

**A DUALIDADE DA
TRANSFORMAÇÃO DIGITAL:
O PROGRAMA DE GESTÃO E
DESEMPENHO (PGD) COMO
CATALISADOR DA
MODERNIZAÇÃO E OS
DESAFIOS DA INCLUSÃO
DIGITAL NO SETOR
PÚBLICO BRASILEIRO**

**THE DUALITY OF DIGITAL TRANSFORMATION: THE MANAGEMENT AND
PERFORMANCE PROGRAM (PGD) AS A CATALYST FOR MODERNIZATION
AND THE CHALLENGES OF DIGITAL INCLUSION IN THE BRAZILIAN PUBLIC
SECTOR**

Ciências Sociais Aplicadas • 23/03/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/774238688](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/774238688)

Paulo Victor de Araujo Albuquerque¹

Alzileide Logrado de Almeida²

Valdemar Pereira da Silva³

Armando Geraldo Araújo de Carvalho⁴

José marques de Araújo⁵

José Itamar Marques Araujo⁶

RESUMO

Este artigo analisa o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) como vetor de modernização no serviço público brasileiro, frente ao desafio da exclusão digital. O objetivo central é investigar como a transição para um modelo de gestão por resultados interage com as barreiras de acesso e competência tecnológica. O método adotado consiste em uma pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, fundamentada em normativas vigentes e balanços institucionais recentes. Os resultados demonstram que, embora o PGD eleve a eficiência operacional e a flexibilização do trabalho, a infraestrutura desigual e o hiato de literacia digital limitam o alcance pleno do programa. A conclusão indica que a modernização administrativa exige estratégias integradas de inclusão para garantir a equidade institucional. As implicações destacam a necessidade de políticas públicas que conciliem inovação tecnológica e justiça social no campo da gestão de pessoas.

Palavras-chave: Programa de Gestão e Desempenho; Modernização Administrativa; Inclusão Digital; Gestão Pública.

ABSTRACT

This article analyzes the Management and Performance Program (PGD) as a driver of modernization in the Brazilian public service, considering the challenge of digital exclusion. The central objective is to investigate how the transition to a results-based management model interacts with barriers to access and technological competence. The method adopted consists of qualitative research, bibliographic and documentary in nature, based on current regulations and recent institutional reports. The results demonstrate that, although the PGD increases operational efficiency and work flexibility, unequal infrastructure and the digital literacy gap limit the program's full reach. The conclusion indicates that administrative

modernization requires integrated inclusion strategies to ensure institutional equity. The implications highlight the need for public policies that reconcile technological innovation and social justice in the field of personnel management.

Keywords: Management and Performance Program; Administrative Modernization; Digital Inclusion; Public Management.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira atravessa um período de transição estrutural, impulsionado pela rápida evolução das tecnologias de informação e comunicação. Este processo, frequentemente associado à Quarta Revolução Industrial (Schwab, 2016), não se limita à substituição de processos físicos por digitais, mas altera a própria lógica de funcionamento do Estado.

No centro dessa transformação está o Programa de Gestão e Desempenho (PGD), um instrumento normatizado pela Instrução Normativa Conjunta nº 24 (BRASIL, 2023), que propõe substituir o tradicional controle de frequência (o registro de horas trabalhadas) pela gestão baseada em resultados e entregas efetivas.

A relevância social e científica deste tema reside no fato de que o PGD atua como um catalisador para a modernização. De um lado, permite o teletrabalho e a flexibilização, o que, segundo Diniz e Almeida (2022), tem demonstrado impactos positivos na produtividade e no bem-estar dos servidores.

De outro, a digitalização dos serviços públicos alcançou marcos expressivos, como o registro de mais de 1,1 bilhão de transações de dados no sistema Conecta GOV.BR até o ano de 2025 (BRASIL, 2026),

evidenciando uma escala de conectividade sem precedentes na gestão federal.

