SOUZAEAD®
Revista Acadêmica Digital

REVISTA ACADÊMICA
DIGITAL

ISSN 2595-5934

MAI 2025 EDIÇÃO Nº 85



REVISTA ACADÊMICA
DIGITAL

PERIODICIDADE
MENSAL

IDIOMAS
PORTUGUÊS E INGLÊS

www.souzaeadrevistaacademica.com.br

SOUZAEAD®
Revista Acadêmica Digital
ISSN 2595-5934
REVISTA ACADÊMICA DIGITAL
MAI 2025 EDIÇÃO Nº85

PROGRAMA DE GESTÃO E DESEMPENHO: INOVAÇÃO OU MAIS UM INSTRUMENTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO FADADO AO FRACASSO?

MANAGEMENT AND PERFORMANCE PROGRAM: INNOVATION OR ANOTHER INSTRUMENT OF ADMINISTRATIVE REFORM IN THE BRAZILIAN PUBLIC SERVICE DOOMED TO FAIL?

ANDRÉ, Robson Gomes[1]

RESUMO

O objetivo deste artigo foi discutir o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sob a ótica do modelo de gestão gerencial e de uma reforma administrativa. Embora a criação do PGD seja associada à pandemia da Covid-19, o Programa de Gestão já aparecia no Decreto nº 1.590/1995 e em uma Instrução Normativa de 2018. Ressalta-se que o modelo gerencial, totalmente importado da iniciativa privada, dos Estados Unidos das Américas e do Reino Unido, se baseia na competição, na redução de custos e tem o foco nos resultados. Este estudo justifica-se diante da necessidade de se conhecer o PGD de forma mais densa e, ao mesmo tempo, entender que por mais que tenha aspectos positivos também tem aspectos negativos que podem, de alguma forma, refletir no usuário dos serviços públicos que são os maiores interessados nos serviços de boa qualidade. Este estudo foi realizado por pesquisas bibliográficas e legislações pertinentes ao assunto. Conclui-se que além desse programa não ser uma novidade, pode trazer diversos impactos negativos para servidores públicos (aumento de trabalho, excesso de cobrança, problemas de saúde, possível redução de remuneração, dentre outros) e, por conseguinte, para o serviço público, e (é) ou pode ser uma ponte direta para a uberização no serviço público federal brasileiro.

Palavras-chave: Administração Pública Federal. Modelo Gerencial. Programa de Gestão e Desempenho. Reforma Administrativa.

ABSTRACT

The objective of this article was to discuss the Management and Performance Program (MPP) of the direct, autarchic and foundational federal public administration from the perspective of the management model and an administrative reform. Although the creation of the MPP is associated with the Covid-19 pandemic, the Management Program already appeared in Decree No. 1,590/1995 and in a Normative Instruction of 2018. It is worth noting that the management model, entirely imported from the private sector, the United States of America and the United Kingdom, is based on

[1] Mestre em Administração pela Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO). Graduado em Direito pelo Centro Universitário Augusto Motta (UNISUAM). Servidor da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). E-mail: robsongandre44@gmail.com.

SOUZAEAD®
Revista Acadêmica Digital
ISSN 2595-5934
REVISTA ACADÊMICA DIGITAL
MAI 2025 EDIÇÃO Nº85

competition, cost reduction and focuses on results. This study is justified by the need to understand the MPP in greater depth and, at the same time, understand that, although it has positive aspects, it also has negative aspects that may, in some way, affect the users of public services, who are the ones most interested in good quality services. This study was conducted through bibliographical research and legislation relevant to the subject. It is concluded that, in addition to this program not being a novelty, it may have several negative impacts on public servants (increased workload, excessive demands, health problems, possible reduction in remuneration, among others) and, consequently, on the public service, and (is) or may be a direct bridge to uberization in the Brazilian federal public service.
Keywords: Federal Public Administration. Management Model. Management and Performance Program. Administrative Reform.

1. INTRODUÇÃO

As últimas décadas foram marcadas por importantes transformações no serviço público federal brasileiro que, em certa medida, andaram juntas com as transformações do trabalho. A Administração Pública Gerencial, com adoção do modelo gerencial, totalmente importado da iniciativa privada, se baseia na competição, na redução de custos e tem o foco nos resultados.

Nessa mesma linha, em 2022, no governo do presidente Jair Messias Bolsonaro (a partir de agora, Bolsonaro), foi publicado um decreto que dispôs sobre o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) da administração pública federal. Embora a criação do PGD seja associada à pandemia da Covid-19, que assolou o mundo e exigiu o distanciamento social, o Programa de Gestão (até então, era esse o nome) já aparecia desde 1995. No começo da pandemia no país o trabalho remoto passou a ser utilizado no serviço público federal, assim como em outras instituições, para evitar a contaminação. Entretanto, no começo com a diminuição da Covid-19, boa parte da administração pública teve que retornar às atividades presenciais, até porque o país já estava voltando à normalidade. Foi justamente quando o PGD, que vai muito além de trabalho remoto (agora, teletrabalho), foi criado. No momento pós pandemia, onde alguns servidores já tinham se acostumado com o trabalho remoto, seria muito mais fácil introduzir o PGD.

