



A inter-relação entre a Transformação Digital e o Programa de Gestão e Desempenho na modernização administrativa das Universidades Federais de Pernambuco

Aniele Lopes Diniz de Souza

(Universidade Federal de Alagoas / aniele.souza@feac.ufal.br)

Jaqueline da Costa e Silva Veras

(Universidade Federal de Alagoas / jaqueline.veras@feac.ufal.br)

RESUMO:

Este artigo analisa como a Transformação Digital (TD) e o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) se articulam no processo de modernização administrativa da gestão universitária pública federal, tomando como recorte empírico o período de 2021 a 2025 nas universidades federais de Pernambuco (UFPE, UFRPE e UNIVASF). À luz da literatura sobre implementação de políticas públicas e das diretrizes da Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD 2024-2027), a pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítica, baseada em análise documental de normativos federais, painéis públicos de monitoramento e instrumentos institucionais do PGD elaborados pelas universidades investigadas. Os dados foram tratados por meio de análise de conteúdo categorial, examinando-se o grau de institucionalização formal da articulação entre TD e PGD. Os resultados indicam que ambos operam como componentes complementares para uma governança orientada a resultados, mesmo com níveis distintos de implementação entre as instituições. Contudo, a análise revela limites relacionados à transparência ativa, à integração com instrumentos de planejamento e orçamento e às assimetrias de capacidades digitais, indicando uma articulação em processo de consolidação. O estudo contribui ao demonstrar que a modernização administrativa universitária decorre de arranjos institucionais interdependentes, e não da atuação isolada de políticas tecnológicas ou gerenciais.

PALAVRAS-CHAVE: Transformação Digital; Programa de Gestão e Desempenho; Governança Pública; Modernização; Universidades Federais.



1. Introdução

A administração pública brasileira atravessa um processo de reconfiguração de seus modelos de gestão, impulsionado pela necessidade de conciliar eficiência, transparência, responsividade e inovação tecnológica. Alinhado às diretrizes internacionais de modernização estatal, esse movimento tem favorecido a adoção de modelos orientados a serviços, resultados e credibilidade institucional, contexto no qual a transformação digital e a gestão por desempenho se consolidam como eixos programáticos centrais de políticas públicas de modernização administrativa.

Nesse cenário, duas iniciativas assumem protagonismo na agenda federal. A primeira é a Transformação Digital, operacionalizada por meio da Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD 2024-2027), instituída pelo Decreto nº 12198/2024, cujo propósito é ampliar a qualidade, a acessibilidade e a integração dos serviços públicos, com foco no cidadão e no uso intensivo de dados. A segunda é o Programa de Gestão e Desempenho (PGD), instituído pelo Decreto nº 11.072/2022, que consolida um modelo de gestão orientado a resultados baseado na pactuação de entregas, no monitoramento do desempenho e na flexibilização das modalidades de trabalho. Ambas convergem para a criação de valor público e para o alinhamento do trabalho estatal às estratégias governamentais contemporâneas.

Os avanços recentes na agenda digital corroboram esse movimento. De acordo com Mitkiewicz (2024), o Brasil alcançou, em 2022, o segundo melhor índice mundial de maturidade GovTech do Banco Mundial entre 198 países, além de sua melhor posição histórica no ranking de serviços online da ONU, ocupando a 14ª colocação. A adesão de mais de 140 milhões de cidadãos à plataforma Gov.br evidencia a consolidação dos serviços digitais como eixo central da relação entre Estado e sociedade.

No que se refere à gestão por desempenho, estudos empíricos indicam resultados relevantes associados à implementação do PGD. Levantamento publicado pela *Revista de Gestão de Pessoas em Evidência* (2025) aponta que, apesar de desafios relacionados à resistência organizacional e às assimetrias de capacidades institucionais, o programa tem apresentado efeitos positivos, refletidos na ampla adesão institucional (mais de 180



instituições federais), na participação significativa da força de trabalho (participação de aproximadamente um terço da força de trabalho da administração pública federal), e na avaliação favorável dos servidores quanto à clareza das metas e ao reconhecimento das entregas.

Apesar desses avanços, a literatura especializada tende a examinar a Transformação Digital e o PGD de forma dissociada, ora enfatizando os impactos da digitalização sobre a oferta de serviços públicos, ora analisando a gestão por desempenho sob a ótica da eficiência administrativa e do controle de resultados. Permanecem escassos, portanto, estudos que investiguem a inter-relação entre esses instrumentos como parte de um mesmo arranjo de modernização administrativa, especialmente no âmbito da gestão universitária pública federal, no contexto recente de expansão e institucionalização dessas políticas entre 2021 e 2025. Essa lacuna é relevante, uma vez que a efetividade do PGD depende, em grande medida, de capacidades digitais relacionadas à interoperabilidade de sistemas, à produção de dados confiáveis, ao monitoramento contínuo e à transparência das entregas, elementos centrais da EFGD.

Sob a perspectiva da implementação de políticas públicas, a literatura destaca que os resultados das políticas são condicionados pelas capacidades institucionais, pelos arranjos organizacionais e pelas interações entre atores nos contextos concretos de execução, conforme apontam Faria (2005) e Souza (2006). Ademais, conforme argumentam Pires (2016) e Gomide (2018), a efetividade dos instrumentos governamentais depende da combinação de capacidades técnico-administrativas, relacionais e político-institucionais. Nesse sentido, tanto a Transformação Digital quanto o PGD demandam infraestrutura tecnológica, uso sistemático de dados, coordenação interorganizacional e mecanismos de *accountability*.

