



PROGRAMA DE GESTÃO E DESEMPENHO (PGD): UMA ANÁLISE A PARTIR DO MODELO TRÊS I'S

MANAGEMENT AND PERFORMANCE PROGRAM (PGD): AN ANALYSIS BASED ON THE THREE I'S FRAMEWORK

PROGRAMA DE GESTIÓN Y DESEMPEÑO (PGD): UN ANÁLISIS BASADO EN EL ENFOQUE DE LAS TRES I

RESUMO

O artigo se propôs a compreender, à luz do institucionalismo discursivo, como as ideias, tal como configuradas no discurso oficial do PGD 2.0, em interação com os interesses e as instituições, influenciaram o desenho institucional do programa. A pesquisa utilizou como procedimento metodológico a descrição, e como ferramenta a pesquisa documental. Os resultados mostram que o programa nasce como uma solução para viabilizar o interesse no teletrabalho, superando a barreira do controle de frequência. Contudo, seu significado foi reconfigurado por meio de um processo discursivo que articula uma mudança no modo de operação da gestão pública, deslocando o foco dos procedimentos para o desempenho institucional orientado para a geração de valor público. Dessa forma, este estudo contribui para entender como a confluência das ideias, interesses e instituições, modelo conhecido como três I's, impacta a gestão pública.

Palavras-chave: Institucionalismo Discursivo. Três I's. Programa de Gestão e Desempenho (PGD).

¹ Cinthia Mara Oliveira e Souza - Mestre em Governança e Desenvolvimento pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e bacharela em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

² Julia Maurmann Ximenes - Graduada e mestre em Direito, Doutora em Sociologia Política (UnB) e Pós-Doc em Direito (Universidade da Califórnia/Davis), Professora do Programa do Mestrado e Doutorado Profissional da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

ABSTRACT

This article aims to understand, from the perspective of discursive institutionalism, how ideas, as configured in the official discourse of PGD 2.0, interacting with interests and institutions, have influenced the program's institutional design. The study adopts a descriptive approach as its methodological procedure and employs documentary research as its primary method. The findings indicate that the program initially emerged as a solution to accommodate the interest in telework, overcoming the constraints imposed by time-based attendance control. However, its meaning has been reconfigured through a discursive process that articulates a shift in the mode of public management, moving the focus from procedures toward institutional performance oriented to the generation of public value. In this sense, the study contributes to understanding how the interplay of ideas, interests, and institutions, known as the Three I's framework, shapes public management.

Keywords: Discursive Institutionalism. Three I's. Management and Performance Program (PGD).

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo comprender, desde la perspectiva del institucionalismo discursivo, cómo las ideas, tal como se configuran en el discurso oficial del PGD 2.0, en interacción con los intereses y las instituciones, han influido en el diseño institucional del programa. La investigación adopta un enfoque descriptivo como procedimiento metodológico y utiliza la investigación documental como principal estrategia. Los resultados muestran que el programa surge como una solución para viabilizar el interés en el teletrabajo, superando la barrera del control de la asistencia. No obstante, su significado ha sido reconfigurado mediante un proceso discursivo que articula un cambio en el modo de operación de la gestión pública, desplazando el foco de los procedimientos hacia el desempeño institucional orientado a la generación de valor público. De este modo, el estudio contribuye a comprender cómo la confluencia de ideas, intereses e instituciones, conocida como el enfoque de las Tres I, incide en la gestión pública.

Palabras clave: Institucionalismo Discursivo. Tres I. Programa de Gestión y Desempeño (PGD).

INTRODUÇÃO

Os avanços tecnológicos têm desencadeado uma transformação nos paradigmas e práticas laborais, em escala global, sinalizando uma inflexão em direção a uma maior flexibilização. Assim, verifica-se o fortalecimento da ideia de "trabalhar em qualquer lugar"(Sako, 2021), impulsionada, sobretudo, pela pandemia de COVID-19, o que resultou no aumento de arranjos mais flexíveis, como o teletrabalho.

No setor público, a discussão sobre o teletrabalho tem gerado um debate entre vantagens – como economia de tempo, maior flexibilidade, redução de custos operacionais e benefícios ambientais – e riscos – como isolamento social, diluição das fronteiras entre vida pessoal e profissional e precarização do trabalho. No Brasil, a relevância dessa discussão tornou-se visível em 2015, com a possibilidade de formalização do teletrabalho no serviço público federal por meio do Projeto de Lei nº 2723/2015 (Brasil, 2015), iniciado na Câmara dos Deputados, mas foi posteriormente arquivado. A persistência desse debate também se manifesta em iniciativas legislativas recentes, como a proposta de reforma administrativa apresentada em 2025 pelo deputado Pedro Paulo, que inclui projeto de lei destinado a regulamentar o exercício do teletrabalho no serviço público, restringindo-o (Paulo, 2025).

Nesse contexto, surge o Programa de Gestão e Desempenho (PGD), como uma resposta concreta a essas transformações. Inicialmente instituído pelo Decreto nº 1.590, de 1º de novembro de 1995, que originou as primeiras experiências de programa de gestão, com o objetivo de viabilizar o teletrabalho, o programa passou por transformações, resultando no que se convencionou chamar de versões do PGD, a saber: PGD 1.0 e, mais recentemente, PGD 2.0, regulamentado pela Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI nº 24, de 28 de julho de 2023. A versão PGD 2.0, além de incorporar o teletrabalho, defende uma redefinição da gestão da força de trabalho e do modo de operação da administração pública, substituindo a ênfase no controle de assiduidade e em procedimentos por um sistema baseado em

entregas e resultados, com a promessa de melhorar a qualidade dos serviços e otimizar os recursos públicos, entre outros benefícios.

Dessa forma, além das ideias em disputa relacionadas ao teletrabalho, o PGD reacende discussões antigas relacionadas à necessidade de melhoria da qualidade dos serviços públicos, com foco no desempenho dos servidores e na redução do gasto com a administração pública. Essas questões reforçam a pertinência de uma abordagem ideacional para compreender as transformações nas relações de trabalho no setor público, sem, contudo, negligenciar as condições materiais e institucionais nas quais essas ideias são produzidas, articuladas e incorporadas às políticas públicas.

Nessa perspectiva, o modelo dos três I's se mostra uma ferramenta analítica interessante para compreender processos de mudança nas políticas públicas. O modelo fundamenta-se nos estudos dos neoinstitucionalismos, assumindo as ideias, os interesses e as instituições como variáveis explicativas dos processos de mudança nas políticas públicas. Por essa ótica, a confluência entre essas variáveis contribui para conformar os contornos das políticas, criando oportunidades para sua implementação ou dificultando seu desenvolvimento.

O presente estudo aplica esse modelo para compreender a dimensão ideacional do PGD 2.0, tal como configurada no discurso oficial, examinando sua articulação com interesses e instituições na conformação do desenho institucional do programa. O artigo está estruturado em uma apresentação do modelo dos três I's, incluindo sua vinculação teórica com o institucionalismo discursivo, a apresentação da metodologia e dos dados, e por fim os resultados, articulando as ideias aos elementos envolvidos no desenho do programa.