Assim, o objetivo deste artigo foi discutir o Programa de Gestão e Desempenho da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sob a ótica do modelo de gestão gerencial e de uma reforma administrativa. Argumenta-se aqui que

o PGD é uma continuidade de um modelo gerencial fracassado em uma nova reforma administrativa (apesar do programa de gestão não ser uma novidade), e pode trazer diversos impactos negativos para servidores públicos e, consequentemente, para o serviço público, por mais que haja pontos positivos. Além disso, que o programa é (ou pode ser) uma ponte para a uberização (o avanço da precarização) no serviço público federal brasileiro. Este estudo foi realizado por meio de pesquisas bibliográficas e de legislações pertinentes ao assunto.

Este estudo justifica-se diante da necessidade de se conhecer o PGD de forma mais densa e, ao mesmo tempo, entender que o programa, por mais que tenha aspectos positivos, tem aspectos negativos que podem, de alguma forma, refletir nos usuários dos serviços públicos que são os maiores interessados nos serviços de boa qualidade.

2. O MODELO GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

A Administração pública brasileira vivenciou três modelos de gestão: o patrimonialista, o burocrático e o gerencialista (CADEMARTORI; SIMÕES, 2009). O modelo patrimonialista (marcado por privilégios) marcou todo século XIX e persistiu até a Era Vargas do século XX, segundo os autores. No entanto, para muitos autores, o modelo patrimonialista ainda persiste no país, sobretudo visto que a tradição política brasileira não respeita a separação entre o público e o privado e há acesso privilegiado para a exploração de posições e cargos, tendo como resultado a corrupção (BRAGA; OLIVEIRA, 2020). Já o modelo burocrático, para Cademartori e Simões (2009), predominou até a década de 60 (apesar de muitos autores entenderem que ainda há muitos vestígios desse modelo, tal como Barbosa (2019)).

A primeira Reforma Administrativa introduzida pelo Poder Executivo Federal, rumo ao modelo gerencial, ocorreu por intermédio do Decreto-Lei nº 200/1967, que em seu art. 6º previa uma administração pública voltada para um modelo de gestão que fundamentalmente obedeceria aos princípios do Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle, cujo agente público passaria ter princípios, tais como: Aumento da produtividade; Profissionalização e

SOUZAEAD®
Revista Acadêmica Digital
ISSN 2595-5934
REVISTA ACADÊMICA DIGITAL
MAI 2025 EDIÇÃO Nº85

aperfeiçoamento do servidor público; fortalecimento do Sistema do Mérito para ingresso na função pública (DECRETO-LEI nº 200/1967).

É possível observar que o Decreto-Lei nº 200/1967 (Reforma Administrativa) já trazia as questões do fortalecimento da meritocracia, aumento da produtividade, profissionalização e aperfeiçoamento do agente público, a retribuição pecuniária do agente público baseada em seu desempenho e a promoção de medidas necessárias da produtividade do pessoal a ser empregado em quaisquer atividades da administração pública em níveis de competição com a atividade privada. Além de introduzir o conceito de terceirização na Administração Pública, o Decreto permitiu a contratação de funcionários públicos para ingresso na administração pública indireta sem a aprovação em concurso público, indo na direção de práticas de favoritismos e não logrou o êxito esperado pelos seus idealizadores (CADEMARTORI; SIMÕES, 2009).

Justificado pela crise que se instalava no país (CADEMARTORI; SIMÕES, 2009), mas muito mais por pressões advindas de países como os EUA e o Reino Unido (CAPOBIANGO *et al*., 2013; BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012), na década de 90, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL, 1998), que impactou a administração pública federal, introduzindo o princípio da eficiência, a investidura em cargo ou emprego público, que passou a depender obrigatoriamente de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos etc. Claramente, a referida emenda teve como objetivo dar continuidade a Reforma Administrativa trazida pelo Decreto-Lei nº 200/1967, em razão dela modificar e instituir novos princípios e normas para administração pública. Cada vez mais tentando distanciar o serviço público de modelos de gestão patrimonialista e burocrático, bem como criar uma aproximação da iniciativa privada.

Tendo como premissa os princípios norteadores da administração pública, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a emenda traz consigo uma gestão mais transparente em seus processos e recursos, bem como na sistematização dos processos de trabalho, na gestão da qualidade dos processos de trabalho, no sistema periódico de indicadores de desempenho da administração pública e dos agentes públicos. Ao mensurar entregas de resultados com base em

metas de trabalho definidas e pactuadas com a administração pública voltadas para a lógica de eficiência econômica, há o afastamento do bem comum (BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012), de um serviço público de qualidade em prol da sociedade.

Nesse sentido, destacam-se algumas modificações que impactaram o serviço público federal, a reboque da modernização da administração pública sob a ótica do modelo de gestão gerencial, que já vinha sendo empregado nas grandes empresas/corporações privadas: a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos; a remuneração e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica; somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação; a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação um dos requisitos para a promoção na carreira; são estáveis após três anos de efetivo exercício; na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo (Emenda Constitucional nº 19/1998).

