

# **Motivação na Administração Pública: considerações teóricas sobre a aplicabilidade dos pressupostos das teorias motivacionais na esfera pública**

**Carolina Belli Vieira**

Universidade Castelo Branco (cbelliv@hotmail.com)

**Ana Alice Vilas Boas**

Universidade Federal de Lavras (ana.alice@dae.ufla.br)

**Rui Otavio Bernardes de Andrade**

Universidade do Grande Rio (andrade@navenet.com.br)

**Elias Rodrigues de Oliveira**

Universidade Federal de Lavras (eliasdae@dae.ufla.br)

**Resumo:** É possível motivar o servidor público? A busca pela resposta a esta pergunta foi o ponto de partida deste ensaio. Num primeiro impulso, provavelmente a grande maioria das pessoas diria que não. Entretanto, após o estudo das características e peculiaridades da Administração Pública (GRANJERO, 2002; OSBORDE e GAEBLER, 1994; SCELISA e COSTA, 1991) e a apresentação das Teorias de Motivação (ROBBINS, 2002; HENDRY e PETTI GREW, 2000; BERGAMINI, 1998 e BERGAMINI e CODA, 1995) verifica-se que a resposta não é exatamente negativa. Contudo, o administrador público deve ter cuidado com a aplicabilidade dessas teorias, sempre tendo em mente as particularidades da gestão pública apontadas neste estudo. O Gestor de Pessoas na esfera pública pode se valer tanto das teorias de processo, quanto de conteúdo, para melhorar o seu ambiente de trabalho e estimular as pessoas a trabalharem melhor; resguardando o aspecto intrínseco da motivação e os fatores condicionantes do ambiente de trabalho. Através da análise das teorias de motivação fica evidente que cada indivíduo normalmente busca, por meio de seu trabalho, uma oportunidade de realizar as suas potencialidades e, à medida que o trabalho no setor público satisfaz às necessidades de auto-desenvolvimento das pessoas, a motivação fica mais evidente. Em suma, parece que a idéia de motivação no serviço público não está tão distante da realidade, mas os administradores públicos devem se conscientizar de sua missão e definir suas próprias metas pessoais para estimular seu crescimento profissional e melhorar a imagem da Administração Pública no país.

**Palavras-chaves:** Motivação, Servidor Público, Administração de Recursos Humanos

## **Motivation in Public Management: theoretical considerations on the applicability of motivational theories in the public sector**

**Abstract:** Can you motivate the public server? The search for the answer to this question was the starting point of this essay. At first impulse, probably the vast majority of people would say no. However, after studying the characteristics and peculiarities of Public Management (GRANJERO, 2002; OSBORDE and GAEBLER, 1994; SCELISA and COSTA, 1991) and the presentation of theories of motivation (ROBBINS, 2002; HENDRY GREW and PETTER, 2000; BERGAMINI, 1998 and BERGAMINI and CODA, 1995) it appears that the answer is not exactly negative. However, the public administrator should be careful about the applicability of these theories, always bearing in mind the particularities of public management identified in this study. The Manager of People in the public sphere can take advantage of both the theories of process, the content, to improve their working environment and encourage people to work better; safeguarding the intrinsic aspect of motivation and the factors affecting the workplace. Through analysis of the theories of motivation is evident that each individual usually seeks through his work, an opportunity to realize their potential and, as the work in the public sector meets the needs of self-development of people, the motivation becomes more evident. In short, it seems that the idea of public service motivation is

not so distant from reality, but public officials should be aware of their mission and set their own personal goals to stimulate their professional growth and improve the image of public administration in the country.

**Keywords:** Motivation, Public Servant, Human Resource Management

## Introdução

A Administração Pública possui características muito distintas da Administração de uma empresa privada. Levando em consideração essas peculiaridades, faz-se necessário um estudo um pouco mais detalhado sobre o assunto, a fim de que se compreenda de forma clara, como se dão as relações de trabalho na esfera pública. Na atual atmosfera competitiva, onde o surgimento de tecnologias cada vez mais novas, pressões de uma economia global complexa e a necessidade de eficiência operacional dominam a atenção da sociedade, a lealdade dos trabalhadores em muitos ambientes organizacionais está em declínio. Agora, não depois, é a hora que os locais de trabalho precisam ser transformados, redesenhados e dirigidos com um real comprometimento com aqueles que realmente realizam o trabalho necessário.

Só quando pessoas tiverem entusiasmo e forem capazes, as organizações poderão atingir alto desempenho. Só quando as pessoas tiverem uma sensação de satisfação pessoal em seu trabalho, será possível alto desempenho numa base contínua. Bergamini (1998), afirma que a satisfação está ligada à motivação e estudar a motivação significa buscar respostas para perguntas complexas a respeito da motivação humana na organização, a integração e a produtividade do trabalhador, são desafios difíceis e, aparentemente, até impossíveis de serem obtidos na conjuntura atual, em que o conflito entre o capital e o trabalho aumentou de maneira assustadora em todas as partes do mundo e, ainda, os estudiosos do tema precisam compreender os porquês desses comportamentos.