1. IDEIAS, INTERESSES E INSTITUIÇÕES – O Modelo dos Três I's

O modelo dos três "I" é uma ferramenta analítica fundamentada nos estudos neoinstitucionalistas (Hall e Taylor, 2023), assumindo as ideias, os interesses e as

instituições como variáveis explicativas de políticas públicas (Bless, 2023; Dąbrowski et al., 2021; Marques, Graf, Rohde-Liebenau, 2023; Palier, Sure, 2005; Tomazini, 2021). O modelo, de natureza qualitativa, mobilizado a partir da vertente discursiva do neoinstitucionalismo, articula essas variáveis, criticando a visão estática das instituições presente nas correntes neoinstitucionalistas anteriores (racional, sociológica e histórica). Nesse sentido, o institucionalismo discursivo propõe a análise das ideias e dos discursos como elementos centrais para a compreensão das mudanças nas políticas públicas, incorporando o discurso como componente dinâmico (Schmidt, 2006; 2010; Campbell, 2002).

Por essa ótica, o sucesso de uma política pública depende da combinação adequada entre ideias cognitivas e normativas. É insuficiente que um programa seja apenas eficaz; ele também precisa estar alinhado aos valores amplamente reconhecidos e aceitos pelos atores sociais: as ideias desempenham um papel crucial na definição de problemas e soluções, além de contribuir para a legitimação das ações políticas perante a sociedade (Schmidt, 2006; 2008; 2010; Campbell, 2002).

O processo ideacional está exposto nos discursos, que só podem ser compreendidos no contexto das práticas sociais em que estão inseridos, pois essas práticas não apenas refletem ideias, mas também as moldam e transformam ativamente. O discurso não apenas reflete a realidade, mas também a constrói, transformando as políticas públicas em um campo de disputa de definições e significados. Assim, é importante analisar tanto o conteúdo substantivo das ideias quanto o seu contexto de enunciação: quando, onde, como e por que foram articuladas, bem como quem as proferiu e a quem foram direcionadas (Schmidt 2008; Moretti, Melo, 2017; Durnova, Fischer, Zittoun, 2016; Tomazini, 2018).

A habilidade ideacional refere-se à capacidade dos atores de considerar o contexto de significado, adequando o discurso às circunstâncias específicas. Assim, ao incorporar elementos desse contexto, os atores conseguem legitimar suas ideias, alinhando suas propostas às expectativas normativas e cognitivas vigentes. A habilidade discursiva, por sua vez, refere-se à capacidade dos atores de articular

explicitamente suas ideias, superando obstáculos institucionais com o objetivo de persuadir tanto os atores políticos quanto o público.

Destacada a importância dos processos ideacionais na formulação de políticas públicas, é importante reconhecer que as ideias explicam apenas parte da dinâmica, necessitando de uma análise que também considere a influência dos interesses e das instituições. A mudança política é resultado de uma complexa interação entre ideias, interesses e instituições, em que as ideias podem tanto facilitar quanto obstruir a mudança, dependendo de como são moldadas e interpretadas nos contextos institucionais específicos (Béland, 2009; Tomazini, 2018; 2021; Campbell, 2002).

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

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

Nesse contexto, os atores no campo estatal utilizam o discurso para legitimar determinados pontos de vista e proclamá-los como oficiais, unindo o poder ideacional exposto no institucionalismo discursivo ao referencial teórico de poder simbólico de Bourdieu (2014; 2006; 1990; Moretti, Melo, 2017; Kirschbaum, 2012). O campo estatal é visto como uma arena de disputa contínua pela autoridade simbólica e pelo

poder de determinar o que é considerado interesse público. Dessa forma, os atores não competem apenas por interesses materiais, mas também pelo poder de definir oficialmente uma política. A estrutura institucional, então, é vista como o resultado da disputa entre os agentes, que buscam influenciar as representações oficiais e as práticas que as concretizam.

Portanto, os interesses dos atores, a maneira como são percebidos e articulados, em confluência com ideias e instituições desempenham um papel significativo na formulação de políticas públicas. Esta é a proposta do presente trabalho: explorar o papel das ideias na formulação de políticas públicas.

Sob essa perspectiva, o quadro analítico dos três I's se destaca como uma ferramenta capaz de contribuir para a compreensão das políticas públicas, elucidando como e por que uma política assume determinada forma (Bless, 2023; Cernat, Bashir, Ungar, 2022; Dąbrowski *et al.*, 2021; Elliott *et al.*, 2023; Palier; Surel, 2005; Tomazini, 2021), e as forças que moldam as decisões políticas (Dee *et al.*, 2023). A aplicação desse quadro analítico permite uma expansão das análises cognitivas, reconhecendo a complexidade da realidade e a multiplicidade de suas causas (Palier; Surel, 2005; Tomazini, 2021).

Dessa forma, com base no modelo teórico-conceitual dos três I's, fundamentado no paradigma discursivo discutido, esta pesquisa objetiva compreender como as ideias, tal como configuradas no discurso oficial do PGD 2.0, em interação com os interesses e as instituições, influenciaram o desenho institucional do programa. A próxima seção apresenta os procedimentos metodológicos aplicados e as ferramentas utilizadas.

2. METODOLOGIA

Este estudo insere-se na vertente ideacional da análise de políticas públicas e emprega, do ponto de vista metodológico, uma estratégia de métodos mistos. Para

analisar a dimensão ideacional do PGD 2.0, adotou-se a descrição, um dos procedimentos propostos na literatura para a análise das ideias (Perissinotto; Stumm, 2017), que consiste em identificar seu conteúdo substantivo e os processos discursivos envolvidos. Em seguida, essas ideias foram examinadas em articulação com interesses e instituições, conforme o modelo dos três “I”, buscando compreender sua influência no desenho institucional do PGD 2.0.

Para operacionalizar esse desenho analítico, foi constituído um corpus documental a partir de fontes oficiais do programa. A seleção privilegiou documentos que proporcionam uma visão abrangente do programa e de seu contexto histórico, em detrimento de conteúdos especializados². A coleta ocorreu entre 12 de maio e 13 de outubro de 2024, resultando em 36 documentos (Quadro 1).

Quadro 1: Corpus Documental

Tipo / Identificador	Documentos	Período
Atos normativos (6)	Decreto nº 11. 072/2022; IN nº 01/2018; IN nº 65/2020; IN nº 24/2023; IN nº 52/2023; IN nº 21/2024.	2018-2024
Guias orientativos (6)	Guia Prático para implementação e execução do PGD na Administração Pública: Módulos 1-6. ²	Julho/2023
Vídeos institucionais (18)	Série “PGD: mitos e práticas” (10 ep.: A função dos planos de entrega e de trabalho no PGD; Dados do PGD; Equilíbrio entre produtividade e bem-estar; Formando equipes em PGD; Garantindo o alinhamento e contribuição de participantes do PGD; Gestão do trabalho flexível no PGD; O que é o PGD? E o que não é?; PGD – como configurar?; Políticas de consequências: prática ANAC; Registro e avaliação da execução dos planos de trabalho no PGD); Seminário “Janela Avaliação: as políticas de gestão de pessoas no serviço público e seus desafios”; Ciclo do PGD; Ciclo do PGD (live); Etapas de implementação do PGD ; Nova Instrução Normativa do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) ; Novidades PGD ; O PGD resolve; O que o PGD não é.	2023-2024 ¹
Páginas web / painéis (6)	Consultoria em PGD; Gestão inaugura rede de servidores federais para monitoramento do Programa de Gestão e Desempenho;	2022-2024

¹ Foram excluídos documentos com conteúdo restrito a temas específicos, como a nota técnica sobre teletrabalho em casos de remoção por licença para acompanhamento de cunha.

