ao gestor um grau de liberdade muito maior para usar essa escala de 0 a 10 na avaliação. (...) Os primeiros dados que recebemos: não...nota 10, meio 9,99 qualquer coisa...,desvio padrão próximo de 0. Dar a liberdade não foi suficiente. A gente segue capenga” (E-6).
“Na última análise, não houve nenhum prejuízo, de forma geral, para as entregas do setor, ainda que individualmente possa ter tido uma entrega não suficiente, que depois foi corrigida. Se for levar a ferro e fogo não daria 10 estrelinhas e daria 9 ou 8 estrelinhas e tal...(…) Precisa ter diretrizes top-down para que as chefias não sejam pontos isolados, de contramão de uma situação em que você acaba sendo rotulado como o “cri cri” o que está arrumando problemas, enfim...(E-5).
“Tem que ter uma mudança de cultura. A avaliação de desempenho hoje em dia não existe. No meu órgão e o que eu vejo em outros, ela não existe. Ela é um “faz de conta”. E a gente tem que ter muito cuidado para que o PG não continue esse comportamento. Que seja feito efetivamente a avaliação. (...) Mas é uma mudança de cultura, porque se não houver, de avaliar efetivamente o resultado, vai perpetuar a mesma coisa que você fez, o chefe te vai homologar e bola para frente” (E-8).
Desempenho maior – O PG estimula o desempenho
“A gente tem uma coisa concreta sobre a mesa e aí a gente consegue aumentar a produtividade a partir disso que está na mesa. (...) Eu acho que as pessoas que querem desempenhar menos, elas ficarão no presencial, porque o PG, ele é muito concreto em termos de metas e em cumprir aquilo que você propor” (E-3).
“A gente teve uma produtividade maior na nossa divisão, além das pessoas estarem muito mais comprometidas com o trabalho que estão desenvolvendo. (...) A nossa moeda da nossa produtividade no PG é o prazo. (...) Eu tenho aqui a data de entrada dos requerimentos dos processos e a data de saída. Eu faço esses estudos por minha conta, eu controlo o que entra e o que sai. (...) A gente levava até 60 dias. A gente está levando 30 e até menos do que isso” (E-12).
“Eu acredito que a flexibilidade ajudou a melhorar o desempenho. Eu gosto de trabalhar muito na análise, eu gosto de trabalhar em silêncio. Antes eu estava em uma sala com várias pessoas, tinha barulho...e estando em casa com o PG consigo ter esse momento de concentração. Para mim funcionou muito. (...) Aqui tenho mais tranquilidade, não preciso parar para um atendimento. Para mim, em questões de resultado, está bem melhor” (E-8).
Feedback – Retorno não formal, mas continuado pelo planejamento
“Permite um feedback melhor, do que cada servidor está trabalhando, e com mais frequência” (E-13).
“Ainda que eu não receba feedback com frequência da minha chefia, temos reunião semanal para fixar as atividades e isso me serve para meu Plano de Trabalho, para priorizar as atividades, que era uma das minhas dificuldades” (E-9).
“E aí melhora o servidor e a sociedade, que consegue ver entregas melhores, ver o que eu faço, as entregas da minha unidade, o que estou fazendo” (E-9).
Baixo desempenho – Não há consequências, só sair do PG

