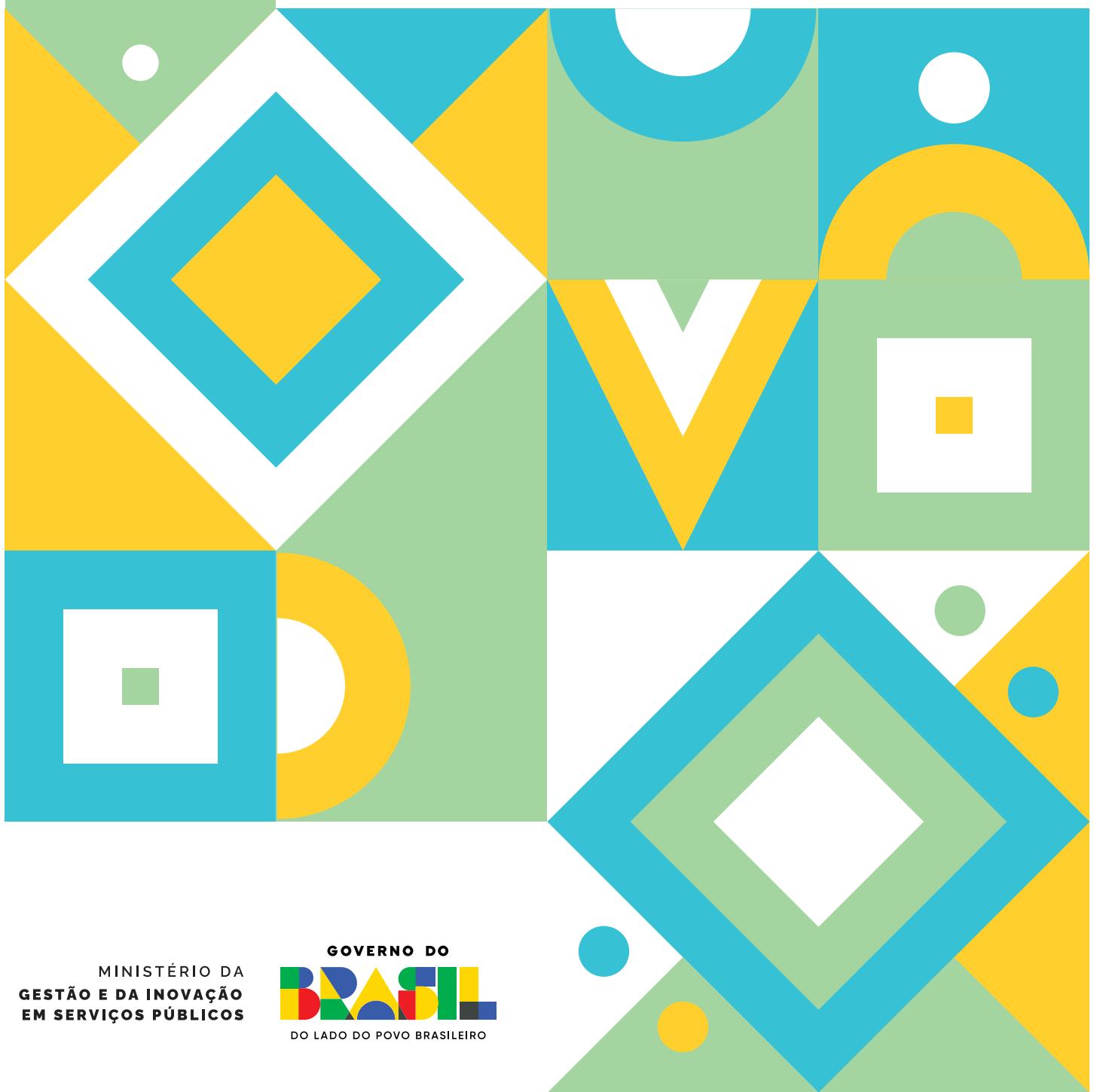


GESTÃO DE PESSOAS em EVIDÊNCIA

Ano 2 - Volume 2 - Outubro de 2025



MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

GOVERNO DO
BRASIL
DO LADO DO Povo BRASILEIRO



GESTÃO DE PESSOAS



em EVIDÊNCIA

Ano 2 - Volume 2 - Outubro de 2025

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS - MGI
Esther Dweck – Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

SECRETARIA DE GESTÃO DE PESSOAS - GABINETE

José Celso Cardoso Jr. – Secretário de Gestão de Pessoas
Frederico de Moraes Andrade Coutinho – Secretário Adjunto de Gestão de Pessoas
Regina Coeli Moreira Camargos – Diretora de Programa

SECRETARIA DE GESTÃO E INOVAÇÃO

Roberto Seara Machado Pojo Rego – Secretário de Gestão e Inovação

DIRETORIA DE GOVERNANÇA E INTELIGÊNCIA DA INFORMAÇÃO

Mirian Lúcia Bittencourt Guimarães – Diretora

DIRETORIA DE PROVIMENTO E MOVIMENTAÇÃO DE PESSOAL

Maria Aparecida Chagas Ferreira – Diretora

DIRETORIA DE CARREIRAS E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

Eduardo Almas – Diretor

DIRETORIA DE SOLUÇÕES DIGITAIS E INFORMAÇÕES GERENCIAIS

Antônio Fiúza de Sousa Landim – Diretor

DIRETORIA DE CENTRALIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE INATIVOS, PENSIONISTAS E ÓRGÃOS EXTINTOS

Marco Aurélio Alves da Cruz – Diretor

DIRETORIA DE INOVAÇÃO GOVERNAMENTAL

Claudia da Costa Martinelli Wehbe - Diretora

COLABORARAM COM ESTA EDIÇÃO:

Claudia da Costa Martinelli Wehbe – Diretoria de Inovação Governamental

Eduardo Almas – Diretoria de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas

Fernando Kleiman – Coordenação-Geral de Programa de Gestão e Desempenho

Juliana Legentil Ferreira Faria – Coordenação-Geral de Programa de Gestão e Desempenho

José Celso Cardoso Jr. – Secretário de Gestão de Pessoas

Nathália Junca Nogueira – Coordenação-Geral de Programa de Gestão e Desempenho

Priscila Oliveira – Coordenação-Geral de Desempenho e Desenvolvimento de Pessoas

Priscila de Figueiredo Aquino Cardoso – Coordenação-Geral de Desempenho e Desenvolvimento de Pessoas

Regina Coeli Moreira Camargos – Diretora de Programa

Roberto Seara Machado Pojo Rego – Secretário de Gestão e Inovação

Rogério de Souza Farias - Coordenação-Geral de Programa de Gestão e Desempenho

Silmara Ribeiro dos Santos - Coordenação- Geral de Desempenho e Desenvolvimento de Pessoas

Vitor César Vaneti – Gabinete da Secretaria de Gestão de Pessoas e Editor da Revista Gestão de Pessoas em Evidência (RGPE)

Normalização Bibliográfica: Biblioteca do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Gestão de pessoas em evidência / Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. – Ano 2, v. 2 (out. 2025) .
– Brasília : Secretaria de Gestão de Pessoas/MGI, 2025.

p. : il.

Irregular

1. Programa de Gestão e Desempenho (PGD). 2. Serviço público – Administração de pessoal – História. 3. Brasil. Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). 4. Avaliação de desempenho. 5. Gestão do trabalho – Modernização. I. Revista Gestão de pessoas em evidência. II. Brasil. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

CDU – 35.08(81)

SUMÁRIO



- 04** Convite ao Futuro
- 06** Prefácio
- 08** Apresentação: o PGD no contexto maior da Gestão do Desempenho
- 16** Introdução
- 19** **Parte I. Histórico da Gestão e Desempenho dos Servidores na Administração Pública Federal Brasileira**
- 20** Pré-1988 – Constituição e Consolidação da Burocracia Estatal na Administração Pública Federal
- 20** Criação do DASP
- 20** Folha de Ponto
- 22** A Criação do SIPEC
- 25** Pós-Redemocratização: a Lei nº 8.112/90 e a cultura gerencialista
- 26** O MARE e a Reforma do Estado.
- 27** Iniciativas piloto de gestão por resultados e novas modalidades de trabalho
- 31** **Parte II. Definindo o Programa de Gestão e Desempenho**
- 32** Ressurgimento do Programa de Gestão no contexto de emergência sanitária
- 33** Bases de Funcionamento
- 35** Definições: o que é e o que não é o PGD
- 37** Novos Conceitos Práticos
- 39** **Parte III. O PGD em Números**
- 40** Evolução Recente do PGD
- 41** Quem Participa do PGD?
- 42** Regimes de Trabalho e Modalidades
- 46** Dados Sociodemográficos
- 66** **Parte IV. Pesquisa Vozes no Serviço Público e percepções gerais sobre o PGD**
- 67** Procedimentos Metodológicos
- 68** Resultados
- 79** Síntese do Relatório “PGD: melhoria das políticas e práticas de teletrabalho e de aferição do seu desempenho”
- 82** Considerações Finais: o Futuro do PGD
- 84** Referências Bibliográficas

CONVITE AO FUTURO



E se o desempenho das pessoas que trabalham no serviço público pudesse ser avaliado não pelo número de horas que passam nos locais de trabalho, mas pelos resultados concretos entregues à sociedade? Essa é a questão que orienta o Programa de Gestão e Desempenho (PGD), que vem transformando a lógica de trabalho na Administração Pública Federal – do-ravante, APF. Em vez de perseguir o controle de frequência, o PGD propõe uma nova forma de gestão do trabalho baseada na pactuação de entregas, no foco em resultados e na maior autonomia para as pessoas que trabalham no serviço público e suas equipes.

Para discutir o assunto, esta edição temática da Revista Gestão de Pessoas em Evidência (RGPE) está organizada em quatro partes, que oferecem uma análise abrangente do PGD na Administração Pública Federal.

A primeira apresenta um resgate histórico da gestão do trabalho no setor público brasileiro, desde a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, até as reformas promovidas pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), nos anos 1990. Mostra-se como o modelo tradicional, baseado no controle da frequência, da assiduidade e da pontualidade, evoluiu para modelos mais flexíveis de gestão de equipes.

A segunda parte apresenta o modelo atual do PGD, detalhando seus instrumentos operacionais, como o Plano de Entregas da Unidade, o Plano de Trabalho individual e o Termo de Ciência e Responsabilidade (TCR). Explica-se que o PGD é uma estratégia voluntária de gestão por resultados, que pode ser adotada por qualquer unidade da APF, seja na modalidade presencial ou teletrabalho. Ao substituir o controle de frequência pelo acompanhamento das entregas realizadas, o programa visa a aumentar a autonomia das equipes, promover a clareza sobre as metas e permitir um monitoramento mais efetivo da atuação das pessoas que trabalham no serviço público e da *performance* das suas unidades.

A terceira parte apresenta dados quantitativos atualizados sobre a implementação do PGD, destacando sua adoção por mais de 180 instituições e a participação de cerca de um terço da força de trabalho da APF. A análise considera diferentes dimensões, como modalidade de trabalho, gênero, escolaridade, remuneração, tipo de vínculo e cargo ocupado. A flexibilidade

do modelo e a possibilidade de adaptação às diferentes realidades institucionais são fatores centrais para sua ampla disseminação.

A última parte destaca os dados preliminares da Pesquisa Vozes do Serviço Público (2024), que indicam diferentes percepções entre participantes e não participantes do PGD sobre o contexto de trabalho. Esses achados sugerem que o PGD pode fortalecer o trabalho colaborativo e o desempenho das equipes. Ao se agrregar respostas individuais por tipo de organização, obtém-se indícios de diferentes níveis de capacidade gerencial.

Por fim, a revista traz um resumo do relatório “PGD - melhoria das políticas e práticas de teletrabalho e de aferição do seu desempenho”, resultante de um projeto de cooperação técnica entre o governo brasileiro, o CLAD, o Instituto Nacional de Administração de Portugal – INA - e a Direção Geral da Administração e do Emprego Público de Portugal – DGAEP.

Esther Dweck

Ministra MGI

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

PREFÁCIO



O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos tem como missão fortalecer a capacidade do Estado brasileiro de entregar valor público à sociedade. Esse propósito exige não apenas a modernização de sistemas, processos e estruturas, mas sobretudo uma mudança de paradigma, uma transição para a gestão de pessoas que valorize o planejamento, a clareza sobre as metas e a corresponsabilidade.

É nesse marco mais amplo que se insere o Programa de Gestão e Desempenho (PGD). Mais que um instrumento operacional, o PGD representa uma das bases sobre as quais estamos construindo uma nova forma de organizar o trabalho na APF. A disseminação do planejamento por entregas e da gestão por resultados, a consolidação de sistemas de operação e monitoramento do PGD, a realização de cursos de capacitação e o reconhecimento de instâncias de controle, como o Tribunal de Contas da União, atestam que estamos implantando alicerces sólidos.

Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que ainda estamos numa jornada de aprendizado. Existem áreas em que a previsibilidade da demanda não é simples, em que as equipes enfrentam complexidades adicionais ou em que a infraestrutura tecnológica e os processos de monitoramento ainda precisam amadurecer. Nossa objetivo não é exaltar o PGD como uma panaceia nem como solução definitiva, tampouco desconsiderar suas fragilidades. Queremos, sim, propor um debate qualificado sobre o papel que a gestão por resultados pode ter no fortalecimento da administração pública. Porque, em última análise, trata-se de perguntar: Que tipo de serviço público queremos construir? Como medir o desempenho das pessoas? Pela permanência nos locais de trabalho ou pelas suas entregas? Que tipo de liderança necessitamos? Aquela que controla pela vigilância e desconfiança ou que lidera pelo alinhamento e pelo propósito?

O PGD, com todas as suas imperfeições, ajuda a responder essas perguntas. E, por isso, merece ser conhecido, discutido e aprimorado. Ele não é, nesse sentido, um ponto de chegada, mas um caminho de transformação institucional em construção.

Ainda assim, os sinais de avanço são visíveis. O próprio processo de amadurecimento do programa tem gerado ganhos concretos: as pessoas relatam maior apropriação do seu tra-

balho, aumento da motivação e percepção mais clara sobre como suas atividades se conectam aos resultados institucionais e à geração de valor para a sociedade. A mudança cultural está em curso. Com ela, a maturidade da gestão do trabalho no setor público federal cresce a cada ciclo.

O PGD demonstra que é possível combinar flexibilidade com responsabilidade, autonomia com compromisso, inovação com propósito. Mais que isso, aponta um futuro em que a gestão pública será cada vez mais pautada pela confiança, pelo planejamento e pela entrega de resultados tangíveis.

É com esse espírito de realismo e esperança que apresentamos esta publicação. Ela convida à reflexão crítica sobre os desafios e as potencialidades do PGD, ao mesmo tempo em que celebra o esforço coletivo de milhares de pessoas que vêm dando vida a essa transformação.

Cristina Kiomi Mori

Secretária-Executiva MGI

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Apresentação



O PGD no contexto da Gestão do Desempenho

A melhoria do desempenho individual e organizacional tem ocupado lugar de destaque nos debates sobre reforma administrativa. Mas a discussão sobre *gestão do desempenho*, da qual o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) faz parte, constitui um desafio complexo e multifacetado.

Para avançarmos em sua compreensão, significados e potencialidades, é preciso partir do entendimento de que neste terceiro mandato presidencial de Lula da Silva houve uma mudança substancial em torno do entendimento do tema por parte do governo federal. Ao contrário de uma visão fiscalista, privatista e punitivista, a nova compreensão sobre o assunto reconhece a sua amplitude e complexidade e propugna uma abordagem valorativa, reflexiva e resolutiva.

Em outras palavras: i) a premissa de que o setor público é grande e caro, em termos do quantitativo de pessoal e da folha de vencimentos, vem sendo sistematicamente negada pelo compêndio de dados empíricos contidos no Atlas do Estado Brasileiro (<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>) produzido pelo Ipea; ii) a simplificação sobre a suposta ineficiência da máquina pública não possui nenhum embasamento empírico sólido e desconsidera a imensa heterogeneidade interna do setor público; iii) qualquer comparação com o setor privado é metodologicamente destituída de sentido, já que são mundos que operam segundo lógicas e objetivos qualitativamente diversos; e iv) propostas tais como as contidas na PEC 32/2020, com aparência de serem soluções rápidas e fáceis, estão fadadas ao fracasso, pois raramente possuem aderência crível às formas de organização e ao funcionamento dos aparatos de Estado.

Historicamente, a maior parte dos projetos de lei e de emendas constitucionais propostas sobre o assunto compartilharam ao menos três problemas comuns: i) **visão fiscalista**: ênfase nas demissões como o caminho prioritário para a redução do gasto global com pessoal na APF; ii) **visão privatista**: subjacente em muitas dessas propostas estava a ideia de que a privatização e terceirização de grande parte dos setores estatais (notadamente os rentáveis!) responsáveis pela formulação, implementação e gestão de políticas públicas iriam salvar o Estado, ignorando sua natureza específica; e iii) **visão punitivista**: propondo avaliações de desempenho baseadas em mecanismos que favorecem demissões, como ato supostamente moralizante das condutas na administração pública.

Diante disso, alternativamente, é preciso e plenamente possível migrar a discussão para uma abordagem de matiz valorativa, reflexiva e resolutiva de desempenho no setor público. Em primeiro lugar, uma **visão valorativa** deve partir da premissa segundo a qual o desempenho depende de processo permanente e necessário de valorização e profissionalização da burocracia e dos serviços públicos, devido à abrangência e complexidade dos temas e às novas áreas programáticas de atuação governamental que continuamente se projetam ao futuro.

Em segundo lugar, uma **visão reflexiva** que rejeite os pressupostos simplificadores do comportamento humano nos quais se baseiam os sistemas (em geral, quantitativistas) de incentivo para o desempenho, tal como propostos pelas abordagens gerencialistas, fundadas em percepções (em geral, equivocadas) de que os indivíduos (ou grupos e organizações) são motivados, fundamentalmente, pelo desejo de obter recompensas (como dinheiro ou **status**) e evitar sanções.

Em terceiro lugar, mas não menos importante, uma **visão resolutiva** que entenda que os serviços públicos são altamente intensivos em trabalho humano, mormente aqueles que se destinam ao atendimento direto à população - mas não apenas. Disso decorre que a indução de maior e melhor desempenho das pessoas que trabalham no serviço público deve estar positivamente associada ao seu grau de autonomia relativa para inovar e aprender a partir da reflexão sobre a eficácia e a efetividade das suas próprias práticas. Significa que, quando o desempenho é concebido como atenção à qualidade dos processos e resultados, procura-se iluminar, nas organizações e nas próprias pessoas, sua capacidade resolutiva para desempenhar suas habilidades e competências e converter tal capacidade em resultados (produtos e impactos) institucionalmente sustentáveis ao longo do tempo.

Em outras palavras, todos os processos decorrentes da visão valorativa, reflexiva e resolutiva dependem do que atualmente se chama de **gestão do desempenho**, vale dizer, um componente estratégico da gestão de pessoas que se articula às diversas políticas e aos processos organizacionais na APF, exercendo influência direta na performance individual e das equipes, em consonância com as metas institucionais das organizações públicas. Suas interfaces são essenciais para garantir que esse processo não ocorra de forma isolada, mas como parte do **ciclo laboral no setor público**.^a

^a Sobre o conceito e modelo referencial do ciclo laboral no setor público, ver: Cardoso Júnior, José Celso; Pedrosa, Thalita Lopes Sa- raiva. O Modelo Referencial do Ciclo Laboral Aplicado ao Setor Público Federal: rumo à construção de uma visão e ação sistêmica da gestão de pessoas no Brasil. Brasília: Cadernos da ENAP, n. 141, 2025. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8781>.

Além disso, a perspectiva da gestão do desempenho aumenta significativamente as formas atuais de gerenciamento do Estado propondo a integração com demais mecanismos de produção e aferição de valor nos serviços públicos. Ela substitui a abordagem de gestão de recursos isolados, para colocar no centro do processo de tomada de decisão um conjunto de insumos estratégicos para melhorar as capacidades estatais. Entre elas está a conexão com o mapeamento das cadeias de valor dos órgãos e entidades do serviço público, suas práticas de planejamento e os ciclos orçamentários de governo. Em última instância, a gestão do desempenho aqui proposta oferece um caminho para integrar a operação dos serviços com as prioridades governamentais.

Esta perspectiva alternativa reconhece que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu os marcos principais a partir dos quais a profissionalização da burocracia vem sendo alcançada no país, a saber: i) o ingresso por concurso público; ii) o regime jurídico estatutário único; iii) a estabilidade relativa da força de trabalho sob comando do Estado e a serviço da sociedade; iv) a organização das políticas públicas a partir da estruturação de carreiras civis (e militares) com atributos definidos.^b

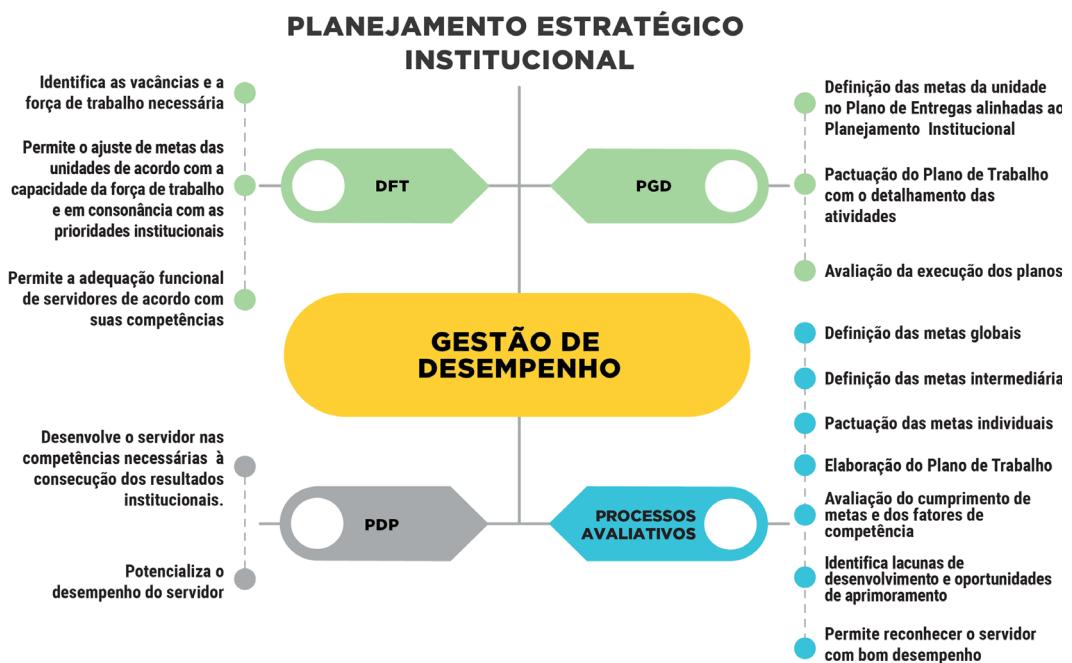
Além disso, ela enfatiza que a melhoria do desempenho profissional e institucional, ao depender de fatores complexos ainda desconhecidos e de muitos outros correlacionados entre si, vários deles localizados em instâncias hierárquicas e níveis decisórios distintos, espalhados pela estrutura organizacional do Estado, implica necessariamente num processo de aprendizado e construção legislativa de natureza contínua, colaborativa e cumulativa ao longo do tempo.