As universidades federais configuram um locus analiticamente ideal para examinar essa interseção. Caracterizadas por elevada autonomia institucional, estruturas decisórias colegiadas, multiplicidade de finalidades e forte presença de burocracias, essas organizações expressam de forma acentuada as tensões contemporâneas entre autonomia, controle,



transparência e orientação a resultados, conforme apontam estudos clássicos da Administração Pública brasileira à luz de Bresser-Pereira (1998 e 2009). Tais características tornam a gestão universitária pública federal um campo fértil para analisar processos de modernização administrativa mediados pela articulação entre transformação digital e gestão por desempenho.

Diante desse contexto, o objetivo geral deste artigo é analisar a implementação articulada da Transformação Digital e do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) no processo de modernização administrativa da gestão universitária pública federal, considerando o período de 2021 a 2025 como recorte temporal da análise empírica, tendo como objeto as universidades federais de Pernambuco. Busca-se compreender como esses instrumentos se inter-relacionam no contexto organizacional das instituições federais de ensino superior, considerando suas especificidades institucionais, arranjos administrativos e capacidades estatais.

Para tanto, o estudo contempla a identificação das variáveis de convergência entre a EFGD e o PGD à luz da literatura e da legislação vigente; o mapeamento dos principais instrumentos formais de gestão adotados pela UFPE, UFRPE e UNIVASF; a análise do grau de aderência dos sistemas institucionais aos princípios do governo digital; a comparação dos níveis de maturidade digital e das estratégias de implementação do PGD entre as instituições; e o diagnóstico das lacunas e potencialidades na articulação entre transformação digital e gestão por resultados.

A partir desses objetivos, a questão que orienta o estudo é: como a Transformação Digital e o Programa de Gestão e Desempenho se articulam como políticas públicas indissociáveis no processo de modernização administrativa da UFPE, da UFRPE e da UNIVASF, no período de 2021 a 2025?

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico; a terceira descreve os procedimentos metodológicos; a quarta analisa os resultados empíricos; e a quinta seção reúne as considerações finais,



destacando os principais achados e implicações para a gestão pública e para pesquisas futuras.

2. Fundamentação Teórica

A literatura sobre implementação de políticas públicas evoluiu de modelos lineares, centrados no comando hierárquico e na execução mecânica das decisões, para abordagens que reconhecem a complexidade da ação estatal, marcada pela multiplicidade de atores, arenas decisórias e interações institucionais, de acordo com Arretche (2004), Bichir (2020) e (Lotta et al., 2018). Sob essa perspectiva, a implementação não constitui mera aplicação do desenho formal da política, mas um processo relacional, permeado por disputas interpretativas, adaptações contextuais e diferentes capacidades estatais distribuídas entre organizações, equipes e níveis decisórios.

Nessa conjuntura, os instrumentos de política pública assumem papel central. Conforme destacam Llaik e Medeiros (2020), os instrumentos configuram tecnologias de ação pública que não apenas operacionalizam políticas, mas também moldam comportamentos organizacionais, distribuem poder e condicionam a forma como a ação estatal se materializa. Assim, políticas públicas são implementadas por meio de conjuntos articulados de instrumentos normativos, tecnológicos e gerenciais, cuja efetividade depende da capacidade das organizações públicas de mobilizá-los de forma coordenada.

A partir dessa abordagem, a Transformação Digital e o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) devem ser compreendidos como políticas públicas de modernização administrativa, cuja implementação ocorre por meio de conjuntos específicos de instrumentos. Enquanto a Transformação Digital se operacionaliza por meio de plataformas, sistemas de informação, interoperabilidade de dados e reconfiguração de processos, o PGD se materializa por instrumentos gerenciais, como planos de trabalho, indicadores de desempenho e mecanismos de monitoramento e responsabilização. Embora distintos, esses instrumentos são interdependentes e convergem para a reorganização do trabalho estatal e para o fortalecimento das capacidades administrativas.



Entretanto, a literatura brasileira de implementação de políticas públicas adverte que a existência de diretrizes normativas e instrumentos formais não assegura, por si só, a produção de resultados públicos. Conforme demonstram Pires (2016) e Gomide (2018), a efetividade das políticas está condicionada à distribuição desigual de capacidades estatais técnico-administrativas, relacionais e político-institucionais no interior do Estado. No campo da Transformação Digital, essas limitações manifestam-se, de forma recorrente, na fragmentação organizacional, na baixa interoperabilidade entre sistemas, na insuficiência de infraestrutura tecnológica e na limitada capacidade analítica para o uso estratégico de dados. Como resultado, iniciativas digitais tendem a se efetivar por meio de implementações parciais, assimétricas e incrementalistas, reforçando a distância entre o desenho da política e sua operacionalização cotidiana.