<p>“Como o teletrabalho continuava sendo a peça central, a punição do servidor que não tivesse um bom desempenho era sair do PG. O que é um contrassenso. Porque eu tive o servidor em controle de frequência, levei para um controle de entregas...Se ele não entrega, levo novamente para controle de ponto: ele não vai cumprir, mas ele fica protegido pelo controle de ponto. (...) Com isso, como a punição é sair do PG, a gente não desenvolveu, na IN 65, todo o processo de política de consequência pelo baixo desempenho” (E-6).</p>
<p>“Eu acho que o PG deveria ter links avaliativos, onde você tenha algum tipo de consequência caso seu esforço não atenda aquele programa que está sobre a mesa. (...) Até perante o cidadão que precisa saber que os servidores estão cumprindo suas funções. (...) E a avaliação também tem que ser diferenciada” (E-3).</p>
<p>Identificação de lacunas de desempenho – Não há vinculação com as ações de desenvolvimento / capacitações</p>
<p>“Acho que o PG ainda não resolve a impossibilidade de identificar lacunas de desempenho. (...) Mesmo com a nova IN, ainda vai ter uma falta de maturidade para que as lacunas de desenvolvimento sejam identificadas e apontadas” (E-9).</p>
<p>“Hoje não tem esse mecanismo, não está vinculado. Mas também deveria. (...) O sistema [no meu órgão], quando avalia o servidor, por pares e autoavaliação, no final do registro abre ali: -sugere alguma ação de desenvolvimento?- E aí a pessoa abre uma lista de temas, e a pessoa escolhe e assinala o tipo de formação que precisa. Independentemente do resultado da avaliação” (E-4).</p>
<p>Transparência e prestação de contas – Visibiliza e prestigia o servidor</p>
<p>“Elas prestigiam o servidor. Você aparece. No regime do ponto é tudo confortável, mas esse preconceito em relação ao servidor público vai desaparecer. O PG permite aparecer” (E-7).</p>
<p>“E aí melhora o servidor e a sociedade, que consegue ver entregas melhores, ver o que eu faço, as entregas da minha unidade, o que estou fazendo” (E-9).</p>
<p>“A gente pode entregar à sociedade produtos e serviços que podem ser comparados inclusive com outros órgãos. (...) E a sociedade vai saber, uma vez que há um investimento de recurso por meio de impostos, saber o que o serviço público está entregando. (...) As páginas dos órgãos vão mostrar isso aí. Vai ser uma revolução” (E-7).</p>

O uso dos resultados do processo traz conclusões heterogêneas. Primeiramente, O PG, pela sua intensidade no planejamento e gestão de resultados, assim como pela flexibilidade que oferece, promove uma maior produtividade. Por outro lado, até o momento em que a pesquisa de campo foi desenvolvida, a avaliação das entregas é leniente em quase a totalidade dos casos, o que sugere uma continuidade desse tradicional problema da gestão de desempenho, particularmente no âmbito público.

O feedback sobre os resultados de desempenho não é dialogado, mas é muito mais frequente e preciso do que qualquer outra sistemática anterior. Em muitos casos, o servidor sente um maior reconhecimento do seu trabalho, pois o PG oferece informações mais claras e transparentes em relação ao seu desempenho e papel na organização.

Entre os elementos criticados nesta categoria, foi identificada a inexistência de protocolos ou mecanismos para melhorar os baixos desempenhos. Do mesmo modo, também não existe uma vinculação dos resultados com as ações de capacitação. O PG não permite constatar lacunas nas competências dos servidores.

6.6 Monitoramento e avaliação

A etapa de monitoramento é concomitante à execução da política. Segundo a definição de Saravia (2006, p. 13), é “o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (...), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos”. Portanto, visa coletar informações e realizar ajustes que melhorem a implementação da política.