Isto posto, a Emenda Constitucional nº 19/1998 impactou e modificou (reformou) a administração pública federal, de forma mais clara: introduziu o princípio da eficiência; criou novas regras e critérios para a remuneração dos agentes públicos/servidores públicos e demais membros dos poderes, inclusive limitando a remuneração ou subsídio desses profissionais, que não poderão exceder ao subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal; vedou a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; proibiu a acumulação de cargos, empregos ou funções públicas, exceto para três situações específicas, desde que tenha compatibilidades de cargas horárias e localidades; criou metas de desempenho para o órgão ou entidade pública, assim como para os seus agentes públicos/servidores públicos; introduziu a avaliação de desempenho institucional e individual do agente público/servidor público, inclusive tornando a remuneração desses profissionais

variáveis, em virtude da criação de uma gratificação por desempenho institucional e individual; criou escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos agentes públicos/servidores públicos (qualificação e educação continuada desses profissionais); aplicou programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade; limitou as despesas com o pessoal ativo, inativo e pensionista da administração pública federal se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, assim obrigando, todo ano, a publicação de duas leis ordinárias para o cumprimento da meta orçamentária/gastos públicos (a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): estabelece o orçamento do governo federal para o ano seguinte e a Lei Orçamentária Anual (LOA): define as receitas e as despesas do governo federal, portanto, autorizando o uso dos recursos públicos).

Quando não cumprido os limites estabelecidos com os gastos públicos (LDO e LOA), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão adotar as seguintes providências: redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; e exoneração dos servidores não estáveis. Caso essas medidas ainda não forem suficientes para assegurar o cumprimento das leis (LDO e LOA), o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

Além da Emenda mencionada, outros dispositivos legais foram publicados e também impactaram o serviço público federal. Alguns exemplos são: o Decreto nº 7.133 (BRASIL, 2010) regulamentou critérios e procedimentos gerais para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional; e o Decreto nº 5.707 (BRASIL, 2006), que instituiu a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal, e o Decreto nº 9.991 (BRASIL, 2019) trouxe a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, deixando claro que servidores públicos deveriam se desenvolver constantemente para realizar trabalhos acima do que era esperado (sempre buscando os melhores resultados), e revogou o decreto anterior.

SOUZAEAD®
Revista Acadêmica Digital
ISSN 2595-5934
REVISTA ACADÊMICA DIGITAL
MAI 2025 EDIÇÃO Nº85

Tais reformas parecem ter impactado apenas os servidores públicos, e, por conseguinte, o serviço público, sem ter o bem comum como prioridade, visto que, por mais que a licitação, o concurso público e a legalidade administrativas tenham representados avanços importantes (CADEMARTORI; SIMÕES, 2009), vestígios patrimonialistas permaneceram, como destacam os autores, uma vez que para as agências reguladoras foram dadas permissão de admitirem pessoal técnico em caráter temporário (sem concurso público) e por qualificarem organizações sociais (que ficam sujeitas ao juízo discricionário de dois Ministros de Estado quanto sua contratação com o Poder Público). Há que considerar que como a administração privada está "predominantemente voltada para resultados, a sua transposição para a administração pública faz com que esta seja orientada por uma lógica de eficiência econômica, afastando-a do seu objetivo primeiro: a busca do bem comum" (BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012, p. 277).

Na direção da dita "modernização" do serviço público focada "nos resultados", apesar de parecer voltada apenas para a lógica econômica, cabe salientar o que versa o Decreto nº 1.590 (1995), em seu § 6º do art. 6º, in verbis:

> Art. 6º (...)
> § 6º Em situações especiais em que os resultados possam ser efetivamente mensuráveis, o Ministro de Estado poderá autorizar a unidade administrativa a realizar programa de gestão, cujo teor e acompanhamento trimestral deverão ser publicado no Diário Oficial da União, ficando os servidores envolvidos dispensados do controle de assiduidade.

Portanto, tal Decreto já previa um Programa de Gestão baseado em "resultados" e o servidor público que estivesse incluído nesse modelo de gestão ficaria dispensado do controle de assiduidade. Mas esse modelo fracassou e há escassa evidência de que tenha havido criação de programas (PORTAL DO SERVIDOR, 2025). O Governo Federal aponta que uma das razões para o fracasso pode estar associada ao fato de o Decreto nº 1.590/1995 não ter definido o que efetivamente era o programa de gestão (PORTAL DO SERVIDOR, 2025).

Contudo, diante dessa premissa, o governo do presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia publicou um ato administrativo, a IN SGP/MPDG nº 1/2018, com vistas a implementar esse novo modelo de gestão (por resultados mensuráveis). Criou-se um Plano de Trabalho a ser executado por tarefa determinada e por prazo certo em

substituição ao controle de assiduidade. Ademais, instituiu-se dois tipos de modalidades de execução de trabalho: semipresencial (atribuições funcionais parcialmente fora das dependências da unidade, por unidade de tempo, em dias por semana ou em turnos por dia, mediante o uso de equipamentos e tecnologias que permitam a plena execução das atribuições remotamente) e teletrabalho (atribuições funcionais integralmente fora das dependências da unidade, mediante o uso de equipamentos e tecnologias que permitam a plena execução das atribuições remotamente). Dessa forma, por mais que o teletrabalho no serviço público seja associado à pandemia (STOCK *et al*., 2024), essa previsão já existia (ou seja, não foi a pandemia que trouxe essa modalidade de trabalho, ela apenas apressou tal introdução).