² Embora existam edições posteriores dos módulos do guia prático, em uma leitura exploratória não foram identificadas alterações substantivas nos sentidos atribuídos ao PGD que justificassem sua incorporação à análise.



	Histórico do PGD; Painel de implementação; Principais novidades da IN nº 24/2023; Teletrabalho traz economia de quase R\$ 1,5 bilhão aos cofres públicos.	
--	---	--

Fonte: Elaboração própria

A análise concentrou-se na identificação das ideias, distinguindo-as entre cognitivas e normativas. As primeiras correspondem aos elementos discursivos relacionados à estruturação e interpretação dos problemas, às relações causais e às soluções propostas; as segundas, aos valores, princípios e justificativas mobilizados para sustentar a política pública (Schmidt, 2008). Os interesses foram analisados a partir de sua representação e justificação mediadas pelas ideias e contextualizadas no discurso. As instituições, por sua vez, foram tratadas a partir das normas e das práticas descritas e defendidas nos discursos oficiais, bem como de seus legados.

A análise do discurso envolveu a codificação de fragmentos de texto que, considerados em seu contexto, apresentavam sentidos relevantes, expressando as ideias e representações do discurso. Essas unidades foram posteriormente organizadas em categorias por aproximação de sentidos, em um processo interpretativo. A análise contou com o auxílio do software ATLAS.ti 24, utilizado na codificação, na sistematização de categorias e na organização dos dados.

Inicialmente, foram identificados 285 fragmentos significativos, posteriormente agrupados em 48 categorias. Após sucessivos refinamentos, 13 categorias foram suprimidas e as demais reorganizadas, resultando na estrutura analítica apresentada neste artigo, composta por três eixos: dinâmica institucional; ideias cognitivas e significados em disputa; e princípios normativos associados ao programa.

3. RESULTADOS E ANÁLISES

A apresentação dos resultados organiza-se em dois momentos: primeiro, analisam-se os achados à luz do modelo dos três I's, destacando como ideias, interesses e instituições influenciaram a institucionalização do PGD. Em seguida,

exploram-se os eixos discursivos do PGD 2.0, com ênfase nas ideias cognitivas e normativas que sustentam o discurso oficial e moldam seu arranjo institucional.

a. Os Três I's do PGD 2.0

O Programa de Gestão e Desempenho (PGD) tem sua origem no Decreto nº 1.590/1995, que regulamenta o controle da assiduidade dos servidores públicos do Poder Executivo Federal. Inserido no contexto de modernização da administração pública, o decreto se alinha aos princípios da Nova Gestão Pública, que propunha a gestão por resultados como alternativa ao modelo burocrático tradicional. Nesse contexto, o § 6º do art. 6º do decreto institucionalizou a ideia de substituir o controle tradicional da presença dos servidores por meio de um programa de gestão baseado na mensuração dos resultados (ideias, instituições).

Entretanto, o programa de gestão não foi implementado de imediato. As primeiras experiências ocorreram somente cerca de duas décadas² após a publicação do decreto, com o objetivo de permitir que órgãos da administração pública federal, como a Controladoria-Geral da União e a Receita Federal, adotassem o teletrabalho (interesses). Isso indica que tais atores mobilizaram habilidades ideacionais ao ancorar suas ações no contexto de significado estabelecido pelo decreto visando legitimá-las e, simultaneamente, exerceram habilidades discursivas ao ressignificar a norma como solução para o teletrabalho superando os obstáculos impostos pelo controle tradicional de assiduidade, abrindo caminho para que a prática se tornasse aceitável na administração pública federal (ideias) (Schmidt, 2006; 2008; Campbell, 2002).

Dessa forma, por meio de um processo de enquadramento (Campbell, 1998; Schmidt, 2008; Béland, 2009), a ideia original do programa, que não contemplava o teletrabalho, foi reinterpretada para viabilizar arranjos de trabalho mais flexíveis. Nas

² A experiência mais antiga identificada foi um projeto piloto na Receita Federal do Brasil, implementado por meio da Portaria RFB nº 947/2012.

palavras de Roberto Pojo, secretário de Gestão e Inovação: “Eu sempre parablenizo anonimamente aquele que conseguiu ter essa sacada de pegar esse instrumento jurídico e transformar isso em algo bem interessante ... nunca descobrimos quem foi (...)” (Brasil, 2024n).

De 2014 a 2018, cerca de 20 organizações implementaram o teletrabalho com base no decreto, e suas experiências, validadas no cotidiano, foram cruciais para a consolidação da prática. Além dessas iniciativas, a promulgação da Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, que regulamentou o teletrabalho no setor privado, consolidou o conceito na legislação brasileira, contribuindo para sua aceitação também no setor público (instituições) (Brasil, 2023h; 2023n).

Em 2018, foi publicada a Instrução Normativa nº 1, de 31 de agosto de 2018, pela SGP, então denominada Secretaria de Gestão de Pessoas³, a primeira regulamentação do Decreto nº 1.590/1995, visando uniformizar a prática do teletrabalho. A IN estabeleceu regras e procedimentos rígidos que limitaram a expansão do programa (Brasil, 2018; 2023h; 2024j; 2024n), refletindo, segundo Elvira e Bezerra (2023), a tentativa de exercer maior controle sobre os órgãos, o que colocou em situação de irregularidade todos os programas existentes (instituições, interesses).

De 2019 a 2020, a Seges, então denominada Secretaria de Gestão, discutia, com a SGP, o potencial do Programa de Gestão, apresentado como uma oportunidade para aprimorar a gestão pública, para além do teletrabalho (ideias, interesses). Simultaneamente, a pandemia de COVID-19, em 2020, e a necessidade de isolamento social impulsionaram a adoção generalizada do trabalho remoto, o que exigiu novas formas de controle, substituindo o ponto eletrônico. Esse cenário se configurou como uma janela de oportunidade para a materialização dessa ideia em

³ Desde 2018, a pasta foi sucessivamente reestruturada: entre 2019 e 2022 chamou-se Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal; em 2023 tornou-se Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho e, pouco depois, desdobrou-se em duas pastas — Secretaria de Gestão de Pessoas, encarregada da gestão de desempenho, e Secretaria de Relações de Trabalho.

larga escala (Brasil, 2024j; 2024n), culminando na publicação da Instrução Normativa nº 65, de 30 de julho de 2020 pela SGP (instituições).

A IN nº 65/2020 proporcionou maior flexibilidade ao Programa de Gestão e permitiu a substituição do controle de ponto pelo controle de resultados, também na modalidade presencial, reforçando-o como um modelo de gestão por resultados (Brasil, 2018; 2020; 2023h). O número de órgãos e entidades que autorizaram o PGD aumentou 400%, de outubro de 2020 a dezembro de 2021 (Brasil, [2023?]).