MONITORAMENTO E CONTROLE
Acompanhamento do desenvolvimento da política com o fim de realizar ajustes que melhorem sua execução e fiscalização externa para comprovar a implementação adequada da normativa reguladora.
Supervisão das lideranças – Controle escasso sobre o gerenciamento do PG
“Não está havendo um controle de como está sendo executado nas áreas. A gente dá uma assessoria de como funciona o PG. Mas assim, se o servidor está mensalmente fazendo, se a chefia está acompanhando, isso não está acontecendo. É necessário para fazer realmente uma avaliação do PG” (E-8).
“A chefia não é obrigada a abrir o PG. Quando abrir, qualquer servidor pode propor um PT para aderir ao PG. Só que se não estiver aberto nesse setor, nenhum servidor pode propor um PT. E não é falta de interesse dos servidores. Pelo contrário. Todos os servidores estão ansiosos, pedindo, pedindo...” (E-2).
“Individualmente, muitos chefes perceberam que realmente altera seu processo de gestão ou têm a percepção de que têm mais trabalho. A gente brinca: -verdade, agora você vai ter que gerenciar a equipe-. Antes você só tinha que validar o ponto delas, distribuía uma dúzia de tarefas e ficava respondendo seus chefes...Agora você vai ter que gerenciar, que trabalhar junto, cumprir o papel” (E-6).
Sistema de monitoramento – Não há um instrumento unificado de acompanhamento
“Só temos um painel, mas não temos suporte tecnológico para monitorar tudo, ainda. A falta de dados é um gargalo” (E-14).
Desenvolvimento da política – Elaboração contínua de mudanças no PG para não estancar
“Foi muito bom esse processo antecipado. A gente não está fazendo uma revisão da IN, está fazendo um novo desenho. A ideia interna é que a gente sempre tenha atualizações. Tanto no PG 2.0 quanto no 3.0. Tudo o que a gente não conseguir contemplar na nova IN, por maturidade, por esperar um pouco, pelos dirigentes falarem -isso é muito disruptivo-, deixar para o PG 3.0. Para a gente ter uma noção de meio e de longo prazo de qual potencial a gente quer para o PG.” (E-2).
“As pessoas estão muito preocupadas em não deixar o PG ficar estaque. De não ter uma forma acabada por muito tempo. Eu já sou um pouco mais antigo e sou um pouco mais conservador. Eu me preocuparia, e eu sempre defendi: -vamos disseminar, alcançar o máximo de gente com o modelo atual-. Porque o modelo traz muita coisa nova. Então, essa nova IN traz muitas modificações. Vai mexer com aquilo que ainda não estava consolidado. (...) Mas são mudanças muito boas que vão dar certo e melhorar muito” (E-1).
ELABORAÇÃO DE APRIMORAMENTOS
Nova Instrução Normativa pronta – O PG 2.0, mais participativo
“Na espera da publicação do Decreto, a gente começou a planejar o PG 2.0. A gente chama de PG 1.0 à IN 65. O novo conteúdo da IN é pensar em todo o potencial do PG e não apenas que mudou de presencial para teletrabalho. A IN 65 teve muito esse caráter. Foi muito disruptiva, mas ainda não está sendo aproveitado todo seu potencial” (E-9).

“A IN que estamos construindo, a gente está chamando atores externos, grupos focais, de características diferentes: mostra a IN -normalmente você no governo, quem vai fazer o normativo guarda, ninguém vê-. Estamos espalhando. (...) O que a gente quer também instituir, (...) de quem executa, me dando feedback contínuo. É a única forma de construir um sistema que pare em pé. Tem que ter sentido, ser útil” (E-6).

Estimular a avaliação – Busca de fórmulas para evitar leniência

“A gente está criando elementos para promover a avaliação. (...) A gente deixa, na nova Guia, mais didático para quem tem necessidade e quer avaliar. (...) No Guia estamos dando elementos que auxiliem essa prática. Se vão colocar realmente em prática a avaliação, vai ser mensurado no longo prazo” (E-9).

“A gente vai mudar o processo de avaliação...um ano e meio depois você olha: isso não vai funcionar...(...) Modificando o modelo de 0 a 10 para o modelo de conceitos, de quatro níveis, com a perspectiva de evitar cravar a nota máxima para todo mundo. (...) A gente tem a perspectiva de que as pessoas não vão cravar o superior para todo mundo” (E-6).

Foco nas unidades– Chefias e plano de entregas da unidade avaliados pelo superior

“O novo modelo agora, o chefe tem responsabilidade de criar um plano de entregas e passa a ser avaliado por esse plano de entregas. Então, não é só o que seu servidor faz, (...) mas sobretudo isso tem que refletir e se concretizar no plano de entregas, que será objeto de transparência e objeto de avaliação do chefe do chefe” (E-6).

“A gente percebeu que a realidade do PG permitia que dois servidores da mesma equipe tivessem Planos de Trabalho diferentes e não estar vinculado aos objetivos e metas da unidade (...). Então, só o trabalho individualizado não permitia que o Planejamento Institucional fosse colocado em prática. A lógica era individual. (...) A gente sugere que seja pelo menos trimestral. Aí se o servidor olha no plano da unidade, sabe qual é a contribuição que ele vai dar” (E-9).

Ações de Desenvolvimento Específicas – Guia de boas práticas

“Estamos esperando a nova IN, que vai ter alguns materiais de apoio no novo site, e o que a gente está chamando de Guia PGD. A gente já está formatando com a ideia de virar curso. Cada capítulo do guia será uma ação de desenvolvimento que a gente quer tratar. (...) O que constar na IN, a gente vai fazer ação de capacitação. (...) Tem uma sessão, na nova guia, com boas práticas de gestão, feedback, planejamento, e tem uma de habilidades para o trabalho remoto” (E-9).