Por tais razões, é possível afirmar que a posição do MGI, nessa discussão, é realista e bastante sensata: não existe uma “bala de prata”, uma solução única, simples, rápida e barata para se promover a reforma administrativa, cujo principal objetivo estratégico consiste em estabelecer as melhores condições institucionais possíveis para a melhoria do desempenho estatal, nos níveis individual e organizacional.

A figura A1 abaixo mostra como a **gestão do desempenho** pode e deve ser a atividade por meio da qual políticas, programas, processos e procedimentos de gestão de pessoas se somam e precisam se interconectar para produzir, no agregado, o melhor resultado possível em termos de desempenho individual de servidores e servidoras públicas.

^b Recentemente, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135, o Supremo Tribunal Federal validou alteração constitucional promovida em 1998 que acaba com a unicidade do regime jurídico aplicável a servidores públicos, medida que tende a gerar muitas discussões e cujas consequências e riscos ainda precisam ser adequadamente avaliados.

Figura A1 - Articulação entre políticas, programas e instrumentos para uma Gestão do Desempenho integrada na APF



Como mostra a Figura A1, já existe, hoje em dia, no governo federal, um conjunto importante de programas e processos de trabalho que, no âmbito da gestão de pessoas, se relacionam positivamente com o desempenho individual de servidores e servidoras. Apesar disso, não é tarefa simples estabelecer as conexões ideais entre eles, harmonizando normativos, sistemas operacionais e bases de dados numa sequência tal que se possa chegar a um arranjo institucional bem fundamentado de gestão de pessoas e do desempenho no Brasil.

A razão disso é que o desempenho no setor público é a resultante de múltiplas determinações. Há fatores individuais, coletivos e organizacionais; há fatores internos e externos ao ambiente de trabalho; há fatores de curto, médio e longo prazos; há grande correlação com o setor ou a política pública em questão, o que, inclusive, torna qualquer comparação entre servidores atuando em locais distintos bastante problemática; e há até mesmo fatores desconhecidos ou não prevíveis a explicar o desempenho individual e as razões de sucesso ou fracasso das políticas e das organizações. De todo modo, os elementos listados acima apontam para algumas dimensões mínimas necessárias a comporem o arco de programas e processos administrativos de uma boa gestão do desempenho individual das pessoas que trabalham na APF. Senão, vejamos.

A inovação representada pelo Concurso Público Nacional Unificado (CPNU) ampliou o acesso democrático ao serviço público e fortaleceu a diversidade socioeconômica, demográfica e territorial da burocracia estatal. Associado à ferramenta digital “Currículo & Oportunidades”, que disponibiliza as informações profissionais das pessoas que atuam na APF, viabiliza melhores decisões de alocação com base nas competências individuais e nas necessidades da administração.

Durante o Estágio Probatório, as pessoas são avaliadas de acordo com os critérios da Lei nº 8.112/1990, como assiduidade, disciplina, iniciativa, responsabilidade e produtividade. O novo Programa de Desenvolvimento Inicial (PDI) orienta a ambientação e a formação inicial das pessoas, conectando-as à missão institucional do estado.

O Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT), por sua vez, permite alinhar as metas institucionais ao quantitativo necessário da força de trabalho para sua realização, influenciando decisões sobre concursos, capacitação e movimentação de pessoal. O mapa de entregas e serviços que resulta do DFT alimenta a definição de perfis profissiográficos, essenciais para a alocação estratégica de servidores, em sua articulação com a ferramenta “Currículo & Oportunidades”.

Do ponto de vista da gestão do desempenho, o DFT configura-se como etapa fundamental neste processo, ao permitir que as pessoas certas estejam alocadas nas posições certas na estrutura organizacional. Trata-se de uma condição indispensável para o fortalecimento de fatores críticos ao bom desempenho, como engajamento, motivação, alinhamento de expectativas, produtividade e percepção de pertencimento. Além disso, sua articulação direta com o PGD se apresenta como uma proposta efetiva de integração de diferentes processos e programas de gestão de pessoas: o DFT quantifica necessidades e define perfis de servidores a partir das entregas institucionais previstas, oferecendo uma base objetiva para que chefias e servidores participantes do PGD pactuem metas mais próximas da realidade e entregas aderentes à capacidade instalada de cada unidade administrativa.

Em contrapartida, o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) fortalece a cultura de resultados na APF. Em vez de se orientar pelo controle de frequência, o programa organiza o trabalho a partir de planos e entregas, com potencial de vinculá-los aos objetivos estratégicos dos órgãos e entidades. Essa lógica permite combinar flexibilidade de execução (presencial ou em

teletrabalho parcial ou integral) com a exigência de qualidade e produtividade, de modo que o servidor tenha maior autonomia sem que se perca o acompanhamento das entregas.

Para assegurar a efetividade, o PGD adota uma política de consequências. Quando o desempenho é insatisfatório, podem ser aplicadas medidas corretivas, como a compensação de carga horária. Nos casos de inexecução reiterada, a norma prevê a adoção de procedimentos disciplinares, sempre resguardados pelo contraditório e pela ampla defesa.

Os resultados já têm sido reconhecidos. Em auditoria operacional sobre o PGD, o Tribunal de Contas da União (TCU - Acórdão nº 2.564/2022) verificou ganhos em inovação, digitalização e qualidade das entregas. Destacou-se, especialmente, que a modalidade teletrabalho contribuiu para a modernização dos serviços públicos prestados à sociedade. Nessa perspectiva, o PGD se apresenta como uma estratégia com potencial para gerar resultados mais efetivos no que diz respeito à gestão do desempenho do servidor.

Por sua vez, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), por meio de programas como o PDP e da atuação da Enap, em articulação com outras escolas de governo, assegura a qualificação continuada da força de trabalho pública alinhada às diretrizes institucionais estratégicas dos órgãos e entidades da APF.

A necessária reformulação do Sistema de Desenvolvimento na Carreira (SIDEC) elimina entraves do modelo anterior, ao conceber a progressão baseada na colaboração e no desempenho, reforçando o papel da avaliação contínua na evolução funcional. Prevê a incorporação de critérios múltiplos para a promoção, entre eles, o desempenho contínuo, a qualificação profissional, a experiência acumulada e o impacto institucional, assegurando reconhecimento justo e alinhado ao mérito real. Ademais, permite a aceleração na carreira para as pessoas que têm um desempenho destacado.

Já a Movimentação e Alocação de Pessoas (MAP), embora ainda em estruturação, atualmente impacta cerca de 10% da força de trabalho ativa e representa uma possibilidade de aprimoramento institucional quando planejada e executada com base em critérios de mérito, interesse público e equidade. Ela deve evoluir como política estratégica, reconhecendo a diversidade de trajetórias e a importância da mobilidade funcional.

O Lidera.Gov, por sua vez, desenvolve lideranças capazes de atuar estrategicamente, gerir equipes e promover inovações. Sua incorporação como critério para ocupação de funções de confian-

ça institucionaliza a meritocracia baseada em competências reais. A consolidação dessa nova abordagem de desempenho demanda, ainda, o fortalecimento de mecanismos de governança de pessoas, como comitês permanentes, monitoramento institucional e estratégias de comunicação interna voltadas ao engajamento. Isso garante que as pessoas compreendam os objetivos e impactos dos processos avaliativos, favorecendo sua adesão e corresponsabilização.

Por fim, o futuro Programa de Reconhecimento e Valorização reforça a importância de uma abordagem integrada e positiva da gestão de desempenho como eixo articulador de todas as fases do ciclo laboral e catalisador de transformações na cultura institucional do serviço público federal. Tudo somado, a combinação de elementos sucintamente apresentados acima permite dizer que o governo federal construiu um embrião para o desenvolvimento e posterior regulamentação de processos de gestão e avaliação do desempenho na administração pública federal, pois eles conseguem dar materialidade a cinco premissas fundamentais para uma gestão de pessoas progressista e contemporânea.

A primeira delas afirma que a maioria das pessoas responde melhor a incentivos positivos e não pecuniários ao desempenho individual que a processos avaliativos obscuros ou punitivistas. A segunda premissa afirma que ambientes de trabalho saudáveis, seguros e sustentáveis são condições necessárias para qualquer iniciativa de melhoria do desempenho individual de servidores e servidoras públicas. Ou seja, a estabilidade funcional e as relações de confiança e de colaboração – e não instabilidades e ameaças de demissão ou rebaixamento de qualquer tipo – são fatores que garantem melhorias exitosas e permanentes do desempenho ao longo do tempo.

A terceira premissa aponta ser indispensável considerar a dimensão coletiva do desempenho organizacional, ainda mais em se tratando de avaliar desempenho no âmbito público, onde tudo o que se produz costuma ter caráter coletivo e intangível, vale dizer, irredutível a métricas individuais ou monetárias tradicionais de avaliação.

A quarta premissa reforça a necessidade de se implementar, difundir e praticar avaliações nas quais todos avaliam e são avaliados, inclusive as respectivas chefias, durante períodos e processos contínuos, coletivos, colaborativos e cumulativos de trabalho.

Por fim, a quinta premissa sugere que a partir da aplicação das condições anteriores é possível (e necessário) identificar e atuar sobre as razões individuais e organizacionais do baixo

desempenho, fechando um ciclo completo que se traduz em critérios objetivos e propositivos de avaliação em condições de enfrentamento e resolução de problemas ao longo do tempo. Não obstante, é claro que ainda são muitos os desafios enfrentados diante das imagens e narrativas negativas construídas por determinados segmentos da sociedade em relação ao desempenho no serviço público. Diante disso, o MGI vem trabalhando na consolidação de normas e entendimentos, bem como no amadurecimento e sofisticação de sistemas informacionais e digitais para o fortalecimento desta nova abordagem sobre a gestão pública e o desempenho dos servidores e organizações.

Quando a gestão do desempenho se integra a outros instrumentos de gestão de pessoas, cria-se uma sistemática clara em que cada ação concorre para um mesmo fim: ampliar a capacidade do Estado de gerar valor público. A partir disso, abre-se a possibilidade de criação e difusão de uma nova e mais promissora abordagem conceitual e prática sobre o desempenho, assentada nas premissas, projetos, processos e produtos indicados até aqui.

Boa leitura e reflexão crítica a todos e todas!

José Celso Cardoso Júnior

Secretário de Gestão de Pessoas SGP/MGI

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Roberto Seara Machado Pojo

Secretário de Gestão e Inovação SEGES/MGI

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Introdução



Durante décadas, a imagem que se construiu do servidor público foi a de alguém que marcava ponto todos os dias e seguia uma rotina caracterizada mais pelo tempo de permanência no local de trabalho do que pelo impacto efetivo das suas atividades. O relógio, o carimbo, o livro de ponto e, mais recentemente, os sistemas eletrônicos de frequência foram os instrumentos centrais de uma lógica que associava a presença física ao comprometimento e ao desempenho. E se disséssemos que o verdadeiro valor do serviço público não está em quantas horas se passa sentado à mesa, mas no que efetivamente se entrega à sociedade? E se o futuro da administração pública não depender de mais controle, mas de mais clareza, confiança e propósito?

É sob essa lógica que o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) se apresenta como uma das mais relevantes inovações institucionais da APF nas últimas décadas. Mais do que um novo instrumento gerencial, o PGD encarna uma mudança de paradigma. Ao deslocar o eixo do controle do tempo para o foco nas entregas, e da motivação individual para a coletiva, o programa convida servidores, gestores e instituições a repensarem profundamente a maneira como o trabalho é organizado, monitorado e valorizado. Essa transição, no entanto, não acontece em um vácuo histórico. Pelo contrário, ela é o desdobramento mais recente de uma longa trajetória de tentativas – algumas frustradas, outras mal compreendidas – de conciliar burocracia, produtividade e valor público no Brasil.

Desde a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, até as reformas inspiradas na Nova Gestão Pública nos anos 1990, a administração pública brasileira ensaiou diversos modelos para lidar com os desafios da eficiência, do comprometimento e da avaliação de desempenho. Os relógios de ponto, as folhas de frequência, os formulários padronizados e os sistemas de controle eletrônico de presença são marcas visíveis de um tempo em que se acreditava que a obediência a regras e a permanência física eram suficientes para garantir o bom funcionamento do Estado. Porém, com o tempo, ficou evidente que presença não é sinônimo de produtividade, tampouco de entrega de valor público.

A pandemia de COVID-19 foi o catalisador dessa percepção. Em questão de semanas, o que era exceção tornou-se regra: equipes inteiras passaram a atuar remotamente, sem ponto eletrônico. Em muitos casos, fomentou-se uma nova lógica de prazos, metas e resultados

a cumprir. O que se viu foi um salto de maturidade institucional. Chefias aprenderam a planejar melhor, servidores passaram a ter mais clareza sobre o que se esperava deles, e os resultados – antes difusos – começaram a ganhar forma concreta. No fim do período excepcional, muitas dessas iniciativas se mantiveram em curso, independentemente da sua modalidade de trabalho. O PGD transformou-se, nesse contexto, não apenas em uma solução emergencial, mas num arcabouço possível para dar estabilidade e continuidade a essa nova forma de organizar o trabalho.

Essa mudança vai além da flexibilização das modalidades de trabalho. Ela é, antes de tudo, uma mudança metodológica, que permitiu aplicar a gestão por resultados à realidade do serviço público federal. Ao ofertar instrumentos como o Plano de Entregas das Unidades, os Planos de Trabalho Individuais e o Termo de Ciência e Responsabilidade, o programa busca alinhar as ações das equipes às prioridades institucionais, de modo a garantir que cada esforço esteja conectado a um propósito comum. No lugar da centralidade no controle da jornada, coloca-se o compromisso com a entrega. Em vez da homogeneização de regras para todos, apostase na flexibilidade calibrada pelas especificidades de cada órgão, unidade e equipe.

Naturalmente, essa transformação não está isenta de tensões. A cultura organizacional da administração pública ainda é, em grande medida, herdeira de um modelo burocrático clássico, avesso à experimentação e à responsabilização. A resistência à mudança, os temores quanto à perda de autoridade das chefias, a insegurança jurídica sobre novas formas de controle e a assimetria de capacidades institucionais são desafios reais, que precisam ser enfrentados com realismo e persistência. No entanto, os primeiros dados da implementação do PGD apontam para um cenário promissor. A adesão voluntária de mais de 180 instituições, a participação de um terço da força de trabalho federal e as percepções positivas dos próprios servidores – especialmente em relação às dimensões sobre clareza de metas e contribuição individual para resultados – demonstram que a aposta na gestão por entregas não é uma utopia tecnocrática, mas uma possibilidade concreta de reinvenção do serviço público.

Esta publicação busca justamente oferecer uma leitura abrangente e crítica do PGD em sua forma atual, sem perder de vista o contexto histórico que o antecede e as potencialidades que carrega. O texto está dividido em três partes. A primeira reconstrói o percurso institucional

da gestão de pessoas no serviço público federal, evidenciando como a lógica do controle físico moldou práticas, normas e culturas organizacionais. A segunda apresenta o PGD em sua estrutura conceitual e operacional, discutindo seus principais instrumentos, regras de funcionamento e desafios de implementação. E, por fim, a terceira parte, traz dados quantitativos sobre o programa, a partir de bases como o SIAPE e uma leitura preliminar da pesquisa *Vozes do Serviço Público*, permitindo observar quem são os participantes do PGD e que percepções têm sobre o contexto de trabalho.

Com isso, essa publicação oferece uma síntese sobre as bases da criação, evolução e o atual estágio de implementação do PGD na APF. Essa edição da RGPE visa a registrar no tempo essa evolução, ao mesmo tempo em que auxilia àqueles que não conhecem o Programa a compreenderem melhor suas propostas.

Parte I

**Histórico da Gestão e Desempenho dos Servidores
na Administração Pública Federal Brasileira**



Pré-1988 – Constituição e Consolidação da Burocracia Estatal na Administração Pública Federal

Criação do DASP

O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) foi criado em 30 de julho de 1938 pelo Decreto-Lei nº 579. A partir de então, foram introduzidos, de forma sistemática, os preceitos da organização burocrática na APF. Largamente discutido na literatura sobre a administração pública brasileira, o diagnóstico sobre esse período indica um quadro de ineficiência administrativa grave, caracterizado pela ingerência política para o acesso aos cargos públicos e pela multiplicidade de carreiras e cargos, que não raro executavam funções semelhantes.

Os debates que ocorriam no DASP se apoiavam em propostas de reforma do serviço público inspiradas sobretudo no que ocorria no setor privado, baseadas nas teorias de Frederick Taylor, Henry Ford e Henri Fayol e em conceitos como racionalização, eficiência e gestão técnica. Assim como na administração privada, buscava-se o “aumento do rendimento” dos servidores por meio, por exemplo, da cronometragem das operações realizadas pelos trabalhadores e da definição de um “horário ideal” de trabalho.

Um dos maiores entusiastas desse movimento foi Luís Simões Lopes, presidente do DASP no período mais importante da instituição, de 1938 a 1945. Ele defendia que a administração pública deveria ser científica, ou seja, baseada na mensuração de processos e resultados.¹ Sob sua liderança, foi aprovado, em 1938, o Regulamento de Promoções dos Funcionários Civis, que definiu a assiduidade, a pontualidade, a disciplina e o zelo funcional como condições fundamentais para o “merecimento” de promoções por parte dos servidores e servidoras.

Folha de Ponto

A assiduidade equivalia ao número reduzido de “entradas-tardes” ou de “retiradas antes de encerrado o expediente”.²

Uma das principais formas de penalizar os servidores era justamente apurar o número de

¹ Ver exposição de motivos de 8 de dezembro de 1938 ao Projeto de Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, no volume 4, número 3 da Revista do Serviço Público (RSP).

² Art. 24 do Decreto nº 2.290, de 28 de janeiro de 1938.

eventos relacionados a esses indicadores, registrados nos boletins de merecimento de cada servidor, conforme mostra a Figura 1. A repetição desses eventos podia levar à demissão.

Figura 1 - Trecho do Boletim de Merecimento do DASP

CONDIÇÕES FUNDAMENTAIS (APURADAS EM PONTOS NEGATIVOS)	Anotações pelo serviço do pessoal		
	UNIDADE	N. DE UNIDADES	PONTOS
Assiduidade	Falta		
Pontualidade horária	Grupo de três		
Disciplina e zélo funcional	Advertência		
	Repreensão		
	Suspensão		
	Dia de susp		
TOTAL DE PONTOS NEGATIVOS			—

O Boletim era expedido nos primeiros dias de janeiro, maio e setembro por iniciativa dos chefes de serviço. Fonte: RSP. V. 2. N. 1. 1940. p. 23.

Adicionalmente, a geração reformista daspiana inovou ao advogar a adoção dos “relógios de ponto”, que traziam uma tecnologia do setor privado para as repartições do Estado como substitutos aos tradicionais livros de ponto, considerados mais permissivos. Nos termos da terminologia do setor privado, a eficiência se baseava no tripé “produção computável, assiduidade e pontualidade”³. A produção computável se destinava aos trabalhos rotineiros, de caráter repetitivo, como a dos copistas, datilógrafos, arquivistas e operadores de máquinas *Hollerith*.

A introdução dos relógios de ponto, porém, não foi pacífica. Um redator de jornal definiu a tecnologia como um instrumento inadequado, pois o setor público não poderia nem deveria ser submetido às mesmas regras do setor privado – um argumento com grande ressonância até os dias de hoje. Ele também se apegava ao livro físico de assinatura do ponto como mais econômico para as repartições.⁴ Havia, também, a questão da desigualdade. Funções consideradas como trabalho intelectual, geralmente associadas a determinadas carreiras ou níveis hierárquicos, ficavam isentas do ponto ou tinham o “benefício” de continuar a utilizá-lo em folha ou livro – mecanismos considerados mais permissivos. Essa diferença de tratamento era considerada injusta.⁵

³ José Alípio Goulart. Avaliação de Eficiência. RSP. V. 1. N. 1. 1954. P. 79.

⁴ Um relógio humilhante e ilegal. *Diário Carioca*. 10 de maio de 1930.

⁵ Os relógios aparentemente mais usuais nas repartições eram os da marca Dimep Tagus ou Rod-Bel.

Importante notar que, a partir dos anos 1940, passou-se a ambicionar o uso do controle da assiduidade e da pontualidade para a progressão salarial. Era visto, desse modo, como forma de estímulo, no contexto no qual o DASP iniciou a expansão dos dois turnos de trabalho com a duração total de oito horas, com cinco dias e a supressão do expediente aos sábados. A expectativa, no entanto, falharia. Havia uma contradição, já notada na época, em se tentar premiar a assiduidade quando ela era obrigação do servidor.⁶

Do ponto de vista estrutural, a introdução dos relógios não conseguiu se generalizar e, em muitos locais onde foram implementados, com o tempo caíram em desuso. Não foi incomum a reintrodução dos antigos livros de ponto.

A Criação do SIPEC

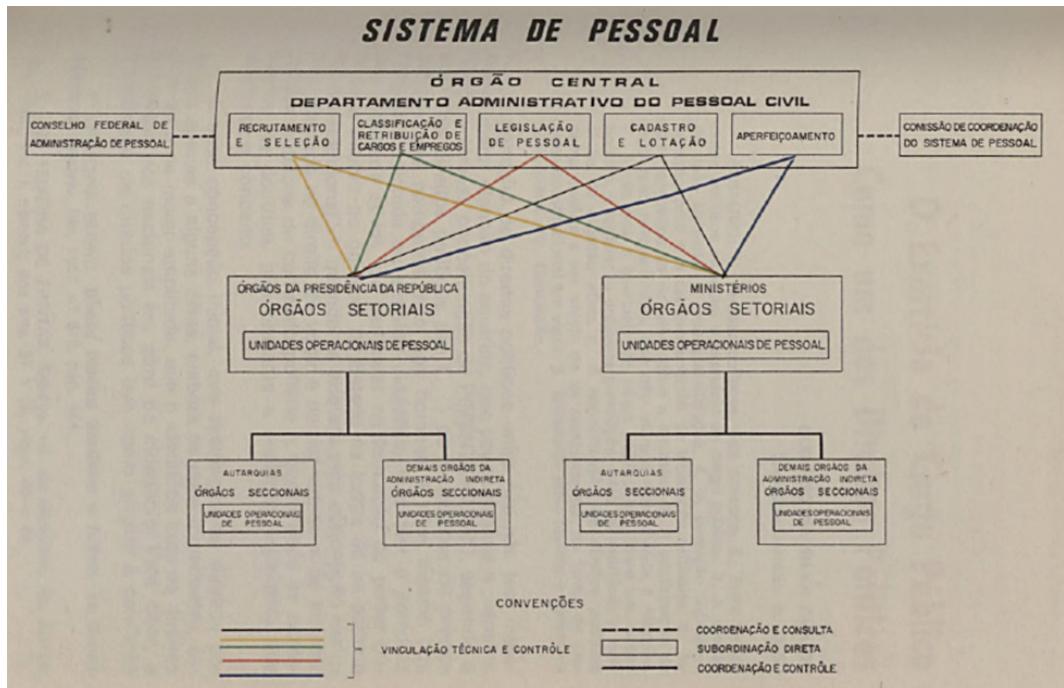
A discussão sobre assiduidade e pontualidade continuou com a criação da Comissão de Sistema de Pessoal, no âmbito da 1^a Reunião de Diretores e Chefes de Pessoal do Serviço Público Civil da União, no fim da década de 1960. O objetivo dessa comissão foi criar um sistema de pessoal “único e abrangente” na administração direta, nas autarquias e nos setores da administração indireta que recebessem recursos da União. Esse sistema começou a ser desenhado no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que reorganizou a administração pública federal e introduziu o planejamento como norteador da atuação governamental.