Contudo, o programa permaneceu estreitamente vinculado ao teletrabalho, prática considerada sinônimo de economia de recursos e aumento da produtividade, que deveria ser incentivada (Brasil, 2021; 2023h). Além disso, o modelo continuou centrado no controle de procedimentos, estruturado para monitorar a realização de tarefas e a produtividade individual, com a mensuração de resultados destinada a comprovar que os servidores trabalharam, sem necessariamente se vincular às entregas da unidade. O controle de tempo permaneceu rígido, conforme os artigos 13 e 26 da IN nº 65/2020 (Brasil, 2020), demandando uma correspondência precisa entre as atividades realizadas e a carga horária (instituições).

Assim, a IN nº 01/2018 e a IN nº 65/2020 inauguraram o PGD 1.0, versão inicial do programa, com foco na implementação do teletrabalho. Em 2022, foi publicado o Decreto nº 11.072, de 17 de maio, que substituiu o Decreto nº 1.590/1995, fortalecendo o arcabouço legal do programa. O novo decreto reafirma o programa como um instrumento de gestão por resultados e altera sua denominação de “Programa de Gestão” para “Programa de Gestão e Desempenho”, contudo, não resultou em mudanças substanciais na execução do programa (instituições).

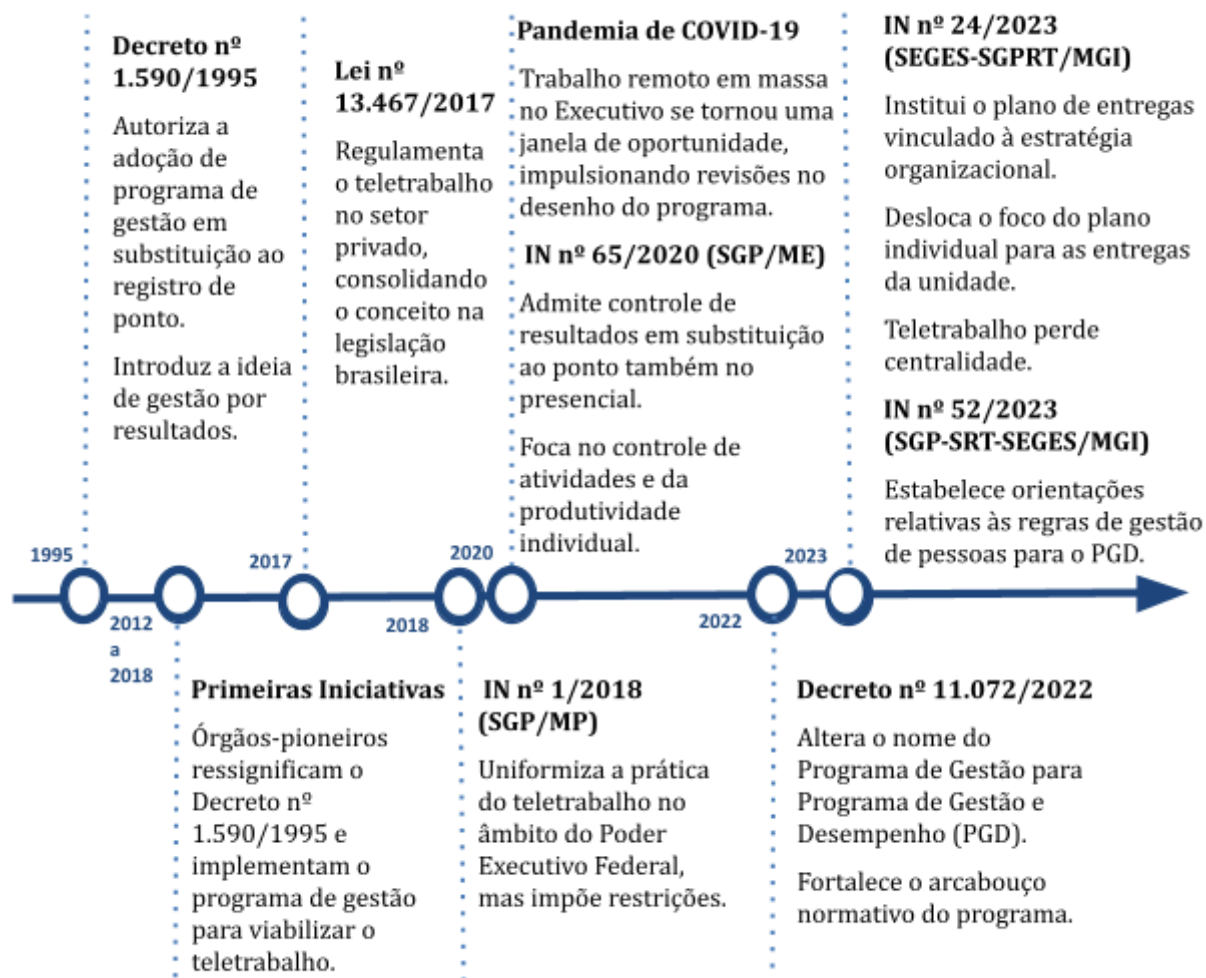
Em 2023, o recém-criado Ministério da Gestão e da Inovação (MGI) consolidou o PGD como modelo de gestão por resultados com a publicação de um novo normativo, expressando seu interesse em promover uma gestão focada na entrega de produtos e serviços de qualidade à sociedade (Brasil, 2023i). A Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI nº 24, de 28 de julho de 2023, substituiu a IN nº 65/2020, materializando a versão 2.0 do programa (ideias, instituições). Nesse

contexto, a Seges, que passou a ser denominada Secretaria de Gestão e Inovação, assumiu o protagonismo na elaboração do normativo e passou a coordenar o programa, com o objetivo de ampliar a capacidade de entrega do Poder Executivo federal (ideias, interesses) (Brasil, 2023i).

A IN nº 24/2023 redireciona o foco do PGD, antes centrado no controle de procedimentos e no desempenho individual, para as entregas organizacionais geradas pelas unidades (instituições). A IN nº 01/2018, no inciso IX do art. 2º, e a IN nº 65/2020, no art. 3º, concebiam o programa como uma ferramenta para disciplinar o exercício de atividades executadas pelos servidores, cujos resultados poderiam ser mensurados (Brasil, 2018; 2020). Em contraste, a IN nº 24/2023, no parágrafo único do Art. 1º, redefine o PGD como “um programa indutor de melhoria de desempenho institucional no serviço público, com foco na vinculação entre o trabalho dos participantes, as entregas das unidades e as estratégias organizacionais” (Brasil, 2023a, p. 1). Nessa concepção, a gestão de resultados deixa de ser uma função exclusiva da gestão de pessoas, passando a ser vista como uma responsabilidade institucional mais abrangente e multifatorial (ideias).

Em complemento, a Instrução Normativa Conjunta SGP-SRT-SEGES/MGI nº 52, publicada em 21 de dezembro de 2023, regulamentou a gestão de pessoas no âmbito do PGD, incluindo a gestão de desempenho. Dessa forma, a IN nº 52/2023 reforça a relevância da gestão de pessoas para o desempenho institucional, enquanto a IN nº 24/2023 reflete a concepção de que a gestão de pessoas é apenas um dos componentes que viabiliza o desempenho institucional (ideias, instituições). A Figura 1 resume a trajetória do programa, destacando os marcos de 1995 a 2023.