Todavia, a literatura aponta que essa "Sociedade em Rede" (Castells, 2019) não avança de forma uniforme. Surge aqui uma dualidade: enquanto a tecnologia simplifica processos, ela também evidencia o hiato da exclusão digital.

Este termo refere-se não apenas à falta de acesso a computadores ou internet, mas também à ausência de habilidades e competências necessárias para lidar com ferramentas digitais (Silveira, 2001). Assim, a modernização do Estado encontra barreiras na realidade social e técnica tanto de quem presta o serviço quanto de quem o recebe.

A escolha deste tema é motivada pela necessidade de compreender como o PGD, embora planejado para aumentar a eficiência pública, interage com as desigualdades de acesso tecnológico existentes no Brasil. Enquanto a OCDE (2022) recomenda a digitalização como estratégia de governança para tornar o país mais competitivo e eficiente, pesquisadores como Sorj (2003) e Warschauer (2006) alertam que a tecnologia, por si só, não resolve problemas estruturais de desigualdade.

A lacuna observada na literatura acadêmica recente não é a falta de estudos sobre tecnologia, mas a carência de uma análise que conecte a nova normativa do PGD (2023) aos desafios práticos da inclusão digital em um cenário pós-transição acelerada. Espera-se que este estudo contribua para o debate sobre políticas de gestão de pessoas, reforçando que a modernização administrativa requer, além de software e decretos, um olhar atento à capacitação e à infraestrutura humana.

Diante desse cenário de avanços e barreiras, o presente estudo busca responder à seguinte questão: De que maneira o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) atua como promotor da modernização no setor público brasileiro e quais são os principais desafios impostos pela exclusão digital para a consolidação desse modelo?

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o papel do PGD como ferramenta de modernização da gestão pública no Brasil, identificando os limites impostos pela exclusão digital à plena efetivação de seus resultados e à equidade no serviço público.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. A Quarta Revolução Industrial e a Modernização do Estado

A transição para um modelo de administração pública digital não é um evento isolado, mas parte da chamada Quarta Revolução Industrial. Segundo Schwab (2016), este período é marcado pela fusão de tecnologias que rompem as fronteiras entre as esferas física, digital e biológica, exigindo que as instituições públicas se adaptem para não se tornarem obsoletas.

No Brasil, essa necessidade de atualização é reforçada pela OCDE (2022), que aponta a Estratégia de Governo Digital como um caminho essencial para que o Estado seja mais ágil e focado no cidadão.

Nesse contexto, a reforma da gestão pública deixa de ser apenas uma mudança burocrática para se tornar uma adaptação sistêmica. Como bem definem Pollitt e Bouckaert (2011), modernizar o Estado implica em reformar estruturas e processos para melhorar a

eficiência e a eficácia, trocando o controle rígido de processos pela cultura da entrega e dos resultados mensuráveis.

2.2. O Programa de Gestão e Desempenho (PGD) e a Nova Cultura do Trabalho

O PGD surge como a materialização normativa dessa modernização no cenário brasileiro. De acordo com a Instrução Normativa Conjunta nº 24 (BRASIL, 2023), o programa redefine a relação entre o servidor e a administração, priorizando a mensuração de resultados em detrimento do simples controle de frequência.

Essa mudança dialoga com o conceito de "Cibercultura" de Pierre Lévy (2010), onde a conectividade permite que o trabalho se desvincule do espaço físico tradicional, criando novas formas de interação e produtividade.

Entretanto, essa transição para o teletrabalho e para regimes híbridos não é isenta de complexidade. Diniz e Almeida (2022) ressaltam que, embora o teletrabalho possa elevar o bem-estar e a produtividade, ele exige um suporte organizacional robusto. A modernização proposta pelo PGD atua, portanto, como um catalisador que substitui o "presencialismo" por uma gestão baseada na autonomia e na responsabilidade digital.