Adicionalmente, Souza (2006) argumenta que a implementação de políticas públicas ocorre de forma contingente, sendo continuamente reinterpretada e adaptada nos contextos concretos de execução. Essa perspectiva reforça a compreensão de que programas de transformação digital não se realizam de maneira homogênea entre organizações públicas, mesmo quando orientados por diretrizes federais comuns. As especificidades institucionais, os arranjos organizacionais e as interações entre atores locais condicionam tanto o ritmo quanto a profundidade das mudanças implementadas.

A Transformação Digital introduz mudanças estruturais nos processos organizacionais ao promover a digitalização de fluxos de trabalho, o uso frequente de dados e a reconfiguração das interações entre Estado e sociedade. A literatura aponta que essas iniciativas alteram rotinas administrativas, redistribuem competências e redefinem relações entre burocracias, exigindo elevados níveis de coordenação, interoperabilidade e capacidade institucional para sua sustentação (Lotta et al., 2018) e Bichir (2020). Assim, a digitalização deve ser compreendida não apenas como inovação tecnológica, mas como um processo organizacional e institucional complexo, sujeito a dinâmicas estruturais de implementação.



2.1. O PGD como política pública de governança orientada a resultados

O Programa de Gestão e Desempenho (PGD), instituído pelo Decreto nº 11.072/2022, pode ser compreendido como uma política pública de governança orientada a resultados, voltada à reorganização das formas de coordenação, controle e responsabilização no âmbito da administração pública federal. Diferentemente de iniciativas pontuais de modernização gerencial, o PGD estrutura um conjunto normativo, institucional e operacional que redefine padrões de gestão do trabalho, critérios de avaliação de desempenho e mecanismos de acompanhamento das entregas públicas.

Sob a perspectiva de uma política pública, o PGD ultrapassa a condição de um programa isolado e se insere como uma política que articula diretrizes, arranjos institucionais e instrumentos de implementação, incidindo diretamente sobre as rotinas administrativas, as relações hierárquicas e as capacidades estatais. Essa abordagem dialoga com a literatura brasileira que compreende a governança pública como um trabalho orquestrado que combina regras, processos decisórios, mecanismos de coordenação e instrumentos de ação estatal voltados à produção de resultados e à criação de valor público, abordagens de Bresser-Pereira (1998), Abrucio (2007), como também Pires e Gomide (2016).

Ao deslocar o foco do controle burocrático com a presença física para a pactuação de planos de trabalho, metas e indicadores, o PGD expressa uma inflexão típica das reformas gerenciais no Estado brasileiro. No entanto, conforme assinala Bresser-Pereira (2009), tais reformas não se limitam à adoção de técnicas gerenciais, mas envolvem disputas institucionais, redefinições de poder e reconfiguração das responsabilidades entre dirigentes, gestores intermediários e servidores. Nesse sentido, o PGD deve ser analisado como uma política pública que opera no campo da governança, ao redefinir os mecanismos pelos quais o desempenho é orientado, monitorado e legitimado.

A literatura sobre políticas públicas reforça que políticas orientadas a resultados dependem da coerência entre objetivos, instrumentos e capacidades institucionais. Llaik e Medeiros (2020) destacam que instrumentos não são neutros, pois moldam



comportamentos, induzem práticas organizacionais e condicionam a própria implementação da política. No caso do PGD, seus instrumentos como: planos de trabalho; sistemas de monitoramento; indicadores de desempenho; e mecanismos de responsabilização, constituem dispositivos centrais para operacionalizar a governança orientada a resultados, mas sua efetividade depende do contexto organizacional, da capacidade de coordenação e da infraestrutura disponível.

A compreensão do Programa de Gestão e Desempenho como política pública de governança orientada a resultados evidencia que sua efetividade não se esgota no desenho normativo nem nos instrumentos formais que o estruturam. Ao contrário, a implementação do PGD depende de condições institucionais, organizacionais e tecnológicas que viabilizam o monitoramento das entregas, a produção de informações confiáveis e a coordenação entre atores e áreas administrativas. Nesse sentido, a política de governança orientada a resultados passa a operar em estreita articulação com a Transformação Digital do Estado, uma vez que os mecanismos de pactuação, acompanhamento e avaliação do desempenho são crescentemente mediados por sistemas digitais, fluxos de dados e plataformas interoperáveis.

Essa interdependência desloca a análise do PGD de uma abordagem estritamente gerencial para uma composição integrada de implementação, no qual instrumentos tecnológicos e dispositivos de governança se influenciam mutuamente. Assim, compreender a interseção entre Transformação Digital e PGD torna-se fundamental para explicar como a orientação a resultados é operacionalizada no cotidiano das organizações públicas, quais capacidades estatais são mobilizadas ou tensionadas e de que forma as diretrizes da Estratégia Federal de Governo Digital moldam, e são moldadas, para uma política de gestão por desempenho. É a partir dessa perspectiva relacional e sistêmica que o próximo item examina a inter-relação entre a Transformação Digital e o Programa de Gestão e Desempenho.



2.2. Inter-relação entre Transformação Digital e o Programa de Gestão de Desempenho

A inter-relação entre a Transformação Digital (TD) e o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) configura-se como um arranjo integrado de implementação de políticas públicas, no qual instrumentos tecnológicos e dispositivos de governança orientada a resultados operam de forma complementar e mutuamente condicionada. Nessa relação, a Transformação Digital não se limita a oferecer suporte tecnológico ao PGD, mas atua como política estruturante que redefine os próprios parâmetros de monitoramento, transparência e uso estratégico da informação na gestão do desempenho.