Saúde e QVT – Identificação e apoio pelas chefias

“Você vai ter que perceber se não tem as competências necessárias e levar ele para treinamento, ver se é uma coisa que ele odeia e ele não vai levar, vai ser impossível executar essa tarefa (...). Ou ele está passando por problemas. E tem toda uma parte de saúde e de qualidade de vida no trabalho a partir dessa nova IN” (E-6).

Avaliação de clientes e cálculo de custos – Agenda para um futuro PG 3.0

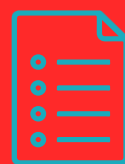
E o próximo passo -não agora-, é que o cliente também participe do processo de avaliação, e avalie. (...)Vai ser obrigatório, no plano de entregas, dizer quais são suas entregas, periodicidade e quais vão ser seus clientes. (...) O próximo passo é trazer quem são os meus fornecedores e então encaixar a avaliação. Eu avalio meus fornecedores e eu sou avaliado pelos meus clientes. (...) A ideia é construir uma cadeia, onde eu percebo que o que eu estou produzindo chega em qualquer lugar” (E-6).

“E aí a ideia é adicionar o conceito de custo. Quanto custa produzir tudo isso? Porque mesmo que tenha valor, eu posso ver que não vale a pena, que não se justifique pelo custo. (...) Mas os custos são os últimos dos componentes. É o que mais expõe o gestor” (E-6).



7.

Discussão





7. DISCUSSÃO

O Programa de Gestão e Desempenho está ainda em fases iniciais de sua execução e estão previstas mudanças em questões essenciais da sistemática. No entanto, a partir dos resultados da pesquisa e de outros estudos similares, é possível analisar a sua efetividade até agora.

É o Programa de Gestão e Desempenho um processo de gestão de desempenho efetivo?

Tal como foi indicado no item sobre a metodologia, a efetividade considera os efeitos e impactos esperados pelo processo de avaliação de desempenho (SILVA, 2013), segundo a literatura. Nesse sentido, há várias dimensões do PG que mostram um grau de efetividade expressivo:

Melhoria do desempenho. Um dos efeitos principais esperados das sistemáticas de avaliação de desempenho (DENISE; SMITH, 2014). A intensidade no planejamento, a gestão por resultados, assim como os ganhos pelo trabalho remoto, está propiciando uma produtividade maior dos servidores e unidades.

Melhoria da qualidade de vida no trabalho. Após o período de maior gravidade da pandemia, a flexibilidade para escolher os melhores horários de trabalho e a possibilidade de trabalhar em

Avaliação leniente. A sistemática não resolveu um dos problemas principais da gestão de desempenho no setor público: a avaliação pouco rigorosa. A maioria dos servidores continua obtendo a máxima pontuação, o que dificulta outros processos esperados das sistemáticas. Porém, combater essa prática contextual, que é inerente à cultura e às estruturas do serviço público, com mecanismos que obriguem formalmente a um julgamento rigoroso do desempenho pode ser contraproducente e tornar o processo em um trâmite burocrático proforma (PERETZ; FRIED, 2012). Esses mecanismos se mostraram falidos no Brasil e em muitas administrações estrangeiras -distribuição forçada, escalonamento dos colaboradores por desempenho e outros-, sendo a tendência geral sua eliminação (ELVIRA; BRUNO-FARIA, 2020).

A avaliação não propicia o retorno qualitativo. A maioria dos sistemas possui uma modalidade de avaliação do desempenho quantitativa -com notas numéricas, estrelas ou diferentes níveis de descrição do grau de cumprimento-. Porém, não propiciam espaços para que os avaliadores descrevam, qualitativamente, como foi o desempenho em relação aos planos de trabalho (HAJNAL; STARONOVA, 2021). Diante de uma avaliação de máximos, um retorno, por escrito, pode ser altamente significativo para os servidores avaliados.

Não estimula o feedback dialogado. O retorno dialogado é um elemento poderoso para a efetividade da avaliação (MIEROOP; VROLIX, 2014). Ainda é mais relevante que a avaliação qualitativa. Seja por dispositivos normativos ou por ações de sensibilização ou/e capacitação, deve ser fomentado o retorno continuado em relação ao desempenho. Esse diálogo pode ser formal, em uma entrevista de avaliação de desempenho, ou realizado de maneira informal, com uma visão mais ágil, olhando para o futuro e fundamentada no planejamento.

