

IV SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

V SIDETEG

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE
IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNAÇÃO

11 A 14 DE NOVEMBRO DE 2024

PROMOTORES:



PARCEROS:



APOIO:



Sessão Temática ST2: Democracia, integração regional, gestão e controle social em territórios

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE GESTÃO E DESEMPENHO (PGD) COMO POLÍTICA PÚBLICA

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE GESTIÓN Y DESEMPEÑO (PGD) COMO POLÍTICA
PÚBLICA

EVALUATION OF THE MANAGEMENT AND PERFORMANCE PROGRAM (PGD) AS PUBLIC
POLICY

Ana Carolina Cardoso Batina da Silva¹, Hilda Alberton de Carvalho²

¹ Mestranda do Programa em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

² Doutora em Tecnologia pela UTFPR. Professora do Programa em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR, Curitiba, Paraná.

Palavras-chave: Programa de Gestão e Desempenho (PGD). Administração Pública. Governança Pública. Políticas Públicas.

Palabras clave: Programa de Gestión y Desempeño (PGD). Administración Pública. Gobernanza Pública. Políticas Públicas.

Keywords: Management and Performance Program (PGD). Public Administration. Public Governance. Public Policies.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas desempenham um papel crucial na administração moderna, servindo como ferramentas essenciais para a governança e o desenvolvimento social. Elas envolvem a elaboração, implementação e avaliação de ações governamentais que visam resolver problemas públicos e promover o bem-estar coletivo.

No contexto brasileiro, o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) surge como uma iniciativa significativa para aprimorar a eficiência e a eficácia da administração pública e visa estabelecer critérios claros para a avaliação do desempenho dos servidores públicos e identificar oportunidades de desenvolvimento e melhoria.

De acordo com Secchi (2010), “as políticas públicas são tanto as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como as diretrizes de nível intermediário e operacional”, e este estudo objetiva analisar se o PGD pode ser considerado uma política pública eficaz e se está alinhado com os princípios da boa administração. Esta proposição se alinha com Frey (2000) quando declara que “a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública”.

METODOLOGIA

IV SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

V SIDETEG

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE
IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERANÇA



11 A 14 DE NOVEMBRO DE 2024

PROMOTORES:



PARCEROS:



APÓIO:



Análise de fontes primárias para definição do PGD e das diretrizes que regem sua implementação e monitoramento; bem como revisão bibliográfica a respeito das Políticas Públicas a fim de contextualizar o estudo e identificar os conceitos e teorias relevantes para sua realização.

DESENVOLVIMENTO

Política pública (*public policy*) é um curso de ação ou inação do governo em resposta a problemas públicos. Está associada a metas e meios de políticas formalmente aprovados, bem como aos regulamentos e práticas das agências que implementam programas (KRAFT; FURLONG, 2010). Trata do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, do processo de construção e atuação dessas decisões (SECCHI, 2010) e sua essência é o embate em torno de ideias e interesses (SOUZA, 2006).

Alguns dos fatores que contribuíram para a maior visibilidade do campo de conhecimento denominado Políticas Públicas, segundo Souza (2006) são: a) adoção de políticas restritivas de gastos; b) novas visões sobre o papel dos governos, que implicou em orçamentos equilibrados entre receita e despesa e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais; c) desenho de políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população.

Segundo Jones (1984 *apud* KRAFT; FURLONG, 2010), são elementos da Política Pública:

- Intenções: os propósitos da ação governamental;
- Metas: os fins declarados a serem alcançados;
- Planos ou Propostas: os meios para alcançar as metas;
- Programas: os meios autorizados para buscar metas;
- Decisões ou Escolhas: ações específicas que são tomadas para estabelecer metas, desenvolver planos e implementar programas.

A partir de Souza (2006), complementa-se como elementos principais das políticas públicas:

- Permitir a distinção entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- Envolver vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringir a participantes formais, já que os informais são também importantes;
- Ser abrangente e não se limitar a leis e regras;
- Ser uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- Embora apresente impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

Em relação ao ciclo político (*policy cycle*), são comuns a todas as propostas de divisões do ciclo político as fases de: formulação, implementação e controle dos impactos das políticas (FREY, 2000).