Essa articulação torna-se particularmente evidente quando analisada à luz dos princípios da Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD), que funcionam como vetores normativos da implementação digital e encontram correspondência direta nos objetivos e dispositivos operacionais do PGD. Princípios como centralidade no cidadão, integração institucional, inteligência orientada por dados, segurança da informação, transparência e eficiência não apenas estruturam a agenda digital, mas condicionam a forma como metas, indicadores, planos de trabalho e mecanismos de *accountability* do PGD são concebidos e operacionalizados no cotidiano organizacional.

Sob a ótica da teoria da implementação de políticas públicas, essa interseção evidencia a emergência de um arranjo híbrido de instrumentos, no qual políticas de natureza tecnológica e gerencial se reforçam mutuamente, influenciando rotinas burocráticas, capacidades estatais e padrões de coordenação interorganizacional, as quais são perspectivas apontadas por Faria (2005), Souza (2006), Pires (2016) e Gomide (2018). Assim, a análise da relação entre TD e PGD permite compreender como princípios normativos são traduzidos em práticas concretas de gestão, revelando tanto potencialidades quanto tensões na implementação de processos de modernização administrativa no setor público federal.

Quadro 1 – Interfaces entre Transformação Digital e Programa de Gestão e Desempenho

Princípios do Governo Digital (EFGD)	Dispositivos do PGD	Interface TD - PGD	Dimensões empíricas de análise
--------------------------------------	---------------------	--------------------	--------------------------------



Governo centrado no cidadão e inclusivo	Metas e entregas orientadas a resultados	A TD redefine o foco do desempenho ao orientar o PGD para a criação de valor público percebido pelo cidadão.	Presença de metas associadas à experiência do usuário e aos resultados dos serviços digitais.
Governo integrado e colaborativo	Planos de trabalho e coordenação interunidades	A TD induz integração organizacional, enquanto o PGD formaliza essa integração em rotinas de gestão e trabalho.	Articulação entre áreas de TIC, gestão administrativa e unidades finalísticas nos documentos do PGD.
Governo inteligente e inovador	Monitoramento e avaliação de desempenho	A TD estrutura capacidades analíticas e informacionais que qualificam a mensuração e o uso estratégico do desempenho.	Uso de dados, indicadores digitais e sistemas integrados no acompanhamento das entregas.
Governo confiável e seguro	Registro e gestão de dados de desempenho	A TD estabelece padrões de segurança e governança de dados que sustentam a legitimidade do PGD.	Existência de protocolos de segurança, integridade e governança da informação associados ao PGD.
Governo transparente, aberto e participativo	Publicização de metas e resultados	A TD amplia a transparência ativa, enquanto o PGD organiza e torna inteligíveis as informações de desempenho.	Acessibilidade, clareza e padronização das informações disponibilizadas em meios digitais.
Governo eficiente e sustentável	Racionalização de processos e uso de recursos	A TD viabiliza a automação e a integração de processos, e o PGD orienta seu uso para ganhos sustentáveis de eficiência.	Evidências de redução de redundâncias e uso de plataformas digitais compartilhadas no suporte ao PGD.

Fonte: elaborado pelos autores (2025)

Os elementos apresentados na última coluna do Quadro 1 não constituem pressupostos empíricos nem antecipam resultados analíticos. Tratam-se de dimensões observáveis que orientam a análise documental e possibilitam identificar padrões de convergência, integração parcial ou fragmentação na articulação entre Transformação Digital e Programa de Gestão e Desempenho, em consonância com o enfoque analítico adotado pela literatura de implementação de políticas públicas.



3. Método de Pesquisa

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítica, orientada à compreensão da inter-relação entre a Transformação Digital (TD) e o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) no contexto das universidades federais do Estado de Pernambuco. Parte-se do pressuposto de que essas políticas públicas, embora operem em dimensões distintas, tecnológica e gerencial, articulam-se no interior da agenda estatal contemporânea de modernização administrativa e gestão orientada a resultados.

O percurso metodológico ancora-se nos aportes teóricos da literatura de implementação de políticas públicas, especialmente nas categorias analíticas de instrumentos de política, capacidades estatais, intersectorialidade e governança digital. Essas categorias orientam a análise documental dos normativos oficiais, dos painéis públicos de monitoramento e dos instrumentos formais associados à implementação da Transformação Digital e do PGD nas instituições investigadas.

3.1. Caracterização da Pesquisa

De acordo com Vergara (2016), pesquisas exploratórias são adequadas quando o objetivo consiste em aprofundar a compreensão de fenômenos ainda pouco sistematizados na literatura, permitindo explicitar o problema de pesquisa e construir caminhos analíticos consistentes. Nesse sentido, trata-se de uma pesquisa documental e interpretativa, baseada na análise de fontes secundárias oficiais.

O corpus documental é composto por normativos e diretrizes federais relacionados às políticas analisadas, entre os quais se destacam: a Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD 2024–2027); o Decreto nº 11.072/2022, que institui o Programa de Gestão de Desempenho; a Instrução Normativa SGD/ME nº 24/2023, que regulamenta sua implementação; e o Decreto nº 12.198/2024, que dispõe sobre a governança digital no âmbito da administração pública federal.



