



EBAP

Encontro Brasileiro de Administração Pública
XIII EBAP, Junho de 2026, Brasília-DF, Brasil

ARTIGO

Sentidos, discursos e lógicas institucionais em novas formas de trabalho na Administração Pública: reflexões à luz do Institucionalismo Organizacional **Meanings, discourses and institutional logics in new forms of work in Public Administration: reflections in the light of Organizational Institutionalism**

Significados, discursos y lógicas institucionales en las nuevas formas de trabajo en la Administración Pública: reflexiones a la luz del Institucionalismo Organizacional

Grupo temático GT05 – Gestão de Pessoas e Comportamento Organizacional no Serviço Público

Patrícia dos Santos Caldas Silva – Universidade Federal da Paraíba

Samir Adamoglu de Oliveira - Universidade Federal da Paraíba

RESUMO

A expansão do trabalho flexível mediado por tecnologias digitais tem reconfigurado as formas de organização do trabalho e os vínculos entre indivíduos e instituições, suscitando novos desafios para a governança pública. No contexto da Administração Pública Federal brasileira, o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) institucionaliza o trabalho flexível ao substituir mecanismos tradicionais de controle por modelos orientados a resultados e entregas mensuráveis. Este estudo analisa como os discursos normativos e as lógicas institucionais que estruturam a governança do trabalho flexível influenciam a construção de sentidos do trabalho no serviço público. Adota-se uma abordagem qualitativa de natureza exploratória, combinando revisão de literatura com análise documental de marcos regulatórios do PGD. A análise é orientada pela perspectiva do institucionalismo organizacional, particularmente pelo enfoque das lógicas institucionais e da análise discursiva aplicada a documentos organizacionais. Os resultados evidenciam a coexistência e tensão entre múltiplas lógicas institucionais que estruturam o modelo de trabalho flexível no setor público. Observa-se que os discursos institucionais de autonomia, flexibilidade e bem-estar coexistem com mecanismos intensificados de monitoramento e avaliação de desempenho, configurando um arranjo institucional propenso ao fenômeno de desacoplamento entre discurso e prática. Conclui-se que a governança do trabalho flexível opera como uma infraestrutura institucional que molda não apenas práticas organizacionais, mas também os significados simbólicos e identitários atribuídos ao trabalho pelos servidores. O estudo contribui para o campo da administração pública ao ampliar a compreensão das novas formas de trabalho para além de suas dimensões instrumentais, incorporando as implicações discursivas, institucionais e identitárias da gestão contemporânea de pessoas no setor público.

Palavras-chave: trabalho flexível; teletrabalho; lógicas institucionais; governança pública; sentido do trabalho.

ABSTRACT

The expansion of flexible work arrangements mediated by digital technologies has reshaped organizational practices and the relationships between individuals and institutions, raising new challenges for public governance. In the Brazilian Federal Public Administration, the Management and Performance Program (Programa de Gestão e Desempenho – PGD) institutionalizes flexible work by replacing traditional control mechanisms with result-oriented models based on measurable outputs and deliverables. This study analyzes how normative discourses and institutional logics that structure the governance of flexible work influence the construction of work meaning in the public service. A qualitative and exploratory approach is adopted, combining a literature review with documentary analysis of regulatory frameworks governing the PGD. The analysis is grounded in the organizational institutionalism perspective, particularly the institutional logics framework and discourse analysis applied to organizational documents. The findings reveal the coexistence and tension between multiple institutional logics that shape the flexible work model in the public sector. Institutional discourses emphasizing autonomy, flexibility, and well-being coexist with intensified mechanisms of monitoring and performance evaluation, configuring an institutional arrangement prone to decoupling between discourse and



practice. The study concludes that the governance of flexible work operates as an institutional infrastructure that shapes not only organizational practices but also the symbolic and identity-related meanings attributed to work by public servants. The article contributes to the field of public administration by expanding the understanding of new forms of work beyond their instrumental dimensions, incorporating the discursive, institutional, and identity-related implications of contemporary people governance in the public sector.

Keywords: flexible work; telework; institutional logics; public governance; meaning of work.

RESUMEN

La expansión del trabajo flexible mediado por tecnologías digitales ha reconfigurado las formas de organización del trabajo y las relaciones entre individuos e instituciones, planteando nuevos desafíos para la gobernanza pública. En la Administración Pública Federal brasileña, el Programa de Gestión y Desempeño (PGD) institucionaliza el trabajo flexible al sustituir los mecanismos tradicionales de control por modelos orientados a resultados y entregables mensurables. Este estudio analiza cómo los discursos normativos y las lógicas institucionales que estructuran la gobernanza del trabajo flexible influyen en la construcción del sentido del trabajo en el servicio público. Se adopta un enfoque cualitativo de naturaleza exploratoria, que combina una revisión de la literatura con el análisis documental de los marcos regulatorios que estructuran el PGD. El análisis se fundamenta en la perspectiva del institucionalismo organizacional, particularmente en el enfoque de las lógicas institucionales y en el análisis del discurso aplicado a documentos organizacionales. Los resultados evidencian la coexistencia y tensión entre múltiples lógicas institucionales que estructuran el modelo de trabajo flexible en el sector público. Se observa que los discursos institucionales de autonomía, flexibilidad y bienestar coexisten con mecanismos intensificados de monitoreo y evaluación del desempeño, configurando un arreglo institucional propenso al fenómeno de desacoplamiento entre discurso y práctica. Se concluye que la gobernanza del trabajo flexible opera como una infraestructura institucional que moldea no solo las prácticas organizacionales, sino también los significados simbólicos e identitarios atribuidos al trabajo por los servidores públicos. El estudio contribuye al campo de la administración pública al ampliar la comprensión de las nuevas formas de trabajo más allá de sus dimensiones instrumentales, incorporando las implicaciones discursivas, institucionales e identitarias de la gobernanza contemporánea de las personas en el sector público.