2.3. A Dualidade da Inclusão: Entre a Sociedade em Rede e o Hiato Digital

Apesar dos avanços proporcionados pelo PGD, a implementação de tecnologias no setor público expõe o que Castells (2019) define como a "Sociedade em Rede" — uma estrutura social onde a exclusão de alguns nós da rede gera novas formas de marginalização. A inclusão

digital, portanto, não é apenas o acesso ao hardware, mas a capacidade de transformar informação em conhecimento e serviço.

A literatura brasileira alerta que o progresso tecnológico pode aprofundar abismos sociais se não for acompanhado de políticas de equidade. Silveira (2001) e Sorj (2003) convergem ao afirmar que a exclusão digital é um reflexo da desigualdade social brasileira, onde a falta de infraestrutura e de competências digitais cria barreiras para servidores e cidadãos.

Complementarmente, Warschauer (2006) reforça que a tecnologia deve servir como ferramenta de inclusão social, e não como um novo critério de segregação, desafiando o setor público a garantir que a modernização do PGD seja, acima de tudo, equitativa e acessível.

2.4. Evidências da Digitalização no Cenário Brasileiro Atual (2024-2026)

A implementação do PGD e do teletrabalho no Brasil apresenta um cenário de contrastes que valida a dualidade discutida neste artigo. Dados do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) de 2025 indicam que a transformação digital gerou economias significativas: apenas o sistema "Conecta GOV.BR" realizou mais de 1,1 bilhão de transações de dados em 2025, facilitando a interoperabilidade entre órgãos e reduzindo o custo operacional do Estado.

Por outro lado, o impacto sobre o servidor é heterogêneo. Pesquisas recentes (como a "Vozes do Serviço Público", 2025) mostram que:

- Cerca de 97% dos servidores que aderiram ao teletrabalho relatam melhora na qualidade de vida.
- Contudo, o desafio da infraestrutura própria permanece: aproximadamente 41,7% dos servidores apontam a necessidade de investimento pessoal em equipamentos como a principal desvantagem do modelo remoto.

No que tange à exclusão digital no serviço público, o abismo é visível na capacitação técnica. Segundo dados da *Brasscom (2024)* e do *Observatório de Pessoal (2025)*, o Brasil ainda enfrenta um déficit de profissionais com competências digitais avançadas, e cerca de 33% dos brasileiros que não acessam serviços digitais citam a "ausência de habilidades" como o principal motivo.

Isso demonstra que a modernização do PGD, se não for acompanhada de políticas de alfabetização digital, corre o risco de automatizar processos para uma elite técnica, enquanto marginaliza servidores e cidadãos com baixa literacia digital.

3. METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, fundamentada nos procedimentos de levantamento bibliográfico e análise documental. Segundo Gil (2022), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos, o que permite uma cobertura ampla de fenômenos que não poderiam ser observados diretamente.

A coleta de dados foi estruturada em dois eixos principais:

1. Documentação Direta (Legislação e Relatórios Oficiais):

Foram consultados documentos normativos que regem a administração pública federal, com destaque para a Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI nº 24 (2023).

Também foram utilizados balanços institucionais do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (2025/2026) e relatórios de organizações internacionais, como a OCDE (2022), para obter evidências sobre o estágio da digitalização no Brasil.

2. Pesquisa Bibliográfica: A busca por referencial teórico ocorreu em bases de dados acadêmicas (como Google Acadêmico e SciELO), utilizando descritores como "Programa de Gestão e Desempenho", "Teletrabalho no Setor Público" e "Exclusão Digital".

A seleção dos autores priorizou obras clássicas de referência sobre a sociedade em rede e cibercultura (Castells, 2019; Lévy, 2010), além de especialistas em desigualdade digital (Silveira, 2001; SORJ, 2003).

Foram priorizados artigos e relatórios publicados entre 2001 (marco inicial da discussão sobre exclusão digital no Brasil) e 2026 (dados de implementação mais recentes). A análise buscou fontes que apresentassem dados concretos sobre a expansão tecnológica e as barreiras de acesso no território nacional.