Em 2021, o governo do presidente Bolsonaro, por intermédio do Decreto nº 10.789, alterou o texto do art. 6º, § 6º do Decreto nº 1.590/1995, incluindo a instância do Presidente do Banco Central do Brasil, conforme destacado a seguir.

> Art. 5º O Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:
> Art. 6º (...)..
> § 6º Em situações especiais em que os resultados possam ser efetivamente mensuráveis, o Ministro de Estado ou o Presidente do Banco Central do Brasil, no âmbito de suas competências, poderá autorizar a unidade administrativa a realizar programa de gestão, cujos teor e acompanhamento trimestral serão publicados no Diário Oficial da União, hipótese em que os servidores envolvidos ficarão dispensados do controle de assiduidade.

Essa era a porta que faltava para que o PGD fosse implementado na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, que nasce de um modelo de gestão intitulado como “Gerencial”, que já tinha sido implementado nas empresas/corporações privadas. Ressalta-se que o modelo gerencial adotado nas organizações do Brasil não leva em consideração a realidade como todo, excluindo elementos culturais, pensando apenas na modernidade (MEDEIROS; VASCONCELLOS, 1992), além disso a falta de recursos, a escassez de pessoal e a pressão por resultados podem trazer o esgotamento de trabalhadores (MOTA; ALENCAR; TAPETY, 2018) e, consequentemente, ter impacto negativo para a sociedade que precisa dos serviços públicos.

SOUZAEAD®
Revista Acadêmica Digital
ISSN 2595-5934
REVISTA ACADÊMICA DIGITAL
MAI 2025 EDIÇÃO Nº85

3. PROGRAMA DE GESTÃO E DESEMPENHO COMO UMA CONTINUIDADE DO MODELO GERENCIAL

Em maio de 2022, o governo do presidente Bolsonaro, por intermédio do Decreto nº 11.072, criou um programa de gestão, o Programa de Gestão e Desempenho (PGD), porém, com o mesmo escopo do programa de gestão anterior, cujo princípio sempre esteve pautado em um modelo de gestão gerencial. A IN nº 65 (2020), criada em plena pandemia, que estabeleceu 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, já dava abertura para a criação do PGD (assim como as outras legislações citadas). O PGD "é instrumento de gestão que disciplina o desenvolvimento e a mensuração das atividades realizadas pelos seus participantes, com foco na entrega por resultados e na qualidade dos serviços prestados à sociedade" (Decreto nº 11.072/2022, s/n).

Contudo, como aqueles modelos pouco conseguiram avançar, o PGD trouxe outros elementos em um momento que muitos servidores ansiavam por continuar no teletrabalho, ou, pelo menos, no formato híbrido (pós pandemia). Dessa forma, foram revogados o § 6º do art. 6º do Decreto nº 1.590/1995, o art. 5º do Decreto nº 10.789/2021, a IN SGP/MPDG nº 1/2018, bem como a IN nº 65/2020.

Nesse diapasão, o PGD tem como foco a entrega por resultados, assim como o outro programa, e as entregas precisam ser efetivamente mensuráveis e com qualidade no âmbito do serviço público. O PGD passou a ser mais amplo, deixou de ser um programa em situações especiais e passou a abranger toda administração pública federal direta, autárquica e fundacional integrante do Sipec e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg), assim como deixou de ser restrito aos agentes/servidores públicos ocupantes de cargos efetivos. Ou seja, foi estendido para outros participantes (exceto os militares das forças armadas): servidores públicos ocupantes de cargo efetivo; servidores públicos ocupantes de cargo em comissão; empregados públicos em exercício na administração pública federal; contratados por tempo determinado; e estagiários.

SOUZAEAD®
Revista Acadêmica Digital
ISSN 2595-5934
REVISTA ACADÊMICA DIGITAL
MAI 2025 EDIÇÃO Nº85

Após a publicação do Decreto nº 11.072/2022, foi publicada a IN SEGES-SGPRT/MGI nº 24/2023, que estabeleceu orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sipec e do Siorg, relativas à implementação e execução do PGD. Essa instrução trouxe pontos relacionados às modalidades de trabalho, ao Plano de Trabalho e ao Plano de Entrega da Unidade, dentre outros pontos. Portanto, outro ponto que merece destaque em relação ao PGD, é que as modalidades de execução do trabalho foram ampliadas. Agora, o participante poderá executar as suas entregas por resultados nas seguintes modalidades: Presencial, modalidade em que "a totalidade da jornada de trabalho do participante ocorre em local determinado pela administração pública federal", dispensado o controle de frequência; Teletrabalho em Regime de Execução Parcial, modalidade em que "parte da jornada de trabalho ocorre em locais a critério do participante e parte em local determinado pela administração pública federal", dispensado o controle de frequência; e Teletrabalho em Regime de Execução Integral, modalidade em que "a totalidade da jornada ocorre em local a critério do participante", dispensado o controle de frequência (IN nº 24/2023, s/n).