Há um acúmulo de trabalhos teóricos e empíricos demonstrando que as políticas públicas e os elementos de seu desenho têm efeitos importantes sobre a cidadania, a justiça e o discurso público. A importância das políticas públicas na construção de uma sociedade mais justa é evidente em todo o mundo (INGRAM; SCHNEIDER, 2006).

IV SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

V SIDETEG

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE
IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA



11 A 14 DE NOVEMBRO DE 2024

PROMOTORES:



PARCEROS:



APÓIO:



em julho de 2024, 163 órgãos e entidades estavam com o PGD em execução, o que representa mais de 75% da Administração Pública Federal.

Implementado com o Decreto nº 11.072/2022, o PGD possui, entre outros critérios: os tipos de atividades que podem ser realizadas por meio dos planos de trabalho; o quantitativo de vagas que deve ser observado; as vedações à participação; as discussões sobre o nível de produtividade a ser buscado; o conteúdo a ser observado nos termos de ciência e responsabilidade; os prazos de antecedência mínima para convocação e comparecimento; além de versar explicitamente sobre o teletrabalho no Exterior (BRASIL, 2022).

O Programa foi atualizado pela IN 24/2023, que aprimorou a implantação de mecanismos de gestão por resultados, tornando melhores os instrumentos, as rotinas e os compromissos que precisam ser firmados para extrair resultados ainda mais expressivos com a execução do programa, conforme parâmetros previstos no Decreto Nº 11.072/2022 (BRASIL, 2023). Essa IN também define o Programa como “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, 2023). Por tratar-se de um Programa implementado recentemente, novas normativas e deliberações devem ser acompanhadas em sua página.

O PGD permite a definição de metas individuais e de equipe, avaliação periódica do progresso em relação a essas metas e a promoção de ações de desenvolvimento profissional para os servidores. Apesar de não se resumir ao teletrabalho, esta parece ser a característica mais positiva aos servidores na adesão ao programa. Estudos evidenciam que o teletrabalho tem trazido vantagens tanto para as organizações quanto para os teletrabalhadores e a sociedade em geral. Entre os benefícios mais notáveis destacam-se a diminuição dos custos relacionados à infraestrutura física, o aprimoramento da qualidade de vida dos funcionários, o incremento da eficiência, a otimização do uso do tempo, o acompanhamento das mudanças provocadas pelas tecnologias de informação e comunicação, a diminuição da ausência no trabalho (absenteísmo), a redução, a ampliação da área geográfica para a seleção de pessoal, a continuidade operacional em situações de desastres ambientais, e a possibilidade de operar durante 24 horas, entre outros (HAU; TODESCAT, 2018; NASCIMENTO, 2020).

Porém o PGD não é uma unanimidade e possui seus críticos. A primeira ressalva feita em relação ao PGD é que os gestores podem demonstrar resistência à adoção do teletrabalho quando não conseguem identificar a necessidade dessa mudança e/ou percebem diversas dificuldades na implementação dele em suas organizações. Apesar da Governança exercer o seu poder de decisão mediante a atuação da Alta Gestão, é a gestão Tática e a Operacional que executam os processos, projetos, ações e prestam serviços e informações em geral (PALUDO; OLIVEIRA, 2021). Sendo assim, a resistência dos gestores em implementar o PGD pode representar um risco ao sucesso da política naquela unidade.

Outra ressalva vem de Souza (2023), que apresenta o PGD como ponte para a uberização do serviço público. Segundo o autor, as diretrizes estabelecidas pelo PGD apontam uma forte influência do ideário que orienta o fenômeno da uberização do trabalho e traz potenciais impactos na saúde do trabalhador, pela maior dificuldade no mapeamento e controle dos riscos

IV SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

V SIDETEG

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA



11 A 14 DE NOVEMBRO DE 2024

PROMOTORES:



PARCEROS:



APÓIO:



Tipologia	Classificação	Indício(s)
Lowi (1964 <i>apud</i> Secchi; 2010)	Política regulatória	O PGD estabelece regras e normas para a gestão e avaliação de desempenho dos servidores públicos.
Wilson (1983 <i>apud</i> Secchi; 2010)	Política empreendedora	Os custos são concentrados (implementação de novos sistemas de gestão e avaliação) e os benefícios são difusos (melhoria geral na eficiência e eficácia da administração pública que beneficia toda a sociedade).
Gormley (1986 <i>apud</i> Secchi; 2010)	Política de baixa visibilidade e alta complexidade	Tende a ser de baixa visibilidade para o público geral, pois é focado na gestão interna da administração pública, e de alta complexidade técnica, devido à necessidade de sofisticados sistemas de avaliação e gestão de desempenho.
Gustafsson (1983 <i>apud</i> Secchi; 2010)	Política normativa	Estabelece normas, padrões e procedimentos para a avaliação e gestão de desempenho dos servidores públicos.
Bozeman e Pandey (2004 <i>apud</i> Secchi; 2010)	Política de conteúdo técnico	Se baseia em princípios e práticas de administração pública e gestão de desempenho, e sua execução envolve a aplicação de conhecimentos técnicos para melhorar a eficiência e eficácia da administração pública.

Fonte: compilação de dados realizada pelas autoras.

Em relação critérios fundamentados em princípios gerais de avaliação de programas de políticas públicas, avalia-se o PGD a seguir:

Em relação à **clareza e mensuração dos objetivos**: são claros e bem definidos, focando na melhoria da eficiência e eficácia dos serviços públicos. No entanto, alguns objetivos carecem de indicadores precisos para uma mensuração adequada.

Sobre a **estrutura e implementação**: sua estrutura é robusta, com um planejamento detalhado e alocação adequada de recursos. Contudo, identificou-se uma necessidade de maior investimento em capacitação dos funcionários para a plena implementação das ferramentas de gestão.

À luz da **governança e liderança**: a estrutura de governança é bem delineada, mas a liderança precisa demonstrar maior compromisso e engajamento para motivar as equipes e garantir a continuidade das iniciativas.

Referente ao **monitoramento e avaliação**: os sistemas de monitoramento são eficazes, mas a frequência das avaliações poderia ser aumentada para permitir uma resposta mais rápida a eventuais desvios.

Relativo aos **resultados e impacto**: o programa está começando a mostrar resultados positivos, especialmente na eficiência dos processos internos. No entanto, a percepção dos beneficiários ainda é mista, indicando áreas que necessitam de ajustes.

IV SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

V SIDETEG

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE
IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA



11 A 14 DE NOVEMBRO DE 2024

PROMOTORES:



PARCEROS:



APOIO:



_____. 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. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-seges-sgpert-mgi-n-24-de-28-de-julho-de-2023-499593248>.

Acesso em: 28 set. 2023.

_____. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11072.htm. Acesso em: 15 set. 2023.

FREITAS, Juarez. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO. NOMOS, Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (PPGD/UFC). Fortaleza. v. 35 n. 1 (2015): jan./jun. 2015. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2079>. Acesso em: 24 mai. 2024.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, jun. 2000.

HAU, Francieli; TODESCAT, Marilda. O teletrabalho na percepção dos teletrabalhadores e de seus gestores. NAVUS – Revista de Gestão e Tecnologia. Florianópolis/SC, v. 8, n. 3, p. 37-52, jul./set. 2018. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/50036/o-teletrabalho-na-percepcao-dos-teletrabalhadores-e-seus-gestores—vantagens-e-desvantagens-em-um-estudo-de-caso->. Acesso em: 25 ago. 2023.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L. Policy Analysis for democracy. MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. The Oxford Handbook of Public Policy. USA: Oxford University Press, 2006, p. 169-189.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. Public Policy: politics, analysis and alternatives. 3 ed. USA: CQ Press, 2010.

MGI - MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (Brasil). Painel de implementação. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/painelimplementacaopgd>. Acesso em: 13 jul. 2024.

PALUDO, Agostinho V.; OLIVEIRA, Antonio G. Governança Organizacional Pública e Planejamento Estratégico para órgãos e entidades públicas. Indaiatuba: Foco, 2021.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133p.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias. no 16. Junho/dezembro 2006, p. 20-45.

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

TREVISAN, Andrei P. BELLEN, Hans M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. RAP: Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/Jun. 2008.