Foram estabelecidas quatro categorias de planejamento: a) o plano geral de governo; b) os programas gerais, setoriais e regionais, com duração plurianual; c) o orçamento-programa anual; e d) a programação financeira de desembolso. Entretanto, não se definiu a estrutura de gestão de pessoas (na época denominada de recursos humanos) que viabilizaria a execução dos planos e programas. Isso só ocorreu após a promulgação do Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970, que criou o SIPEC. Entretanto, o sistema de pessoal ficou compartimentado, como mostra a Figura 2, convivendo paralelamente com outros sistemas estruturantes, sem que existisse uma sinergia entre eles.⁷ O plano geral de governo, desse modo, não se articulava à política de pessoal.

⁶ Moacir de Matos Peixoto. Critério de promoção. RSP. V. 2. N. 3 e 4. P. 58. 1946; Manoel Alves Mendes Júnior. A semana de cinco dias. RSP. V. 93. N. 1-3. 1961.

⁷ Sobre o tema de sistemas prioritários, ver Wilburg Jiménez Castro. Sistemas prioritários para a administração do desenvolvimento. RSP. V. 106. N. 1. 1971.

Figura 2 - Conceito do SIPEC



RSP. V. 105. n. 3. 1970. P. 75

É importante salientar o esforço pioneiro de divisão de tarefas entre órgãos centrais e setoriais, com o início de uma divisão de tarefas entre formulação e implementação.⁸ Em paralelo, o tema “avaliação da eficiência” começou a ser tratado, considerando a dimensão coletiva do trabalho dos servidores e não mais o servidor isoladamente.⁹ A partir de então, os custos, incentivos, benefícios e consequências da cobrança da assiduidade e pontualidade passaram a ser analisados. Apesar desses avanços estruturais, os mecanismos de controle permaneceram sendo problemas estruturais na administração pública.¹⁰ Um ex-diretor do DASP mencionou o “invencível pendor, muito brasileiro, para tolerância”, de forma que os chefes fechavam “os olhos aos horários e à assiduidade”. Segundo ele, o preenchimento da folha de ponto e até

⁸ “os órgãos setoriais devem ser tecnicamente subordinados ao órgão central, competindo a este expedir, obrigatoriamente, os regulamentos, normas e diretrizes necessários ao entendimento e execução uniforme da política de pessoal”. II Reunião de diretores e chefes de pessoal do serviço público civil da União. RSP. V. 104. N. 3. 1969. P. 178.

⁹ Tomás de Vilanova Monteiro Lopes. Plano de curso intensivo de administração de pessoal. RSP. V. 96. N. 1. 1964. P. 190.

¹⁰ Pareceres e decisões. Fiscalização de serviço externo. RSP. N° 157, de 20 de junho de 1967. V. 101. N. 3-4. 1968. P. 201

o uso do relógio de ponto eram mero ritual administrativo de transgressão cotidiana.¹¹

O que poderia explicar essa dificuldade? Em estudo pioneiro de 1969 sobre o tema do absenteísmo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)¹² apresentou a hipótese de que, no serviço público brasileiro, havia, até aquele momento, “ausência absoluta de diretrizes” de gestão, existindo grande sobrecarga para as chefias. Adicionalmente, os atrasos e faltas também pareciam decorrer da “ausência de lealdade e de participação nos objetivos do serviço público” e “do sentimento de que os objetivos não são válidos”.¹³ O estudo, desse modo, foi pioneiro ao tratar o absenteísmo no serviço público como um problema decorrente não apenas de fatores como influência política, negócios pessoais estranhos ao serviço, mas também de condições insatisfatórias de trabalho – que são variáveis sobretudo individuais. No entanto, o diagnóstico responsabilizou excessivamente as chefias, sem a compreensão adequada de que elas estavam inseridas num ambiente muito hostil ao enfrentamento do desafio de motivar e orientar os subordinados a alcançarem os objetivos mais amplos das suas organizações.

Outro estudo complementar foi um artigo publicado pela pesquisadora Alice Cunha, em 1971, sobre a relação entre chefias e servidores, no qual apontou que os primeiros deveriam ter como competência, entre outras atividades, “formular planos para a realização dos objetivos do seu setor”, “escalonar as etapas de realização” e “saber captar a cooperação de todos na realização dos objetivos”¹⁴. Essas premissas adiantaram em quase cinco décadas os fundamentos do PGD. Naquela época, essa agenda era difícil de ser implementada, pois o foco do trabalho das lideranças recaía principalmente no planejamento de alto nível e negligenciava a dimensão de pessoal. Além disso, o planejamento era excessivamente centralizado, havendo pouca preocupação em delegar às equipes operacionais algum papel na definição de objetivos institucionais mais estruturantes.

¹¹ Luiz Vicente Belfort de Ouro Preto. Princípios fundamentais da Lei da Reforma Administrativa, no tocante ao pessoal. RSP. V. 105. N. 3. P. 150-1. 1970.

¹² O termo “Social” só entrou no título oficial em 1982, quando a instituição passou a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

¹³ J. Teixeira Machado Jr. Contribuição do BNDE ao equacionamento do problema do absenteísmo no serviço público brasileiro. RSP. V. 105. N. 3. 1970. P. 319. O artigo da RSP é desdobramento do estudo Departamento Administrativo. Absenteísmo. Revista do BNDE, Rio de Janeiro, v.6, n.1, p. 70-81, jun. 1969.

¹⁴ Alice Cunha. Manual das relações chefe/subordinados. RSP. V. 109. N. 1. 1974. P. 241.

Pós-Redemocratização: a Lei nº 8.112/90 e a cultura gerencialista

No fim da Ditadura Militar, o Estado brasileiro tinha mais de dois milhões de servidores com vários tipos de vínculos. Apesar de o governo ter um número relativamente pequeno de Ministérios, o volume de unidades organizacionais se multiplicara. Havia, por exemplo, 425 empresas públicas e pouco mais de 220 mil servidores admitidos sem concurso entre 1981 e 1985.

Tal cenário justificava a necessidade de uma reforma, no contexto da redemocratização. Foi criada pelo presidente Sarney, em julho de 1985, a Comissão Geral da Reforma Administrativa, liderada pelo Ministério do Planejamento e pelo DASP com o objetivo de alcançar “a adequação do serviço público a padrões de eficiência para poder viabilizar programas e projetos de governo”. O foco do trabalho da Comissão foi a reorganização do organograma do Estado, mediante a elaboração de estudos sobre empresas estatais e aspectos financeiros e orçamentários. Na área de pessoal, o resultado mais importante foi a formulação de um anteprojeto de estatuto do servidor público civil, que anos depois resultou na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. O último normativo com esse teor era de 1952.

O presidente Sarney prometeu “sacudir o monstro burocrático” e restaurar o idealismo do servidor. Essa tarefa era impossível de ser realizada em contexto de aceleração inflacionária e crise política. O ímpeto reformista foi tragado pelas pressões por reposição salarial e concessão do 13º salário, que não era pago aos servidores estatutários.

No período de 1985 a 1988, a imprensa publicou centenas de reportagens sobre servidores fantasmas, atendimentos deficientes ao público e hipertrofia de determinadas repartições, que geraram reações e mobilizações da sociedade. O crescimento de pressões por reformas gerou mudanças, principalmente, pelo reforço aos mecanismos de controle. No Ministério da Saúde, em 1988, foi criada a “Folha Individual de Frequência”. Somente oito dos mais de cinco mil servidores da pasta foram inicialmente dispensados de assiná-la – o ministro, o chefe de gabinete, o secretário-geral (equivalente à atual chefia da secretaria executiva) e os secretários.

Convém notar que essa realidade não era limitada ao Poder Executivo. No Senado Federal, em seu pioneiro Centro de Informática e Processamento de Dados (Prodasen), os servidores utilizavam relógios de ponto desde 1972. Na década de 1980, no entanto, o sistema migrou para o modelo de folhas de ponto por assinatura controladas mensalmente. Diante dos muitos problemas de absenteísmo, a instituição optou por adotar algo pioneiro: a criação do ponto eletrônico por meio de sistemas informatizados.

Em 1990, foram instalados, inicialmente, 14 terminais de computadores, nos quais cartões magnéticos registravam, com código de barras, as entradas e saídas dos servidores. A experiência de controle de frequência no Senado Federal, que acompanhava a evolução do setor privado, apresentava-se como uma solução para uma nova geração de gestores, que teria impacto em outros poderes nos anos subsequentes.

O MARE e a Reforma do Estado.

O governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, que assumiu o mandato em 1º de janeiro de 1995, criou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e instalou um grupo de trabalho interministerial (Câmara de Reforma do Estado) para reformar o aparelho estatal. Com Luiz Carlos Bresser Pereira na chefia do MARE, foi publicado, em 21 de setembro de 1995, o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”. Ele nasceu num contexto internacional no qual se debatiam propostas sobre a transformação do Estado e, em particular, sobre novos modelos de administração no setor privado. O documento definiu a administração pública como formal e hierárquica, por “concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados” e por não enfrentar o “o patrimonialismo, o clientelismo [e o] nepotismo”. Além disso, apontou a necessidade de um salto para a administração pública “gerencial”.¹⁵

Bresser Pereira afirmou que a “reforma gerencial busca inspiração nos grandes desenvolvimentos que ocorreram (...) na administração de empresas”.¹⁶ O Plano Diretor de 1995 tinha como objetivo a melhoria da motivação profissional no serviço público por meio de incentivos além da progressão, da capacitação, do aumento do salário e do controle da assiduidade. O projeto de reforma preocupava-se, principalmente, com a melhoria da qualidade do serviço público prestada pelo Estado ao cidadão, amparando-se, para tanto, no aperfeiçoamento do sistema de avaliação do desempenho dos servidores.

Bresser Pereira e sua equipe buscaram promover uma agenda para transformar nichos patrimonialistas e deficientes da administração num modelo burocrático para modernizá-lo posteriormente, em consonância com a visão gerencial. No contexto do reformismo da década de

¹⁵ Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República. 1995.

¹⁶ Bresser Pereira. Uma reforma para ficar na história. Reforma Gerencial. Março de 1998. Disponível em: http://web.archive.org/web/20031210172456/http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma_gerencial/BRESSER.PDF. Acesso em: 27 de novembro de 2024

1990, tratava-se de promover um movimento concomitante de consolidar a agenda tradicional e inovar no campo da gestão pública. O primeiro movimento envolveu, entre outras medidas, regulamentar o direito de greve dos servidores públicos, limitar os gastos com pessoal nos estados e municípios, restringir os supersalários, redefinir cargos, incentivar o uso de processos seletivos simplificados, regularizar a ocupação de imóveis funcionais, criar o sistema de controle interno para fiscalização contábil e definir o dia do pagamento de salários.

Iniciativas piloto de gestão por resultados e novas modalidades de trabalho

Na década de 1990, estudos apontavam que a taxa de absenteísmo no Poder Executivo girava em torno de 20%, aumentando para 40% nos dias úteis entre feriados. Em geral, a jornada de trabalho era de 30 horas diárias, existindo muita tolerância em relação às faltas e aos atrasos. Essa realidade atestava o fracasso da agenda daspiana de controle frequência e assiduidade.

Para enfrentar essa realidade, Bresser Pereira e sua equipe centralizaram o controle normativo da implementação da reforma proposta, contando com o apoio decidido do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Além disso, adotaram mudanças tecnológicas visando ao acompanhamento da assiduidade e da pontualidade dos servidores, por meio do Decreto nº 1.594, de 6 de junho de 1995, que criou a Comissão de Coordenação Estratégica da Gestão e Tecnologia da Informação e Informática. Os objetivos do decreto eram coordenar, planejar e supervisionar, no âmbito do MARE, as ações relacionadas à gestão da tecnologia da informação como instrumento de reforma do Estado.

Bresser Pereira defendeu o “ponto eletrônico” como o mecanismo mais eficiente para garantir o cumprimento da jornada de trabalho na APF.¹⁷ Por fim, juntamente com sua equipe, adotou uma política de consequências rigorosa quanto às faltas e aos atrasos, aliada a uma maior transparência em relação ao registro da frequência e ao acompanhamento da assiduidade pelos gestores e órgãos de controle, de forma a reduzir a tolerância em relação às ausências e aos atrasos.

Com base no aprendizado sobre os insucessos de reformas anteriores, a equipe do MARE elaborou o Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, cujo objetivo era aumentar a eficiência na prestação dos serviços públicos por meio do controle da jornada dos servidores, estabelecida em 8 horas diárias e 40 horas semanais, com a possibilidade de realização de jornadas

¹⁷ Ponto não ‘pega’ no Planalto. Jornal do Brasil. 12 de setembro de 1995; Funcionário não trabalha oito horas. Jornal do Brasil. 21 de dezembro de 1995.

reduzidas de 30 ou 20 horas semanais desde que acompanhada de redução proporcional da remuneração e autorizada em lei.

Além disso, enfatizou a responsabilidade das chefias por acompanhar e controlar o cumprimento da jornada de trabalho e incentivar a utilização do sistema de controle eletrônico de ponto. As tradicionais folhas de ponto poderiam continuar a ser utilizadas conforme um modelo padronizado pelo MARE, deveriam ser distribuídas e recolhidas diariamente e encaminhadas às respectivas unidades de recursos humanos até o quinto dia útil do mês subsequente.

O aspecto mais importante do Decreto nº 1.590, no que tange ao controle da frequência e da assiduidade, consta no parágrafo §6º do artigo 6º desse normativo, que previa que

“Em situações especiais em que os resultados possam ser efetivamente mensuráveis, o Ministro de Estado poderá autorizar a unidade administrativa a realizar um programa de gestão, cujo teor e acompanhamento trimestral deverão ser publicados no Diário Oficial da União, ficando os servidores envolvidos dispensados do controle de assiduidade”.

Tem-se aqui, portanto, o início dos programas de gestão na administração pública brasileira. Apesar desse termo não constar em nenhum outro trecho do referido decreto, não era uma novidade. No governo do ex-presidente Fernando Collor, o Comitê de Controle das Empresas Estatais, além de fixar preços, tarifas, salários e orçamentos de empresas públicas, podia propor a implementação de programas de gestão para promover “melhoria de produtividade, redução real de transferências orçamentárias ou do endividamento”, por meio da definição de metas (Decreto nº 137, de 27 de maio de 1991).

O conceito de programa de gestão inspirou-se no movimento denominado *New Public Management* (NPM), que se disseminou em países europeus e nos EUA nos anos 1980 e 1990. Um dos princípios desse movimento era a definição de metas específicas e mensuráveis para as entregas do Estado à sociedade, que permitissem a avaliação objetiva do desempenho dos servidores para garantir a melhoria contínua dos serviços prestados. A avaliação de desempenho, por sua vez, era um mecanismo de responsabilização (*accountability*) dos gestores públicos pelo cumprimento das metas estabelecidas, tendo como contrapartida a concessão de recompensas.¹⁸

¹⁸ OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York, N.Y.: Plume, 1992. P. 138-144.

A tentativa de controle mais rigoroso de frequência e assiduidade por meio da disseminação do ponto eletrônico, proposta pelo Decreto nº 1.590, entretanto, foi flexibilizada pela Portaria nº 2.561, de 16 de agosto de 1995, entre outras que a sucederam. Essa flexibilização foi justificada pelo fato de que, ao fim do prazo de adaptação dos órgãos públicos ao sistema de ponto eletrônico, somente a Secretaria de Administração Federal estava preparada para implementá-lo. A iniciativa fracassara.

O programa de gestão teve o mesmo destino e não foi implementado naquele momento. Uma possível explicação para o insucesso foi o envolvimento do MARE em muitas agendas simultaneamente, que abrangiam temas complexos como a criação das agências reguladoras, o reconhecimento das organizações sociais, a reforma constitucional e a simplificação dos processos de compras governamentais. Diante de tantas prioridades, o MARE teve que optar por algumas iniciativas em detrimento de outras. Outra possível explicação para o insucesso do programa de gestão é a hipótese de que servia, naquele momento, somente como incentivo para minimizar as críticas ao objetivo central de universalizar o controle de ponto. De acordo com essa visão, o programa não pretendia, naquele momento, ser aplicado a toda a administração pública.

Essa hipótese pode ser observada pela inexistência de normativos para implementar o Decreto nº 1.590, com exceção da mencionada Portaria nº 2.561. Além disso, o artigo 5º da Portaria estabelecia que “o programa de gestão (...) destina-se, em princípio, aos profissionais que desenvolviam atividades de pesquisa”, restringindo a implementação do programa a um nicho muito específico da administração pública, que foi o Ministério da Ciência e Tecnologia. Por meio da Portaria nº 332, de 5 de setembro de 1995, que replicava esse dispositivo do Decreto nº 1.590, o órgão demonstrou intenção de implementar seu programa de gestão, mas não se sabe se isso ocorreu efetivamente. Sendo assim, o programa de gestão foi uma exceção para um grupo restrito de servidores e não um modelo inovador para toda a administração federal.

Já o ponto eletrônico, gradativamente, se disseminou ao longo dos anos, culminando com a instituição do Sistema de Registro Eletrônico de Frequência (SISREF), em 2018. Casos de repartições disfuncionais devido à ausência sistemática dos servidores tornaram-se exceções, devido à evolução dos sistemas eletrônicos de registro de frequência. Com isso, constatou-se que a mera presença dos agentes públicos nos locais de trabalho não garantia que eles estivessem efetivamente engajados com seu trabalho nem gerando valor público.

Os insucessos do período não foram surpreendentes. Diversos estudiosos dentro e fora do governo apontaram, por décadas, que a origem dos problemas relacionados ao absenteísmo e à impontualidade, bem como as possíveis soluções, deviam ir além do mero controle formal da assiduidade e da pontualidade.

Em 1971, José Augusto Guerra apontou que o problema da ociosidade na administração pública não decorria da “soma de problemas pessoais”.¹⁹ Em outro artigo, publicado na Revista do Serviço Público, em 1974, Alice Cunha indicou que o elemento central para o “pleno desenvolvimento brasileiro” era focalizar na melhoria do relacionamento entre as chefias e suas equipes. Denominado à época como “participação”, atualmente o conceito mais adequado seria o de engajamento de equipes, colocando-o no centro da missão institucional das organizações públicas.²⁰ Em 1983, um editorial do jornal Correio Braziliense mencionou que “os servidores (...) não compreendiam seu papel na administração pública”.²¹

Embora não generalizado, o desengajamento perdurava – e perduraria – por décadas. O cenário na administração pública era frequentemente caracterizado pela desconexão entre as atividades desempenhadas pelos servidores e o planejamento governamental. Dado o modelo predominantemente burocrático, o foco recaía antes sobre o cumprimento de normas e procedimentos do que na entrega de resultados efetivos. Nesse contexto, mesmo que as unidades (coordenações, departamentos e secretarias) funcionassem formalmente a contento, operavam como compartimentos estanques, sem uma integração clara com metas e objetivos institucionais mais amplos.

O planejamento, quando existia, geralmente era tratado como uma formalidade, resultando em metas genéricas e pouco conectadas à realidade operacional. Isso gerava um ambiente no qual os servidores frequentemente realizavam tarefas por obrigação, sem compreender como suas ações contribuíam para os objetivos maiores da instituição. Foi a partir dos debates sobre essas experiências que nasceram as discussões que ensejaram a criação do Programa de Gestão e Desempenho.

¹⁹ José Augusto Guerra. Aspectos da capacidade ociosa na função pública. RSP. V. 106. N. 1. 1971. P. 163-5.

²⁰ Alice Cunha. Manual das relações chefe/subordinados. RSP. V. 109. N. 1. 1974. P. 237-244.

²¹ Claudio Lysias. A consciência renovada. Correio Braziliense. 21 de março de 1983.

Parte II

Definindo o Programa de Gestão e Desempenho



Ressurgimento do Programa de Gestão no contexto de emergência sanitária

Como descrito anteriormente, o controle burocrático focalizado nos meios, sem qualquer relação com resultados, foi um avanço em relação à situação anterior, mas com o tempo ficou claro que a mera presença física dos agentes públicos nas repartições era insuficiente para aproveitar o potencial da máquina pública. Era necessário repensar o tema. Foi nesse contexto que o programa de gestão foi resgatado.

Isso ocorreu por meio da Instrução Normativa nº 1, de 31 de agosto de 2018, publicada pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Ela regulamentou e definiu conceitos centrais, como “plano de trabalho”, “termo de ciência e responsabilidade” e “modalidade teletrabalho”. Mesmo assim, seguia prevalecendo o controle de assiduidade, dependente de dois elementos principais para o seu funcionamento: a presença física das equipes na repartição e o registro da frequência a partir dessa presença. Essa sistemática acabava capturando apenas as horas de trabalho potencialmente disponíveis dos servidores, carecendo de qualquer relação com a qualidade do trabalho realizado e a relação entre o indivíduo e a coletividade onde estava inserido.

Essa norma vigorou até 2020, quando o mundo passou pela emergência sanitária da COVID-19. Além da calamidade relacionada aos óbitos e às demais consequências negativas na vida da população, a pandemia também impulsionou um processo de mudança na gestão da força de trabalho na APF. Com o intuito de reduzir ao máximo o contato físico entre as pessoas, o governo foi forçado a transferir grande parte das equipes para o ambiente virtual. Isso precisou ser feito rapidamente, sem muita margem para formular grandes soluções gerenciais ou tecnológicas. Por exemplo, a Medida Provisória nº 927/2020, de 22 de março de 2020, autorizou o exercício de atividades fora das unidades para os serviços que assim pudessem ser realizados. Nesse contexto, o Programa de Gestão concebido no Decreto 1.590/95 foi resgatado e, posteriormente, reestruturado conceitualmente como Programa de Gestão e Desempenho ou PGD.

Na primeira etapa, esse resgate ocorreu mediante a edição da Instrução Normativa nº 65, de 30 de julho de 2020, que flexibilizou e simplificou a adoção do Programa de Gestão pelos órgãos e entidades. Apesar de ter ficado mais customizável, a norma se detinha apenas no teletrabalho e acabou tendo como seu foco principal o controle do desempenho individual. O Decreto 11.072/2022 avançou nesse processo ao definir parâmetros mais sólidos. Ele inter-

nalizou um aprendizado de quase duas décadas na área de gestão, criando de forma explícita modalidades de participação (presencial, teletrabalho parcial e integral), critérios para adesão e a dispensa do controle de frequência, substituído pelo acompanhamento de resultados. Também definiu as competências das autoridades responsáveis pela autorização e instituição do PGD e permitiu o teletrabalho com residência no exterior, sob condições específicas.

Essa nova arquitetura resultou num conjunto genérico de atividades, que acabou por gerar distorções no funcionamento do programa. Apesar de ter uma capacidade maior de registro e gestão do trabalho do que o mero controle formal de pontualidade e assiduidade, o programa não havia migrado para uma dimensão vinculada mais fortemente aos resultados.