A motivação no trabalho tem raízes no indivíduo, na organização, no ambiente externo e na própria situação do país e do mundo em determinado momento. Logo, os motivos que interferem na motivação podem ser externos às pessoas, ou internos, derivados dos instintos, forma inconsciente, ou dos desejos criados, forma consciente. Assim, colocadas essas idéias, pode-se entender que a motivação é um impulso que vem de dentro,

isto é, que tem suas fontes de energia no interior de cada pessoa. No entanto, os impulsos externos do ambiente são condicionantes do comportamento de cada indivíduo o que também afeta o nível motivacional (BERGAMINI e CODA, 1995).

A velocidade e a descontinuidade das mudanças que caracterizam a época atual têm requerido dos diversos atores sociais maior capacidade de adaptação e resposta aos desafios impostos por uma “sociedade em turbulência”, para usar a expressão consagrada por Peter Drucker (DRUCKER, 1991). Surgem, então, as perguntas: A Administração Pública está atualizada e preparada para atender as expectativas dessa sociedade? E o servidor público? Qual o seu grau de motivação? Para procurar *insights* para responder estas questões, torna-se fundamental analisar as teorias de motivação que são aplicadas nos dias atuais, assim como, os primeiros estudos sobre o comportamento humano e a motivação, a fim de identificar os pontos que podem ser aplicados à gestão pública de recursos humanos na esfera municipal, estadual e federal. Portanto, os objetivos deste ensaio são analisar as particularidades da Administração Pública e descrever os pressupostos das teorias de motivação. No entanto, o objetivo principal é mostrar que as Teorias de Motivação usadas pelos estudiosos da Administração podem ser aplicadas na Gestão de Pessoas na Administração Pública.

Para tanto, discutir-se-á primeiramente as principais características da Administração Pública enfatizando os princípios que regem a gestão pública brasileira e os problemas atuais da Administração Pública. Em seguida, abordar-se-á os aspectos ligados à Gestão de Pessoas destacando as peculiaridades da Administração de Recursos Humanos neste setor. Finalizando esta revisão teórica discorrer-se-á sobre as teorias motivacionais e sua aplicabilidade na gestão pública a fim de melhorar a performance da mesma e, quiçá, minimizar os problemas de gestão na administração municipal, estadual e federal com a aplicação dessas teorias e princípios na gestão do setor público.

## Administração Pública: principais características

Ao tentar conceituar Administração Pública, depara-se com várias definições distintas, uma vez que, dependendo do enfoque dado, a expressão pode realmente adotar significados diferentes. Para Granjeiro (2002: 23), a Administração Pública pode ser definida como “o conjunto de órgãos e entidades destinados a satisfazer, de forma regular e contínua, as necessidades sociais nos termos da lei”. No Brasil, a organização administrativa está prevista no Art. 37 da Constituição Federal de 1988. A definição de Administração Pública como arte ou ciência, assim como é definida a Administração de Empresas, depende do significado e da ênfase que se possa dar a esses termos. Outro aspecto a ser considerado é o tipo de Administração Pública a que se refere – o estudo ou a disciplina, de um lado, a atividade ou o processo, do outro. Assim, de forma sucinta, pode-se conceituar Administração Pública, que tanto pode designar pessoas e órgãos governamentais como a atividade administrativa em si mesma, além da ciência que estuda as particularidades envolvidas na administração no âmbito público, como a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo as regras do direito e da moral, tendo em vista o bem comum.

## Princípios Básicos da Administração Pública

Considerando o disposto no *caput* do Art. 37 da Constituição Federal de 1988, a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados e dos municípios obedecerão aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

- **Legalidade:** Significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. Na Administração Pública

não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração privada é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza ou permite.

- **Moralidade:** O agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. A moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum. A moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito do bom administrador que é aquele que, usando de sua competência legal, se determina não só pelas normas vigentes, mas também pela moral comum. Há que conhecer, assim, as fronteiras do lícito e do ilícito, do justo e do injusto nos seus efeitos.

**Impessoalidade:** Nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica, expressa ou virtualmente, como objetivo do ato, de forma impessoal. E a finalidade terá sempre um objetivo certo e “inafastável” de qualquer ato administrativo: o interesse público. Todo ato que se afasta desse objetivo sujeita-se à invalidação por desvio de finalidade. Desde que o princípio da finalidade exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros.

- **Publicidade:** É a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos, que produzem conseqüências jurídicas fora dos órgãos que os emitem, exigem publicidade para adquirirem validade universal, ou seja, perante as partes e terceiros. A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito

de eficácia e moralidade. Por isso mesmo, os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para a sua exequibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige. Em princípio, todo ato administrativo deve ser publicado, porque pública é a Administração que o realiza, só se admitindo sigilo nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração a ser preservado em processo previamente declarado sigiloso.

- **Eficiência:** É o mais moderno princípio de Administração Pública que já não se contenta em que os seus agentes desempenhem suas atividades apenas com legalidade e moralidade, isto é, com ética. Mas, exige resultados positivos para o Serviço Público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. Eficiência consiste em realizar as atribuições de uma função pública com competência, presteza, perfeição e rendimento funcional, buscando com isso, superar as expectativas do cidadão-cliente.