Palabras clave: trabajo flexible; teletrabajo; lógicas institucionales; gobernanza pública; sentido del trabajo.

1. Introdução

A busca por um elo entre o individual e o coletivo, o público e o privado, indivíduos e organizações tem sido uma questão recorrente nas ciências humanas e sociais, especialmente como os sujeitos constroem sentidos de identidade, pertencimento e participação social (Sousa, 2010). No contexto contemporâneo, essas dinâmicas tornaram-se consideravelmente mais complexas, incidindo diretamente sobre a forma como as pessoas se vinculam a grupos e instituições (Kunsch, 2014; Pinho, Bastos & Rowe, 2015). A temática de identidade e sentidos do trabalho ressurge como um ponto convergente crítico diante da dualidade e fragilização de vínculos sociais provocadas pelas transformações tecnológicas e, mais recentemente, pela adaptação imposta pela pandemia da Covid-19 (Urrila et al., 2025).

Nesse contexto, desafios foram postos às organizações, sendo direcionadas a repensarem seus modelos de governança e de gestão de pessoas (Kunsch, 2014). Com o advento da institucionalização do trabalho flexível, mediada por tecnologias de informação, novas formas de organização e interatividade no âmbito do trabalho vem se consolidando. Na Administração Pública Federal, em particular, marcos normativos e de gestão, como o Programa de Gestão e Desempenho (PGD), vem possibilitando a adoção ampla do trabalho flexível junto aos seus entes e órgãos (Oliveira & Fonseca, 2025).

Esse cenário tem exigido dos servidores, não apenas um rearranjo de suas atividades diárias, como também a descobrirem como interagir com o outro de uma forma que faça sentido e que a experiência com a nova forma de trabalho seja significativa (Belle, Burley & Long, 2015; Boonen, 2003; Urrila et al., 2025). Diversos foram os benefícios constatados com a implementação do trabalho remoto, desde a supressão de barreiras físicas, aumento da flexibilidade, à aquisição de novas competências digitais (Boonen, 2003; Urrila et



al., 2025).

Paralelamente, permanecem lacunas importantes quanto à compreensão de seus efeitos sobre fortalecimento da identidade e do senso de pertencimento dos teletrabalhadores (Vartiainen & Vanharanta, 2024). No setor público, historicamente marcado por estruturas burocráticas e lógicas de controle e eficiência (Costa, 2013; Matias-Pereira, 2023), ainda são pouco exploradas as formas pelas quais servidores constroem sentidos e significados simbólicos em contextos de teletrabalho (Blau, Goldberg & Kyser, 2023; Vartiainen & Vanharanta, 2024; Urrila et al., 2025) e quais discursos e lógicas do PGD operam e impactam tais sentidos.

Assim, este estudo se orienta pela seguinte questão de pesquisa: como os discursos e as lógicas institucionais da gestão do trabalho flexível na administração pública federal impactam o sentido de trabalho dos servidores? Para tanto, objetiva-se identificar os discursos e as lógicas que orientam o teletrabalho na administração pública federal, especificamente, no âmbito do modelo de gestão PGD, e refletir como as interações entre estes podem impactar os sentidos de trabalho dos servidores no atual formato flexível.

Por meio da revisão de literatura e da análise discursiva dos normativos do modelo de gestão, o estudo lança luz na compreensão como os mecanismos formais de gestão do teletrabalho interagem com a subjetividade do servidor sob a lente do institucionalismo organizacional. A relevância da pesquisa para a área de gestão de pessoas na administração pública reside no deslocamento da ênfase instrumental e mensurativa vinculada ao trabalho flexível para uma perspectiva que inclui as dimensões relacionais, simbólicas e identitárias que sustentam o serviço público.

2. Fundamentação Teórica

2.1 Sentidos e significados no ambiente de trabalho flexível

As investigações sobre o ambiente de trabalho flexível ampliaram-se a partir do Covid-19, sendo fortemente associadas ao bem-estar emocional, mas com pouco efeito ao sentido e identificação com o novo formato de trabalho (Crawford, 2022; Thissen et al., 2023). A expansão da implementação de trabalhos flexíveis alterou a relação entre exigências profissionais e recursos pessoais, além de impactar, não apenas como os indivíduos desenvolvem novas formas de aprendizagem, como também a conexão com o outro e ressignificação do sentido do trabalho e vínculo à organização (Filstad, Traavik & Gorli, 2019).