Passada a pandemia, essa migração ocorreu com a eleição do novo governo, em 2022, que editou a Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI nº 24, de 28 de julho de 2023, cujo objetivo foi efetivar a gestão por resultados na APF. A partir de pesquisas e discussões em grupos focais com representantes de órgãos e entidades participantes do PGD, em sua fase inicial, a equipe técnica do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) propôs uma nova legislação, visando a fomentar a prática efetiva da gestão por resultados na APF. Essa prática passou a se referenciar nos conceitos e mecanismos que serão expostos e discutidos a seguir.

Bases de Funcionamento

O PGD se baseia em dois conjuntos de regras e instrumentos: um voltado ao funcionamento do programa, de caráter institucional, e outro referente à sua gestão cotidiana. No primeiro grupo, dos normativos, existem dois ritos centrais do programa: o processo de adesão institucional que precisa ser realizado pela autoridade máxima de cada órgão ou entidade, autorizando as unidades, que passam a operar segundo a lógica do PGD.

Não cabe aqui detalhar o rito de adesão institucional ao PGD, pois ele está claramente explicado no sítio eletrônico do programa e em diversos materiais nele disponibilizados. Ressalta-se apenas que esse rito tem como função explicitar a adesão voluntária dos órgãos e entidades ao PGD e garantir que o cumprimento das regras seja um compromisso ativo de quem opta pela adesão. Além disso, é o mecanismo que garante ao órgão central o desligamento de unidades que descumpram a norma ou que declarem ter aderido ao PGD sem as autorizações formais necessárias.

É importante descrever com algum detalhe a sistemática de funcionamento do PGD, em especial, seus instrumentos de pactuação. Ao serem autorizadas a operar no programa, as unidades da APF precisam acionar três instrumentos. Em primeiro lugar, precisam explicitar a quantidade de vagas existentes para sua execução e sua distribuição. Ao realizar a seleção dos participantes que irão preencher essas vagas, o **Termo de Ciência e Responsabilidade** (TCR) precisa ser assinado pelos participantes selecionados.

O TCR é o instrumento que define as regras de relacionamento entre os participantes de uma equipe. Nele são explicitados os elementos que embasarão a construção dos planos de trabalho dos participantes, como será visto a seguir. Informações como modalidade e regime de trabalho, formas e prazos de convocação devem ser claramente estabelecidas para dar segurança aos gestores e participantes do programa.

O segundo instrumento é o **Plano de Entregas da Unidade**, melhor dizendo, das equipes de trabalho. O Plano de Entregas define as entregas pactuadas pelas equipes, seus prazos e metas e constitui o nexo fundamental entre as prioridades institucionais e a ação dos agentes públicos.

A partir dos planos de entrega, as chefias e as equipes elaboram os **Planos de Trabalho individuais**. Os Planos de Trabalho apresentam as contribuições individuais que irão viabilizar a execução dos planos de entrega. Por meio deles, chefias e participantes podem verificar a compatibilidade da carga de trabalho atribuída a cada indivíduo e sua disponibilidade laboral.

Assim, Planos de Entrega e Planos de Trabalho compõem a essência do PGD e concretizam a base das informações necessárias à melhoria constante da gestão. Ambos servem para monitorar o desempenho das equipes e dos indivíduos e podem ser alterados quando necessário, desde que sejam observadas certas regras. O objetivo é que a cada ciclo de elaboração de novos planos, as equipes e as chefias ganhem maturidade para estimar os esforços necessários para viabilizar as entregas, por meio do aprimoramento da confecção e da execução desses planos.

Por fim, a gestão do PGD deve observar alguns requisitos. Em primeiro lugar, apesar da flexibilidade para a elaboração dos planos de entrega e dos planos de trabalho, é obrigatório que esses instrumentos, suas metas e prazos sejam registrados num sistema eletrônico. Além disso, existem requisitos técnicos que precisam ser cumpridos por esses sistemas que os permitam

transmitir periodicamente seus dados, por meio de um API, para o Ministério da Gestão e da Inovação – MGI. No caso das instituições que não possuem capacidade técnica para produzir ou contratar seus próprios sistemas, o MGI oferece um sistema que pode ser adotado como solução. O registro e o envio dos dados é monitorado pelo órgão central de gestão de pessoas do MGI, visando a aumentar a robustez do programa e a capacidade de gerar informações para a tomada de decisão em diversos níveis.

Está em curso o processo de integração das informações geradas pelo PGD e os demais sistemas de gestão governamental. A médio prazo, o PGD deverá ser integrado aos sistemas de gestão de pessoas, de finanças e do planejamento governamental, constituindo uma camada média de informações entre os planos e prioridades governamentais e sua execução efetiva.

Definições: o que é e o que não é o PGD

É preciso ficar claro que o PGD busca ser um indutor de melhoria do desempenho das instituições públicas federais, com foco na gestão por resultados. Ele tem o potencial de alinhar estratégias organizacionais, entregas das unidades e planos de trabalho dos agentes públicos, buscando, assim, a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade. O programa não se propõe a solucionar todos os males da administração pública nem a ser a solução definitiva para os históricos problemas de gestão governamental. Sua proposta é contribuir para aprimorar a gestão da força de trabalho e proporcionar mais flexibilidade às equipes para que pactuem e realizem suas atividades.

Toda a lógica do PGD está organizada em torno dos *resultados*, materializados em entregas. O programa é, de um lado, uma prática de pactuação e gestão do trabalho das equipes; de outro, uma fonte de informação para a tomada de decisão, o planejamento e a transparência governamental. Isso não significa dizer que o PGD acaba com o absenteísmo ou com as más práticas de trabalho, entretanto, ele gera informações que permitem entender melhor esses problemas e tentar resolvê-los.

O PGD também pode auxiliar o processo de *avaliação* do trabalho das equipes e das pessoas ao produzir informações sobre o trabalho realizado. Convém notar que o registro de frequência nunca teve essa camada de informações, limitando-se a marcar datas e horários de entrada e saída. No entanto, como em geral as entregas do governo são coletivas e o PGD se baseia em sistemas de gestão de entregas, nem sempre é possível atribuir a ele a responsabilidade

integral no processo de avaliação das pessoas, que constitui um problema complexo e de difícil solução na APF.

Uma confusão bastante comum tem sido entender o PGD como sinônimo de *teletrabalho*. Apesar da origem do atual PGD estar intimamente relacionada à emergência da pandemia, a continuidade do programa não se justifica somente pelo objetivo de dar suporte a arranjos mais flexíveis de trabalho. O programa comporta diversas modalidades de trabalho, desde o integralmente presencial até o integralmente remoto, realizado por meio do escritório virtual. O PGD é uma ferramenta que permite realizar a gestão do trabalho independentemente da sua modalidade de execução.

Ao permitir níveis diversos de virtualização do trabalho, também costuma ser atribuída ao programa a necessidade de reduzir custos na APF. De fato, é sabido que tanto os custos de locação e manutenção predial quanto os de serviços prestados em locais físicos são reduzidos ao se aderir a níveis mais elevados de virtualidade. Além disso, a redução dos deslocamentos pode reduzir os impactos ambientais com a adoção do trabalho remoto. Entretanto, as possíveis economias decorrentes do trabalho remoto variam entre as unidades da APF, fato que reforça novamente o potencial do PGD, mas não necessariamente o seu resultado. Portanto, o programa não possui uma fórmula geral e única e deve ser customizado de acordo com o que for mais adequado para a unidade que adere a ele.

Outro receio frequente diz respeito à cultura organizacional, na medida em que o enfoque do PGD na construção de um nível intermediário de gestão de entregas poderia fragilizar a relação entre o topo e a base dos níveis decisórios de governo. Muitos temem que, ao instituir uma camada intermediária de gestão de entregas, o PGD acabe por gerar mais complexidade ou até mesmo distanciamento entre estratégia e execução. A lógica do programa, contudo, é inversa. Ao organizar planos de entregas e de trabalho em cada unidade, ele busca aproximar a direção superior da realidade cotidiana, oferecendo clareza sobre as metas e fortalecendo a identidade coletiva das equipes.

Finalmente, é importante deixar claro que a adesão ao PGD não é obrigatória e constitui uma decisão discricionária de cada órgão ou entidade. O programa proporciona a oportunidade de experimentar uma nova forma de gestão das equipes e do trabalho individual, por meio de entregas e da superação das fragilidades e da pouca transparência das informações que caracterizam o

mero controle tradicional de assiduidade. No entanto, caso a experiência com o PGD não seja bem-sucedida, o órgão ou entidade pode, a qualquer momento, optar por se desligar do programa e voltar às rotinas pré-existentes. Não há caminho sem volta, sendo a participação no PGD uma opção para contribuir com o aprimoramento da gestão pública federal.

Novos Conceitos Práticos

A implementação do PGD na APF trouxe uma série de questões que acabaram sendo respondidas pela prática no dia a dia. Muitas delas, oriundas de processos de mudança cultural na gestão pública federal, resultaram em reflexões importantes para a implementação prática do PGD.

O PGD se propõe a oferecer novos mecanismos de monitoramento do trabalho que não se restringem ao controle da assiduidade. No entanto, o sistema de relações de trabalho na administração pública se baseia no controle da jornada de trabalho, da qual derivam, inclusive, os direitos trabalhistas das pessoas que nela trabalham.

Ao se introduzir a variável “qualidade do trabalho”, por meio da definição de entregas, é muito comum que órgãos e entidades se confundam em relação ao contrato de trabalho do PGD. A referência à jornada de trabalho não é alterada pelo programa. A pactuação dos planos de entrega e planos de trabalho deve considerar o conjunto de horas disponíveis das equipes de maneira coletiva e individual. No decorrer do processo de amadurecimento dessa estimativa de esforços é que ocorre a convergência entre as horas de trabalho pactuadas nos planos e a jornada disponível das equipes. O processo de pactuação é flexível exatamente para dar conta das alterações que se façam necessárias.

O PGD transfere o foco da discussão sobre a distribuição dos esforços individuais e coletivos para os resultados que precisam ser alcançados pelos indivíduos e pelas equipes. Dessa forma, a pontualidade e a assiduidade permanecem relevantes no dia a dia da APF, entretanto, não se trata apenas de controlar o horário de entrada e saída de uma repartição, mas de alocar adequadamente as horas de trabalho das equipes para viabilizar suas entregas.

Esse é o principal mecanismo que transforma o controle de horas no controle de resultados. Tem-se observado que algumas pessoas integrantes das equipes seguem atreladas ao controle de frequência, mesmo que outros membros das mesmas equipes estejam integrados ao PGD. Entretanto, a expectativa é de que a partir da convergência entre as horas disponíveis

das equipes e os planos de entrega pactuados, o controle possa ocorrer, prioritariamente, por meio do monitoramento das entregas.

As vantagens desse sistema são basicamente duas. A primeira é o aumento do compromisso com as entregas pelas equipes, que gradativamente se tornam mais conscientes das prioridades coletivas e se adaptam ao novo processo de trabalho. A segunda vantagem, do ponto de vista das chefias e dos demais níveis de gestão da administração, é poder, cada vez mais, agregar as informações das equipes e unidades administrativas e realizar um acompanhamento mais realista daquilo que cada órgão de governo executa.

Desse ponto de vista, mais do que a produtividade e o desempenho individuais, o PGD visa a prover informações para os tomadores de decisão, de forma a articular a realidade prática do trabalho das equipes com as prioridades de governo. A produtividade se torna então um conceito coletivo, permitindo a gestão da alocação de recursos de acordo com as prioridades e definições mais estratégicas da administração.

Por fim, apesar do PGD propiciar a análise do desempenho individual por meio da avaliação da execução dos planos de trabalho, o foco do programa é fornecer ao gestor meios mais robustos para avaliar o desempenho organizacional. Esse último é entendido como o somatório das diversas entregas e da sua composição face às prioridades governamentais. Do ponto de vista do governo, todas as entregas resultam de esforços coletivos e a compreensão sobre a capacidade das equipes e unidades para entregarem aquilo que é necessário para o bom funcionamento da administração pública é mais relevante que o mero controle formal das horas de trabalho realizadas nas repartições pelos indivíduos. Além disso, mais importante que a análise de desempenho dos indivíduos é a criação de instrumentos efetivos de monitoramento e avaliação das equipes e unidades com base nas entregas pactuadas, que constitui a base do PGD.

Com essas reflexões, conclui-se a visão geral sobre a evolução recente do PGD, identificando seu contexto e definindo os conceitos e as questões relevantes para o seu funcionamento. Na próxima parte serão apresentadas algumas evidências e alguns dados sobre o programa, mostrando a atual situação em termos da sua abrangência e do seu funcionamento. A expectativa é de que as evidências e os dados apresentados a seguir possam contribuir para aperfeiçoar o programa, tornando-o uma forma moderna e eficiente de gestão na APF.

Parte III

O PGD em números

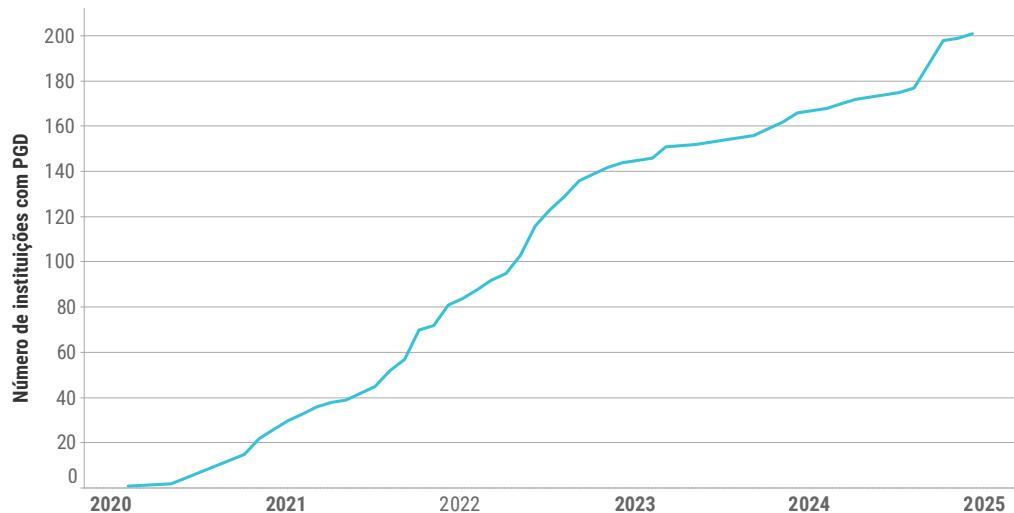


A seguir, será apresentado um panorama do PGD, focalizando aspectos demográficos e funcionais a partir dos dados disponíveis nos painéis de implementação do programa relativos a dezembro de 2024. Pretende-se sistematizar as evidências disponíveis sobre o programa e indicar as possíveis direções que ele deve seguir.

Evolução Recente do PGD

A implementação do PGD se acelerou com a Instrução Normativa Nº 65, de 30 de julho de 2020. Em janeiro de 2021, mesmo após um ano de pandemia, somente 30 instituições autorizaram sua implementação. No fim de 2024, no entanto, 183 instituições haviam aderido ao programa, sendo 13 fundações, 42 institutos federais, 54 universidades, 34 autarquias e 40 órgãos da administração direta. Pode-se dizer que, pelo menos do ponto de vista formal, a adoção do PGD foi bastante ampla.

Figura 3 - Número de órgãos e instituições participantes do PGD, segundo as datas de autorização da implementação²² fevereiro a dezembro de 2024



Fonte: Painel de implementação do PGD – MGI

Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

Para acompanhar, ver https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/acompanha indice_implementacao

²² No caso das unidades vinculadas ao MEC, desconsiderou-se a data da Portaria MEC nº 267 para indicar a data de autorização, utilizando a segunda mais antiga de cada uma.

Quem Participa do PGD?

A definição sobre os agentes públicos que participam do PGD é o ponto de partida para analisar a implementação do programa nas quase 200 instituições que o integram. Essa definição passou por diversos entendimentos desde a edição da Instrução Normativa nº 65/2020, indicando os desafios enfrentados pelo PGD nas dimensões normativa, gerencial e conceitual.

Inicialmente, o participante do PGD foi definido como alguém que tivesse um plano de trabalho pactuado e em execução. Essa definição suscitou diversas dúvidas. A principal foi a de que poderiam existir situações nas quais uma pessoa participante do PGD poderia não ter um plano de trabalho aprovado ou em execução. Isso gerava, naturalmente, dificuldades para compreender quem fazia parte efetivamente do programa. Por exemplo, uma pessoa que estivesse de férias, de acordo com a definição inicial, poderia não ter um plano de trabalho em execução e, desse modo, sairia da base de participantes do programa.

No processo de implementação do PGD, optou-se por não considerar o plano de trabalho como o parâmetro definidor da participação das pessoas. Buscou-se outro que permitisse identificar a efetiva participação das pessoas, não importando se estivessem de férias, em licenças ou outros tipos de afastamentos. Esse parâmetro foi definido na Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGP-SRT/MGI nº 21, de 16 de julho de 2024, por meio da qual uma pessoa seria reconhecida como um participante do PGD quando estivesse cadastrada nos Sistemas Estruturantes de Gestão de Pessoal da Administração Pública Federal. Do ponto de vista prático, esse reconhecimento ocorreria quando a chefia definisse a participação de um subordinado no PGD por meio do Sou Gov Líder. No segundo semestre de 2024, a melhoria da interface da plataforma Sou Gov possibilitou: 1) inserir a informação sobre a participação no PGD nos dados funcionais de todos os usuários do Sou Gov; 2) disponibilizar na tela do Sou Gov Líder um link para a gestão do PGD dos seus subordinados e; 3) apresentar um resumo com os quantitativos da equipe em PGD, por modalidade de trabalho – presencial, semi presencial e remoto.

A partir da nova definição sobre quem participa efetivamente do PGD foi possível fazer o levantamento dos dados no Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), que serão apresentados a seguir.

Regimes e Modalidades de Trabalho no PGD

Primeiramente, é oportuno mencionar que o SIAPE comporta múltiplos recortes metodológicos. Para os fins do levantamento aqui realizado, foram utilizados os dados de dezembro de 2024, com foco nos vínculos ativos da força de trabalho no serviço público federal. Foram excluídos os estagiários, residentes, médicos, militares, unidades de afastamento, inativos e afastamentos diversos. Não se considerou também os servidores da Defensoria Pública da União, dos Ex-Territórios da União e os lotados em hospitais federais e institutos de saúde, com exceção dos indicados explicitamente.²³

Considerando as informações de 430.301 respondentes, ou seja, subordinados cujos chefes definiram a informação sobre a participação ou não no PGD pelo Sou Gov Líder, o resultado é surpreendente. Quase 1/3 da APF participava do PGD em dezembro de 2024, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Número e distribuição de vínculos, segundo a participação ou não no PGD (dezembro de 2024)

	Número de respondentes	% sobre o total de respondentes
Participa do PGD	138.719	32,24%
Não participa do PGD	291.582	67,76%
Total	430.301	100,00%

Fonte: SIAPE. MGI

Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

²³ O termo “vínculos” não é utilizado de maneira informal. As bases de dados estruturais do governo federal têm como chave primária o CPF. Esta variável, contudo, não é plenamente adequada, pois um servidor pode ter múltiplos vínculos com a administração pública – por exemplo, ser chefe de departamento de um Ministério e ser professor em um instituto ou universidade. Por isso, foi utilizada uma unidade composta pela junção do CPF com a matrícula e a sigla do órgão de vinculação do servidor.

Tabela 2 – Número e distribuição de vínculos, segundo participação ou não no PGD e modalidades (dezembro de 2024)

	Número de vínculos	% sobre total respondentes
Não participa do PGD	291.582	67,76%
PGD Presencial	53.028	12,32%
PGD Teletrabalho Parcial	53.517	12,44%
PGD Teletrabalho Integral	31.828	7,40%
PGD Teletrabalho no Exterior	346	0,08%
Total	430.301	100,00%

Fonte: SIAPE. MGI

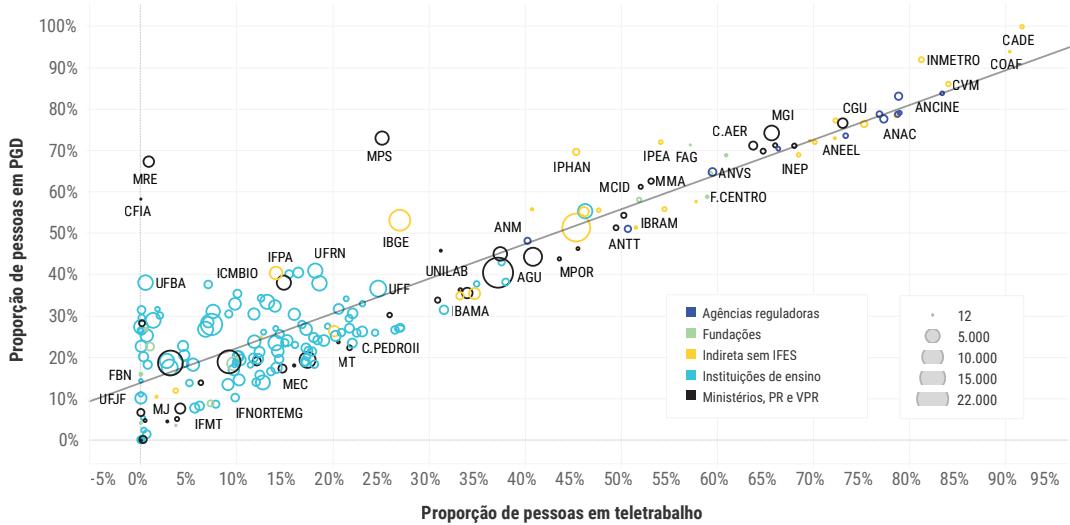
Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

A representatividade do PGD na APF é impressionante, dado que o Programa de Gestão original havia sido implementado em 2020 apenas como um piloto, do qual participava um número limitado de pessoas. Poucas iniciativas no campo da gestão de pessoas e do processo de trabalho ensejaram tamanha transformação num período tão breve.

Outro dado a ser ressaltado é o elevado número de servidores registrados na modalidade presencial – quase a mesma do teletrabalho parcial, indicando que a relevância do PGD no cotidiano da administração pública extrapola o teletrabalho. Como ressaltado, desde o início houve um esforço em indicar que a iniciativa não equivalia a teletrabalho.

A relação entre PGD e teletrabalho, contudo, não pode ser ignorada. Até hoje, prevalece uma relação diretamente proporcional entre as instituições com maior adesão de agentes públicos ao programa e aquelas com maior adoção da modalidade teletrabalho (parcial e integral). Somente em alguns poucos casos, como o do Ministério da Previdência Social, que tem 70,8% do quadro de pessoal inserido no PGD, apenas 24,3% dos servidores se encontram em teletrabalho.