Figura 1 - Linha do Tempo do PGD (1995–2023)



Fonte: Elaboração Própria

A implementação do PGD 2.0 está condicionada à observância das etapas: autorização, instituição, seleção dos participantes, e execução do ciclo do PGD. A autorização é facultada ao dirigente máximo do órgão/entidade. O ato de instituição deve definir, entre outros elementos, as modalidades de trabalho permitidas: presencial e teletrabalho em regime de execução parcial ou total. A seleção deve considerar ainda a natureza do trabalho e critérios de prioridade. Por fim, a etapa do ciclo do PGD é composta por cinco fases (Brasil, 2023a).

Na primeira fase do ciclo do PGD, elabora-se o plano de entregas, em que são definidas as entregas da unidade, com metas, prazos e destinatários. Na segunda fase, os planos de trabalho individuais estabelecem a distribuição do esforço de cada participante para a realização das entregas, assegurando uma distribuição clara de responsabilidades e a priorização dos resultados. Na sequência, os planos de trabalho e as entregas são executados e avaliados de acordo com os critérios e metas previamente estabelecidos. O ciclo do PGD destaca a centralidade das entregas e ressalta a importância do planejamento na definição dos planos.

Em síntese, o PGD deixou de ser apenas um arranjo para viabilizar o teletrabalho e tornou-se um modelo de gestão por resultados focado nas entregas públicas. Essa mudança é consagrada pela IN nº 24/2023, que redesenha diretrizes e amplia o enfoque estratégico. A seguir, examinamos as ideias cognitivas e normativas que sustentam esse novo discurso e moldam o desenho institucional do PGD 2.0.

b. O Discurso do PGD 2.0 e Sua Influência nas Práticas Administrativas

A análise das ideias cognitivas presentes no discurso oficial indica que o PGD emergiu como uma solução que viabiliza o teletrabalho mediante a superação do controle de frequência. Contudo, o significado atribuído ao programa tem sido reconfigurado em um processo discursivo (Béland, 2009; Schmidt, 2008; Campbell, 2002) que impulsiona sua consolidação como vetor da gestão pública orientada por resultados, conforme explicitado no trecho: "PGD não é sinônimo de teletrabalho. PGD é sinônimo de gestão por resultados" (Brasil, 2023m, p. 12).

Essa inflexão torna-se notória em 84 segmentos do corpus analisado, nos quais o PGD 2.0 é descrito como vetor da transição do foco no cumprimento de procedimentos — controle de assiduidade e de atividades executadas — para uma lógica de gestão por resultados ancorada na geração de valor público. O discurso defende romper com o microgerenciamento e a mera mensuração da produtividade

individual, substituindo-os por uma abordagem estratégica na qual o desempenho institucional, materializado nas entregas à sociedade, ocupa o centro da gestão.

Em 13 dos 84 segmentos identificados, o discurso rejeita o foco no controle de ponto, caracterizado como punitivo e gerencialmente ineficaz por privilegiar procedimentos burocráticos em detrimento da geração de resultados de valor público. Nesses segmentos, propõe-se substituir tal foco por métricas de desempenho alinhadas à estratégia institucional, fazendo da dispensa de frequência uma premissa extensível a todas as modalidades de trabalho do PGD.

Para além da dispensa de frequência, no discurso, o PGD 2.0 aprofunda a ruptura procedimental ao substituir o controle de tarefas pelo controle de entregas, aspecto identificado em 24 segmentos do corpus. No modelo inicial, o eixo central era a tabela de atividades: um rol fixo de ações com tempos predefinidos, frequentemente criticado pela complexidade e rigidez. Já a nova versão desloca o foco para o plano de entregas, composto por produtos e serviços tangíveis e mensuráveis, que estimula a explicitação de propósito, prazos e destinatários, sendo associado à eliminação de ações de baixo valor e ao alinhamento dos esforços à melhoria da gestão pública. Adicionalmente, 13 segmentos destacam a premissa de que tal arranjo contribui para a construção de uma cultura institucional orientada a resultados, ampliando, segundo o discurso, a capacidade estatal de oferecer bens e serviços de qualidade, de modo que gerar resultado se traduza em responder às demandas sociais, e não apenas em elevar a eficiência interna.

Simultaneamente, o discurso oficial sugere que deslocar o foco da produtividade individual para as entregas implica um desestímulo ao microgerenciamento e favorece uma abordagem estratégica. Nessa lógica, o desempenho do servidor passa a ser aferido pela sua contribuição ao resultado da unidade, e não pela contagem de tarefas executadas ou horas trabalhadas; ao atenuar a ênfase excessiva na mensuração pessoal, evitam-se distorções e reforça-se o propósito de gerar valor público. Em 23 segmentos do corpus, o PGD é promovido como instrumento de efetivação do planejamento estratégico institucional: o plano

de entregas aproxima metas organizacionais de esforços individuais, enquanto o ciclo PGD facilita a gestão por resultados no cotidiano, assegurando a coerência entre objetivos tático-operacionais e a visão estratégica do órgão.

A análise do discurso indica, ainda, que o deslocamento do foco do plano individual para as entregas reflete a concepção de que o desempenho organizacional resulta de múltiplos fatores, não se limitando à produtividade de cada servidor. Conforme observa José Celso Cardoso, secretário de Gestão de Pessoas do MGI “A melhoria do desempenho institucional decorre da combinação de pessoas preparadas e engajadas, estruturas bem desenhadas e processos de trabalho eficientes”, elementos que, segundo ele, encontram-se materializados na IN nº 24/2023 (Brasil, 2023i). Em consonância, o art. 1º dessa instrução define o PGD como “programa indutor de melhoria de desempenho institucional no serviço público, com foco na vinculação entre o trabalho dos participantes, as entregas das unidades e as estratégias organizacionais” (Brasil, 2023a, p. 1). O programa, portanto, apresenta-se como mecanismo de melhoria contínua que alinha esforços individuais às estratégias organizacionais e, assim, fortalece a capacidade estatal de gerar valor público.

Nesse movimento de reorientação do PGD 2.0 para o desempenho institucional, o discurso oficial reposiciona o teletrabalho, deslocando-o do papel de eixo central no PGD 1.0 para o status de recurso instrumental. A modalidade é apresentada como um entre vários mecanismos aptos a impulsionar os resultados institucionais, e não como finalidade em si. Em 19 segmentos do corpus, ressaltam-se benefícios atribuídos à prática, tais como: (i) melhoria da qualidade de vida, por favorecer a conciliação entre trabalho e vida pessoal; (ii) ganhos de saúde, evidenciados pela redução de licenças médicas e pelo suporte à amamentação de servidoras lactantes; (iii) atração e retenção de talentos; (iv) contribuição à sustentabilidade ambiental, decorrente da diminuição dos deslocamentos diários; e (v) otimização orçamentária, com economias de energia, água, aluguéis, estações de

trabalho e contratos terceirizados — recursos que, segundo o discurso, podem ser redirecionados para as atividades-fim dos órgãos.

Ainda no âmbito do teletrabalho, a análise do discurso oficial evidencia uma preocupação recorrente em evitar que a modalidade seja percebida ou implementada como prática irrestrita. Para mitigar essa possibilidade, o discurso sustenta, em 17 segmentos do corpus, a necessidade de critérios objetivos tais como avaliação da natureza das atividades, compatibilidade das entregas da unidade com os regimes parcial ou integral, e a exigência de disponibilidade do servidor durante o expediente. A equipe gestora frisa que a concessão do teletrabalho não constitui direito; ao contrário, deve alinhar-se à lógica de gestão por resultados, equilibrando exigências institucionais, cultura organizacional e a opinião pública.