Ausência de ações de capacitação específicas. A consolidação do PG precisa de ações complementares de capacitação ou treinamento específicas para gerenciar o programa. Do mesmo modo, são necessárias ações de comunicação, sensibilização e guias de apoio.

Não há apoio para equipamentos e para o uso de tecnologias. Na maior parte dos órgãos, os custos dos equipamentos para o trabalho remoto são assumidos pelos funcionários. Além disso, é preciso capacitar nas ferramentas digitais que possibilitam o teletrabalho.

Não garante uma vinculação com outros processos de planejamento. O PG não garante que as entregas dos servidores estejam vinculadas ao planejamento das unidades e das instituições. Igualmente, não inclui dispositivos para que o programa

Quadro 6. Grau de alinhamento do PG à Pós-Nova Gestão de Desempenho

Grau de alinhamento do PG	Características Pós-Nova Gestão de Desempenho
Alto	Uso de ferramentas digitais
	Informação e objetivos negociados
	Reconhecimento do funcionalismo público
	Impulso das lideranças
Médio	Transparência
	Processos fundamentados em valores
	Foco no desenvolvimento
Baixo	Objetivo amplo da avaliação
	Metas compartilhadas
	Aprendizagem com base nas evidências sobre o desempenho
	Estímulo à criatividade e à inovação
	Redução dos instrumentos reportados
	Avaliação dos usuários

Fonte: elaboração própria.

É óbvio que o PG opera por meio de ferramentas digitais. E não somente o software desenvolvido em cada organização constitui essa digitalização. Outros dispositivos como o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), o Teams ou o WhatsApp são ferramentas complementares que possibilitam a modalidade do trabalho remoto. A adaptação flexível nos órgãos e a não imposição das metas e indicadores que devem monitorar também o aproxima à Pós-Nova Gestão de Desempenho.

O reconhecimento do funcionalismo acontece na medida em que o PG tem a capacidade de mostrar, em detalhes, as atividades e contribuições de cada servidor. Indiretamente, o fato do PG não ter um viés punitivo ou focado em medidas contra o baixo desempenho, também expressa confiança na responsabilidade e motivação do serviço público.

Por fim, seu grau de alinhamento é alto quanto ao empoderamento das lideranças. O PG oferece uma ferramenta ágil para que as chefias, de forma efetiva, cumpram sua função gerencial.

Conforme o Quadro 6, o alinhamento do PG à Pós-Nova Gestão de Desempenho é médio em certas questões. A transparência aumenta, sem dúvida, mas depende da discricionariedade de cada organização publicitar os resultados dos planos de trabalho ou das avaliações.

8.

Considerações Finais





8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa de Gestão e Desempenho virou, por um acaso infeliz do destino -a pandemia da covid-, a verdadeira reforma administrativa do governo. As luzes apontaram para o PG por viabilizar formalmente o teletrabalho, um arranjo revolucionário na organização das forças de trabalho, à altura dos tempos da transformação digital. Sendo essa a sua carta de apresentação, não devem ser menosprezadas as importantes mudanças que traz para a gestão de desempenho, cujo mérito iguala ao de habilitar o trabalho remoto.

A pesquisa evidenciou vários efeitos positivos do PG que são relevantes para constatar a sua efetividade. Entre eles, o aumento do desempenho, a melhora na qualidade de vida ou o empoderamento das chefias. Há ainda outras dimensões que devem ser aprimoradas, como ampliar o foco para as equipes, promover o retorno qualitativo ou incorporar mecanismos desenvolvedores.

As tendências mais recentes e os ideais teóricos da literatura permitem compor um arcabouço de reformas que foi denominado *Pós-Nova Gestão de Desempenho*. O PG compartilha alguns dos seus elementos, mas ainda deve



REFERÊNCIAS

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BRASIL. *Decreto nº 1.590*, de 10 de agosto de 1995. Dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da administração pública federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1590.htm>. Acesso em 26/12/2022.

_____. *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. DOU, 18 de maio de 2022.

_____. *Lei nº 11.784*, de 22 de setembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, [...]. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2008/lei-11784-22-setembro-2008-581033-publicacaooriginal-103882-pl.html>>. Acesso em 26/12/2022.

_____. *Instrução Normativa nº 1*, de 31 de agosto de 2018. Estabelece orientação, 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, de que trata o § 6º do art. 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995.