O recorte temporal da pesquisa é transversal, abrangendo o período de 2021 a 2025, correspondente à fase de institucionalização e consolidação inicial das políticas de Transformação Digital e do PGD. Embora a abordagem transversal permita captar a lógica estrutural e os arranjos institucionais da implementação, reconhece-se que a natureza dinâmica dessas políticas demanda estudos longitudinais futuros, especialmente diante da evolução dos instrumentos digitais e das capacidades estatais.

3.2. Coleta dos dados

A coleta dos dados foi realizada exclusivamente a partir de fontes secundárias, por meio da análise documental de atos normativos, painéis públicos de monitoramento e instrumentos formais associados às políticas investigadas. Foram examinados documentos oficiais disponibilizados nos portais do Governo Federal, incluindo os dashboards da Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD 2024 - 2027), os painéis de monitoramento do Programa de Gestão de Desempenho (PGD) e os normativos que regulam ambas as políticas.

De forma complementar, realizou-se a análise documental dos instrumentos formais do PGD disponibilizados publicamente pelas três universidades federais de Pernambuco que implementam o programa (UFPE, UFRPE e UNIVASF). Foram examinados, de maneira sistemática, os seguintes documentos institucionais: Plano Individual de Trabalho, Plano Gerencial e Termo de Ciência e Responsabilidade.

A análise buscou identificar como esses instrumentos se articulam com os objetivos estratégicos selecionados da EFGD (2024-2027), a saber: provisão de serviços públicos digitais personalizados; oferta de serviços digitais inclusivos; integração de plataformas e serviços de governo digital; uso inteligente de dados; desenvolvimento de habilidades digitais dos servidores; e promoção da participação digital. Esse procedimento permitiu uma triangulação analítica entre o conteúdo normativo, a estrutura operacional do PGD e os parâmetros estratégicos da governança digital.



3.3. Definição das variáveis

A definição das variáveis analíticas seguiu um processo de triagem e categorização orientado por dois critérios principais: 1) correspondência aos princípios e objetivos da Estratégia Federal de Governo Digital; e 2) relação direta ou indireta com o Programa de Gestão de Desempenho enquanto política pública de governança orientada a resultados.

Com base nesses critérios, as variáveis foram agrupadas em três conjuntos analíticos: 1) variáveis predominantemente associadas à Transformação Digital; 2) variáveis predominantemente associadas ao PGD; e 3) variáveis híbridas, situadas na interseção entre TD e PGD. Essa classificação reconhece que determinadas dimensões analíticas dizem respeito prioritariamente ao ecossistema tecnológico da Transformação Digital, enquanto outras se vinculam à lógica gerencial do PGD, havendo ainda um conjunto intermediário que emerge da interdependência entre ambas as políticas.

O Quadro 2 apresenta a definição constitutiva e operacional das variáveis, explicitando seus significados analíticos e os procedimentos adotados para sua observação empírica.

Quadro 2 – Definição Constitutiva e Operacional das Variáveis

Variável	Natureza (TD/PGD/Interseção)	Definição Constitutiva	Definição Operacional
Inclusão Digital	Interseção TD - PGD	Capacidade de assegurar acessibilidade, usabilidade e equidade no uso de serviços digitais.	Análise da acessibilidade das plataformas (gov.br, sistemas de cada universidade) e identificação de barreiras no acesso ao PGD e demais sistemas digitais.
Interoperabilidade / SIG	Interseção TD - PGD	Grau de integração entre sistemas governamentais, permitindo troca de dados e continuidade de serviços.	Verificação da integração entre PGD, SIGRH, sistemas acadêmicos e plataformas da EFGD, avaliando padrões de interoperabilidade.



Uso Inteligente de Dados	Interseção TD - PGD	Capacidade institucional de transformar dados operacionais em informação estratégica para tomada de decisão.	Levantamento de relatos sobre capacitações, dificuldades e adaptações tecnológicas exigidas pelo PGD e sistemas digitais.
Habilidades Digitais dos Servidores	PGD (com apoio da TD)	Competências digitais necessárias para atuar em ambientes mediados por tecnologia.	Levantamento de relatos sobre capacitações, dificuldades e adaptações tecnológicas exigidas pelo PGD e sistemas digitais.
Participação Digital	Interseção TD - PGD	Engajamento de servidores e usuários em processos decisórios por meio de ferramentas digitais.	Observação de mecanismos digitais de consulta, feedback, avaliação de desempenho e participação em processos de melhoria contínua.
Personalização de Serviços Digitais	TD (com repercussão no PGD)	Ajuste dos serviços digitais às necessidades e perfis dos usuários.	Avaliação das funcionalidades personalizadas do PGD, como planos de trabalho, metas individualizadas e interações com sistemas correlatos.

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

3.4. Tratamento dos dados

O tratamento dos dados seguiu os pressupostos da análise de conteúdo categorial, conforme proposta por Bardin (2016), compreendendo as etapas de pré-análise, exploração do material e categorização e interpretação dos resultados. As categorias analíticas foram construídas a partir das variáveis definidas no Quadro 2, permitindo identificar padrões de convergência, lacunas, tensões e sinergias na articulação entre Transformação Digital e Programa de Gestão de Desempenho.