Em síntese, o PGD 2.0 consolida-se, no discurso oficial, como modelo de gestão por resultados que desloca o foco do controle de procedimentos para o desempenho institucional, reposicionando o teletrabalho como ferramenta auxiliar na geração de valor público. Ao adotar esse novo enquadramento, objetiva-se ampliar seu escopo: permitir que toda a administração pública se concentre na entrega de valor à sociedade, independentemente da modalidade de trabalho adotada. Essa mudança de enfoque torna-se evidente quando se comparam os objetivos da IN nº 24/2023 aos da IN nº 65/2020. Os ajustes de redação indicam o deslocamento do desempenho individual para uma abordagem centrada nas entregas e no desempenho institucional, embora elementos centrais de grande parte dos objetivos iniciais tenham sido preservados. O Quadro 2 compara os dispositivos das duas instruções e evidencia essa mudança de ênfase.

Dessa forma, os objetivos elencados na IN nº 24/2023 exprimem o esforço discursivo de ressignificar o programa como modelo de gestão ancorado na lógica por resultados. Entretanto, a permanência de elementos centrais dos objetivos listados na IN nº 65/2020 — otimização da gestão de recursos públicos, atração e retenção de talentos, promoção da qualidade de vida no trabalho (objetivos 3, 6 e 9) — e a inclusão da sustentabilidade ambiental (objetivo 10) indicam que crenças

normativas vinculadas ao teletrabalho permanecem centrais, pois a realização desses fins depende dos benefícios proporcionados por essa modalidade.

A análise revela, assim, uma tensão entre a intenção de ressignificar o programa como catalisador da gestão por resultados, afastando-o do teletrabalho, e a persistência de ideias já consolidadas em torno dessa prática. Nesse cenário, o teletrabalho segue como peça-chave para a obtenção dos resultados esperados.

Quadro 2 - Análise Comparativa dos Objetivos da IN nº 65/2020 e da IN nº 24/2023.

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

	10. contribuir para a sustentabilidade ambiental na administração pública federal.	Contribuição para a sustentabilidade ambiental.
--	--	---

Fonte: Elaboração própria

Além das ideias cognitivas que moldam o significado atribuído ao programa e orientam suas práticas, a análise do discurso oficial revela ideias normativas que justificam e conferem legitimidade às mudanças institucionais. Princípios como foco nos resultados, flexibilidade, transparência, coletividade e monitoramento e avaliação são articulados, reforçando a aceitação social do PGD 2.0.

O foco em resultados emerge, no discurso, como princípio-eixo do PGD 2.0, sendo identificado em 94 segmentos do corpus. Nesse enquadramento, a legitimidade das ações é associada à entrega de produtos e serviços que respondam às demandas sociais. Combinado a ideias como autonomia, flexibilidade e responsabilização, esse princípio é mobilizado de modo a deslocar a atenção do controle da presença e das atividades realizadas para a efetividade das entregas. Observa-se, ainda, a construção da ideia de que os servidores se autogerem e devem ser avaliados pelo impacto gerado, e não pelo cumprimento de rotinas, reforçando a noção de que o valor público decorreria de resultados concretos, em detrimento da mera observância de procedimentos e do controle excessivo.

A flexibilidade, mencionada em 42 segmentos, constitui o segundo pilar normativo do PGD 2.0. O princípio autoriza cada órgão a configurar seu próprio programa: escolher métricas e sistemas de gestão, rever planos de entrega e de trabalho e, sobretudo, adotar modalidades laborais que se ajustem ao contexto. Nesse quadro, o teletrabalho surge como a expressão mais visível, permitindo arranjos que conciliam necessidades institucionais e preferências individuais.

Outra ideia normativa central, destacada em 24 segmentos, é a transparência. O Decreto 11.072/2022 e a IN 24/2023 obrigam órgãos a divulgar, em seus sites, atos de autorização, critérios de adesão e resultados, além de remeter dados estruturados ao Comitê Executivo do programa por API. Os planos de entrega e de

trabalho também devem explicitar contribuições individuais e coletivas e os critérios de avaliação em sistemas informatizados que permitam acompanhamento em tempo real. Assim, a prestação de contas é reconhecida como essencial para legitimar a flexibilização do controle de assiduidade, mediante a demonstração de resultados mensuráveis, fortalecendo a confiança dos gestores e da sociedade no programa.

Em 23 segmentos do corpus aflora a noção de coletividade, como princípio norteador do PGD 2.0, associada à colaboração, à troca de experiências e ao fortalecimento de redes. O programa é apresentado como fruto de construção conjunta entre órgãos diversos, sustentada pelo diálogo e pela articulação de esforços. Essa ideia se expressa na criação da Rede PGD, voltada à conexão entre os órgãos participantes e à difusão de boas práticas, e na orientação para a definição coletiva dos planos de entregas e na valorização de rotinas de reuniões e canais de escuta ativa. Desse modo, ressalta-se a ideia de que resultados relevantes dependem do esforço coordenado das equipes, e não da atuação isolada dos servidores.

Outro princípio normativo identificado em 15 segmentos do corpus é o monitoramento e avaliação. O discurso oficial enfatiza que os resultados e o desempenho, individuais e coletivos, devem ser acompanhados desde a pactuação dos planos até as entregas, por meio de indicadores objetivos. Argumenta-se, ainda, que a avaliação não deve se concentrar apenas no final do ciclo, mas envolver monitoramento contínuo e feedback permanente, com a aplicação da política de consequências sempre que necessário, pois “corrigir rumos robustece o programa” (Brasil, 2024l). Essa abordagem visa manter a confiança no programa e garantir sua legitimidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo compreender como as ideias, tal como configuradas no discurso oficial do PGD 2.0, em interação com os interesses e as

instituições, contribuíram para conformar o desenho institucional do programa. A análise é orientada pelo institucionalismo discursivo e operacionalizada por meio do modelo dos três 'I'."

A análise evidencia uma reconfiguração dos significados atribuídos ao PGD ao longo de sua trajetória. Em sua fase inicial, o programa esteve associado à flexibilização dos arranjos de trabalho e à viabilização do teletrabalho. No PGD 2.0, embora essa associação permaneça presente, o discurso oficial passa a enfatizar o programa como um instrumento de aperfeiçoamento do desempenho institucional, reposicionando o teletrabalho como uma das modalidades possíveis de sua execução.

A análise das ideias cognitivas presentes no discurso oficial do PGD 2.0 indica que a mudança proposta é apresentada como um deslocamento de uma lógica de gestão centrada no controle da assiduidade e das atividades para uma abordagem orientada a resultados, com foco nas entregas de bens e serviços à sociedade. Nesse contexto, defende-se a superação de práticas associadas ao microgerenciamento e à mensuração da produtividade individual em favor de uma gestão voltada ao desempenho institucional. Esse desempenho é apresentado como resultado dos esforços dos participantes, organizados em torno de entregas definidas e alinhadas às estratégias institucionais, condição considerada essencial para a geração de valor público.