Estudos recentes indicam que o trabalho mediado por tecnologias digitais pode fragilizar vínculos institucionais e afetar a motivação e o engajamento dos teletrabalhadores (Crawford, 2022; Dalessandro & Lovell, 2024; Vartiainen & Vanharanta, 2024). Ademais, o ambiente flexível fragmenta o "espaço físico" e transfere o peso da interação para os "espaços virtuais, sociais e mentais" (Vartiainen & Vanharanta, 2024). Assim sendo, compreender como os sentidos do trabalho vem sendo moldados em regimes de teletrabalho surge com perspectivas tanto para o aumento de bem-estar e fortalecimento de vínculo quanto para o ganho de efetividade e desempenho (Araújo et al., 2025; Korkeakunnas et al., 2023).

Sabe-se que os arranjos de trabalho flexíveis, permitem um trabalho assíncrono eficaz, contudo esse novo ambiente impacta significativamente o sistema social e identitário do funcionário (Urrila et al., 2025). Ademais, os elementos estruturais oferecem benefícios e oportunidades para um desempenho fluente dos teletrabalhadores, mas podem também criar desafios e obstáculos para o bem-estar e identificação com o trabalho realizado na organização (Vartiainen & Vanharanta, 2024).

Vartiainen e Vanharanta (2024) trazem os elementos que compõem a natureza do trabalho híbrido e que impactam o contexto social dos teletrabalhadores: o espaço físico, o espaço virtual, o espaço social, o espaço temporal e o espaço mental. O espaço mental é influenciado pelos demais e é nesse espaço que "um indivíduo percebe e experimenta seu "espaço de vida" como uma oportunidade comportamental e age de acordo com isso" (Vartiainen & Vanharanta, 2024, p. 3, tradução nossa).

O trabalho flexível na administração pública federal não é algo recente, tendo sido amplamente difundido e autorizado entre os órgãos e entidades em virtude do período de calamidade pública da Covid-19 (Brasil, 2025). Entende-se como trabalho flexível na administração pública, aquele que permite a substituição dos controles de assiduidade e de pontualidade dos servidores por controle de entregas e resultados, bem como possibilita a realização da jornada de trabalho em locais fora das dependências físicas da instituição, a critério do servidor (Brasil, 2025).

Filstad, Traavik e Gorli (2019) ressaltam que a construção de sentidos e significados sobre o trabalho se materializa tanto em ambientes físicos quanto virtuais. Para tanto, os autores ressaltam a importância das

experiências sociais de qualidade que gerem significado e reforcem o vínculo, bem como de uma estrutura organizacional que seja coerente, seja pelos discursos e lógicas institucionais refletidas nas práticas e no gerenciamento do trabalho flexível.

2.2 Modelos de governança e de gestão na administração pública

Modelos de governança e de gestão, em particular de novas formas de trabalho, são temas que vem encontrando cada vez mais espaço nas discussões acadêmicas e gerenciais, em especial no campo da Administração Pública (Ansell & Torfing, 2022; Matias-Pereira, 2023). A ênfase sobre estruturas, processos e gerenciamento de pessoas na administração pública se iniciou na segunda metade do século XX, a partir da institucionalização do paradigma da eficiência, o qual está pautado na lógica do custo-benefício da organização privada (Matias-Pereira, 2023; Secchi et al., 2021).

De acordo com Maia e Correia (2022), o conceito de 'governança' quando abordado, em geral, se refere ao conjunto de estruturas e práticas organizacionais que provém direção, monitoramento, supervisão/control e avaliação das atividades de gestão. Matias-Pereira (2023) aponta uma distinção importante entre os níveis em que se compreende e opera a governança: institucional, organizacional e técnico. No nível institucional, a governança volta-se para a formação, adoção e implementação da política pública; já no nível organizacional ou de gestão, abrange questões da hierarquia entre departamentos, agências independentes e entidades do terceiro setor. E no nível técnico, foca-se na atuação organizacional, ou seja, questões ligadas ao profissionalismo, competência técnica, motivação, transparência, desempenho, meritocracia, eficiência, liderança.

Na prática, a governança se materializa em um sistema de gestão composto por estruturas administrativas (instâncias), processos de trabalho, instrumentos gerenciais (sistemas, ferramentas, normativas, etc), fluxo de informações, bem como pelo comportamento e interrelações das pessoas envolvidas, direta ou indiretamente (Maia & Correia, 2022). Vale destacar que gerenciar organizações públicas é bem diferente de gerenciar organizações privadas, seja quanto às suas opções, aos problemas de compatibilização dos objetivos e aos problemas de restrições e proibições (Kliksberg, 1993).

Nesse contexto, o gestor público precisa operar dentro de metas e recursos fixados por leis, de estruturas organizacionais rígidas e com quadro de pessoal regidos por sistemas jurídicos, além da constante pressão da política. Em contraponto, as organizações públicas constituem-se como espaço de realização de trabalho, fonte de emprego, renda e de serviços significativos para sociedade. Assim, observa-se que o bem-estar cotidiano e o futuro dependem, em grande medida, da forma como essas organizações são administradas e alcançam o equilíbrio entre os objetivos organizacionais e as necessidades dos servidores (Kliksberg, 1993).