Como previa o programa de gestão anterior, o controle de assiduidade (controle de frequência) foi dispensado, mas em seu lugar, o controle passaria a ser pelo Plano de Trabalho (programa de gestão anterior), que era um documento preparatório aprovado pelo dirigente da unidade que delimita a atividade, estimaria o quantitativo de servidores públicos participantes e definiria as modalidades, as metas e a metodologia de mensuração efetiva de resultados para implementação do programa de gestão, inclusive na fase de experiência-piloto. Já no novo PDG, foram criados dois tipos de plano: Plano de Entrega da Unidade, "instrumento de gestão que tem por objetivo planejar as entregas da unidade de execução, contendo suas metas, prazos, demandantes e destinatários"; e Plano de Trabalho do Participante, "instrumento de gestão que tem por objetivo alocar o percentual da carga horária disponível no período, de forma a contribuir direta ou indiretamente para o plano de entregas da unidade" (IN nº 24/2023, s/n).

É importante salientar que o PGD continua em vigor. Isso significa dizer que o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva deu continuidade ao modelo de gestão

gerencial e a Reforma Administrativa existente nele. A publicação da IN nº 24/2023 deixa isso bem evidente, visto que foi criada no atual governo (mas essa instrução não foi a única). Sendo assim, desde a criação e implantação do PGD advindo do Decreto nº 11.072/2022, o Poder Executivo Federal vem produzindo e publicando diversos atos normativos através de instruções normativas. Tais instruções são atos normativos administrativos com a função de complementar as leis e os decretos. Porém, não possui a função de criar direitos, deveres ou obrigações. Portanto, visa tão somente explicar de forma mais clara, os direitos, os deveres e as obrigações que já tenham sido previstos. As instruções normativas que estão em vigor até, pelo menos, abril/2025, são:

a) Instrução Normativa SGP-SEGES/ME nº 2/2023: Revogou a IN SGP-SEGES/SEDGG/ME nº 89/2022 do governo anterior e estabeleceu prioridades para participação no programa na modalidade teletrabalho em regime de execução integral (que já existia na outra instrução).

b) Instrução Normativa SGPRT-SEGES/MGI nº 14/2023: Estabeleceu prazo (de até 120 dias da data de publicação da IN) para os órgãos expedirem nova regulamentação nos termos do art. 16 do Decreto nº 11.072/2022.

c) Instrução Normativa SEGES-SGPRT/MGI nº 24/2023: Estabeleceu orientações, critérios e procedimentos gerais para implementação do PGD, trouxe muitas definições, como algumas já descritas, e apresentou as fases do ciclo do PGD (elaboração do plano de entregas das unidades, elaboração e pactuação dos planos de trabalho dos participantes, execução e monitoramento dos planos de trabalho, avaliação dos planos de trabalho e avaliação do plano de entregas da unidade de execução).

d) Instrução Normativa SGP-SRT-SEGES/MGI nº 52/2023: Dentre outros pontos, permitiu que os adicionais ocupacionais pudessem ser pagos para quem ficasse no teletrabalho em regime de execução parcial, possibilitou o adicional noturno (a partir de algumas regras ali definidas), trouxe a questão da saúde e segurança do trabalho (que não existia antes) e trouxe a Política de Consequências (no caso de plano de trabalho avaliado como inadequado por execução abaixo do esperado, deverá haver o registro no Termo de Ciência e Responsabilidade (TCR), das ações de melhoria a

serem observadas pelo participante, bem como indicação de outras possíveis providências; no caso de plano de trabalho avaliado como inadequado por inexecução parcial ou não executado, o plano do período subsequente deverá prever a compensação da carga horária correspondente; em caso de necessidade de compensação de carga horária, o somatório dos percentuais poderá superar à carga horária ordinária do participante disponível para o período; caberá o desconto na folha de pagamento nos casos de plano avaliado como inadequado por inexecução, parcial ou integral, cuja justificativa não foi apresentada ou não foi acatada pela chefia da unidade de execução ou quando não houver compensação, parcial ou integral, da carga; a inobservância das regras do PGD poderá ensejar a apuração de responsabilidade no âmbito correcional).

e) Instrução Normativa SEGES-SGP-SRT/MGI nº 21/2024: Além de outros pontos, trouxe a questão do estágio probatório, onde os servidores, durante o primeiro ano do estágio probatório, não poderão ser selecionados para a modalidade teletrabalho, em regime de execução integral ou parcial (com algumas exceções), sendo facultada a ampliação desse prazo no ato de instituição do PGD, e trouxe o destaque que quando o quantitativo de interessados em aderir ao PGD superar o quantitativo de vagas, terão prioridade servidores em condições especiais.

f) Instrução Normativa SEGES/SRT/SGP/MGI nº 20/2025: Acrescentou outras prioridades no art. 10 da IN SEGES-SGPRT/MGI nº 24/2023.

É importante salientar que o PGD é um ato do Ministro de Estado e/ou dos Presidentes/Superintendentes dos órgãos/entidades da Administração Pública Federal. Porém, a participação no PGD é um ato opcional por parte desses dirigentes, assim como caso o órgão/entidade tenha aderido ao PGD, os participantes podem optar em não participar do respectivo programa. Entretanto, tanto o Ministro de Estado e/ou Presidente/Superintendente do órgão/entidade podem determinar que todos os agentes públicos/servidores públicos façam parte do PGD na modalidade de execução do trabalho presencial. Além disso, o PGD uma vez implementado no órgão/entidade, tal órgão/entidade precisa ter o seu processo de trabalho sistematizado (sistema eletrônico), com vistas a um melhor acompanhamento e controle que permita o monitoramento eficaz do trabalho desenvolvido pelo

agente/servidor público, em respeito aos princípios da transparência e da publicidade dos atos da administração pública, com o foco voltado para a entrega de resultados com qualidade (princípio da eficiência).