O PGD 2.0 também reposiciona o teletrabalho no programa. Antes elemento central, ele passa a ser tratado como uma de várias ferramentas voltadas ao alcance de resultados. Ainda assim, o discurso destaca benefícios como otimização de recursos, melhoria da gestão de pessoas e qualidade de vida do servidor. Sua implementação, porém, deve ocorrer com cautela e manter os resultados como princípio orientador.

Os objetivos do programa refletem esse esforço de ressignificar o PGD 2.0. Contudo, revelam a permanência de crenças que o mantêm associado ao teletrabalho, já que diversos objetivos continuam vinculados aos benefícios atribuídos a essa modalidade. Observa-se, assim, uma tensão entre a tentativa de afastar o

programa do teletrabalho e a dependência de ideias normativas que o apresentam como essencial para alcançar os resultados esperados.

Além do foco nos resultados, a análise identificou a flexibilidade, a transparência, a coletividade e o monitoramento e a avaliação como princípios orientadores do PGD 2.0. Essas ideias normativas buscam responder às expectativas sociais e legitimar as mudanças institucionais promovidas pelo programa.

Por fim, a investigação dos atores-chave e de seus interesses na dinâmica dos três I's sugere que atores do Executivo Federal se apropriaram do Decreto nº 1.590/1995, orientados pelo interesse na flexibilização do trabalho, e ancorados na ideia de "trabalhar de qualquer lugar". Por outro lado, a ideia de gestão por resultados influenciou a conformação dos interesses de atores-chave, orientando a redefinição dos objetivos e prioridades na reformulação do programa, com a Seges, o MGI e a SGP desempenhando papéis centrais nesse processo.

No eixo das instituições, a trajetória do PGD mostra que seu desenho institucional resulta de um processo dinâmico no qual regras formais são reinterpretadas e reformuladas por atores que mobilizam ideias em contextos marcados por determinadas restrições e oportunidades. O Decreto nº 1.590/1995 criou condições posteriormente utilizadas para viabilizar o teletrabalho. Ao longo do tempo, as Instruções Normativas de 2018, 2020 e 2023 não apenas regulamentaram a prática, mas também expressaram diferentes concepções de gestão, marcadas pela tensão entre controle e desempenho. Assim, a análise do PGD 2.0 evidencia a interdependência entre ideias, interesses e instituições na conformação do programa.

Do ponto de vista teórico, os achados contribuem para a compreensão da mudança institucional a partir da perspectiva do institucionalismo discursivo ao evidenciar o papel das ideias e do discurso na construção e na reconfiguração dos significados atribuídos às políticas públicas. No caso analisado, a mudança no desenho institucional do PGD não é examinada apenas em seus aspectos formais, mas também a partir das interpretações sobre os problemas, as soluções e os princípios mobilizados para conferir sentido ao programa. A análise, orientada pelo

modelo dos três “I”, permitiu situar essa dimensão ideacional em articulação com interesses e instituições na conformação do desenho institucional do programa.

No âmbito da gestão pública, o estudo contribui ao evidenciar a importância de considerar o contexto em que as políticas públicas se desenvolvem, articulando ideias, interesses e instituições. Essa abordagem permite compreender que o desenho e a implementação de uma política não decorrem apenas de escolhas técnicas, mas também dos sentidos atribuídos aos problemas, às soluções e aos interesses dos atores em contextos específicos. Nesse sentido, a incorporação dessa perspectiva aos processos de formulação e implementação pode ser profícua. No caso do PGD 2.0, ela contribui para compreender os diferentes significados e as tensões que podem se manifestar em sua operacionalização.

Uma limitação da pesquisa decorre do recorte do corpus a fontes oficiais, que permitiu examinar os significados construídos e mobilizados no discurso institucional do programa, mas não permite apreender as interpretações e disputas produzidas por outros atores envolvidos em sua formulação e implementação. Estudos futuros podem ampliar essa perspectiva mediante a análise de discursos de órgãos de controle, entidades sindicais, organizações participantes do PGD e servidores. Também se mostra pertinente investigar como os sentidos atribuídos ao PGD 2.0 são apropriados e reinterpretados em diferentes contextos institucionais, permitindo compreender em que medida a reconfiguração discursiva identificada no âmbito federal se manifesta nos processos concretos de implementação.



REFERÊNCIAS

BALBACH, E. D. et al. Political Coalitions for Mutual Advantage: The Case of the Tobacco Institute's Labor Management Committee. **American Journal of Public Health**, v. 95, n. 6, p. 985–993, 10 jun. 2005.

BLESS, A. Learning from the success of tobacco control: how to leverage ideas, interests, and institutions to reduce red meat consumption. **Frontiers in Sustainability**, v. 4, 2023.

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

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

BOURDIEU, Pierre. O Poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

BOURDIEU, Pierre. Sobre o Estado. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

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

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

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

BRASIL. **Instrução Normativa nº 1, de 1º de agosto de 2018**. Estabelece as orientações, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e



entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec, relativos à implementação do Programa de Gestão, conforme o § 6º do art. 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 ago. 2018. Disponível em:

https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39382838/do1-2018-09-03-instrucao-normativa-n-1-de-31-de-agosto-de-2018-39382704

Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 65, de 30 de julho de 2020.** Estabelece orientações, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec relativos à implementação de Programa de Gestão. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 jul. 2020. Disponível em:

<https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/22912> Acesso em: 14 jun. 2024.

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

<https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/24103> Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta SGP-SRT-SEGES/MGI nº 52, de 21 de dezembro de 2023.** Estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - Siorg, relativas às regras de gestão de pessoas no âmbito do Programa de Gestão e Desempenho - PGD. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 2023b. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-sgp-srt-seges/mgi-n-52-de-21-de-dezembro-de-2023-532726070>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGP-SRT/MGI nº 21, de 16 de julho de 2024.** Altera a Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI nº 24, de 28 de julho de 2023, que estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - Siorg, relativas à implementação e execução do Programa de Gestão e Desempenho - PGD. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jul. 2024a. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-seges-sgp-srt/mgi-n-21-de-16-de-julho-de-2024-572617003>. Acesso em: 14 out. 2024.



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

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

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

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

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos. Consultoria em PGD (apoio à implementação). [2023?]. Portal do servidor. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/painelimplementacao> . Acesso em: 14 jun. 2024.

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

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

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

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

BRASIL. Garantindo o alinhamento e contribuição de participantes do PGD. YouTube, 17 de jul. de 2024g. Disponível em:



<https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn>

Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Gestão do trabalho flexível no PGD. YouTube, 17 de jul. de 2024h. Disponível em:

<https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn>

Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Gestão inaugura rede de servidores federais para monitoramento do Programa de Gestão e Desempenho. 03 abr. 2024i. Portal do servidor. Disponível em:

<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/noticias/2024/abril/gestao-inaugura-rede-de-servidores-federais-para-monitoramento-do-programa-de-gestao-e-desempenho> .

Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Guia Prático PGD. Página da web. Publicada em 31 jul. 2023g. Atualizada em 22jul. 2024. Disponível em:

<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/guia-pgd>. Acesso

em: 13 out. 2024.

BRASIL. Histórico do PGD na Administração Pública Federal. YouTube, 31 jul. 2023h (atualizado em 18 mar. 2024) Portal do servidor. Disponível em:

<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/nova-in-2023/historico-do-pgd-na-apf/historico> . Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Nova Instrução Normativa do Programa de Gestão e Desempenho (PGD).