_____. *Instrução Normativa nº 65*, 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. Disponível em: <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programa-de-gestao-secint/legislacao/instrucao-normativa-no-65-de-30-de-julho-de-2020/view>>. Acesso em 26/12/2022.

_____. *Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME nº 36*, de 5 de maio de 2022. Estabelece o retorno ao trabalho em modo presencial dos servidores e empregados públicos dos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - Sipec.

_____. *Programa de Gestão e Desempenho*. Disponível em: <<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao>>. Acesso em 26/12/2022.

BRYSON, J.; CROSBY, B.; BLOOMBERG, L. Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, v. 74, n. 4, p. 445-456, 2014.

CAVALCANTE, P. Inovações no governo federal durante a era pós Nova Gestão Pública. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 22, n. 6, p. 885-902, 2018.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J.; DESLAURIES, J.; GROULX, L.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. P. (Org.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, p. 295-316, 2012.

CHIANG, F.; BIRTCH, T.; Appraising Performance across Borders: An Empirical Examination of the Purposes and Practices of Performance Appraisal in a Multi-Country Context. *Journal of Management Studies*, v. 47, n. 7, 2010.

CHRISTENSEN, T.; FAN, Y. Post-New Public Management: a new administrative paradigm for China? *International Review of Administrative Sciences*, v. 84, n. 2, p. 1-16, 2020.

DENISE, A.; SMITH, C. Performance Appraisal, Performance Management, and Firm-Level Performance. *The Academy of Management Annals*, v. 8, n. 1, p. 127-179, 2014.

DONADELLI, F.; CUNHA, B.; DUSSAUGE LAGUNA, M. 'Post NPM' by force or fiat? A comparison of administrative reform trajectories in Brazil and Mexico 2019. *Public Administration and Development*, v.40, n.5, p. 1-12, 2020.

ELVIRA, E.; BRUNO-FARIA, F. Indutores da efetividade da política de gestão de desempenho adaptados ao contexto do serviço federal brasileiro. *Revista de Administração Pública e Emprego Público*, v.6, p. 53-81, 2020.

ELVIRA, E.; BRUNO-FARIA, F. Impact of policy implementation shortcomings and context constraints on the effectiveness of civil servant performance appraisal: the case of Brazilian Federal Service. *Revista do Serviço Público*, v.72, p. 88-115, 2021.

ESMARK, A. Maybe It Is Time to Rediscover Technocracy? An Old Framework for a New Analysis of Administrative Reforms in the Governance Era. *Journal of Public Administration Research and Theory Advance*, v. 27, n. 3, p. 1-16, 2016.

FOLGER, R.; KONOVSKY, M.; CROPANZANO, R. A due process metaphor for performance appraisal. *Research in Organizational Behavior*, v.14, p. 129-177, 1992.

GETNET, B.; JEBENA, T.; TSEGAYE, A. The Effect of Employees' Fairness Perception on their Satisfaction Towards the Performance Appraisal Practices. *International Journal of Management and Commerce Innovations*, v. 2, n. 1, p. 174-210, 2014.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M.; GASKELL, G. (Org.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, p. 64-89, 2002.

GERRISH, E. The impact of performance management on performance in public organizations: A meta-analysis. *Public Administration Review*, v. 76, p. 48-66, 2016.

GOLDFINCH, S.; YAMAMOTO, K. Citizen perceptions of public management: Hybridisation and post-new public management in Japan and New Zealand. *Australian Journal of Public Administration*, v. 78, n. 1, p. 1-16, 2018.

HAJNAL, G; STARONOVA, K. Changing Patterns of Individual Performance Appraisal Systems for Civil Service in EU countries: Towards a Developmental or an Incentivizing Model? *International Journal of Public Sector Management*, v. 1, p. 1-20, 2021.

IKRAMULLAH, M.; PROOIJEN, J.; IQBAL, M.; UL-HASSAN, F., Effectiveness of performance appraisal: Developing a conceptual framework using competing values approach. *Personnel Review*, v. 45, n. 2, p. 334-352, 2016.

IPEA. *Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise ex ante*, vol. 1. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018.

IPEA. *Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise ex post*, vol. 2. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018.

KIM, T.; HOLZER, M. Public Employees and Performance Appraisal: A Study of Antecedents to Employees' Perception of the Process. *Review of Public Personnel Administration*, p. 1-26, 2014.