Essa estratégia metodológica possibilitou uma leitura sistemática e interpretativa dos documentos analisados, articulando o nível normativo das políticas com sua operacionalização no contexto organizacional das universidades federais investigadas. A análise de conteúdo, nesse sentido, mostrou-se adequada para captar as dinâmicas institucionais e os arranjos de implementação que condicionam a efetividade das políticas de modernização administrativa no setor público federal.

4. Análise dos Resultados

A análise documental dos instrumentos formais do Programa de Gestão de Desempenho: o Plano Individual de Trabalho; o Plano Gerencial; e o Termo de Ciência e Responsabilidade, permitiu identificar como a UFPE, a UFRPE e a UNIVASF estruturam suas práticas de gestão em relação aos seis princípios da Estratégia Federal de Governo Digital. A comparação evidencia níveis distintos de evolução digital, modelos de coordenação interna e modos de incorporar dados, inovação e participação digital à prática cotidiana do trabalho na Administração Pública.

O Termo de Ciência e Responsabilidade, ao exigir o acompanhamento constante dos sistemas digitais, operacionaliza na prática o princípio da arquitetura integrada de serviços, orientando a instituição para padrões técnicos compartilhados e racionalização dos fluxos internos. Isso reforça o alinhamento às diretrizes da EFGD que tratam da interoperabilidade e reuso de dados públicos. Além disso, os Planos Gerenciais classificam metas por complexidade, resultados esperados e produtos, operacionalizando conceitos-chave da gestão orientada a resultados e do uso intensivo de dados para tomada de decisão, conforme recomendado pela OCDE (2020) e por autores que destacam a governança baseada em evidências como dimensão central da Transformação Digital (Mergel, Edelmann & Haug, 2019).

Os planos individuais de trabalho registram o compromisso do servidor público e a pactuação na realização das demandas, delimitando tempo e escopo de trabalho para que as atividades sejam realizadas de forma dimensionada e transparente nas unidades de



trabalho das instituições. Desse modo, a participação digital aparece como elemento estruturante: servidores pactuam metas, registram entregas e atualizam dados diretamente nos sistemas, fortalecendo a co-responsabilidade e governança colaborativa.

Os documentos institucionais reforçam o uso obrigatório de plataformas unificadas, aproximando-se das recomendações de Lotta et al. (2018) sobre coordenação horizontal e integração entre áreas finalísticas, administrativas e tecnológicas. Essa prática materializa os princípios de arquitetura integrada, interoperabilidade e governo eficiente, que são centrais na EFGD.

Na UFPE, os documentos analisados indicam um esforço institucional de alinhamento formal entre o PGD e diretrizes da Transformação Digital, especialmente no que se refere à centralidade do uso de sistemas corporativos, à padronização de registros e à incorporação de metas vinculadas a entregas mensuráveis. A presença de referências recorrentes a sistemas integrados de gestão (SIGs) sugere uma orientação institucional voltada à redução de fragmentações administrativas e à ampliação da capacidade de coordenação interna, em consonância com o que a literatura aponta como requisito para ecossistemas digitais no setor público (Llaik & Medeiros, 2020).

Na UFRPE, os documentos institucionais analisados evidenciam uma ênfase normativa na flexibilização das modalidades de trabalho, na padronização de sistemas e na exigência de habilidades digitais por parte dos servidores. O PGD aparece formalmente estruturado como um mecanismo de organização do trabalho que busca acomodar diferentes realidades funcionais, o que, no plano discursivo e normativo, aproxima-se do princípio da inclusão digital previsto na EFGD. No entanto, tais registros devem ser interpretados como intencionalidades institucionais formalizadas, não como evidência direta de equidade substantiva ou de homogeneidade de capacidades digitais entre unidades e servidores.

No caso da UNIVASF, a análise documental revela uma articulação institucional fortemente orientada à integração entre Transformação Digital, gestão por resultados e



inovação organizacional, com destaque para o uso intensivo de ferramentas digitais e para a ampliação das modalidades de trabalho remoto e híbrido. Esse enquadramento normativo adquire relevância particular em função da dispersão territorial da universidade, sendo frequentemente associado, nos documentos, à promoção da inclusão digital e à ampliação do acesso ao serviço público.

Os registros institucionais enfatizam o uso de dados como suporte à gestão orientada a resultados e à tomada de decisão, alinhando-se, no plano formal, às recomendações da OCDE (2020) sobre governança baseada em evidências. Também se observa a valorização da aprendizagem organizacional e do desenvolvimento de competências digitais como diretrizes estratégicas. Contudo, tais elementos devem ser compreendidos como marcos declaratórios de uma estratégia institucional, cuja efetividade prática depende de fatores como infraestrutura tecnológica, suporte técnico, engajamento das chefias e condições reais de trabalho.

De forma geral, a análise documental indica que as três universidades investigadas apresentam graus distintos de institucionalização formal da articulação entre Transformação Digital e PGD. Mais do que evidenciar níveis absolutos de maturidade digital ou gerencial, os resultados permitem identificar padrões de convergência normativa, áreas de maior ou menor densidade institucional e potenciais zonas de tensão entre o desenho das políticas e sua operacionalização. Esses achados reforçam a pertinência de abordagens analíticas que considerem a implementação como um processo incremental, contingente e dependente de capacidades estatais, conforme amplamente discutido na literatura de políticas públicas.