Figura 4 - Relação entre o total de pessoas que participam do PGD e o total de pessoas em teletrabalho (integral, parcial e no exterior), segundo órgãos e instituições (dezembro de 2024)



Fonte: SIAPE, MGI

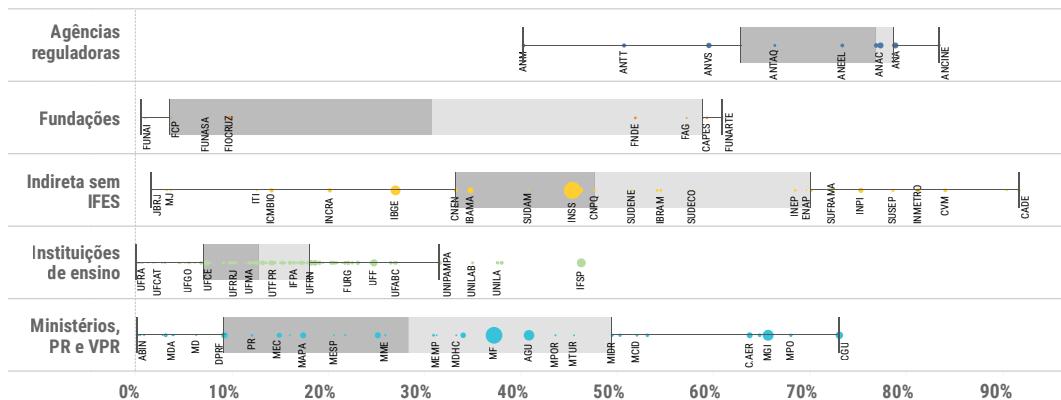
Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

Exclui não respondentes

Um dos desafios da área de gestão de pessoas é definir o grau de controle dos órgãos centrais sobre as pouco mais de duas centenas de instituições da APF. No âmbito do PGD, a prioridade foi construir regras gerais aplicáveis a todo o aparato estatal, considerando a realidade heterogênea dos órgãos e das entidades da APF e a autonomia dos dirigentes que optam pela implementação do programa em suas unidades.

No decorrer do processo de implementação do PGD, suscitado pelo Decreto nº11.072/2022, optou-se pelo caráter voluntário da adesão ao programa e pela autonomia das unidades para autorizarem programas com critérios próprios, partindo das suas necessidades específicas. Ainda que exista uma maior concentração das agências reguladoras no quartil superior, com intenso uso de teletrabalho, há enorme variação, mesmo no interior das categorias, como mostra a Figura 5. Considerando as universidades e os institutos federais, por exemplo, temos desde o Instituto Federal de São Paulo, com 45,98% dos servidores em teletrabalho, até a Universidade Federal da Paraíba, com 1,25%. Isso reflete os diferentes estágios de maturidade institucional, o tipo de serviço prestado à sociedade, o estilo de liderança, os métodos de gestão e as pressões das pessoas que trabalham na APF e dos sindicatos. Nesse complexo contexto, é um enorme desafio para os órgãos centrais definirem parâmetros rígidos para o PGD.

Figura 5 - Proporção de pessoas em teletrabalho (integral, parcial e no exterior) em relação ao total de pessoas na força de trabalho ativa, segundo órgãos e instituições (dezembro de 2024)



Fonte: SIAPE. MGI

Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

Exclui não respondentes.

Um dos elementos centrais do PGD, como dito, é sua natureza flexível. A liderança de um órgão ou de uma entidade pode definir se o programa será ou não implementado numa determinada área e como calibrar o uso das suas modalidades de forma diferenciada. Isso fica evidenciado quando se examina cada uma das “caixas” dos organogramas institucionais. Segundo dados do SIAPE, em dezembro de 2024 havia 76.853 unidades nas 213 instituições monitoradas pelo PGD. Desses, 41.919 unidades (54,5% do total) tinham pelo menos uma pessoa no programa.

A Figura 6 mostra uma comparação entre a proporção de pessoas em PGD em cada instituição e a proporção de unidades com pelo menos uma pessoa na iniciativa. Um caso excepcional é o do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE -, onde 100% das pessoas e das unidades administrativas participam do PGD, ou seja, existe uma plena correspondência entre o número de pessoas e unidades desse órgão e o número de pessoas e unidades inseridas no PGD. A situação mais comum na APF, entretanto, é a existência de unidades pertencentes a certos órgãos onde nenhuma pessoa participa do PGD. Esse é o caso, por exemplo, do IBGE, onde mais de 90% das pessoas participa do PGD, mas pouco mais de 40% das suas unidades não têm pelo menos uma pessoa no programa.

Figura 6 - Relação entre proporção de servidores em PGD e proporção de unidades organizacionais com pelo menos uma pessoa em PGD



Fonte: SIAPE. MGI

Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES.

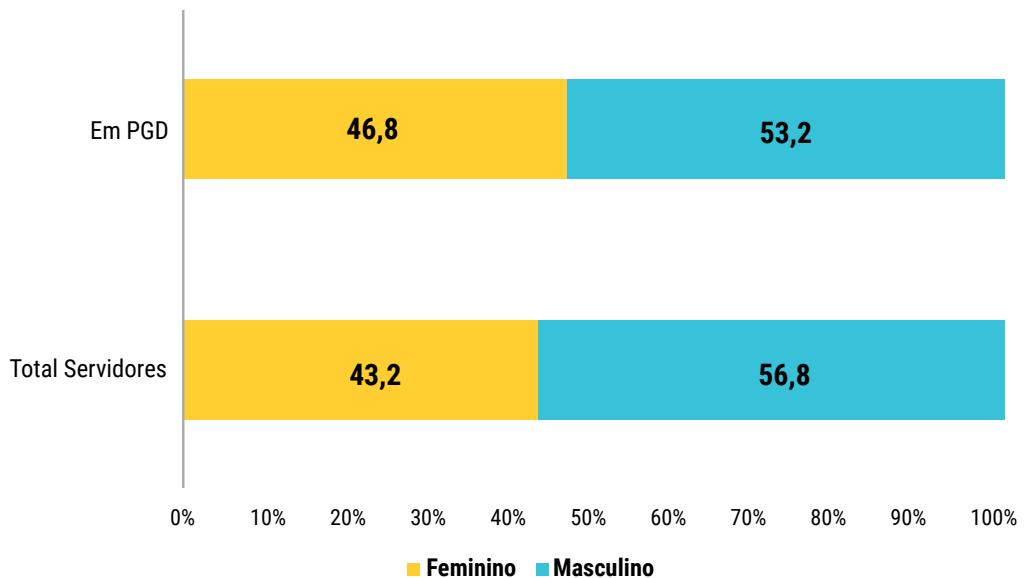
Obs: Exclui não respondentes. O tamanho das esferas representa o número total de servidores em dezembro de 2024.

Dados Sociodemográficos

De um total de 430.301 respondentes à consulta sobre o PGD realizada por meio do aplicativo SouGOV.BR, em dezembro de 2024, 244.378 eram homens (56,8%) e 185.923 eram mulheres (43,2%). Considerando apenas o conjunto de pessoas que participavam do PGD, naquele período, tem-se um quantitativo de 138.719 pessoas, entre as quais, 73.782 homens (53,2%) e 64.937 mulheres (46,8%). Portanto, a participação de homens e mulheres no PGD é semelhante à participação de ambos os sexos no total de pessoas que trabalhavam na APF.

A Figura 7 reúne essas informações.

Figura 7 - Participação no PGD, por sexo (em %). Dezembro de 2024

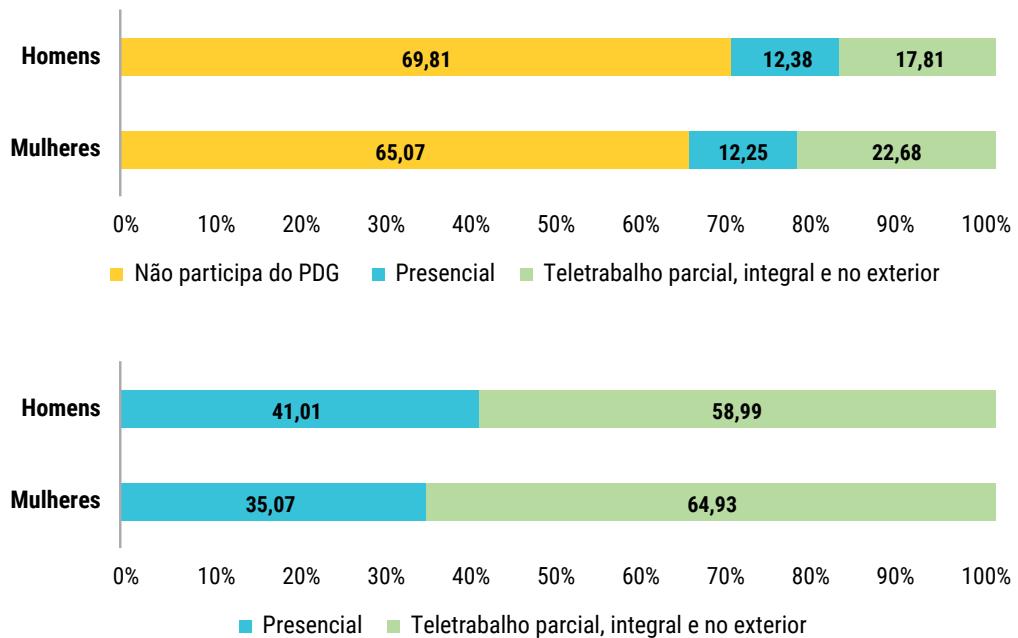


Fonte: SIAPE

Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

Entretanto, considerando a distribuição dentro do respectivo grupo, 22,7% das mulheres estão em algum tipo de teletrabalho, enquanto 17,8% dos homens atuam na modalidade. Considerando somente o público feminino participante do PGD, 64,9% estão em algum tipo de teletrabalho, enquanto 35,1% atuam no programa presencialmente – entre os homens a proporção é de quase 59% e 41,0%, respectivamente. Isso significa que há proporcionalmente mais mulheres do que homens não somente no PGD, mas também em teletrabalho se considerarmos os dois grupos separadamente. Essas informações estão reunidas na Figura 8.

**Figura 8 - Pessoas que participam do PGD, por sexo e modalidade do programa (em %).
Dezembro de 2024**



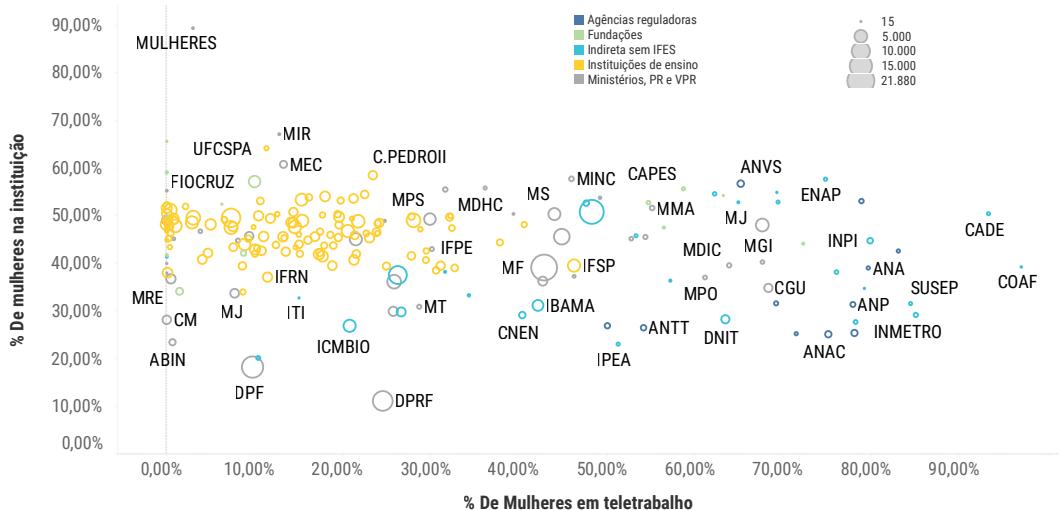
Fonte: SIAPE

Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

Obs: Na figura superior constam todos os agentes públicos e na figura inferior constam apenas os que participam do PGD.

Examinando o local de trabalho, observa-se que existem diferenças expressivas entre as instituições da APF em termos da participação feminina na modalidade teletrabalho do PGD. Sob essa ótica mais desagregada, portanto, é desafiador estabelecer uma relação direta entre a participação no PGD na modalidade teletrabalho (integral e parcial), o tipo de instituição e o sexo dos participantes. Essas informações constam na Figura 9.

Figura 9 - Participação das mulheres no PGD, na modalidade teletrabalho, por órgão e instituição da APF. Dezembro de 2024



Fonte: SIAPE

Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

Cabe também examinar a relação entre a participação no PGD e a ocupação de cargos de chefia, de acordo com o sexo. Os dados do SIAPE mostram que, do total de aproximadamente 65 mil mulheres que participavam do PGD, em dezembro de 2024, cerca de 16 mil ocupavam cargos de chefia (titulares ou substitutas). Entre os quase 75 mil homens que participavam do PGD, cerca de 18 mil ocupavam cargos de chefia. Ou seja, a situação no PGD era semelhante para mulheres e homens que ocupavam cargos de chefia.

A Tabela 3 mostra a participação no PGD de homens e mulheres que ocupavam cargos de chefia.

Tabela 3 – Número de participantes do PGD, segundo sexo e ocupação de cargos de chefia. Dezembro de 2024

	Mulheres		Homens	
	Número	%	Número	%
Não ocupa cargo	48.914	75,3	55.279	74,9
Ocupa cargo titular ou substituto/substituta	16.023	24,7	18.503	25,1
Total no PGD	64.937	100	73.782	100

Fonte: SIAPE

Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

A modalidade teletrabalho do PGD, por sua vez, merece ser analisada com atenção, particularmente, no caso das pessoas que têm dependentes. Hipoteticamente, esse fator parece influir bastante na adesão ao teletrabalho integral ou parcial. Entretanto, os dados extraídos do SIAPE não validam essa hipótese, conforme observa-se na Tabela 4.

Em dezembro de 2024, existiam cerca de 57 mil pessoas com dependentes que participavam do PGD, em suas diversas modalidades. Desse total, menos da metade estava em teletrabalho integral, totalizando 21,4 mil pessoas. Apenas 13,9 mil estavam em teletrabalho parcial. Por outro lado, de um total de 81,2 mil pessoas sem dependentes que participavam do PGD, em suas diversas modalidades, 31,9 mil estavam em teletrabalho integral e 17,3 mil em teletrabalho parcial. O fato de ter ou não dependentes não parece ter correlação com modalidades específicas do PGD.

Tabela 4 – Número de participantes do PGD, com e sem dependentes, segundo modalidades. Dezembro de 2024

	Teletrabalho				Total
	Presencial	Integral	Parcial	No exterior	
Com dependentes	21.791	21.554	13.955	144	57.444
Sem dependentes	31.237	31.963	17.873	202	81.275

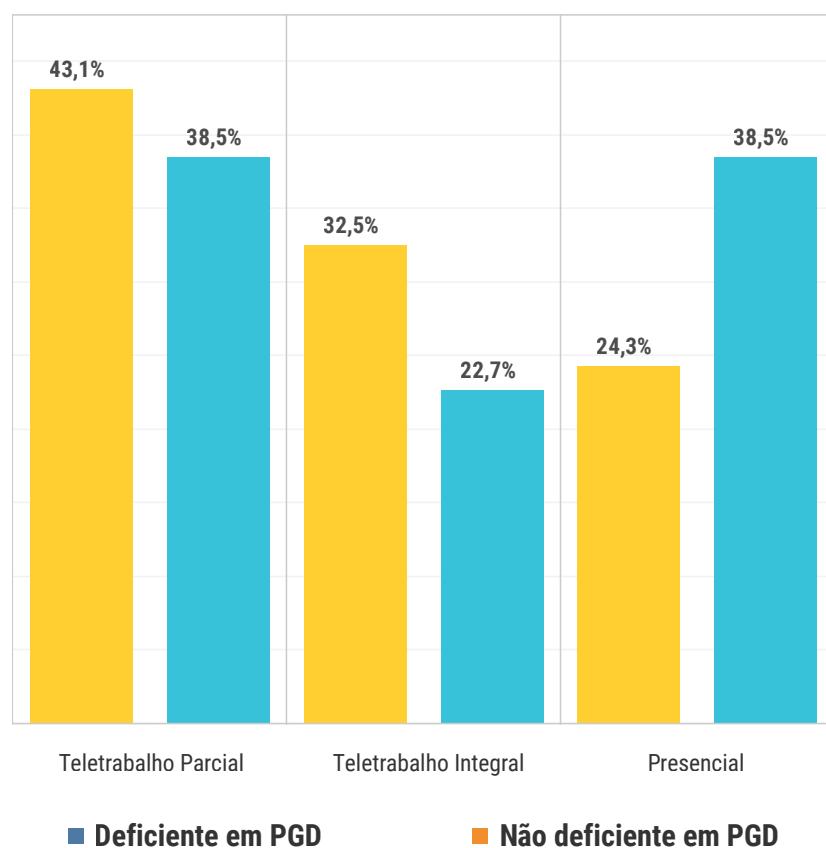
Fonte: SIAPE

Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

Outro grupo relevante de participantes do PGD são as Pessoas com Deficiência (PCD). As condições de trabalho desse grupo são regulamentadas por normativos específicos, que tratam de aspectos como redução de carga horária, aposentadoria especial e reserva de vagas em concursos.

Como pode ser observado na Figura 10, os percentuais de PCD que participavam do PGD em teletrabalho parcial e integral são maiores que os das pessoas que não estão nessa condição. Tal fato mostra que a modalidade teletrabalho do PGD pode ser um importante instrumento de inclusão desse grupo.

Figura 10 - PCD e não PCD participantes do PGD, segundo modalidades (em %)
Dezembro de 2024



Fonte: SIAPE

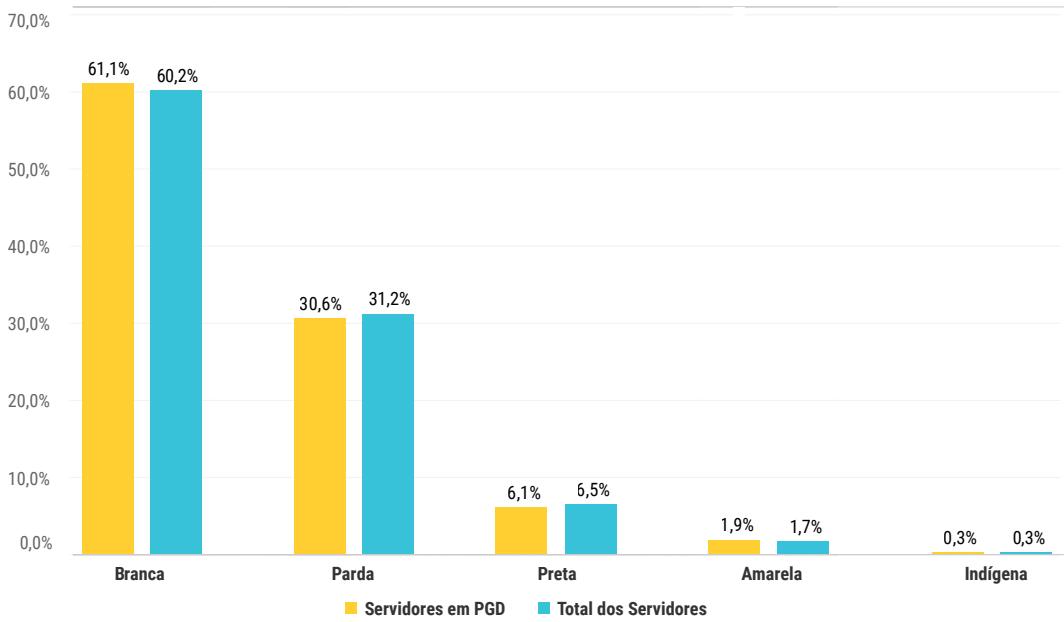
Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

De acordo com os normativos que regulamentam o PGD, as PCD têm prioridade para atuar em teletrabalho. Entretanto, os dados do SIAPE de dezembro de 2024 mostram que de um total de 6,7 mil PCD que trabalham na APF, mais da metade, ou 3,9 mil pessoas, não participam do PGD.

Considerando ainda o perfil da força de trabalho na APF, cabe analisar a inserção das pessoas que participam do PGD em cada uma das suas modalidades, de acordo com o critério de raça ou cor da pele. Esse critério é autodeclaratório no cadastro do SIAPE.

A Figura 11 mostra uma participação semelhante no PGD de pessoas brancas, pardas, pretas, amarelas e indígenas, em relação ao total de pessoas que trabalham na APF.

Figura 11 - Participação no PGD, segundo raça ou cor da pele, em relação ao total de pessoas autodeclaradas (em %) – Dezembro de 2024



Fonte: SIAPE

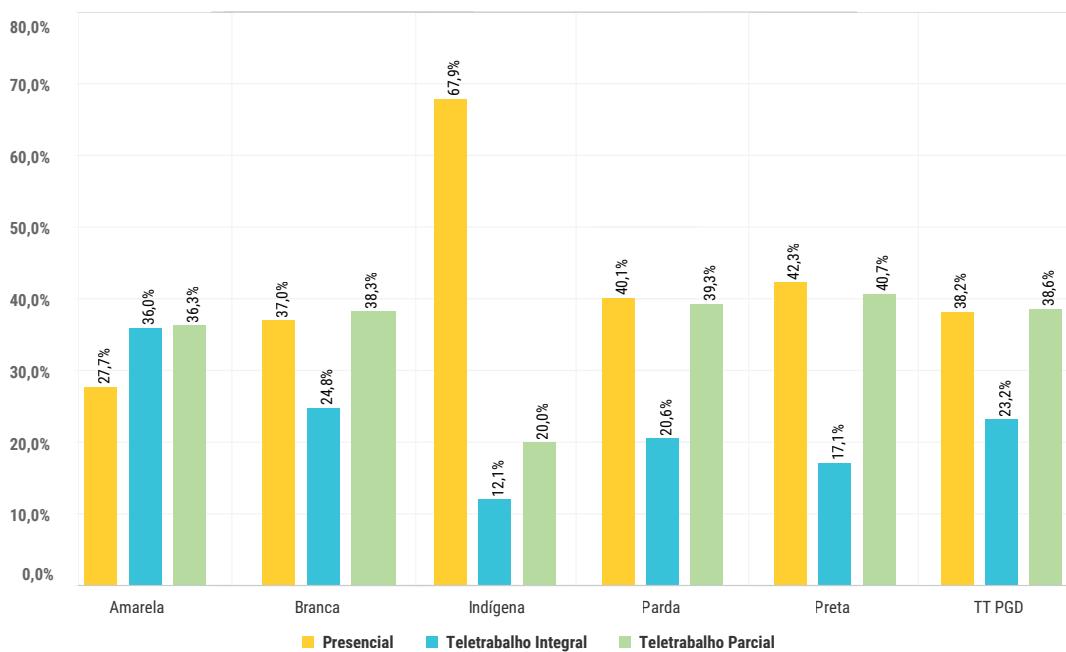
Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

Entre as pessoas que integram o programa na modalidade presencial, a maior participação é de indígenas. Entre as que participam do programa na modalidade teletrabalho integral, as

maiores participações são de pessoas amarelas e brancas. Já entre aquelas que participam do PGD na modalidade teletrabalho parcial, observam-se participações semelhantes de pessoas pretas, pardas e brancas.

A Figura 12 resume essas informações.