4. PROGRAMA DE GESTÃO E DESEMPENHO E A GENERALIZAÇÃO DA GESTÃO DO TRABALHO

O PGD é um modelo de gestão gerencial que representa uma tendência global (SOUZA, 2023). Tal modelo acompanha as tendências que começaram na década de 80, que mudaram a gestão e organização do trabalho, muito relacionado ao avanço de novas tecnologias (sem isso o PGD não seria possível), onde surgiram novas relações de trabalho (ANTUNES, 2025; SOUZA, 2023). Nesse contexto, o processo de flexibilização do trabalho surgiu (ALVES, 2000). Para Souza (2023, p. 2), o processo de flexibilização das relações de trabalho "tem como característica a generalização do trabalho controlado e gerenciado por meio de plataformas digitais ou aplicativos". Até por isso o autor relaciona o PGD a tais características.

De uma forma mais ampla, esses novos processos de trabalho pautam-se em flexibilidade da jornada de trabalho e nas formas de contratação. A partir disso, surgiram formas de trabalho como o home-office, o trabalho temporário, a terceirização, os trabalhos em plataformas digitais, dentre outras (SOUZA, 2023; MORAES; COSTA, 2015; ALVES, 2014). Contudo, muitas dessas formas são vistas como trabalho precário, que traz insegurança, instabilidade, falta de garantia e de direitos (STANDING, 2014; GALEAZZI, 2006).

No que tange ao PGD, Virgilio (2024) realizou uma pesquisa a partir do olhar dos gestores da área de gestão de pessoas, em Universidades Públicas Federais do Sul do país, concluiu que por mais que o programa seja uma oportunidade de inovação e criação de valor para Administração Pública, traz preocupações quanto a prováveis perdas de autonomia (de gestores e servidores), no que se refere à gestão por resultados. Alves (2024, p. 1) acrescenta que apesar do programa ter potencial para promover uma alocação mais eficiente de recursos humanos e, assim, melhorar o

trabalho no setor público, que há desafios, como a “necessidade de adaptação das políticas de trabalho remoto e a garantia da segurança de dados”.

Nascimento e Ferraz (2024), que analisaram o uso da tecnologia da informação e da comunicação (TICs), que está muito relacionado ao PGD, visto que o teletrabalho, seja parcial ou integral, exige o isso das TICs, concluíram que intensificaram as cargas de trabalho e a exploração do que eles nomearam como classe de trabalhadores uberizados.

> A uberização é compreendida como uma tendência em curso, que pode ser generalizável pelas relações de trabalho, abarcando diferentes setores da economia, tipos de ocupação, níveis de qualificação e rendimento, condições de trabalho, em âmbito global, não se restringindo à própria empresa Uber e serviços similares (SOUZA, 2023, p. 2)

É nessa direção que Souza (2023) entende que o PGD traz a uberização, que é uma forma de precarização (BIANCHI; MACÊDO; PACHECO, 2020), para o serviço público, e destaca que o programa produz “mudanças profundas na forma de organização” e “controle das atividades laborais”, que traz “potenciais impactos na saúde do trabalhador”, “efeitos nocivos à saúde mental”, sobretudo “diante de um modelo de gestão baseado no controle rigoroso de processos e cumprimento de metas” (SOUZA, 2023, p. 1).

O foco nos resultados e em metas, o trabalho vigiado, além do excesso do uso das TICs em muito dos casos, faz com que autores, como os já citados, vejam o PGD (assim como outros modelos gerenciais) como uma forma de trabalho precário, que pode levar ao adoecimento, principalmente se não tiver a saúde do trabalhador (seja física ou mental), como prioridade. As políticas das consequências criadas por meio da instrução normativa citada, só deixa ainda mais evidente que, inclusive, a remuneração do servidor está em risco.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi apresentar e discutir o Programa de Gestão e Desempenho da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sob a ótica do modelo de gestão gerencial e de uma reforma administrativa, a partir de pesquisas bibliográficas e legislações pertinentes ao assunto.

SOUZAEAD®
Revista Acadêmica Digital
ISSN 2595-5934
REVISTA ACADÊMICA DIGITAL
MAI 2025 EDIÇÃO Nº85

Nesse sentido, primeiramente ressaltamos que o Brasil ainda vive as três formas de administração, patrimonialista, burocrática e gerencial. No entanto, em termos de organização e gestão do trabalho, podemos dizer que o modelo gerencial tem ganhado muito espaço, por mais que muitos modelos não tenham sido bem-sucedidos.

Na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, ferramentas de gestão advindas da iniciativa privada (Ciclo de PDCA, Diagrama de Ishikawa, Análise SWOT, 5W2H etc.) já são amplamente utilizadas, bem como as formas de trabalho já foram bastante flexibilizadas. Há muitas terceirizações, contratos temporários, organizações sociais etc. dentro da administração pública federal, e não é de hoje. A gratificação de desempenho (gerada a partir da avaliação de desempenho por metas mensuráveis) e outras formas de flexibilizar a remuneração também fazem parte dessa administração, por mais que haja críticas ao modelo de avaliação de desempenho.