Diante de múltiplos entendimentos e níveis operacionais sobre governança, autores como Cavalcante e Pires (2018), Matias-Pereira (2023) e Rhodes (1996) enfatizam a necessidade de investigação sobre a governança em uma perspectiva analítica, processual, pela qual operam atores, interesses, lógicas, estruturas, mecanismos e instrumentos, lançando luz sobre as dinâmicas relacionais, e ir além de formatos prescritivos formais e aspectos meramente técnicos. Dessa forma, é diferencial alcançar maior compreensão tanto sobre o desempenho e os resultados organizacionais, quanto sobre os elementos simbólicos e institucionais que também integram a engrenagem dos modelos de governança pública, como é proposto neste trabalho.

2.3 Lógicas institucionais e a novas formas de trabalho no setor público

A Teoria Institucional fornece as bases para compreender como as ações sociais no trabalho não são meramente utilitárias, mas mediadas por estruturas regulativas, normativas e cultural-cognitivas (Scott, 2014). Tais pilares institucionais orientam o "como as coisas devem ser feitas" e criam as molduras pelas quais a realidade é interpretada, conferindo legitimidade às práticas organizacionais. É nesse contexto que operam as lógicas institucionais, definidas como padrões socialmente construídos de símbolos, crenças e regras que dão significado à vida social (Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012).

Na Administração Pública, os modelos de gestão evoluíram incorporando múltiplas lógicas institucionais. O movimento da Nova Gestão Pública (NPM - *New Public Management*), surgido nos anos 1980, introduziu uma forte lógica de mercado e eficiência, priorizando a descentralização, o alcance de metas mensuráveis e ferramentas de *accountability*. No mais, a necessidade de lidar com pluralidades e redes complexas fez emergir a Nova Governança Pública (NPG - *New Public Governance*), que incorpora a lógica de redes e colaboração e a lógica do valor público, enfatizando a confiança, a participação cidadã e o resgate do



ethos público (Osborne, 2010; Rhodes, 1996). Além disso, opera fortemente a lógica profissional, ancorada na busca dos servidores por autonomia e valorização.

No ambiente dinâmico e complexo da NPG, há combinação entre sistemas administrativos formais com mecanismos mais flexíveis de mercado, podendo ser observado múltiplas lógicas que competem e coexistem. Segundo Bevir (2011), a coordenação dessas lógicas, mecanismos e estruturas institucionais irá depender mais da confiança e de valores compartilhados, do que comando e controle. Assim, a consolidação do trabalho flexível e sua governança requer a construção de uma infraestrutura institucional que sustente a coerência entre o discurso e a prática interna, garantindo que o servidor, mesmo à distância, perceba que o modelo de gestão do trabalho promove identidade e significado social.

2.4 Discursos de flexibilidade em novas formas de trabalho do servidor público

Diante das perspectivas do trabalho flexível, observa-se que a organização pública, à medida que vai abrindo mão de mecanismos de controle burocráticos, permite ampliar espaços de autonomia (Costa, 2013). Paradoxalmente, nada garante que o indivíduo vá exercer sua autonomia em prol dos interesses da organização e, por conseguinte, com a crescente flexibilização, novos modelos e tecnologias de controle são adotados (Costa, 2013). Assim, ainda segundo o autor, o espaço de arbítrio criado pela flexibilização das novas práticas de trabalho acaba sendo constantemente monitorado e controlado à distância.

Na concepção de novas formas de trabalho atrelada às ideias e discursos de flexibilidade, Fournier (1999) aponta a existência de uma lógica disciplinar que atua potencialmente como um mecanismo de controle à distância, servindo para moldar identidades e condutas de trabalho como "adequadas". Ademais, Du Gay, Salaman e Rees (2005) apontam a existência de um contrato tácito na gestão das organizações, em particular, as públicas, com uma troca tradicional: a governança garante segurança e estabilidade por obediência e lealdade dos funcionários. E, na busca por mudança e inovação, a relação de troca passa a ser baseada no valor individual entregue, avaliado por meio de indicadores de desempenho, mas sem a dispensa do monitoramento constante (Costa, 2013).

De acordo com autores como Du Gay, Salaman e Rees (2005) e Mulderig (2011), a governança da organização contemporânea apoia-se sobre o discurso gerencial. Esse discurso, segundo Costa (2013), é articulado em modelos de gestão que balizam conceitos como iniciativa, flexibilidade e responsabilidade por si e seus atos. Assim, os discursos normativos institucionalizados de trabalho flexível, que envolvem autonomia, competência e profissionalismo, possibilitam reforçar atitudes de produtividade orientadas por lógicas de mercado e eficiência, em prol do alcance da conduta profissional adequada (Fournier, 1999).