Os dados foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo. Este procedimento consistiu em organizar o material em categorias temáticas para confrontar as vantagens teóricas da modernização administrativa com os limites práticos impostos pela falta de literacia digital.

O foco da análise foi identificar as convergências e divergências entre a norma (o que o PGD propõe) e a realidade social descrita pela literatura especializada, sem a introdução de juízos de valor ou opiniões pessoais do autor.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos dados obtidos revela que a implementação do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) ocorre em um cenário de avanços tecnológicos expressivos, mas que ainda enfrenta barreiras estruturais de acesso e competência. Enquanto os indicadores de governo digital apresentam crescimento, a literatura destaca que a eficácia dessas ferramentas depende diretamente da superação do hiato digital.

Abaixo, apresenta-se um quadro comparativo que sintetiza os principais eixos da modernização administrativa frente aos desafios da inclusão no contexto brasileiro.

Quadro 1 – Síntese da Dualidade: Modernização via PGD versus Desafios da Inclusão Digital

Eixos de Análise	Avanços da Modernização (Indicadores)	Barreiras da Inclusão Digital (Desafios)
Gestão de Pessoas	Migração do controle de frequência para a gestão por resultados e teletrabalho (BRASIL, 2023).	Necessidade de infraestrutura própria e competências digitais por parte do servidor (Diniz; Almeida, 2022).
Eficiência Operacional	Alcance de 1,1 bilhão de transações de dados via	Dificuldade de acesso a serviços digitais por cidadãos com baixa literacia

	sistemas integrados até 2025 (BRASIL, 2026).	(Silveira, 2001; Brasscom, 2024).
Infraestrutura Pública	Fortalecimento da Estratégia de Governo Digital em níveis federal e subnacional (OCDE, 2022).	Disparidade na digitalização entre diferentes regiões e níveis de governo (Rede Juntos, 2025).

Fonte: Elaborado pelo autor (2026) com base em Brasil (2023; 2026), Diniz e Almeida (2022), OCDE (2022) e Silveira (2001).

Os resultados demonstram que o PGD, ao institucionalizar novas formas de trabalho, alinha o Brasil às práticas sugeridas pela OCDE (2022) e à lógica da Quarta Revolução Industrial descrita por Schwab (2016).

O volume expressivo de transações de dados em sistemas governamentais confirma que a base tecnológica está em franca expansão. Contudo, conforme observado na literatura de Silveira (2001) e Sorj (2003), a existência da tecnologia não garante a equidade.

A discussão revela que o sucesso do PGD como catalisador da modernização não é automático. Para que o programa atinja seus objetivos de eficiência, é necessário mitigar o "desafio subnacional" e as desigualdades de competência apontadas pela Rede Juntos (2025) e pela Brasscom (2024).

Portanto, a modernização administrativa deve ser compreendida não apenas como uma mudança normativa, mas como um processo que demanda investimentos contínuos em inclusão digital para que a transição para a "Sociedade em Rede" (Castells, 2019)

ocorra de forma integral e acessível a todos os agentes do setor público.

Enquanto o PGD consolida os avanços da Quarta Revolução Industrial no Brasil (automação e processos digitais), o desafio da exclusão digital exige uma transição para a lógica da Quinta Revolução, onde a tecnologia deve, obrigatoriamente, estar a serviço da inclusão e do fator humano.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar a dualidade da transformação digital no setor público brasileiro, tendo o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) como eixo central. A partir do levantamento bibliográfico e documental, foi possível concluir que o PGD atua, de fato, como um potente catalisador da modernização administrativa.

Ele promove a transição de um modelo de controle burocrático e presencial para uma gestão orientada por resultados, o que se alinha às tendências globais de eficiência e flexibilização do trabalho.

Entretanto, os resultados indicam que a eficácia plena desta modernização encontra limites significativos nos desafios da inclusão digital. A pesquisa evidenciou que o sucesso do governo digital não depende exclusivamente da publicação de normativas ou da implementação de sistemas robustos, como o volume recorde de transações de dados demonstrou.