Esta pesquisa, ao apresentar e discutir o PGD sob a ótica do modelo de gestão gerencial e de uma reforma administrativa, deixou evidente que tal programa resguarda relação direta com o modelo gerencial, sobretudo ao pensar em redução de custos, resultados, metas, dentre outros pontos, e que não é uma novidade, apesar para muitos parecer ser. O fato do primeiro programa de gestão criado ter fracassado, pode ser a razão para essa impressão. Mas ao mesmo tempo, não se pode dizer que foi a pandemia da Covid-19 que trouxe o PGD, pois já existiam dispositivos legais antigos e bem recentes, antes da pandemia, que tratavam sobre programa de gestão. O que aconteceu é que com a pandemia modelos do programa foram adotados de forma compulsório (como o trabalho totalmente ou parcialmente remoto) e gestores públicos conseguiram visualizar que essa modalidade de trabalho trouxe redução de custos, bem como aumento de produtividade. Os servidores que já estavam nessas modalidades e conseguiram se acostumar com elas (mesmo que não todos), ansiavam por permanecerem como estavam. Porém, o PGD criado não se trata apenas de uma mudança de modalidade de trabalho ou dispensa de controle de frequência, é muito mais do que isso, como buscou-se demostrar aqui.

Quando a Administração Pública escolhe um modelo criado com bases na iniciativa privada que tem a lógica de eficiência econômica (e o lucro) como foco, o objetivo primeiro, a busca do bem comum, pode estar ameaça. Por outro lado, também pode estar ameaçado o serviço público e o servidor público, que começa, ainda mais, ter o seu trabalho na lógica do trabalho "uberizado", onde o que vale são as entregas feitas. É verdade que o programa tem pontos positivos como bem colocado aqui, mas o que ainda não sabemos é quem serão os beneficiados: os servidores? os gestores? os usuários dos sistemas públicos? os atores políticos? Por mais que esse modelo seja gerencial (e uma Reforma Administrativa ampla), ainda poderemos ver as sombras de uma administração patrimonialista que nunca nos deixou.

Conclui-se que além desse programa não ser uma novidade, pode trazer diversos impactos negativos para servidores públicos (aumento de trabalho, excesso de cobrança, maior controle sob o trabalho, problemas de saúde (mental e física), possível redução de remuneração, dentre outros) e, por conseguinte, para o serviço público, por mais que haja aspectos positivos, e que (é) ou pode ser uma ponte direta para a uberização no serviço público federal brasileiro.

Para pesquisas futuras, sugere-se pesquisas qualitativas com trabalhadores de órgãos/instituições que tenham adotado o PGD, sobretudo porque ainda há poucas pesquisas que tenham se dedicado ao tema. Sugere-se, inclusive, pesquisas qualitativas e quantitativas que permitam entender o que o PGD trouxe de melhoria para usuários dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS

ALVES, G. A disputa pelo intangível: estratégias gerenciais do capital na era da globalização. Riqueza e miséria do trabalho no Brasil III. São Paulo: Boitempo, p. 55-72, 2014.

ALVES, G. O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

ALVES, P. R. S. S. Avaliação do Programa de Gestão e Desempenho do Governo Federal - PGD. In: Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN), v. 7, n. 1, 2024.

ANTUNES, R. Adeus ao trabalho? ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. Cortez Editora, 2025.

BARBOSA, M. A. C. Modelo de gestão burocrático ou gerencialista? Um estudo em uma Universidade Federal. In: XIX Colóquio Internacional de Gestão Universitária. Florianópolis: SC, 2019.

BRAGA, Z. C. C.; OLIVEIRA, G. B de. A estreita relação entre o modelo patrimonialista e a corrupção no estado brasileiro. Revista Caribeña de Ciencias Sociales (RCCS), n. 11, p. 1, 2020.

BRASIL. Decreto nº 1.590/1995. 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: 07 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 5.707/2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112/1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acesso em? 27 abr. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.133/2010. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7133.htm. Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.991/2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112/1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9991.htm. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.789/2021. Dispõe sobre a atribuição e a delegação competências ao Presidente do Banco Central do Brasil e altera vários Decretos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10789.htm. Acesso em: 07 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.072/2022. Dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho - PGD da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11072.htm. Acesso em: 07 mar. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200/1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 07 mar. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19/1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 07 mar. 2025.

BIANCHI, S. R.; MACEDO, D. A. de; PACHECO, A. G. A uberização como forma de precarização do trabalho e suas consequências na questão social. Revista Direitos, Trabalho e Política Social, v. 6, n. 10, p. 134-156, 2020.

BRULON, V.; OHAYON, P.; ROSENBERG, G. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. Revista do Serviço Público Brasília, v. 63, n. 3, p. 265-284, 2012.
CADEMARTORI, L. H. U.; SIMÕES, R. C. A sobrevivência do modelo patrimonialista na reforma administrativa gerencial do Estado Brasileiro. Revista Opinião Jurídica (Fortaleza), v. 7, n. 11, p. 224-248, 2009.

CAPOBIANGO, R. P. et al. Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. REGE-Revista de Gestão, v. 20, n. 1, p. 61-78, 2013.

GALEAZZI, I. Precarização do trabalho. In: CATTANI, A. D.; HOLZMANN, L. (Orgs.). Dicionário de trabalho e tecnologia. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2006.