Em contraponto, a imposição de regras não garante que os atores sigam a forma apropriada estabelecida pela organização (Fournier, 1999; Costa, 2013). A eficácia do modelo flexível depende, assim, dos indivíduos internalizarem essas normas institucionais em seu autoconceito, criando sentido e identificação para agirem em nome da organização (Dávila & Garcia, 2012). Em torno das experiências em novas formas de trabalho, os discursos que envolvem o trabalho flexível mobilizam a subjetividade do indivíduo e, ao introjetar seus aspectos, a percepção de ser um teletrabalhador é moldada (Costa, 2013).

3. Procedimentos Metodológicos

Este estudo adota uma abordagem qualitativa de natureza exploratória e de abordagem analítica, adequada para investigar fenômenos organizacionais que envolvem dimensões institucionais e simbólicas da gestão do trabalho flexível. A estratégia metodológica combinou levantamento e análise da literatura com a análise documental com enfoque linguístico dos normativos que estruturam o trabalho flexível na Administração Pública Federal. Parte-se da compreensão de que normas e regulamentos são artefatos institucionais que expressam racionalidades organizacionais e orientam práticas e significados compartilhados nas organizações (Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012).

O levantamento referencial foi conduzido por meio de revisão da literatura (Snyder, 2019), com consultas às bases Web of Science, Scopus e Scielo. Foram utilizadas combinações de palavras-chave em português e inglês relacionadas às categorias analíticas da pesquisa: "*belonging*", "*institutional logics*", "*telework*", vínculo organizacional, trabalho flexível, setor público, bem como foram selecionados artigos que discutem sobre o trabalho flexível pós-pandemia, período entre 2022 a 2025.

O *corpus* documental da pesquisa foi composto pelos marcos legais e infralegais que regulamentam o



teletrabalho na administração pública federal, especificamente a governança do Programa de Gestão e Desempenho (PGD). Foram analisados os elementos discursivos presentes no Decreto nº 11.072/2022 (instituidor do PGD), na Portaria SEGES/MGI Nº 7.383/2023 (Modelo de Governança e Gestão Pública), e nas Instruções Normativas correlatas (IN nº 24/2023, 52/2023 e 21/2024).

A análise documental seguiu as orientações metodológicas de Bowen (2009), considerando os documentos institucionais como fontes relevantes para compreender regras formais, valores e racionalidades que estruturam práticas organizacionais. A análise foi orientada pela perspectiva do institucionalismo organizacional, guiada por três dimensões: a) lógicas institucionais em disputa; b) desacoplamento institucional. Além das contribuições da análise do discurso aplicada a documentos organizacionais (Phillips & Hardy, 2002). A interpretação focou nos efeitos discursivos que essas diretrizes produzem no sentido do trabalho do servidor público no modelo flexível.

4. Análise e Discussão

4.1 O Programa de Gestão e Desempenho (PGD): lógicas institucionais em disputa

A análise das diretrizes que fundamentam o PGD na Administração Pública Federal Brasileira (Decreto nº 11.072/2022, atualizado pelas IN nº 24/2023, 52/2023 e 21/2024) apresenta a modalidade teletrabalho como um dos elementos centrais de modernização gerencial do Estado (Brasil, 2025). O PGD permite a substituição do controle temporal físico (o ponto) pelo controle focado na entrega de resultados mensuráveis, registrados exclusivamente em plataformas digitais.

Com base nos achados linguísticos, os normativos ancoram-se discursivamente na lógica de mercado e eficiência, oriunda da Nova Gestão Pública (NPM), ao exigirem pactuações prévias, avaliações de metas e produtividade individual (Brasil, 2025; Souza, 2023). Corroborando com a lógica de eficiência, termos como ‘resultados’ (07 achados), ‘controle’ (11 achados), ‘desempenho’ (18 achados) sobressaem nos conteúdos normativos. Em paralelo, os documentos recorrem a lógica de colaboração e valor público, própria da Nova Governança Pública (NPG), ao direcionar que o PGD favorece a construção colaborativa de soluções, o alinhamento estratégico e contribuição individual para o alcance das metas institucionais (Brasil, 2025).

Outros termos também se sobressaem nos discursos normativos do PGD, tais como ‘competência’ (10 achados), ‘entrega’ (45 achados), ‘qualidade’ (04 achados), e ‘responsabilidade’ (19 achados). Tais termos corroboram tanto para a lógica da eficiência e valor público, quanto para a lógica burocrática, demonstrando uma coexistência sem que uma sobressaia sobre a outra. Vale destacar que a variedade de combinações dos termos linguísticos dá encadeamento para a concepção das lógicas que moldam o trabalho flexível, devendo ser considerado ainda o contexto institucional e as percepções dos atores inseridos (Cervi & Christopoulos, 2024).

De acordo com Cervi e Christopoulos (2024), os atores criam referências comuns entre os diferentes valores para gerenciar as lógicas em paralelo, contudo quando há valores divergentes pode gerar tensionamentos e conflitos. No contexto do teletrabalho parametrizado pelo PGD, a organização do tempo e do espaço passa a ser responsabilidade do indivíduo, momento que a administração pública deixa de avaliar competências a partir das ‘entregas’ do ambiente físico e passa ao escrutínio analítico sobre os resultados assíncronos e metrificados pela tecnologia digital.