Quadro 3 – Síntese Comparativa das Três Universidades Federais de Pernambuco

Dimensão de análise	UFPE	UFRPE	UNIVASF
Integração de sistemas (interoperabilidade)	Uso padronizado de Sistemas Integrados de Gestão (SIG) para registro e acompanhamento das atividades do PGD.	Adoção obrigatória de plataformas institucionais unificadas para execução e monitoramento do PGD.	Integração formal entre sistemas do PGD e instrumentos de planejamento institucional.
Uso de dados e evidências	Metas e entregas categorizadas, com	Previsão documental de monitoramento contínuo	Uso explícito dos dados do PGD como



	indicadores utilizados para acompanhamento gerencial.	das entregas do PGD.	insumo para decisões estratégicas.
Habilidades digitais e capacitação	Competências digitais pressupostas como requisito para execução do PGD.	Ênfase documental no fortalecimento das habilidades digitais dos servidores.	Capacitação digital associada à inovação e à gestão do desempenho.
Inclusão e acessibilidade digital	Usabilidade dos sistemas indicada como diretriz organizacional.	Adaptação formal das metas do PGD às diferentes realidades funcionais.	Associação entre uso de ferramentas digitais e inclusão territorial.
Participação digital e governança colaborativa	Pactuação e registro contínuo das entregas em ambiente digital.	Diálogo institucional mediado por plataformas digitais no acompanhamento do PGD.	Pactuação, monitoramento e revisão das metas integralmente digitalizadas.
Personalização de serviços digitais	Ajustes funcionais dos instrumentos do PGD às metas e produtos.	Adequação das metas às especificidades funcionais dos setores.	Personalização das metas e serviços segundo perfis, funções e territórios.

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

O Quadro 3 indica que, embora as três universidades federais analisadas apresentem adesão consistente à agenda de Transformação Digital e ao Programa de Gestão de Desempenho, observam-se diferenças relevantes na forma como os instrumentos tecnológicos e gerenciais são articulados no plano organizacional. A interoperabilidade dos sistemas emerge como eixo comum e condição estruturante para a operacionalização do PGD, ainda que com distintas funções institucionais.

Enquanto na UFPE e na UFRPE essa integração se expressa sobretudo pela padronização e pela ampla utilização dos Sistemas Integrados de Gestão, na UNIVASF a interoperabilidade assume caráter mais estratégico, ao se articular diretamente aos instrumentos de planejamento institucional. Essa distinção sugere que a Transformação Digital pode operar tanto como suporte operacional à gestão por resultados quanto como indutora de reconfigurações organizacionais mais amplas, conforme apontado pela literatura sobre governança digital.



As dimensões relativas ao uso de dados, às habilidades digitais e à participação digital apresentam maior variação entre as instituições, refletindo diferentes graus de institucionalização da gestão orientada por evidências. A UNIVASF se destaca por tratar os dados como eixo estruturante da gestão, articulando inovação, aprendizagem organizacional e personalização dos serviços digitais. Já a UFPE e a UFRPE, embora apresentem práticas formais de monitoramento e pactuação de metas, concentram a participação e a personalização digital em escopos mais restritos, predominantemente associados às exigências operacionais do PGD.

Em conjunto, os achados evidenciam que, mesmo sob um mesmo arcabouço normativo federal, a articulação entre Transformação Digital e PGD assume configurações distintas no plano documental-organizacional, não em função da adesão formal às políticas, mas dos modos de sua institucionalização. Ressalta-se, contudo, que a análise se limita ao desenho normativo e organizacional, não permitindo inferências diretas sobre sua efetiva incorporação às práticas cotidianas de trabalho, aspecto retomado nas considerações finais.

5. Conclusões

A análise desenvolvida neste estudo buscou examinar a articulação entre a Transformação Digital (TD) e o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) no contexto da modernização administrativa das universidades federais situadas em Pernambuco (UFPE, UFRPE e UNIVASF), considerando o período de 2021 a 2025. A pergunta de pesquisa que orientou a investigação buscou compreender de que modo esses dois programas se configuram como políticas públicas indissociáveis de uma mesma agenda de modernização administrativa no contexto dessas instituições.

Do ponto de vista metodológico, o estudo adotou uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítica, baseada em análise documental de normativos federais, painéis públicos de monitoramento e instrumentos formais do PGD elaborados pelas universidades investigadas. O recurso à análise de conteúdo categorial permitiu examinar a formalização documental da articulação entre TD e PGD, à luz dos princípios da Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD 2024-2027) e da literatura de implementação de políticas



públicas, reconhecendo, desde o início, que os resultados refletem o plano normativo-institucional e não, necessariamente, a totalidade das práticas cotidianas.