KLEIN, F.; MASCARENHAS, A. Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 1, p. 17-39, 2016.

LATHAM, G.; LOCKE, E. Self-Regulation through Goal Setting. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, v. 50, p. 212-247, 1991.

LEITE, A.; LEMOS, D. Gestão de pessoas e o teletrabalho: desafios e possibilidades. *Revista do Serviço Público*, v. 72, n. 2, p. 330-359, 2021.

MARVEL, J. Unconscious Bias in Citizens' Evaluations of Public Sector Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 26, n. 1, p. 143-158, 2016.

MIEROOP, D. V.; VROLIX, E. A Discourse Analytical Perspective on the Professionalization of the Performance Appraisal Interview. *International Journal of Business Communication*, v.51, n.2, p. 159-182, 2014.

MIKULA, L.; KACZMAREK, U. From marketization to recentralization: the health-care system reforms in Poland and the post-New Public Management concept. *International Review of Administrative Sciences*, v. 85, n. 1, p. 1-17, 2018.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES. *Manual Programa de Gestão*. Brasília: MCTI, 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Teletrabalho, Cartilha*. Brasília: MPF, 2016.

MURPHY, K.; DENISI, A. A model of the performance appraisal process. In: VARMA; BUDHWAR; DENISI (Eds.). *Performance management systems around the globe*, London, UK: Routledge, p. 81-96, 2008.

PARENTE, J.; VILLAR, L. Os sistemas educacionais no contexto da transição da Nova Gestão Pública para a Pós-Nova Gestão Pública: estudo comparado entre Brasil e Espanha. *Educar em Revista*, v. 35, p. 1-23, 2020.

PERETZ, H.; FRIED, Y. National Cultures, Performance Appraisal Practices, and Organizational Absenteeism and Turnover: A Study Across 21 Countries. *Journal of Applied Psychology*, v. 97, n. 2, p. 448-459, 2012.

REITER, R.; KLENK, T. The manifold meanings of ‘post-New Public Management’ – a systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences*, v. 85, n. 1, p. 11–27, 2019.

SANTOS, L.; CARDOSO, R. Sistemas de remuneração baseada em desempenho no governo federal do Brasil: o caso dos gestores governamentais. In: Congresso CLAD, 7, 2002, Lisboa. *Anais...Lisboa: CLAD, Painel Carreiras de Executivos Públicos e Experiências de Sistemas de remuneração baseada em desempenho*, p. 1-28, 2002.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas Públicas: Coletânea*. Brasília: Enap, p. 21-42, 2006.

SIDNEY, M. Policy Formulation: Design and Tools. In: FISCHER, F.; MILLER, G.; SIDNEY, M. *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Boca Raton: CRC Press, 2007.

SILVA, M. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M. O. (Org.). 2. ed. *Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. São Paulo: Veras, p. 19-108, 2013.

VILARINHO, K.; PASCHOAL, T.; DEMO, G. Teletrabalho na atualidade: quais são os impactos no desempenho profissional, bem-estar e contexto de trabalho? *Revista do Serviço Público*, v. 72, n. 1, p. 133-162, 2021.

WEIBEL, A.; ROST, K.; OSTERLOCH, M. Pay for Performance in the Public Sector—Benefits and (Hidden) Costs. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 20, p. 387–412, 2010.

WILDBERGER, M.; GILEÁ, J. Post-New Public Management, governança e controle externo: um diálogo necessário. *Research, Society and Development*, v. 9, n. 8, p. 1-21, 2020.

WOCKELBERG, H.; ÖBERG, S. Explaining the Dynamics of Management by Objectives and Results Post-NPM: The Case of the Swedish National Executive. *Scandinavian Journal of Public Administration*, v. 25, n. 2, p. 43-72, 2021.

XIAOLONG, T.; CHRISTENSEN, T. Beyond NPM to Post-NPM? A Study of China’s Government Reforms Over the Past 40 Years. *American Review of Public Administration*, v. 49, n. 7, p. 1-11, 2019.



The ENAP logo is rendered in a white, stylized, sans-serif font. The letters are bold and modern, with the 'E' and 'A' having a distinctive shape. The background behind the logo is a dark blue square.

ENAP

Cadernos

nº129

Coleção: Cátedras 2021