Nessa direção, o choque institucional pode ocorrer entre as lógicas eficiência-burocrática e a profissional, pela qual os servidores buscam a promessa de autonomia, qualidade de vida e reconhecimento. A governança do trabalho flexível opera, portanto, em um terreno de lógicas em disputa, em que por um lado tem-se a promessa por autonomia e flexibilidade e por outro há gerência através das matrizes de controle, desempenho e resultados quantitativos em prol de eficiência e transparência do modelo.

4.3 O Fenômeno do desacoplamento (*decoupling*) na governança do trabalho flexível

A aplicação da lente institucional à governança pública revela que a adoção de novos modelos de gestão, como o Programa de Gestão e Desempenho, são guiados pelas lógicas presentes na NPM e na NPG, fornecendo aos atores sociais os quadros de referência que moldam a maneira como os mesmos constroem suas identidades, dão sentido e interagem com o mundo ao seu redor (Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012). Meyer e Rowan (1977) esclarecem que as estruturas formais funcionam como "mitos racionalizados" e, ao incorporar práticas de gerenciamento modernas (teletrabalho), as organizações públicas demonstram que estão agindo de maneira "adequada" e "racional", independentemente da eficácia imediata dessas práticas na entrega de serviços.



Nessa perspectiva, a adoção de novas formas de trabalho não visa apenas a eficiência econômica, mas sinaliza conformidade a padrões de conduta socialmente aceitos, funcionando como um "selo de qualidade" que confere legitimidade perante *stakeholders*. Nesse sentido, a institucionalização de formas de trabalho flexível pode operar mais como uma cerimônia de modernização do que uma reestruturação efetiva das práticas cotidianas, acarretando em tensões entre o discurso oficial e a realidade operacional.

Essa busca por legitimidade cerimonial gera o risco, segundo Meyer e Rowan (1977) do fenômeno do *decoupling* ou desacoplamento, manifestado quando estruturas formais refletem mais os mitos de seus ambientes institucionais ao invés das demandas de suas atividades de trabalho. E assim, para sustentar a legitimidade social, as organizações dependem de uma "lógica de confiança e boa-fé", onde os participantes internos colaboram para manter a aparência de que as normas estão sendo seguidas, permitindo que a organização funcione independente de mudanças simbólicas significativas (Rossoni & Machado-da-Silva, 2020).

A governança do trabalho flexível, se desacoplar do modelo declarado de bem-estar e flexibilidade, transmitirá ao servidor a mensagem de reconhecimento e aceitação no trabalho a partir da dimensão metrificada de dados inseridos no sistema, reforçando a dominância da lógica de controle e produtividade. Isso pode ocorrer, quando os discursos normativos de autonomia, flexibilidade e bem-estar são ofuscados pelos mecanismos de controle e foco de resultados (Mulderig, 2011).

Mulderig (2011) destaca que a governança, ao utilizar um discurso de "flexibilidade" e "competência", por exemplo, pode ofuscar o peso de estruturas de coerção e controle por resultados no modelo e assim remodelar a identidade e o significado do trabalho. Ademais, o sujeito no contexto do trabalho flexível passa a performar uma subjetividade de autogerenciamento, momento em que o sentido do trabalho passa a depender da sua capacidade de congruência com normas rígidas, entregas contínuas de resultados e autonomia condicionada, ao tempo que seu autoconceito de teletrabalhador é moldado (Costa, 2013; Dávila & Garcia, 2012).

Vale apontar que os aspectos que caracterizam o teletrabalhador discursivamente são trazidos por Baffour e Betsey (2000), que inclui autodisciplina, responsabilidade, organização pessoal, capacidade de trabalhar sem supervisão direta e sozinho, além de um bom ambiente familiar. E, como destacado em Costa (2013, p. 466), "o discurso do teletrabalho é, basicamente, autodisciplinador". Assim, para que o modelo de trabalho flexível implementado na administração pública federal faça sentido, ao servidor é necessário não apenas desenvolver características diferenciadas, mas sobretudo encarar o teletrabalho como um projeto de vida, "porque envolverá não só o teletrabalhador, mas toda a sua família" (Costa, 2013, p. 467).

Considerações finais

A presente pesquisa discutiu a partir de dimensões discursivas e simbólicas inerentes à governança de novas formas de trabalho, evidenciando que a institucionalização do trabalho flexível na administração pública federal brasileira, por meio do PGD, transcende a adoção de meros arranjos tecnológicos ou normativos. Trata-se de uma complexa reconfiguração da infraestrutura institucional de governança pública, bem como dos sentidos e identidade dos servidores frente ao trabalho flexível no serviço público.