Figura 12 - Distribuição de participantes no PGD por modalidade, segundo raça ou cor da pele (em %) – Dezembro de 2024



Fonte: SIAPE

Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

Cabe analisar a participação no PGD pelo critério da renda. Serão utilizados os valores líquidos dos subsídios e dos salários recebidos em dezembro de 2024, excetuando-se aqueles referentes ao pagamento das férias, do 13º e de outros itens que compõem a remuneração, como horas extras, gratificações eventuais e outros benefícios não regulares. Foi considerado o desconto do imposto de renda sobre o 13º salário.

A Tabela 5 mostra que as pessoas que não participam do PGD recebem uma remuneração média um pouco maior do que as que participam do PGD em qualquer modalidade. Observa-se, também, que os participantes do PGD em teletrabalho parcial recebem as menores remunerações médias.

Tabela 5 – Remunerações médias (R\$) segundo status e modalidade no PGD - dezembro de 2024

Modalidade	Remuneração média (R\$)	Desvio-padrão
Não participa do PGD	9.472,57	10.043,02
PGD Presencial	7.856,48	9.044,34
PGD Teletrabalho Integral	8.951,15	8.105,30
PGD Teletrabalho Parcial	7.769,53	7.135,23

Fonte: SIAPE

Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

A Tabela 6, por sua vez, mostra as remunerações médias, por tipo de instituição, participação no PGD e modalidade. Essas informações desagregadas são semelhantes às da Tabela 5, com exceção das fundações, onde a remuneração média das pessoas que não participam do PGD é menor que a daquelas que participam.

Tabela 6 – Remunerações médias (R\$), por órgãos e instituições, segundo status e modalidade no PGD - dezembro de 2024

	Agências reguladoras	Fundações	IFES	Indireta sem IFES	Ministérios, PR e VPR
Não participa do PGD	13.793,46	9.315,82	7.968,65	11.870,71	9.273,49
PGD Presencial	12.957,95	12.799,23	7.539,02	9.003,49	7.031,78
PGD Teletrabalho Integral	10.368,77	10.908,94	7.843,80	11.353,22	8.454,34
PGD Teletrabalho Parcial	10.895,53	10.641,21	6.643,96	10.348,19	7.344,60

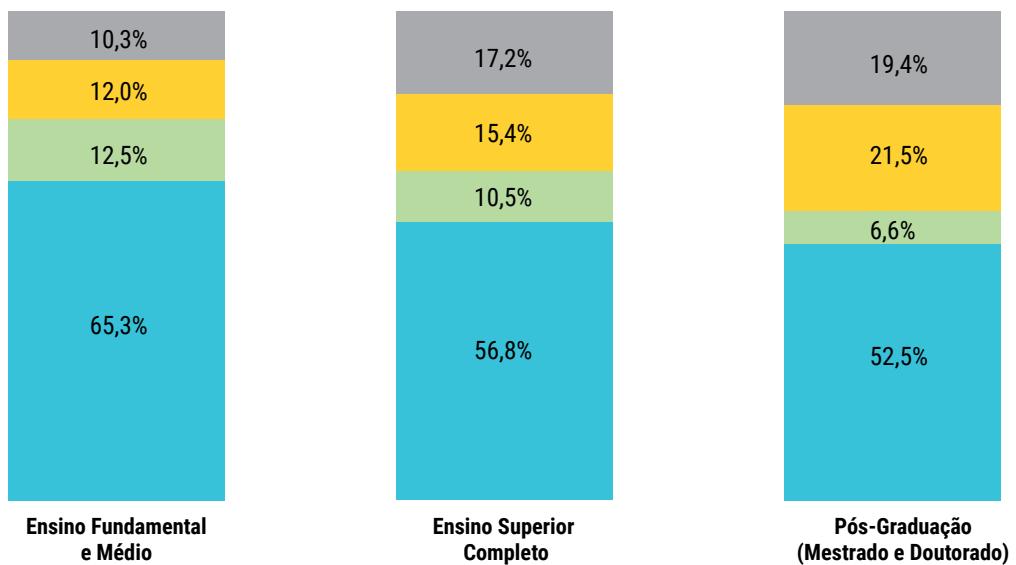
Fonte: SIAPE

Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

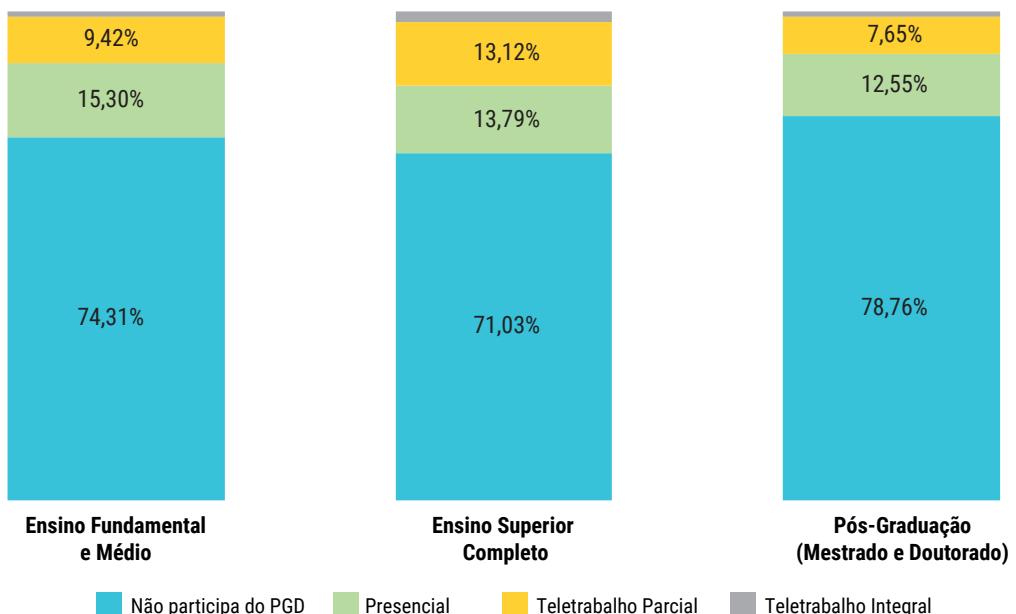
Considerando a escolaridade e analisando excluindo as instituições de ensino, observa-se uma maior participação de pessoas com nível de escolaridade mais elevado no teletrabalho integral e parcial, conforme mostra a parte superior da Figura 13.

Figura 13 - Participação no PGD em instituições de ensino, segundo nível de escolaridade e locais de trabalho (em %) – Dezembro de 2024

ÓRGÃOS E ENTIDADES



INSTITUIÇÕES DE ENSINO



Fonte: SIAPE

Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

O caso dos institutos técnicos e das universidades federais, por sua vez, é peculiar, pois, a despeito do elevado nível de escolaridade das pessoas que trabalham nessas instituições, pouquíssimas realizam o teletrabalho. Essa particularidade se relaciona ao fato de que nelas os servidores mais qualificados e escolarizados estão envolvidos com atividades diretamente ligadas ao atendimento e contato direto com o público, ou seja, com menor probabilidade de uso do teletrabalho. Cabe notar também que, nas instituições de ensino, a proporção de não participantes do PGD é mais elevada que nos demais órgãos e instituições da APF, talvez, em virtude da natureza específica das suas atividades. Nota-se, além disso, que as pessoas em instituições de ensino com menor nível de escolaridade participam menos do PGD e, quando participam, se inserem, geralmente, nas modalidades presencial e teletrabalho parcial.

Importa analisar também a situação dos servidores em abono de permanência no contexto do PGD. O aumento da idade média dos servidores públicos e as repercussões que as futuras ondas de desligamento por aposentadoria terão no cotidiano da administração são preocupações frequentes dos gestores públicos. Esse tema, aliás, foi abordado no primeiro volume da Revista Gestão de Pessoas em Evidência (RGPE). Como apresentado na publicação, a expectativa é de que 40.974 servidores se aposentem entre 2025 e 2028 (RGPE volume 1, p. 19 e 34).

O abono de permanência é um instrumento importante de gestão de pessoas para manter na ativa pessoas com grande potencial de contribuição ao Estado e à sociedade. Ele visa a incentivar a permanência voluntária dos servidores aptos a se aposentarem e seu valor equivale à contribuição previdenciária do servidor ao Regime Próprio de Previdência Social. O tempo médio das servidoras e dos servidores em abono de permanência é de 9 anos para mulheres e 7,4 anos, para homens (RGPE volume 1, p. 26 e 32).

As informações do SIAPE mostram que, em dezembro de 2024, cerca de 47 mil pessoas, que correspondem a 10,5% dos servidores e servidoras em atividade, estavam em abono de permanência. Desse total, 6.483 (13,6%) estavam em alguma modalidade de teletrabalho, 6.200 participavam do PGD na modalidade presencial e a maioria – 31.190 pessoas ou 65,7% do total de pessoas em abono de permanência – não participava do PGD. Não foi possível obter informações sobre a participação ou não no PGD sobre 3.610 pessoas em abono de permanência.

Figura 14 - Pessoas em abono de permanência, participantes ou não do PGD, segundo segundo status e modalidade no PGD (em%) - dezembro 2024



Fonte: SIAPE

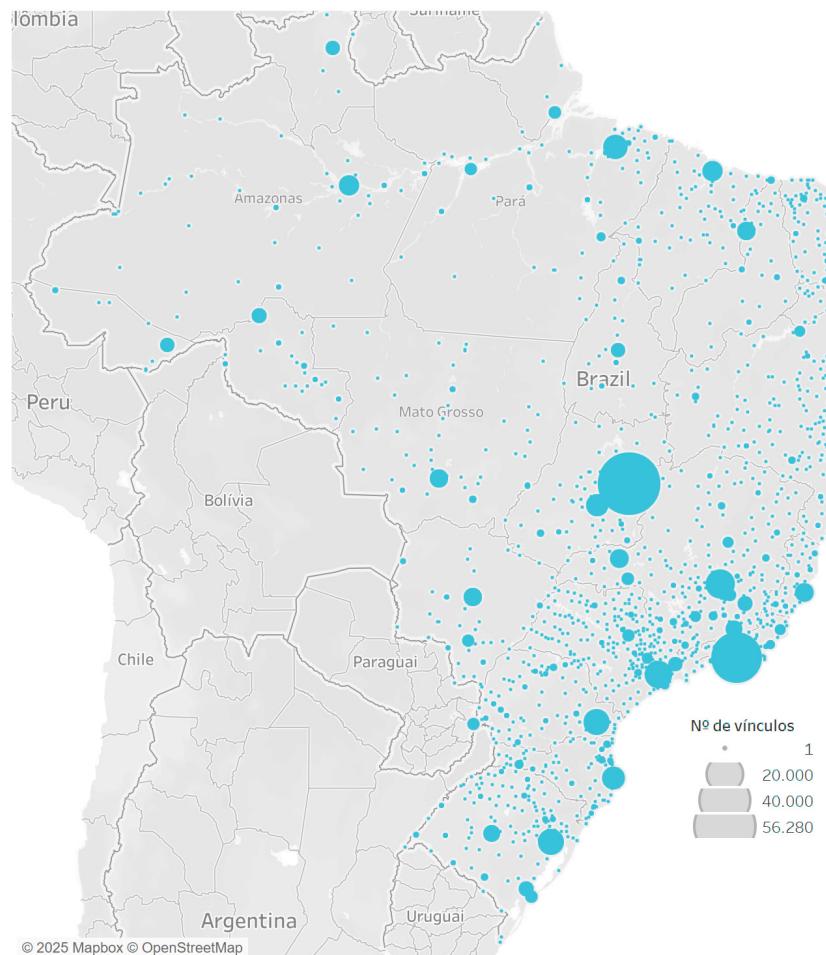
Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

A extensão das modalidades de teletrabalho a um número maior de pessoas em abono de permanência pode ser uma forma de garantir a continuidade da contribuição desse experiente grupo de servidores.

Os dados do SIAPE também permitem analisar a distribuição geográfica dos servidores e das servidoras. Essa análise é relevante para a APF, em virtude da natureza descentralizada das unidades administrativas da APF. Ainda que a maioria atue nas capitais, especialmente em Brasília e no Rio de Janeiro, existe uma grande capilaridade na distribuição das repartições públicas no país.

O mapa a seguir mostra os 1.640 municípios onde existem repartições públicas federais.

Figura 15 - Distribuição geográfica dos servidores e servidoras nas repartições públicas federais (dezembro de 2024)



Fontes: IBGE e SIAPE. MGI- Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

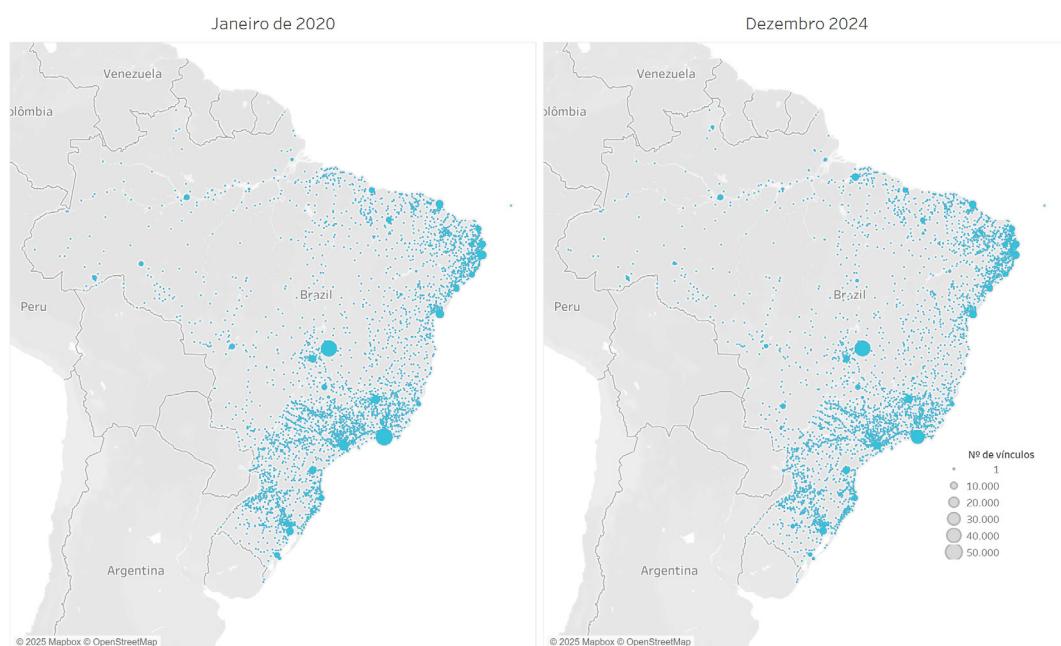
Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

Até o advento do teletrabalho, o regime de controle de assiduidade e pontualidade impunha limites físicos ao local de residência dos servidores. A necessidade do trabalho remoto imposta pela pandemia modificou essa realidade. Pela primeira vez, um vasto contingente de pessoas poderia, em tese, residir afastada geograficamente dos locais onde trabalhavam. Essa situação se manteve após a pandemia, embora em escala mais reduzida, com a progressiva integração de órgãos e entidades ao PGD.

Nesse contexto, cabe analisar como a possibilidade de realização do trabalho remoto e o PGD afetaram a dimensão geográfica do trabalho na APF, por meio da comparação dos dados sobre a residência dos servidores em janeiro de 2020 com os de dezembro de 2024. A amostra abrange cerca de 370 mil servidores.

Em janeiro de 2020, esse contingente de servidores residia em 3.457 municípios. Já em dezembro de 2024, o mesmo contingente residia em 3.484 municípios. Não houve, desse modo, alteração substantiva na distribuição geográfica dos servidores e das servidoras nesse período, como pode ser observado no mapa a seguir.

Figura 16 - Distribuição geográfica dos servidores e das servidoras em atividade Janeiro de 2020 e Dezembro de 2024



Fontes: IBGE e SIAPE. MGI- Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

Observou-se também um discreto movimento que levou à mudança de 10.524 pessoas (2,8% do total da amostra) para municípios diferentes daqueles onde residiam em janeiro de 2020. A maioria das mudanças para outros municípios ocorreu entre pessoas que não participavam

do PGD, seguida daquelas que participavam do programa na modalidade presencial e na modalidade híbrida (teletrabalho parcial). O menor contingente de pessoas que se mudou para outro município, no período, estava inserida na modalidade teletrabalho integral.

A Tabela 7 mostra o quantitativo e o percentual de pessoas que se mudaram para outro município, no período de janeiro de 2020 a dezembro de 2024, considerando a não participação no PGD e a participação em cada uma das suas modalidades.

Tabela 7 – Mudanças para outros municípios (número de pessoas e %)

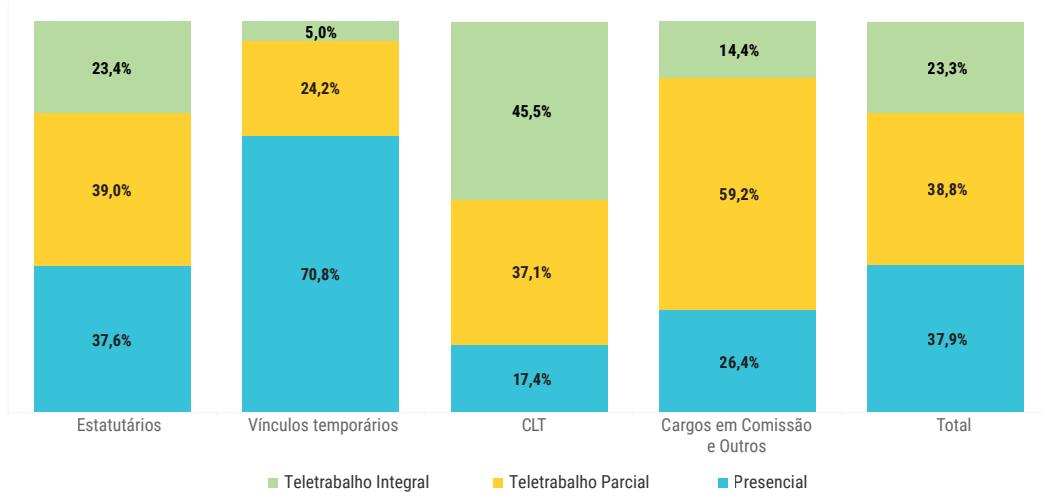
	Número de pessoas	%
Não participam do PGD	7.022	66,7
PGD Presencial	1.463	13,9
PGD Teletrabalho Integral	901	8,6
PGD Teletrabalho Parcial	1.138	10,8
Total	10.524	100

Fonte: SIAPE - MGI

Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

É importante analisar a relação entre o PGD e os tipos de vínculos existentes na APF, pois nem todos os agentes podem participar do programa. Segundo o Decreto nº 11.072/2022, somente estão aptos a participar os ocupantes de cargos efetivos, com exceção dos militares das Forças Armadas, os servidores públicos ocupantes de cargo em comissão; os empregados públicos em exercício na administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e os contratados por tempo determinado, nos termos da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. A Figura 17 apresenta a distribuição dos participantes do PGD, por modalidade do programa e tipo de vínculo.

Figura 17 - Participantes no PGD, por modalidade e tipo de vínculo do agente público (em %) – dezembro de 2024



Fonte: SIAPE – MGI

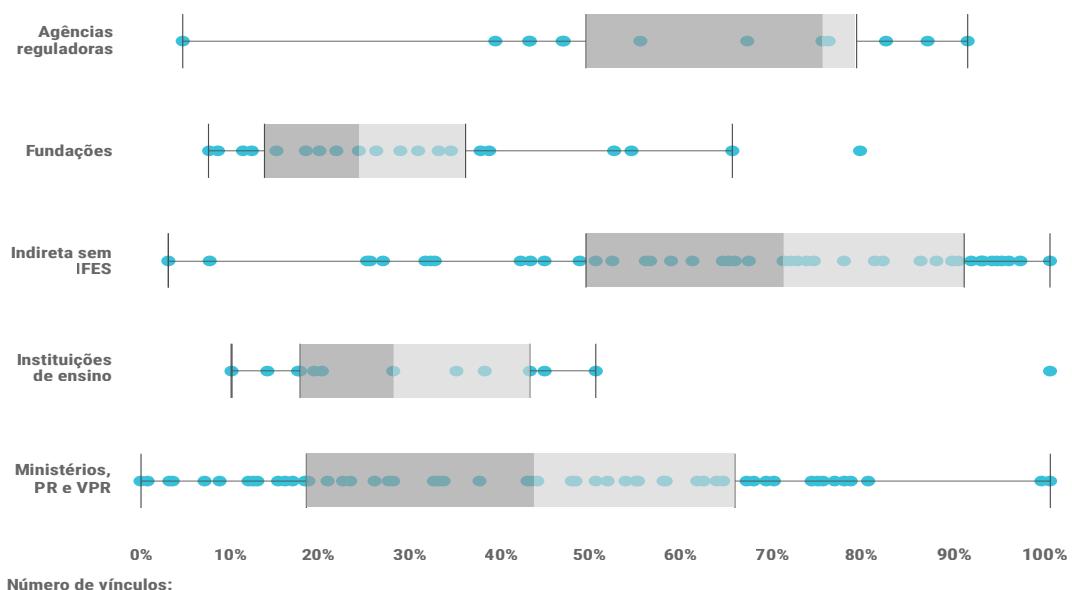
Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

Considerando todos os tipos de vínculos, nota-se uma participação semelhante de pessoas nas modalidades presencial e teletrabalho parcial. As pessoas com cargos comissionados têm baixa adesão ao PGD, pois parte significativa do grupo não está submetida ao controle de assiduidade e pontualidade. Entre os temporários, a maioria participa do PGD na modalidade presencial. Por fim, entre os agentes públicos celetistas, observa-se maior participação na modalidade teletrabalho integral. Apesar de os estagiários poderem participar do PGD, optou-se por não os incluir na extração do SIAPE, dado o caráter transitório desses agentes na administração federal. Mesmo assim, cabe notar que existem mais de mil estagiários participando do PGD.

Ainda que todos os agentes públicos tenham foco na entrega por resultados e na qualidade dos serviços prestados à sociedade, que constitui o pré-requisito do programa, a escolha da modalidade e do regime deve ser feita de tal forma que não implique em “dano à manutenção da capacidade plena de atendimento ao público interno e externo” (Parágrafo único do art. 1º e § 2º do art. 4º do Decreto 11.072/2022). Diante disso, convém questionar se entre os mais de 1,5 mil cargos da APF existem situações incompatíveis com o regime de teletrabalho integral

ou parcial. Quando se organizam as informações disponíveis para 163 grupos de carreiras distintas, distribuindo-as entre os órgãos e as instituições da APF, observa-se alta variabilidade de participação no PGD, conforme se verifica na Figura 18.

Figura 18 - Participação no PGD por carreira, órgão ou instituição – dezembro de 2024



Fonte: SIAPE. MGI- Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES.

Exclui não respondentes.

Escala definida pelo número de vínculos em dezembro de 2024

Do ponto de vista dos órgãos centrais, essa distribuição indica desafios significativos, caso sejam impostas regras mais rígidas às modalidades do PGD, segundo o tipo de carreira. A maioria dos servidores oriundos de carreiras relacionadas ao ensino e à pesquisa, por exemplo, tende a não participar do PGD, de acordo com os dados de dezembro de 2024. Eles mostram que 82,7% das pessoas da carreira do Magistério Superior e 86,1% das que trabalham na carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico não participam do PGD.