INSTRUÇÃO NORMATIVA (IN) nº 1/2018. Estabelece orientação, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sipec relativos à implementação de Programa de Gestão, de que trata o § 6º do art. 6º do Decreto nº 1.590/1995. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-1-de-29-de-marco-de-2018-revogada-pela-in-no-1-de-2019. Acesso em: 07 mar. 2025.

INSTRUÇÃO NORMATIVA (IN) nº 65/2020. Estabelece orientações, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sipec relativos à implementação de Programa de Gestão. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-65-de-30-de-julho-de-2020-269669395. Acesso em: 07 mar. 2025.

INSTRUÇÃO NORMATIVA (IN) SGP-SEGES/SEDGG/ME nº 89/2022. Estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sipec e do Siorg, relativas à implementação e execução de PGD. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-sgp-seges/sedgg/me-n-89-de-13-de-dezembro-de-2022-451152923. Acesso em: 07 mar. 2025.

SOUZAEAD®
Revista Acadêmica Digital
ISSN 2595-5934
REVISTA ACADÊMICA DIGITAL
MAI 2025 EDIÇÃO Nº85

INSTRUÇÃO NORMATIVA (IN) SGP-SEGES/ME nº 2/2023. Revoga a IN SGP-SEGES/SEDGG/ME nº 89/ 2022, que estabelece orientações, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sipec e do Siorg relativos à implementação de PGD, e dá outras providências. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-sgp-seges-/me-n-2-de-10-de-janeiro-de-2023-457679698. Acesso em: 07 mar. 2025.

INSTRUÇÃO NORMATIVA (IN) SGPRT-SEGES/MGI nº 14/2023. Altera a IN SGP-SEGES/ME nº 2/ 2023, quanto ao prazo para expedição de nova regulamentação, nos termos do art. 16, do Decreto nº 11.072/2022. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-sgprt-seges/mgi-n-14-de-12-de-abril-de-2023-476686990. Acesso em: 07 mar. 2025.

INSTRUÇÃO NORMATIVA (IN) SEGES-SGPRT/MGI nº 24/2023. Estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sipec e do Siorg, relativas à implementação e execução do PGD. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-seges-sgprt-/mgi-n-24-de-28-de-julho-de-2023-499593248. Acesso em: 07 mar. 2025.

INSTRUÇÃO NORMATIVA (IN) SGP-SRT-SEGES/MGI nº 52/2023. Estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sipec e do Siorg, relativas às regras de gestão de pessoas no âmbito do PGD. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-sgp-srt-seges/mgi-n-52-de-21-de-dezembro-de-2023-532726070. Acesso em: 07 mar. 2025.

INSTRUÇÃO NORMATIVA (IN) SEGES-SGP-SRT/MGI nº 21/2024. Altera a IN SEGES-SGPRT/MGI nº 24/2023, que estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sipec e do Siorg, relativas à implementação e execução do PGD. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-seges-sgp-srt/mgi-n-21-de-16-de-julho-de-2024-572617003. Acesso em: 07 mar. 2025.

INSTRUÇÃO NORMATIVA (IN) SEGES/SRT/SGP/MGI Nº 20/2025. Altera a IN SEGES-SGPRT/MGI nº 24/2023, que estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sipec e do Siorg, relativas à implementação e execução do PGD. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-seges/srt/sgp/mgi-n-20-608414504. Acesso em: 07 mar. 2025.

MEDEIROS, A. C. de; VASCONCELLOS, J. G. M. Gestão das organizações no Brasil: em busca de um paradigma. In: MEDEIROS, A. C. de; BRASIL, H. V.; VASCONCELLOS, J. G. M. Cultura organizacional: em busca de um modelo. Vitória: [s. n.], 1992.

MORAES, A. F. G.; COSTA, M. D. S. Novo desenvolvimentismo e velhas condições de trabalho? Uma análise das condições de trabalho dos terceirizados no Complexo de Suape. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Belo Horizonte, MG, Brasil, 39, 2015.

MOTA, G. de S.; ALENCAR, C. M. S. de; TAPETY, F. I. Síndrome de Burnout em profissionais de saúde: uma revisão bibliográfica da literatura. Revista Eletrônica Acervo Saúde, n. 5, p. S237-S241, 2017.

NASCIMENTO, E. B. F. do; FERRAZ, J. de M. Classe trabalhadora uberizada: uberização e saúde-doença mediadas pelas TICs. Temporalis, v. 24, n. 48, p. 361-378, 2024.

PORTAL DO SERVIDOR. Histórico do PGD. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/nova-in-2023/historico-do-pgd-na-apf. Acesso em: 20 mar. 2025.

SOUZA, R. de I. Programa de Gestão e Desempenho: ponte para uberização no serviço público federal brasileiro. Revista Brasileira de Saúde Ocupacional, v. 48, p. e22, 2023.

STANDING, G. O precariado: a nova classe perigosa. Bloomsbury, 2014.

STOCK, T. O. et al. Violência contra as mulheres na pandemia de Covid-19: uma revisão sistemática. Physis: Revista de Saúde Coletiva, v. 34, p. e34037, 2024.

VIRGILIO, R. S. S. Programa de gestão e desempenho: desafios e perspectivas. Dissertação do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina, 2024. 107f.