Conclui-se que discursos e lógicas institucionais apresentam-se como mecanismos importantes da infraestrutura institucional, representada pela governança, moldando o que é perceptível, experimentável e praticável dentro da organização. Nesse sentido, a governança do trabalho flexível afeta a construção de sentidos e de identidade ao criar um ambiente discursivo e com lógicas em disputa de profissões (autonomia e reconhecimento), burocracia (monitoramento e regras) e de mercado (resultados e eficiência) (Bevir, 2011; Scott, 2014). Além disso, verifica-se que as normas da governança do PGD reforçam um contrato tácito entre a promessa por autonomia e flexibilidade por entregas de resultados controláveis e mensuráveis, configurado em um modelo engessado e autodisciplinador (Fournier, 1999; Mulderig, 2011).

Na busca por uma coexistência de lógicas e discursos normativos coerentes com a prática, destacou-se a iminência do *decoupling*. Para conformidade, o modelo flexível requer deixar de cumprir como função cerimonial de legitimidade social restrita e ampliar-se para alcançar o autoconceito do servidor público, tanto na dimensão profissional quanto como projeto de vida. Para tanto, a integração de mecanismos na infraestrutura institucional do modelo que reduza os efeitos tensionados das lógicas, bem como o fortalecimento da coerência discursiva mostram-se como caminhos promissores para sustentar a identidade e o vínculo no serviço público. Por fim, este estudo contribui para a análise de novas formas de trabalho no serviço público, articulando sua discussão a densidade teórica do institucionalismo organizacional, assumindo que a governança do modelo de trabalho flexível é composta por aspectos simbólicos, cerimoniais e mítico-rationais, os quais requer maiores



aprofundamentos a partir das percepções e experiências dos servidores em contexto de trabalho flexível.

Referências

- Ansell, C., & Torfing, J. (2022). Introduction to the Handbook on Theories of Governance (pp. 1-16). In Ansell, C., & Torfing, J. (Eds.). *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800371972.00007>
- Araújo, I. C., Luquini, I. D. M. A. M., Drumond, M. C., Maia, P. L. O., & Esteves, D. P. (2021). Teletrabalho: Considerações e implicações das relações de trabalho na saúde do trabalhador. *Research, Society and Development*, 10(1), e50010111995-e50010111995. <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i1.11995>
- Baffour, G., & Betsey, C. (2000). Human Resources Management and development in the telework environment (pp. 122-135). In A. M. Herman (Org.), *Telework: The New Workplace of the 21st Century*. US Department of Labor. https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=_QrtAAAAMAAJ&oi=fnd&pg=PA122&dq=Human+Resources+Management+and+Development+in+the++Telework+Environment.+&ots=p0AF6pHoi-&sig=4XI8tnm3hXhKI3ZompfXu5YQ_SI&redir_esc=y#v=onepage&q=Human%20Resources%20Managemen%20and%20Development%20in%20the%20Telework%20Environment.&f=false
- Belle, S. M., Burley, D. L., & Long, S. D. (2015). Where do I belong? High-intensity teleworkers' experience of organizational belonging. *Human Resource Development International*, 18(1), 76–96. <https://doi.org/10.1080/13678868.2014.979006>
- Bevir, M. (2011). Governance as theory, practice, and dilemma (pp. 1-16). In Bevir, M. (Ed.). *The SAGE Handbook of Governance*. London, Thousand Oaks, CA & New Dehli: Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781446200964.n1>
- Blau, G., Goldberg, D., & Kyser, D. (2023). Organizational belonging – proposing a new scale and its relationship to demographic, organization, and outcome variables. *Journal of Workplace Behavioral Health*, 38(3), 226-253. <https://doi.org/10.1080/15555240.2023.2178448>
- Boonen, E. M. (2003). As várias faces do teletrabalho. *Revista Economia & Gestão*, 2(4), 106–127. <https://periodicos.pucminas.br/economiaegestao/article/view/104>
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40.
- Brasil. (2022). *Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022*. Dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11072.htm
- Brasil. (2023). *Portaria SEGES/MGI nº 7.383, de 2023*. Estabelece diretrizes para governança do Programa de Gestão e Desempenho. Brasília: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/portaria-seges-mgi-no-7-383-de-21-de-novembro-de-2023>
- Brasil. (2023). *Instrução Normativa nº 24, de 2023*. Estabelece procedimentos para implementação do Programa de Gestão e Desempenho. Brasília: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/alteracoes-da-in-24-2023>
- Brasil. (2023). *Instrução Normativa nº 52, de 2023*. Atualiza procedimentos relacionados ao Programa de Gestão e Desempenho. Brasília: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-sgp-srt-seges/mgi-n-52-de-21-de-dezembro-de-2023-532726070>
- Brasil. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (2024, 16 de julho). *Instrução Normativa nº 21, de 2024*. Regulamenta aspectos complementares do Programa de Gestão e Desempenho.