No caso das pessoas que trabalham nas Agências Reguladoras, por outro lado, apenas 24,7% não participam do PGD. O teletrabalho integral é abrangente, com mais da metade das pessoas tra-

lhando nessa modalidade. A Tabela 8 ilustra a distribuição percentual das pessoas que participavam e não participavam do PGD, em dezembro de 2024, por núcleos selecionados de carreiras, órgãos, instituições e modalidades do programa. Destacaram-se na tabela as carreiras que menos participam do PGD e as que mais participam do programa na modalidade teletrabalho integral.

Tabela 8 – Proporção de participantes e não participantes do PGD, por núcleos selecionados de carreiras – dezembro de 2024

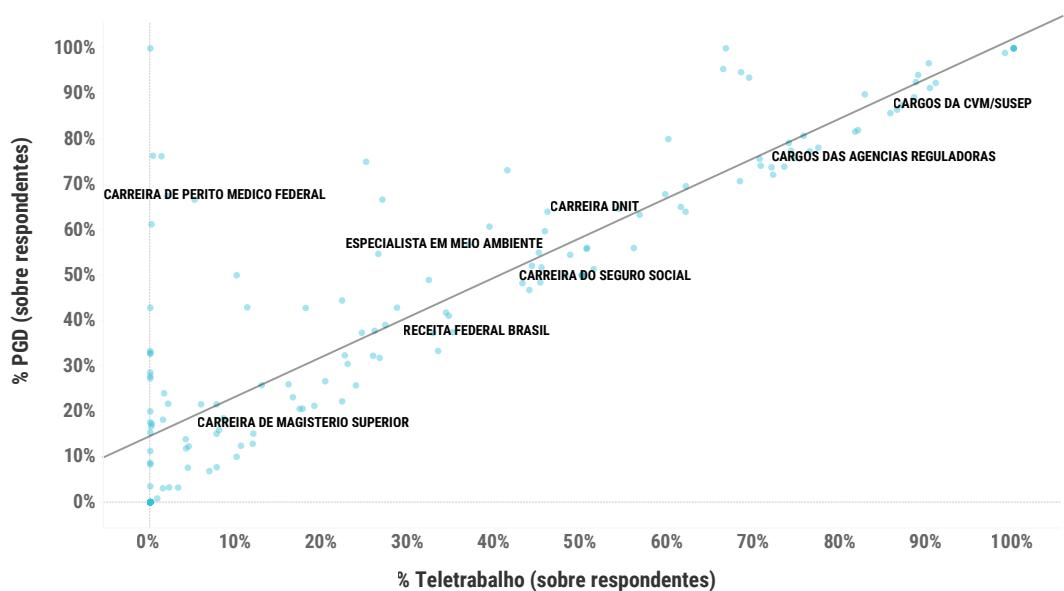
		Participa do PGD / modalidades				
Núcleos de carreiras/ órgãos/ instituições	Não Participa do PGD	Presencial	Teletrabalho Parcial	Teletrabalho Integral	Teletrabalho no Exterior	Total
Agências Reguladoras	24,7%	1,5%	18,0%	54,9%	0,9%	100%
Previdência, Saúde e Trabalho	51,0%	16,7%	28,4%	3,9%	0,0%	100%
Desenvolvimento Tecnológico	53,2%	2,8%	40,8%	3,2%	0,1%	100%
Magistério Superior	82,7%	17,1%	0,2%	0,0%	0,0%	100%
Seguro Social	48,3%	6,4%	12,7%	32,6%	0,0%	100%
Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico	86,1%	9,8%	4,0%	0,1%	0,0%	100%
Procuradoria da Fazenda Nacional	84,9%	3,2%	0,2%	11,6%	0,1%	100%
Especialista em Meio Ambiente	43,2%	19,9%	18,9 %	17,6%	0,5%	100%
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG	25,9%	3,4%	45,0%	24,5%	1,2%	100%
Técnicos em Administração Escolar das Instituições Federais de Ensino - PCCTAE	62,3%	12,2%	22,0%	3,5%	0,0%	100%
Plano Geral de Cargos do Poder Executivo	58,1%	11,1%	19,5%	11,2%	0,2%	100%
Receita Federal do Brasil	57,4%	28,0%	2,4%	37,3%	0,1%	100%

Fonte: SIAPE. MGI

Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

Observa-se também uma correlação entre a quantidade de pessoas que participam do PGD e a proporção de pessoas em teletrabalho, ou seja, os grupos de carreiras com muitas pessoas que participam do PGD são também os que têm maior proporção de pessoas em teletrabalho. A figura 19 ilustra essa relação.

Figura 19 - Proporção de participantes no PGD na modalidade teletrabalho, por grupos de carreiras – dezembro de 2024



Fonte: SIAPE – MGI

Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

Como mencionado, as pessoas que ocupam cargos mais elevados de chefia geralmente não participam do PGD, pois estão dispensadas do controle de assiduidade e pontualidade. Essa situação está ilustrada na Tabela 9, que mostra a proporção de pessoas em cargos de chefia que participam e não participam do PGD, em suas diferentes modalidades. O destaque é das Agências Reguladoras, nas quais observa-se uma participação expressiva de pessoas com cargos de chefia no PGD (substituta e titular), especialmente na modalidade teletrabalho integral.

Tabela 9 - Proporção de participantes e não participantes do PGD que ocupam cargos de chefia, por órgãos e instituições – dezembro de 2024

Órgãos	Chefia	Participa do PGD / modalidades						Total
		Não participa do PGD	Pre-sencial	Teletrabalho Parcial	Teletrabalho Integral	Tele trabalho no Exterior		
Agências reguladoras	Substituta	24,8%	2,7%	22,2%	49,7%	0,6%	100,0%	
	Titular	42,2%	4,1%	17,6%	35,3%	0,8%	100,0%	
Fundações	Substituta	65,5%	12,0%	16,5%	6,0%	0,0%	100,0%	
	Titular	66,9%	14,0%	13,8%	5,2%	0,1%	100,0%	
IFES	Substituta	57,3%	10,2%	27,5%	5,0%	0,0%	100,0%	
	Titular	65,5%	12,3%	20,0%	2,1%	0,1%	100,0%	
Indireta sem IFES	Substituta	39,0%	13,1%	30,3%	17,3%	0,3%	100,0%	
	Titular	44,7%	14,0%	25,1%	16,0%	0,2%	100,0%	
Ministérios, PR e VPR	Substituta	57,4%	8,5%	18,0%	15,8%	0,3%	100,0%	
	Titular	62,2%	10,4%	16,5%	10,7%	0,2%	100,0%	

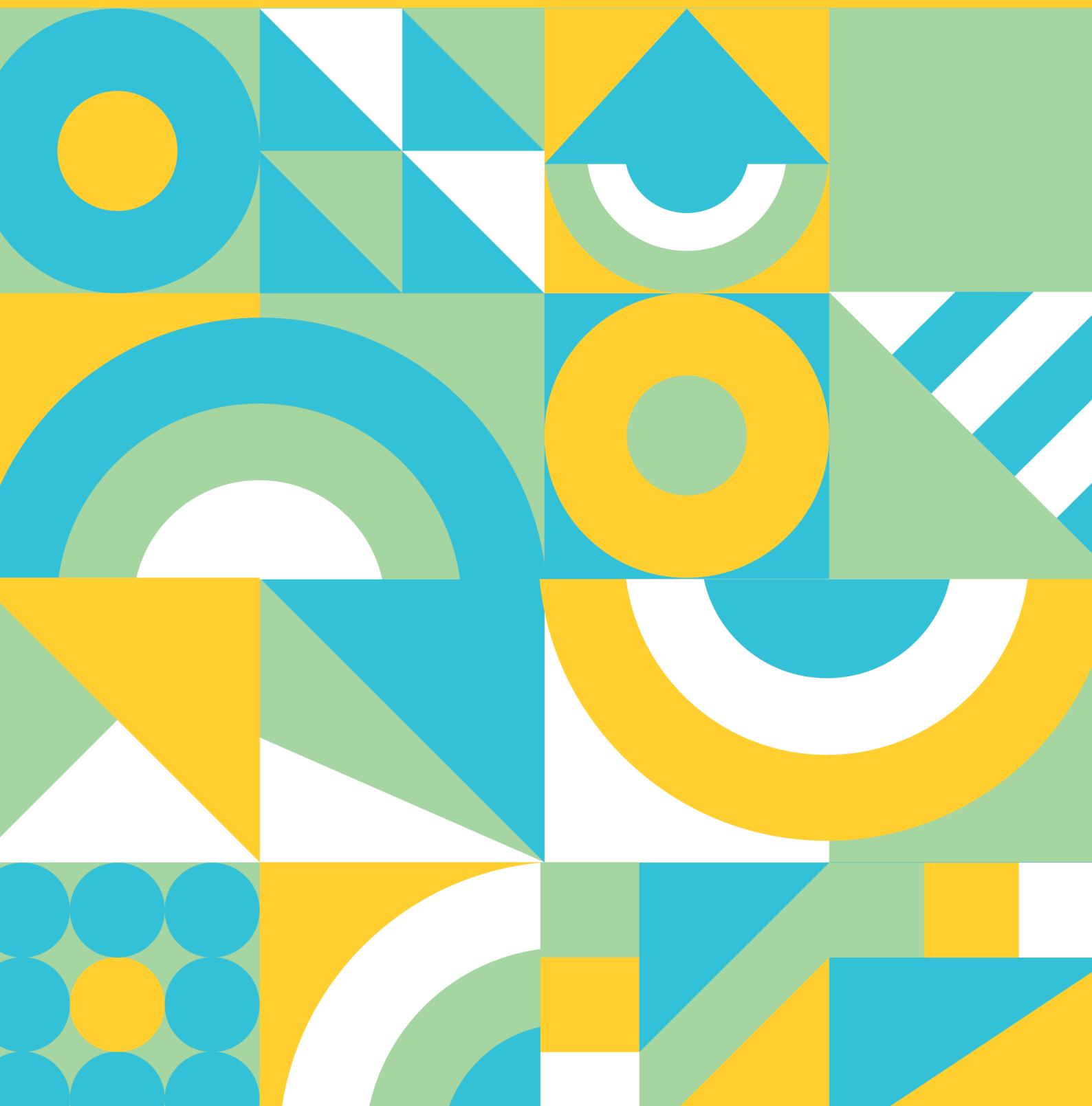
Fonte: SIAPE – MGI

Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

O fato de as chefias terem pouca participação no PGD não significa que não se engajem no programa, pois cabe a elas acompanhar o processo de elaboração dos planos de entregas das suas unidades, aprovar e avaliar os planos de trabalho das suas equipes. Portanto, o alcance do PGD é potencialmente maior que o número de pessoas que participam dele diretamente.

Parte IV

Pesquisa Vozes no Serviço Público
e percepções gerais sobre o PGD



A primeira edição da pesquisa “Vozes do Serviço Público Federal: Evidências para a Gestão Pública” foi concebida pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) – Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Secretaria de Gestão e Inovação (SEGES), em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Essa iniciativa pioneira teve como objetivos identificar percepções sobre o contexto de trabalho de servidores públicos ativos²⁴ e reunir subsídios para o aprimoramento de políticas de gestão de pessoas.

Procedimentos Metodológicos

A inserção da variável “Participação no Programa de Gestão e Desempenho - PGD” permitiu identificar percepções de participantes e não participantes do programa em relação aos múltiplos temas abordados, como liderança, segurança psicológica, carga de trabalho, justiça organizacional distributiva (justiça remuneratória) e desempenho da equipe. Foram adotadas escalas com evidências de validade, publicadas em língua portuguesa, desenvolvidas ou adaptadas por pesquisadores brasileiros (Abbad et al., 1999; Marchiori et al. 2023; Mendonça et al., 2003; Puente-Palacios et al., 2016; Ramalho & Porto, 2021). O questionário também contou com itens extraídos do *Global Survey of Public Servants* (GSPS), de modo a permitir a comparabilidade internacional de percepções de servidores públicos sobre satisfação no trabalho e reconhecimento no trabalho, por exemplo.

Os dados foram coletados entre os meses de novembro de 2024 e janeiro de 2025, por meio do módulo pesquisa da plataforma SouGOV.BR. A anonimização dos dados foi realizada pela equipe da Diretoria de Governança e Inteligência de Dados da SGP e, em seguida, a base foi tratada pela equipe da Diretoria de Altos Estudos da ENAP. Após exclusão das respostas incompletas, a amostra final da primeira edição da Vozes contou com 49.774 participantes, ou seja, 9,2% da população-alvo da pesquisa (cerca de 537 mil pessoas).

Embora a ENAP tenha aplicado pseudópesos via modelagem de propensão de resposta, as análises deste recorte da Pesquisa Vozes sobre o PGD não utilizaram o referido recurso. Como forma de ampliar a confiabilidade dos dados sobre o PGD, foram considerados os respondentes com status de participação no PGD no SIAPE (sim ou não), de outubro de 2024.

²⁴ Incluiu temporários, comissionados e servidores sem vínculo efetivo com a APF.

Essa estratégia considerou 43.404 respostas válidas para a análise das percepções a partir do status PGD (participa e não participa) – equivalente a 87,2% da amostra global da Vozes. Em relação à subamostra (PGD na Vozes), 34% são participantes do PGD; 61,7% se autodeclararam brancos e 29,7% pardos; 56,3% do sexo masculino; e 49,9% percebem remuneração de até 8 mil reais. Além disso, 41,9% pertencem à geração X (nascidos entre 1965 e 1980), 37,2% à geração Millennial, também conhecida como geração Y (nascidos entre 1981 e 1996), 19,7% à geração Boomers (nascidos entre 1946 e 1964) e 1,3% à geração Z (nascidos entre 1997 e 2010).

Resultados

Os resultados apresentados nesta edição da Revista Gestão de Pessoas em Evidência (RGPE) permitem identificar percepções sobre condições que o PGD busca catalisar, ao conectar planos de trabalho individuais com o plano de entregas da equipe e que, por sua vez, podem estar formalmente conectados a objetivos do órgão ou entidade. Essa é uma oportunidade valiosa de identificar se, apesar da recenticidade da mudança normativa (IN n. 24/2023), as evidências preliminares corroboram as mudanças pretendidas por meio do PGD.

Itens do *Global Survey of Public Servants* (GSPS) permitiram verificar se os respondentes entendem como o trabalho realizado por eles contribuem para a missão e os objetivos organizacionais, assim como para o alcance de metas da equipe (ver Tabela 10). Também foram reportadas percepções sobre o trabalho em equipe e o recebimento de feedback da chefia.

Testes estatísticos²⁵ demonstraram que as diferenças entre os grupos (não participa e participa do PGD) são estatisticamente significativas em relação aos três últimos itens da Tabela 10.

Tabela 10 - Percepções sobre contribuições do próprio trabalho, trabalho em equipe e feedback

Item GSPS	Status PGD	N	Média	DP
Entendo claramente como meu trabalho contribui para a missão e os objetivos da organização na qual trabalho.	Não participa	28.656	4,44	0,94
	Participa	14.748	4,42	0,94
Entendo claramente como o meu trabalho contribui para o alcance de metas da minha equipe.	Não participa	28.656	4,41	0,95
	Participa	14.748	4,45	0,91
As pessoas com quem trabalho colaboram para que o trabalho seja feito.	Não participa	28.656	3,85	1,16
	Participa	14.748	3,95	1,11
Recebo feedback da minha chefia.	Não participa	28.656	3,10	1,15
	Participa	14.748	3,24	1,12

Notas. Base de dados Pesquisa Vozes do Serviço Público 2024. Status PGD - base SIAPE Out/2024. Escala likert (mínimo 1 – discordo totalmente; máximo 5 – concordo totalmente). N = Número de respondentes. DP = Desvio-padrão. Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES.

Em relação ao primeiro aspecto, embora não tenha sido identificada diferença estatisticamente significativa, os dois grupos apresentaram escore alto (4 a 5). Uma possível explicação pode estar relacionada à vinculação discricionária entre o planejamento institucional e aqueles concebidos em unidades hierárquicas que integram a base da pirâmide (art. 24 da IN n. 24/2023). Ainda que um órgão ou entidade tenha estabelecido tais vínculos, o contato mais frequente do participante com um instrumento de planejamento organizacional é o plano de entregas da sua unidade.

Ter clareza dos objetivos da organização pode potencializar o desempenho da equipe, uma vez que essas informações direcionam os esforços e comunicam quais metas institucionais são valorizadas (Gonzalez-Mulé et al., 2016). Segundo esses autores, o conhecimento dessas metas contribui para o desenvolvimento de uma visão compartilhada sobre como os comportamentos da equipe se relacionam com o desempenho organizacional.

Em relação à clareza das contribuições do trabalho individual para o alcance de metas da equipe, identificou-se escore alto (4 a 5) em ambos os grupos, com destaque para participantes

do PGD. Esse resultado parece sugerir que a vinculação obrigatória do plano de trabalho individual ao plano de entregas favorece a compreensão do agente público sobre como as suas contribuições se conectam aos produtos e serviços pelos quais a sua unidade é responsável.

A execução das contribuições individuais, nos termos pactuados, requer monitoramento. Esse acompanhamento permite reconhecer e valorizar comportamentos que favorecem a entrega de valor público à sociedade, e, quando necessário, indicar oportunidades de melhorias em tempo hábil.

É desejável que a oferta de feedbacks ao participante do PGD ocorra independentemente do resultado da avaliação do plano de trabalho, conforme estabelecido no § 7º do art. 21 da IN n. 24/2023: “Independentemente do resultado da avaliação da execução do plano de trabalho, a chefia da unidade de execução estimulará o aprimoramento do desempenho do participante, realizando acompanhamento periódico e propondo ações de desenvolvimento.” Essa prática, quando realizada de modo adequado, contribui para o desenvolvimento profissional e para a construção coletiva de soluções que favoreçam o alcance das metas coletivas.

Foram realizadas análises exploratórias complementares a partir dos mesmos quatro itens extraídos do GSPS. Para tanto, as respostas individuais foram agrupadas por tipo (agências reguladoras, administração indireta sem IFES [universidades e institutos], instituições de ensino e ministérios). Os escores identificados apresentam variações entre os agrupamentos por tipo de organização e entre participantes e não participantes de um mesmo tipo organizacional, conforme apresentado nas Tabelas 11 e 12.

Em relação às percepções dos respondentes sobre o próprio trabalho (ver Tabela 11), todos os tipos de organizações (agrupamentos de respostas individuais) apresentaram escore médio alto (4 a 5). A diferença mais acentuada é identificada entre os respondentes vinculados a agências reguladoras, com escores mais alto associados aos participantes do PGD. Os demais tipos de organizações apresentam diferenças sutis, sendo que pontualmente em instituições de ensino o escore é menor entre respondentes que participam do PGD.

Tabela 11 - Percepções sobre a contribuição do próprio trabalho

Item OCDE	Tipo de Org.	Status PGD	N	Média	DP
Entendo claramente como meu trabalho contribui para a missão e os objetivos da organização na qual trabalho.	Agências reguladoras	Não participa	281	4,20	1,10
		Participa	896	4,37	0,96
	Indireta sem IFES	Não participa	2.920	4,42	0,97
		Participa	2.832	4,44	0,93
Entendo claramente como o meu trabalho contribui para o alcance de metas da minha equipe.	Instituições de ensino	Não participa	19.261	4,47	0,91
		Participa	7.046	4,45	0,91
	Ministérios	Não participa	6.194	4,36	0,99
		Participa	3.974	4,37	0,98
	Agências reguladoras	Não participa	281	4,32	1,03
		Participa	896	4,49	0,86
	Indireta sem IFES	Não participa	2.920	4,43	0,95
		Participa	2.832	4,49	0,88
	Instituições de ensino	Não participa	19.261	4,41	0,94
		Participa	7.046	4,43	0,92
	Ministérios	Não participa	6.194	4,39	0,96
		Participa	3.974	4,45	0,92

Nota. Base de dados Pesquisa Vozes do Serviço Público 2024. Status PGD - base SIAPE Out/2024. Escala likert (mínimo 1 – disconcordo totalmente; máximo 5 – concordo totalmente). N = Número de respondentes. DP = Desvio-padrão. Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES.

Quanto às percepções sobre o trabalho em equipe (ver Tabela 12) verificou-se que as agências reguladoras (agregação de respostas individuais) apresentaram a maior diferença entre participante e não participante, assim como o maior nível de trabalho em equipe ($M = 4,22$, $DP = 0,94$) entre os tipos de organizações considerados. Os ministérios apresentaram escore alto nesse item tanto para participantes, como não participantes.

Sobre o recebimento de feedback, todos os tipos organizacionais apresentaram escores classificáveis como moderados (entre 3 e 3,9), com valores mais altos identificados entre participantes do PGD. Verificou-se, novamente, que as agências reguladoras apresentaram a maior diferença entre participante e não participante, além do escore mais alto entre os participantes do PGD ($M = 3,44$, $DP = 1,01$).

Essas descobertas sinalizam que a gestão orientada para resultados, cerne do PGD, pode estar influenciando positivamente a frequência com a qual chefias imediatas ofertam feedbacks aos participantes do programa. Contudo, os valores identificados parecem apontar que essa competência precisa ser desenvolvida, especialmente por chefias em instituições de ensino que não adotaram o PGD como ferramenta gerencial ($M = 3,03$, $DP = 1,15$).

Tabela 12 - Percepções sobre trabalho em equipe e feedback da chefia

Item OCDE	Tipo de Org.	Status PGD	N	Média	DP
As pessoas com quem trabalho colaboraram para que o trabalho seja feito.	Agências reguladoras	Não participa	281	3,99	1,05
		Participa	896	4,22	0,94
	Indireta sem IFES	Não participa	2.920	3,93	1,16
		Participa	2.832	3,95	1,11
	Instituições de ensino	Não participa	19.261	3,78	1,16
		Participa	7.046	3,85	1,14
	Ministérios	Não participa	6.194	4,02	1,11
		Participa	3.974	4,08	1,06
	Agências reguladoras	Não participa	281	3,21	1,09
		Participa	896	3,44	1,01
Recebo feedback da minha chefia.	Indireta sem IFES	Não participa	2.920	3,24	1,13
		Participa	2.832	3,27	1,10
	Instituições de ensino	Não participa	19.261	3,03	1,15
		Participa	7.046	3,15	1,14
	Ministérios	Não participa	6.194	3,25	1,14
		Participa	3.974	3,34	1,09

Nota. Base de dados Pesquisa Vozes do Serviço Público 2024. Status PGD - base SIAPE Out/2024. Escala likert (mínimo 1 – discordo totalmente; máximo 5 – concordo totalmente). N = Número de respondentes. DP = Desvio-padrão. Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

Avaliar qualitativamente o conteúdo e a forma como feedbacks são oferecidos pode revelar quais outras demandas de aprendizagem impactam o ciclo de execução do PGD. Os instru-

mentos disponíveis, como plano de trabalho e termo de ciência e responsabilidade, oferecem à chefia da unidade e ao subordinado meios para expressar o que se espera durante a vigência desse planejamento, tanto em termos qualitativos e quantitativos associados às entregas, como em relação aos meios de comunicação utilizados.