Os resultados indicam que, no período analisado, a Transformação Digital e o PGD apresentam evidências de articulação como componentes complementares de um mesmo arranjo de governança orientado a resultados, ainda que de forma heterogênea entre as instituições. A análise dos documentos evidencia que o PGD opera como uma política pública de governança gerencial associada à disponibilidade de capacidades digitais (interoperabilidade de sistemas, uso de dados, plataformas integradas e habilidades digitais dos servidores), ao passo que a Transformação Digital encontra no PGD um vetor concreto de institucionalização no cotidiano organizacional. Essa interdependência se manifesta, sobretudo, na pactuação de metas mediada por sistemas digitais, no monitoramento das entregas, na produção de dados gerenciais e na reorganização das rotinas de trabalho.

Ao mesmo tempo, os achados revelam limites importantes dessa articulação. A análise documental aponta fragilidades na transparência ativa dos resultados do PGD para a sociedade, à integração ainda incipiente com instrumentos de planejamento e orçamento e às assimetrias de capacidades digitais entre unidades e servidores. Esses elementos sugerem que a convergência entre TD e PGD, embora formalmente estruturada, ainda não se encontra plenamente institucionalizada e sujeita a tensões típicas da implementação de políticas públicas complexas, conforme destacado pela literatura nacional.

À luz da pergunta de pesquisa, pode-se afirmar que a Transformação Digital e o PGD se articulam, no caso da UFPE, da UFRPE e da UNIVASF, como políticas públicas indissociáveis no plano normativo e organizacional, compondo um arranjo híbrido de modernização administrativa no período de 2021 a 2025. Entretanto, essa indissociabilidade se expressa predominantemente no nível formal e documental, não sendo possível, a partir deste desenho metodológico, afirmar sua plena concretização nas práticas cotidianas de trabalho.

Esse resultado delimita, de forma explícita, as contribuições e limitações do estudo. A principal contribuição reside em evidenciar, com base empírica documental, como políticas



de natureza tecnológica e gerencial se combinam no interior das universidades federais, reforçando a noção de que a modernização administrativa no setor público não ocorre por instrumentos isolados, mas por composições institucionais interdependentes. A principal limitação decorre do próprio método: ao mapear documentos oficiais, o estudo analisa a política tal como desenhada e formalizada, e não necessariamente tal como vivenciada pelos servidores.

Dessa limitação emerge uma agenda de pesquisa futura. Estudos qualitativos baseados em entrevistas com gestores, técnicos administrativos e docentes, bem como observação dos processos de trabalho, poderiam confrontar a maturidade formal identificada neste artigo com a prática organizacional, aprofundando a compreensão sobre barreiras, adaptações informais e efeitos não intencionais da articulação entre TD e PGD. Pesquisas comparativas com universidades de outros estados ou com órgãos da administração direta também poderiam ampliar a validade externa dos achados.

Em síntese, ao buscar as respostas para a pergunta de pesquisa, o artigo demonstra que a articulação entre Transformação Digital e Programa de Gestão de Desempenho constitui um eixo central, mas ainda em construção, da modernização administrativa universitária no Brasil. Trata-se de uma transformação que não é apenas tecnológica ou gerencial, mas institucional e política, cuja consolidação dependerá da capacidade do Estado de converter avanços normativos em práticas efetivas, transparentes e orientadas à produção de valor público.

6. Referências

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17–26, 2004.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.

BICHR, Renata. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.

BRASIL. Decreto nº 11.072, de 17 maio de 2022. Dispõe sobre o Programa de Gestão e



Desempenho – PGD da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 maio de 2022.

BRASIL. Decreto nº 12.198, de 24 set. 2024. Dispõe sobre a Estratégia Federal de Governo Digital da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2024.

BRASIL. *Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD) 2024–2027*. Brasília, DF: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão de Pessoas. *Revista Gestão de Pessoas em Evidência*. Brasília, DF: MGI, ano 2, v. 2, out. 2025.

BRASIL. Monitoramento da Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD). Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/EFGD/monitoramento-efgd-1>. Acesso em: 8 dez. 2025.

BRASIL. *Planos de Transformação Digital (PTD)*. Brasília, DF: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, [s.d.].

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, p. 49–95, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 49, n. 1, p. 5–42, jan./mar. 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1462>. Acesso em: 26 out. 2025.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política pública como campo multidisciplinar. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 21–43, 2005.

LIPSKY, Michael. *Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019.

LLAIK, Leila G.; MEDEIROS, Janann Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasília, DF: Ipea, 2020.

LOTTA, Gabriela Spanghero et al. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 69, n. 4, p. 779–810, 2018.



MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

MERGEL, Ines; EDELMANN, Noella; HAUG, Nathalie. Defining digital transformation: results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, v. 36, n. 4, 2019.

MITKIEWICZ, Fernando André Coelho. *Transformação digital: análise da implantação da plataforma Gov.br e da evolução da maturidade da política de governo digital no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2024.

OECD. *Digital Government Index 2020: Shaping Digital Transformation in the Public Sector*. Paris: OECD Publishing, 2020.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, 2014.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20–45, 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE). Programa de Gestão. Disponível em: <https://www.ufpe.br/progepe/programa-gestao>. Acesso em: 8 dez. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO (UNIVASF). Programa de Gestão. Disponível em: <https://portais.univasf.edu.br/programadegestao>. Acesso em: 8 dez. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO (UFRPE). Programa de Gestão. Disponível em: <https://www.progepe.ufrpe.br/programa-de-gestao>. Acesso em: 8 dez. 2025.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2016.