- <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-seges-sgp-srt/mgi-n-21-de-16-de-julho-d-e-2024-572617003>
- Brasil. Revista de Gestão de pessoas em evidência (RGPE). (2025, outubro). Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. 2(2), 31–79. <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/revista-publicadas-1/RGPE-vol-2>
- Cavalcante, P. L. C., & Pires, R. R. C. (2018). Governança pública: Construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Nota Técnica N 24. Brasília: Ipea. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8581>
- Cervi, F., & Christopoulos, T. P. (2024). Dinâmica das lógicas institucionais de sustentabilidade nas organizações: Uma revisão sistemática de literatura. Cadernos EBAPE.BR, 22(2), e2023-0086. <https://doi.org/10.1590/1679-395120230086>
- Costa, I. D. S. A. D. (2005). Controle em novas formas de trabalho: Teletrabalhadores e o discurso do empreendimento de si. Cadernos EBAPE.BR, 3(1), 01-12. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512005000100009>
- Crawford, J. (2022). Working from home, teleworking and psychological well-being? A systematic review. Sustainability, 14(19), 1–16. <https://doi.org/10.3390/su141911874>
- Dallessandro, C., & Lovell, A. (2024). The pandemic-stratified workplace: Workspace, employee sense of belonging, and inequalities at work. Sage Open, 14(1), 1–11. <https://doi.org/10.1177/21582440241228909>
- Dávila, M. C., & García, G. J. (2012). Organizational identification and commitment: Correlates of sense of belonging and affective commitment. The Spanish Journal of Psychology, 15(1), 244–255. https://doi.org/10.5209/rev_SJOP.2012.v15.n1.37316
- Du Gay, P., Salaman, G., & Rees, B. (1996). The conduct of management and the management of conduct: Contemporary managerial discourse and the constitution of the "competent" manager. Journal of Management Studies, 33(3), 263–282. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.1996.tb00802.x>
- Filstad, C., Traavik, L. E., & Gorli, M. (2019). Belonging at work: The experiences, representations and meanings of belonging. Journal of Workplace Learning, 31(2), 116–142. <https://doi.org/10.1108/JWL-06-2018-0081>
- Fournier, V. (1999). The appeal to 'professionalism' as a disciplinary mechanism. The Sociological Review, 47(2), 280–307. <https://doi.org/10.1111/1467-954X.0017>
- Kliksberg, B. (1993). A gerência no final do século XX. Revista de Administração Pública, 27(2), 183–201. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8675>
- Korkeakunnas, T., H., M., Lohela-Karlsson, M., & Rambaree, K. (2023). Managers' perceptions of teleworking in relation to the work environment and performance. Sustainability, 15(7), 1–14, 5845. <https://doi.org/10.3390/su15075845>
- Kunsch, M. M. K. (2014). Comunicação Organizacional: contextos, paradigmas e abrangência conceitual. MATRIZES, 8(2), 35–61. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-8160.v8i2p35-61>
- Maia, T. S. V., & Correia, P. M. A. R. (2022). Desafios de implementação da nova gestão pública. Lex Humana (ISSN 2175-0947), 14(2), 121–138. <https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/2189/3289>
- Matias-Pereira, J. (2023). New Public Governance: Melhoria da gestão, transparência e qualidade dos serviços públicos. GIGAPP Estudios Working Papers, 10(248), 1–20. Recuperado de <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/287>
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. American Journal of Sociology, 83(2), 340–363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Mulderig, J. (2011). The discourse of "competence" in public sector governance. Critical Discourse Studies, 8(3), 181–197.
- Oliveira, R. D. S., & Fonseca, P. G. (2025). Governança Pública em uma Instituição Federal de Ensino Superior:



- Uma análise à luz do mecanismo estratégica do modelo de governança do TCU. *Revista da Avaliação da Educação Superior*, 30, 2–25, e025019. <https://submission.scielo.br/index.php/aval/article/view/291711>
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Phillips, N., & Hardy, C. (2002). *Discourse analysis: investigating processes of social construction*. London: Sage. <https://doi.org/10.4135/9781412983921>
- Pinho, A. P. M., Bastos, A. V. B., & Rowe, D. E. O. (2015). Diferentes vínculos indivíduo-organização: Explorando seus significados entre gestores. *Revista de Administração Contemporânea*, 19(spe3), 288–304. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-7849rac20151635>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rossoni, L., & Machado-da-Silva, C. L. (2010). Institucionalismo Organizacional e Práticas de Governança Corporativa. *Revista de Administração Contemporânea*, 14(ed. esp.), 173–198. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000600008>
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*. 4. ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Secchi, L., Farranha, A. C., Rodrigues, K. F., Bergue, S. T., & Medeiros-Costa, C. C. (2021). Reforma administrativa no Brasil: Passado, presente e perspectivas para o futuro frente à PEC 32/2020. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(83), 1–17, e-82430. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n83.82430>
- Sousa, M. W. (2010). O pertencimento ao comum mediático: A identidade em tempos de transição. *Significação: Revista de Cultura Audiovisual*, 37(34), 31–52. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-7114.sig.2010.68112>
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333–339.
- Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure, and Process*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199601936.001.0001>
- Urrila, L., Siiriäinen, A., Mäkelä, L., & Kangas, H. (2025). Sense of belonging in hybrid work settings. *Journal of Vocational Behavior*, 157, 1–21, 104096. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2025.104096>
- Vartiainen, M. & Vanharanta, O. (2024) True nature of hybrid work. *Frontiers in Organizational Psychology*, 2, 1–21, 1448894. <https://doi.org/10.3389/forgp.2024.1448894>