Sob o ponto de vista técnico, o PGD exige que a chefia exiba competências inerentes à função que escolheu exercer. No entanto, a realidade encontrada em órgãos e entidades da administração pública federal é diversa e complexa. Talvez, um dos grandes motivadores da adesão massiva ao PGD seja o caráter voluntário, somado à concepção de normativos que permitem acomodar diferentes realidades.

Admite-se, por óbvio, a existência de uma curva de aprendizagem para todos os atores envolvidos nessa mudança estruturante do modo como pessoas, equipes e organizações são geridas. O contato periódico com representantes de órgãos e entidades por meio da Rede PGD sinaliza que o PGD é, particularmente, desafiador para as lideranças.

Sendo assim, analisamos como comportamentos exibidos pelas chefias imediatas (lideranças), são percebidos por participantes e não participantes do PGD. Além disso, acrescentamos as opiniões desses respondentes da pesquisa Vozes sobre o desempenho da equipe. Essas duas variáveis, investigadas a partir de instrumentos com evidências de validade psicométrica, apresentaram índices satisfatórios nas respectivas análises fatoriais. Após a obtenção do escore médio de cada variável (ver Tabela 13), testes²⁵ indicaram que as diferenças entre os grupos (não participa e participa do PGD) eram estatisticamente significativas.

Tabela 13 - Percepções sobre Liderança e Desempenho da equipe

Variável	Status PGD	N	Média	DP
Liderança	Não participa	28.656	3,66	1,19
	Participa	14.748	3,71	1,16
Desempenho da equipe	Não participa	28.656	4,14	0,88
	Participa	14.748	4,22	0,85

Nota. Base de dados Pesquisa Vozes do Serviço Público 2024. Status PGD - base SIAPE Out/2024. Escala likert (mínimo 1 – discordo totalmente; máximo 5 – concordo totalmente). N = Número de respondentes. DP = Desvio-padrão.

Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES.

²⁵ Teste *t* de Welch – amostras independentes. Software JASP, Versão 0.95.1.

Em relação à liderança, os respondentes manifestaram-se sobre comportamentos exibidos pelas respectivas chefias imediatas. Os itens construídos a partir das competências essenciais para o setor público brasileiro (ENAP, 2020) retratam, por exemplo, habilidades relacionadas à resolução de conflitos e comunicação: “Ajuda a equipe a desenvolver soluções para problemas de relacionamento” e “Comunica o que é esperado da equipe”

Os resultados apresentados na Tabela 13 sugerem que tanto as chefias de não participantes quanto as de participantes do PGD exibem lacunas (escore moderado 3 a 3,9). Embora as opiniões de participantes do programa tenham sido mais positivas em relação aos não participantes, nota-se que as competências requeridas pelo Programa de Gestão e Desempenho apresentam especificidades que demandam diagnósticos complementares e a realização de treinamentos específicos, como os voltados à definição de metas, à oferta de feedbacks e à escuta (Grill et al., 2024).

No tocante às percepções de desempenho da equipe, foram identificados escores altos para os grupos de participantes e não participantes do PGD (entre 4 e 5). Os itens extraídos de escala que aborda o fenômeno sob a perspectiva de resultados (Puente-Palacios et al., 2016) menciona, por exemplo, o cumprimento de metas coletivas.

Essa variação positiva dialoga com evidências científicas. Segundo a teoria do estabelecimento de metas, o fornecimento de direções claras para o alcance das metas e sobre os comportamentos esperados desencadeará um desempenho superior em relação aos gestores que se limitam a incentivar as pessoas a darem o melhor de si (Park & Choi, 2020).

Pesquisadores e profissionais que se debruçam sobre o tema assinalam que o desempenho é influenciado por múltiplos fatores, presentes em diferentes níveis de análise, inclusive externos à organização. Desse modo, admite-se que o PGD pode contribuir fortemente para o melhor desempenho de servidores, equipes e organizações, mas, sob nenhuma hipótese, o fará de forma isolada.

Análises exploratórias complementares sobre liderança e desempenho da equipe, a partir da agregação de respostas individuais, também possibilitaram a identificação de diferenças entre escores por tipo de organização, assim como entre participantes e não participantes de um mesmo tipo organizacional.

Conforme apresentado na Tabela 14, todos os tipos organizacionais apresentaram escores classificáveis como moderados para a variável Liderança (entre 3 e 3,9), com valores mais altos identificados entre participantes do PGD, com exceção do agrupamento Indireta sem IFES. As agências reguladoras apresentaram a maior diferença entre participante e não participante, além do escore mais alto entre os participantes do PGD ($M = 3,90$, $DP = 1,06$).

Tabela 14 - Percepções sobre Liderança e Desempenho da equipe por tipo organizacional

Variável	Tipo de Org.	Status PGD	N	Média	DP
Liderança	Agências reguladoras	Não participa	281	3,67	1,13
		Participa	896	3,90	1,06
	Indireta sem IFES	Não participa	2.920	3,68	1,19
		Participa	2.832	3,68	1,18
Desempenho da equipe	Instituições de ensino	Não participa	19.261	3,64	1,19
		Participa	7.046	3,67	1,17
	Ministérios	Não participa	6.194	3,70	1,20
		Participa	3.974	3,76	1,16
	Agências reguladoras	Não participa	281	4,15	0,84
		Participa	896	4,36	0,71
	Indireta sem IFES	Não participa	2.920	4,12	0,92
		Participa	2.832	4,15	0,89
	Instituições de ensino	Não participa	19.261	4,11	0,88
		Participa	7.046	4,17	0,87
	Ministérios	Não participa	6.194	4,23	0,86
		Participa	3.974	4,33	0,81

Nota. Base de dados Pesquisa Vozes do Serviço Público 2024. Status PGD - base SIAPE Out/2024. Escala likert (mínimo 1 – discordo totalmente; máximo 5 – concordo totalmente). N = Número de respondentes. DP = Desvio-padrão.

Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES

Todos os tipos organizacionais apresentaram escores altos para a variável Desempenho da equipe (entre 4 e 5). Agências reguladoras apresentaram a maior diferença entre participante

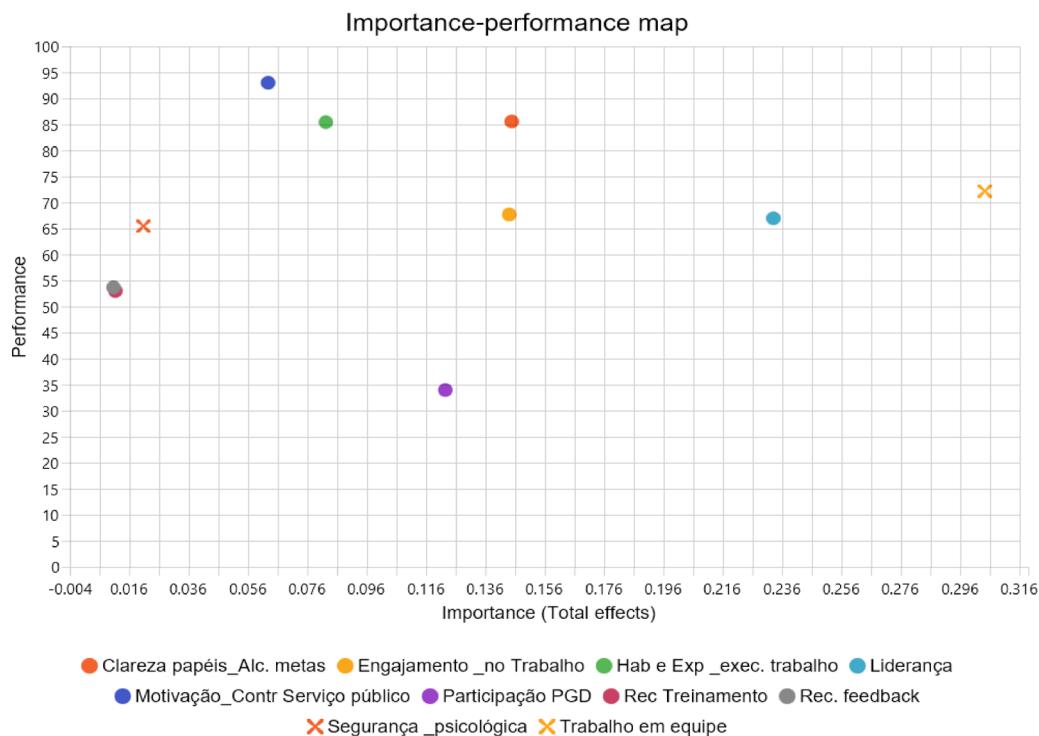
e não participante, além do escore mais alto entre os participantes do PGD ($M = 4,36$, $DP = 0,71$) (ver Tabela 14). Os tipos Indireta sem IFES e Instituições de ensino apresentaram os menores escores associados às percepções de participantes do PGD sobre Liderança e Desempenho de equipe.

Percepções mais positivas de participantes do PGD sobre liderança e desempenho da equipe, em comparação com não participantes, podem ter várias explicações alternativas. Por exemplo, as chefias que já demonstravam competências essenciais investigadas na Vozes migraram, em maior número, para o novo modelo de gestão orientado para resultados. Outra possibilidade decorre da possível influência da adoção do PGD, uma vez que a gestão de equipes nesse contexto passou a exigir habilidades e atitudes até então não requeridas em ambientes que privilegiam, quase que exclusivamente, a presença física de servidores como indicador de cumprimento da jornada de trabalho.

As últimas análises exploratórias a partir dos dados da Pesquisa Vozes no Serviço Público (2024) referem-se ao mapa bidimensional importância-desempenho. Essa análise oferece insights gerenciais sobre quais fatores devem ser priorizados para alcançar melhores níveis do construto-alvo de interesse organizacional. Optou-se por eleger o “desempenho da equipe”, uma vez que a pesquisa Vozes permitiu explorar associações dessa variável latente com várias outras que podem, em alguma medida, contribuir direta ou indiretamente para o melhor desempenho da equipe. Foram consideradas tanto variáveis latentes investigadas por meio de escalas com evidências de validade, quanto itens isolados extraídos do GSPE.

Na Figura 20, o eixo X (Importance) refere-se ao nível dos efeitos totais, ou seja, a importância relativa de cada fator em relação ao construto-alvo (desempenho da equipe). O eixo Y (Performance) indica o nível de desempenho desses fatores em relação ao construto-alvo.

Figura 20 - Mapa importância - desempenho sobre Desempenho da equipe



Nota. Base de dados Pesquisa Vozes do Serviço Público 2024. Status PGD - base SIAPE Out/2024.

Elaboração: Coordenação-Geral do Programa de Gestão e Desempenho/DINOV/SEGES.

No lado direito do mapa temos os fatores que têm maior importância para o desempenho da equipe, em comparação ao demais inseridos no modelo. Destacam-se, nessa ordem, o “trabalho em equipe”, a “liderança”, a “clareza do trabalho para o alcance das metas da equipe”, o “engajamento no trabalho” e a “Participação no PGD”.

Dentre os cinco que apresentaram maior nível de importância relativa, nota-se que a “clareza do trabalho para o alcance das metas da equipe” é o fator que apresenta o maior desempenho, seguida do “trabalho em equipe”. A “Participação no PGD” é o fator que apresenta o maior espaço para melhoria. Esse resultado sugere que ações gerenciais voltadas à ampliação da base de participantes do PGD podem favorecer o desempenho de equipes na administração pública federal.

Tomados em conjunto, esses achados preliminares sugerem percepções mais positivas dos participantes do PGD, em comparação aos não participantes do programa, em temas relacionados ao contexto laboral. Perceber maior clareza sobre como o trabalho realizado no dia a dia contribui para o alcance das metas da unidade e maior nível de colaboração entre membros da equipe são alguns dos indicativos de que a implementação de um modelo orientado para resultados pode avançar de forma gradativa e saudável.

Esses indicativos, embora incipientes, lançam luz sobre a necessidade de aprofundamento das análises estatísticas e da adoção de estratégias de coletas de dados complementares sobre o PGD. Compreender em quais contextos o PGD potencializa comportamentos humanos nas organizações parece ser essencial para o avanço do programa. Em paralelo, faz-se necessária a manutenção de iniciativas como a oferta de cursos autoinstrucionais, em parceria com a ENAP, e dos atendimentos personalizados por meio da consultoria em PGD.

Em uma administração pública marcada pela heterogeneidade das condições de trabalho, a evolução normativa do programa e o suporte oferecido aos órgãos e entidades precisam permanecer sensíveis às realidades plurais nos quais gestores e servidores públicos estão inseridos e ao dever de entregar serviços de qualidade à sociedade.

Síntese do Relatório PGD



“PGD: melhoria das políticas e práticas de teletrabalho e de aferição do seu desempenho”²⁶

Esse relatório constitui o produto de um projeto de cooperação técnica entre o Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD -, o governo brasileiro, o Instituto Nacional de Administração de Portugal – INA – e a Direção-Geral de Administração e do Emprego público de Portugal, cujo objetivo foi avaliar a experiência do teletrabalho e do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) na APF brasileira. O documento traz os resultados de entrevistas realizadas com servidores e servidoras da administração federal brasileira a respeito das suas visões sobre o PGD. Além disso, sugere de melhorias para o aprimoramento do teletrabalho na administração federal brasileira.

O relatório se inicia explicando que o objetivo principal do projeto de cooperação técnica era avaliar os resultados da implementação do teletrabalho e do PGD na Administração Pública Federal. Os pesquisadores que participaram desse projeto pretendiam entender como essas modalidades de trabalho afetam a produtividade, a satisfação dos servidores e das servidoras e a gestão de pessoas na administração federal.

Para alcançar os resultados pretendidos, a pesquisa se baseou numa metodologia que combinou diferentes abordagens, tais como aplicação de um inquérito *online* para coletar a opinião dos servidores e das servidoras e realização de entrevistas qualitativas com servidores, servidoras, gestores e gestoras, com o objetivo de obter percepções mais detalhadas sobre o PGD. Além disso, procedeu-se à análise de dados secundários já existentes sobre o programa.

As entrevistas qualitativas complementaram as informações provenientes do inquérito *online*, permitindo que os pesquisadores entendessem as motivações e as experiências dos servidores, das servidoras, gestores e gestoras no contexto do PGD. Os pesquisadores queriam ir além dos dados quantitativos e captar a percepção das pessoas que estão vivenciando o teletrabalho e o PGD no dia a dia.

²⁶ CLAD; gov.br; INA; DGAEP. PGD: melhoria das políticas e práticas de teletrabalho e de aferição do seu desempenho. Lisboa, maio de 2025.

No relatório, as entrevistas revelaram uma série de percepções e experiências sobre o teletrabalho.

No caso dos servidores e das servidoras, o relatório mostra que existem nuances nas percepções sobre o teletrabalho. De um lado, há uma clara valorização da flexibilidade e da redução do tempo de deslocamento, que contribui para uma melhoria da qualidade de vida. De outro, entrevistados apontam desafios como a dificuldade de separar o trabalho da vida pessoal e o sentimento de isolamento.

De um modo geral, as pessoas que participaram das entrevistas indicaram uma maior produtividade e uma melhoria na qualidade de vida devido à flexibilidade de horários e à redução do tempo e do custo com deslocamentos. No entanto, também mencionaram desafios como a falta de equipamentos adequados.

A visão dos gestores e das gestoras é um pouco diferente. Eles veem a flexibilidade como um ponto positivo para a administração, mas se preocupam em perder o controle sobre suas equipes e em como a falta de interação presencial pode afetar a colaboração e a coesão das equipes.

Essas diferenças mostram que o funcionamento adequado de equipes de trabalho requer encontrar um equilíbrio entre a flexibilidade desejada pelos servidores e pelas servidoras e a necessidade dos gestores e das gestoras de garantir o alcance de resultados coletivos.

Por fim, o documento apresenta recomendações para:

1. Melhorar a gestão, sugerindo formas de monitorar o trabalho à distância e garantir a produtividade.
2. Aperfeiçoar o modelo de teletrabalho, mediante melhorias na infraestrutura, entre elas, o fornecimento de equipamentos adequados e a facilitação de acesso aos sistemas *online*.
3. Fomentar a cultura do teletrabalho, para que a modalidade deixe de ser vista como como um benefício casual e constitua, de fato, uma alternativa rotineira na administração federal

O relatório destaca, por fim, que a melhoria na gestão do teletrabalho requer o desenvolvimento de novas habilidades pelas lideranças. Elas precisam aprender a gerenciar por resultados

em vez de pela presença física dos servidores e das servidoras. Algumas sugestões apresentadas aos gestores e às gestoras são:

1. Ter uma comunicação clara com os servidores e as servidoras, de forma a definir de forma muito transparente os objetivos e as expectativas para que saibam exatamente o que precisam entregar.
2. Acompanhar continuamente o trabalho das equipes, por meio de reuniões regulares, dar *feedbacks* e resolver os problemas surgidos nos processos de trabalho em diálogo com as equipes.
3. Construir uma relação de confiança com as equipes, mostrando que a ausência de supervisão direta não significa falta de controle.

Considerações Finais: o Futuro do PGD



E se estivermos medindo o desempenho de forma errada esse tempo todo? E se os critérios que usamos para organizar o trabalho no setor público (presença, horário cumprido, folha assinada e individualização) não forem, de fato, bons indicadores daquilo que realmente importa: o valor entregue à sociedade? Essas dúvidas, que pareciam periféricas até poucos anos atrás, tornaram-se o centro das atenções com o avanço do Programa de Gestão e Desempenho (PGD). Mais do que uma política, a iniciativa representa o potencial de uma inflexão. Ele lança luz sobre a possibilidade real de que seja possível gerir o Estado de outra forma, com mais flexibilidade, mais confiança e, sobretudo, com mais foco na entrega de resultados.

Ao longo desta publicação, vimos como essa transformação se insere em uma trajetória de quase um século de tentativas de modernização da APF. Do DASP aos relógios de ponto, do gerencialismo dos anos 1990 ao esforço emergencial da pandemia, houve avanços e recuos, expectativas frustradas e aprendizados coletivos. O PGD, nesse contexto, não surgiu como ruptura brusca, mas como desdobramento de um processo acumulativo, em que experiências passadas serviram de base para uma proposta mais madura de gestão por resultados. Hoje, com mais de 180 instituições participantes e cerca de um terço da força de trabalho federal inserida em alguma modalidade do programa, o PGD já não é mais piloto ou promessa: é realidade consolidada, ainda que em evolução.

Essa realidade, no entanto, não é uniforme. Como demonstram os dados aqui reunidos, há uma enorme diversidade de modos de implementação e configurações de uso do PGD. Essa heterogeneidade, longe de ser um problema em si, reforça a principal virtude do programa: sua adaptabilidade. Mas também impõe um desafio crescente aos gestores públicos. Como assegurar que a flexibilidade não se torne opacidade? Como garantir que, mesmo em ambientes distintos, a lógica das entregas pactuadas, do alinhamento entre metas e da transparência nos resultados seja respeitada? É aqui que entra dois dos principais temas que precisarão orientar a próxima etapa do PGD: o aprofundamento dos mecanismos de acompanhamento e a vinculação com o planejamento institucional.

A transparência, nesse caso, não é apenas uma exigência normativa ou valor abstrato. Ela é a base para que a sociedade possa acompanhar o que as equipes em PGD estão entregando, para que os próprios servidores compreendam melhor seu papel e para que os gestores possam tomar decisões mais qualificadas. À medida que o PGD se consolida como política

pública, será preciso avançar na criação de painéis, indicadores e sistemas integrados que permitam gerir o desempenho de unidades, equipes e entregas. A transparência, enfim, será essencial para ampliar a legitimidade do programa perante a sociedade, evitando percepções distorcidas que ignoram sua dimensão de gestão organizacional, limitando-o a uma “licença para não bater ponto”.

Além desses pontos, persistem desafios estruturais. A baixa adesão de chefias ao PGD, os riscos de ampliação das desigualdades entre servidores que podem ou não participar do programa, as limitações tecnológicas enfrentadas por algumas instituições e a necessidade de articulação mais estreita com os sistemas de planejamento, orçamento e avaliação são alguns dos nós que precisarão ser desatados nos próximos anos. Superá-los exigirá não apenas ajustes técnicos, mas também liderança política e pactuação interinstitucional.

Apesar dessas frentes em aberto, o que os dados sugerem e o que a experiência concreta nas instituições vem confirmando que o PGD tem potencial para transformar a forma como o Estado brasileiro se organiza. Ele não é solução mágica. Não elimina por si só os problemas, nem substitui a necessidade de boas lideranças, sistemas eficientes e políticas públicas bem desenhadas. Mas ele oferece um caminho concreto para alinhar expectativas, dar clareza de propósito às equipes, e valorizar o que, de fato, importa: o que é entregue à sociedade.

O sucesso do PGD, em última instância, dependerá da capacidade das instituições públicas de assumir a gestão por resultados não como uma formalidade, mas como uma prática cotidiana. Isso envolve cultura, estrutura e processos. Envolve escuta, experimentação e, sobretudo, coragem para abandonar modelos antigos que já não entregam o que prometem. Talvez o maior mérito do PGD seja justamente esse: ter aberto, de forma irreversível, a porta para uma nova conversa sobre gestão no serviço público. Uma conversa que não se encerra com esta publicação, mas que, esperamos, ela ajude a qualificar e ampliar.

Referências Bibliográficas



Abbad, G. S., Pilati, R., & Borges-Andrade, J. E. (1999). Percepção de suporte organizacional: desenvolvimento e validação de um questionário. *Revista de Administração Contemporânea*, 3, 29-51.

ENAP (2020). Competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro. Coleção Estudos e Pesquisas da ENAP. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5715>

Gonzalez-Mulé, E., Courtright, S. H., DeGeest, D., Seong, J.-Y., & Hong, D.-S. (2016). Channeled Autonomy: The Joint Effects of Autonomy and Feedback on Team Performance Through Organizational Goal Clarity. *Journal of Management*, 42(7), 2018–2033. <https://doi.org/10.1177/0149206314535443>

Grill, M., Pousette, A., & Björnsdotter, A. (2024). Managerial Behavioral Training For Functional Leadership: A Randomized Controlled Trial. *Journal of Organizational Behavior Management*, 44(1), 15–41. <https://doi.org/10.1080/01608061.2023.2171174>

Marchiori, D. M., Rodrigues, R. G., Mainardes, E. W., & Popadiuk, S. (2023). O papel das capacidades de TI, capacidade de reconfiguração de TI e inovatividade no desempenho organizacional: Evidências do setor público brasileiro. *Revista de Administração Pública*, 57(2), e2022-0221. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220221>

Mendonça, H., Pereira, C., Tamayo, A., & Paz, M. D. G. T. D. (2003). Validação fatorial de uma escala de percepção de justiça organizacional. *Estudos: Saúde e Vida*, 30(1), 111-130.

Park, S., & Choi, S. (2020). Performance Feedback, Goal Clarity, and Public Employees' Performance in Public Organizations. *Sustainability*, 12(7), 3011. <https://doi.org/10.3390/su12073011>

Puente-Palacios, K., Martins, M. D. C. F., & Palumbo, S. (2016). Team performance: evidence for validity of a measure. *Psico-USF*, 21, 513-525. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-82712016210306>

Ramalho, M. C. K., & Porto, J. B. (2021). Validity evidence of the team psychological safety survey. *Psico-USF*, 26(1), 165-176. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-82712021260114>





MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

GOVERNO DO
BRASIL
DO LADO DO Povo BRASILEIRO