YouTube, 31 jul. 2023i. Disponível em:

<https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn> .

Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. Novidades PGD. YouTube, 31 jul. 2023j. Disponível em:

<https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn> .

Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. O que é o PGD? E o que não é? - Secretário Roberto Pojo. YouTube, 17 de jul. de 2024j. Disponível em:

<https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn>

Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. O PGD resolve. YouTube, 31 jul. 2023k. Disponível em:

<https://www.youtube.com/playlist?list=PLyamWeGB05wdZSQap1KWrpMdriHU-nwn> .

Acesso em: 23 jul. 2024.



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

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

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

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

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

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

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de
Gestão e Inovação. **Programas de Gestão e Desempenho: Guia Prático para
implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 1.**
Ed. 1º ed. Brasília: DINO/SEGES/MGI, 2023m. Disponível em:
<<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/nova-in-2023/guia-pgd>>.
Acesso em: 11 maio 2024.

BRASIL. **Programas de Gestão e Desempenho: Guia Prático para
implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 2.**
Ed. 1º ed. Brasília: DINO/SEGES/MGI, 2023n. Disponível em:
<<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/nova-in-2023/guia-pgd>>.
Acesso em: 11 maio 2024.

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



<<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/nova-in-2023/guia-pgd>>. Acesso em: 11 maio 2024.

BRASIL. **Programas de Gestão e Desempenho: Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 4.**

Ed. 1º ed. Brasília: DINO/SEGES/MGI, 2023p. Disponível em:

<<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/nova-in-2023/guia-pgd>>. Acesso em: 11 maio 2024.

BRASIL. **Programas de Gestão e Desempenho: Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 5.**

Ed. 1º ed. Brasília: DINO/SEGES/MGI, 2023q. Disponível em:

<<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/nova-in-2023/guia-pgd>>. Acesso em: 11 maio 2024.

BRASIL. **Programas de Gestão e Desempenho: Guia Prático para implementação e execução do PGD na administração pública: módulo 6.**

Ed. 1º ed. Brasília: DINO/SEGES/MGI, 2023r. Disponível em:

<<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/nova-in-2023/guia-pgd>>. Acesso em: 11 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 13 mai. 2024.

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

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

CARSTENSEN, M. B.; IBSEN, C. L.; SCHMIDT, V. A. Ideas and power in employment relations studies. **Industrial Relations: A Journal of Economy and Society**, v. 61, n. 1, p. 3–21, 5 jan. 2022. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/irel.12302>>. Acesso em: 31 jan. 2024.

CERNAT, A.; BASHIR, N. S.; UNGAR, W. J. Considerations for developing regulations for direct-to-consumer genetic testing: a scoping review using the 3-I framework. **Journal of Community Genetics**, v. 13, n. 2, p. 155–170, 16 abr. 2022.

DEE, E. C. *et al.* Leveraging national and global political determinants of health to promote equity in cancer care. **Journal of the National Cancer Institute**, v. 115, n. 10, p. 1157–1163, 9 out. 2023. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/37402623/>. Acesso em: 10 dez. 2023.

DĄBROWSKI, M. *et al.* Adaptive capacity of the Pearl River Delta cities in the face of the growing flood risk: Institutions, ideas and interests. **Urban Studies**, v. 58, n. 13, p. 2683–2702, 17 out. 2021. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0042098020951471>>. Acesso em: 10 dez. 2023.

DURNOVA, A.; FISCHER, F.; ZITTOUN, P. Discursive Approaches to Public Policy: Politics, Argumentation, and Deliberation. *Em*: PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. (Eds.). **Contemporary Approaches to Public Policy**. London: Palgrave Macmillan UK, 2016. p. 35–56. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1057/978-1-137-50494-4_3>. Acesso em: 26 nov. 2024.

ELLIOTT, L. M. *et al.* A sweet deal for domestic industry: the political economy and framing of Vanuatu's sugar-sweetened beverage tax. **BMJ Global Health**, v. 8, n. Supl 8, p. e012025, 9 out. 2023.

ELVIRA, E. S.; BEZERRA, L. F. **Programa de Gestão: No caminho da pós- nova gestão de desempenho?** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2023. v. Cadernos Enap, 129. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/211>>. Acesso em: 20 nov. 2023. (Coleção: Cátedras 2021).

KIRSCHBAUM, Charles. Bourdieu e institucionalistas: jogo de luzes e sombras. Working Paper 301, Insper, 2012. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/bitstreams/fdae095-39c0-4a68-9560-96e07bc16707/download>. Acesso em junho 2023.

MARQUES, M.; GRAF, L.; ROHDE-LIEBENAU, J. Forming a supranational boundary-spanning policy regime – European intersectoral coordination in education and employment. **Journal of Education and Work**, v. 36, n. 7–8, p. 524–541, 17 nov. 2023.

MORETTI, B.; MELO, E. B. B. DE. Políticas públicas e linguagem: o papel das definições oficiais para a construção das capacidades estatais. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, 26 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/view/50854>>. Acesso em: 23 maio 2024.



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

<<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-7.htm?ref=doi>>. Acesso em: 15 fev. 2024.

PATAY, D.; FRIEL, S.; SCHRAM, A.; SELL, S. How do interests, ideas, and institutions affect multisectoral governance? The case of tobacco governance in two Pacific small island developing states. **Regulation & Governance**, v. 17, n. 2, p. 313–327, 14 abr. 2023. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/rego.12458>>. Acesso em: 10 dez. 2023.

PEDRO PAULO (Deputado Federal). *Projeto de lei que institui o marco legal da administração pública brasileira*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. Projeto de lei. Disponível em: <https://infograficos.camara.leg.br/reformaadministrativa/> Acesso em: 15 jan. 2026.

SAKO, M. From remote work to working from anywhere. **Communications of the ACM**, v. 64, n. 4, p. 20–22, 22 mar. 2021. Disponível em: <<https://dl.acm.org/doi/10.1145/3451223>>. Acesso em: 23 maio 2024.

SCHMIDT, V. A. Give peace a chance: reconciling four (not three) “new institutionalism”. **Annual Meetings of the American Political Science Association**. Philadelphia, 2006.

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

SCHMIDT, V. A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth “new institutionalism”. **European Political Science Review** (2010), 2:1, 1–25. Doi:10.1017/S175577390999021X

SHAWOO, Z.; MALTAIS, A.; DZEBO, A.; PICKERING, J. Political drivers of policy coherence for sustainable development: An analytical framework. **Environmental Policy and Governance**, v. 33, n. 4, p. 339–350, ago. 2023. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/eet.2039>>. Acesso em: 10 dez. 2023.

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



<http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0008423905040606>. Acesso em: 22 jan. 2024.

TOMAZINI, C. As Análises cognitivas de políticas públicas: uma agenda de pesquisa. **Revista Política Hoje**. V. 27, n. 1, p. 25-41, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/239107>>. Acesso em: 21 nov. 2023.

TOMAZINI, C. Mudança de políticas públicas: a força das ideias. Em: OLIVEIRA, O. P. DE; HASSENTEUFEL, P. (Eds.). **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2021. p. 201–223. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6338>>. Acesso em: 21 nov. 2023.

Data de submissão: julho de 2026

Data de aceite: setembro de 2026