O obstáculo reside na desigualdade de competências e de infraestrutura, que afeta tanto a força de trabalho pública quanto o cidadão destinatário dos serviços.

O objetivo geral foi alcançado ao identificar que a modernização via PGD e a exclusão digital são faces de uma mesma moeda na administração pública. A conclusão principal é que a digitalização do Estado brasileiro é um processo irreversível, mas que exige políticas integradas de literacia digital e equidade tecnológica.

Sem o enfrentamento do hiato digital, corre-se o risco de criar uma estrutura pública eficiente apenas para uma parcela da sociedade, aprofundando disparidades em vez de mitigá-las.

Finalmente, este estudo sugere que futuras pesquisas se dediquem a analisar os impactos do PGD em órgãos de diferentes níveis federativos, especialmente no âmbito municipal, onde as barreiras tecnológicas costumam ser mais acentuadas.

A modernização deve ser, portanto, um compromisso contínuo com a inovação administrativa e, simultaneamente, com a justiça social digital.

Em última análise, a modernização do Estado por meio do PGD não deve ser vista apenas como um triunfo dos algoritmos sobre a burocracia, mas como um convite para repensar o papel humano no serviço público.

Se, por um lado, as redes e fluxos de dados oferecem a agilidade de um futuro digital, por outro, a persistência da exclusão nos recorda que o progresso só é pleno quando não deixa ninguém para trás.

O desafio que se impõe não é apenas o de conectar sistemas, mas o de assegurar que a luz da tecnologia não projete sombras ainda mais longas sobre as desigualdades históricas.

Afinal, a verdadeira inovação administrativa só se concretiza quando a eficiência técnica encontra o seu propósito maior: servir com equidade a todos os cidadãos, sob a ponte que une o avanço necessário à dignidade do acesso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **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 Organizacional do Governo Federal - SIORG, relativas à implementação e à operacionalização do Programa de Gestão e Desempenho - PGD. Brasília, DF: MGI, 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Balanço MGI 2025: Mais de 1,1 bilhão de transações de dados realizadas no Conecta GOV.BR.* Brasília, DF, 2026.

BRASSCOM. *Plano Brasil Digital 2030: Tecnologias Digitais impulsionando o crescimento sustentável e a inclusão social.* São Paulo, 2024.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** 22. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019. (A Era da Informação, v. 1).

DINIZ, V. C.; **ALMEIDA,** L. S. O teletrabalho na administração pública brasileira: uma análise dos impactos na produtividade e no bem-estar dos servidores. **Revista do Serviço Público,** Brasília, v. 73, n. 2, p. 245-270, abr./jun. 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

LEVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2010.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Governo Digital no Brasil**: Revisitando a Estratégia de Governança Digital. Paris: OECD Publishing, 2022.

POLLITT, Christopher; **BOUCKAERT**, Geert. **A reforma da gestão pública**: uma análise comparativa. Tradução de Vera Lúcia Mello Joscelyne. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

REDE JUNTOS. *Os desafios enfrentados pelos governos brasileiros para se tornarem digitais em escala subnacional*. 2025.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Exclusão digital**: a miséria na era da informação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

SORJ, Bernardo. [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#): a luta contra a exclusão digital. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

WARSCHAUER, Mark. **Tecnologia e inclusão social**: a exclusão digital em debate. Tradução de Alice de Campos Morrison. São Paulo: Senac, 2006.

¹ Mestrando em Administração pela Christian Business School (CBS)
- Flórida, Estados Unidos.

² Mestrado em Administração. CBS- Christian Business School.
Paris/França.

³ Doutorando em Educação. Universidad Leonardo Da Vinci. –
Paraguai.

⁴ Mestrando em Ciências da Educação.

⁵ Mestre em Tecnologias Emergentes em Educação. Must University.
Florida, EUA.

⁶ Mestre em Tecnologias Emergentes em Educação. Must University.
Florida, EUA.