Embora estes princípios básicos tenham sido apresentados na Constituição Federal de 1988, desde a Reforma Administrativa de 1967, outros princípios, oriundos das Teorias da Administração já buscavam delinear o processo de gestão pública com o intuito de dotar tal gestão de um caráter mais profissional e gerencial, como se pode ver na próxima seção. Estes princípios delinearão de certa forma o chamado “Estrado Mínimo”.

## **Princípios Fundamentais da Administração Pública**

A Reforma Administrativa de 1967 estabeleceu os princípios fundamentais, com a preocupação maior de diminuir o tamanho da máquina estatal, simplificar os procedimentos administrativos e, conseqüentemente, reduzir as despesas causadoras do déficit público. Os princípios fundamentais da Administração Pública são: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

- **Planejamento:** A principal finalidade da Administração Pública é a promoção do bem estar social, que a Constituição traduz na elaboração e execução de “planos nacionais e

regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Bem-estar social é o bem comum da coletividade, expresso na satisfação de suas necessidades fundamentais e o desenvolvimento nacional é o permanente aprimoramento dos meios essenciais à sobrevivência dos indivíduos e do Estado, visando ao bem-estar de todos e ao conforto de cada um na comunidade em que se vive. Dessa forma, o desenvolvimento nacional é obtido pelo aperfeiçoamento ininterrupto da ordem social, econômica e jurídica, pela melhoria da educação, pelo aumento da riqueza pública e particular, pela preservação dos direitos e garantias individuais, pelo aprimoramento das instituições, pela manutenção da ordem interna e pela afirmação da soberania nacional. Planejamento é o estudo e o estabelecimento das diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental, através de um plano geral de governo, de programas globais, setoriais e regionais de duração plurianual, do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso, que são seus instrumentos básicos. Toda a atividade da Administração Pública deve ajustar-se à programação aprovada e ao orçamento programa, não sendo permitido a adoção de compromissos financeiros em discordância com a programação de desembolso.

- **Coordenação:** O princípio da coordenação visa entrosar as atividades da Administração, de modo a evitar a duplicidade de atuação, a dispersão de recursos, a divergência de soluções e outros males característicos da burocracia. Coordenar é, portanto, harmonizar todas as atividades da Administração, submetendo-se ao que foi planejado e poupando-a de desperdícios, em qualquer de suas modalidades. Da aplicação permanente, a coordenação impõe-se a todos os níveis da Administração, através das chefias individuais, de reuniões de que participem as chefias subordinadas e de comissões de coordenação em cada nível administrativo. A fim de evitar a duplicação de esforços e de investimentos na mesma área geográfica, admite-se a coordenação até mesmo com órgãos das administrações estaduais e

municipais que exerçam atividades idênticas às dos federais, desde que seja inviável a delegação de atribuições àqueles órgãos. Com isso, além de economizar recursos materiais e humanos, faculta-se aos Estados e Municípios a integração nos planos governamentais, extraindo, assim, benefícios de interesse local.

- **Descentralização:** Descentralizar, em sentido comum, é afastar do centro; descentralizar, em sentido jurídico-administrativo, é atribuir a outra pessoa poderes da Administração. O detentor dos poderes da Administração Pública é o Estado, pessoa única, embora constituída dos vários órgãos que integram sua estrutura. Despersonalizados, esses órgãos não agem em nome próprio, mas no do Estado, de que são instrumentos indispensáveis ao exercício de suas funções e atividades típicas. A descentralização administrativa pressupõe, portanto, a existência de uma pessoa, distinta da do estado, a qual, investida dos necessários poderes da administração, exercita atividade pública ou de utilidade pública. O ente descentralizado age por outorga do serviço ou atividade, ou por delegação de sua execução, mas sempre em nome próprio. Diversa da descentralização é a desconcentração administrativa, que significa repartição de funções entre os vários órgãos (despersonalizados) de uma mesma Administração, sem quebra de hierarquia. Na descentralização a execução de atividades ou prestação de serviços pelo Estado é indireta e mediata, na desconcentração é direta e imediata. A delegação da prestação de serviço público ou de utilidade pública pode ser feita a particular – pessoa física ou jurídica – que tenha condições para realizá-lo, sempre através de licitação, sob regime de concessão ou permissão. A execução indireta de obras e serviços da Administração Pública, mediante contratos com particulares, pessoas físicas ou jurídicas, tem por finalidade aliviá-la das tarefas executivas, garantindo assim, a melhor realização das suas atividades específicas bem como evitar o desmesurado crescimento da máquina administrativa.

- **Delegação de Competência:** A delegação de competência, princípio autônomo, forma de aplicação do princípio da descentralização, é também simples técnica

de descongestionamento da Administração. Pela delegação de competência, as autoridades da Administração transferem atribuições decisórias a seus subordinados, mediante ato próprio que indique com a necessária clareza e conveniente precisão a autoridade delegante, a delegada e o objeto da delegação. O princípio visa assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender. A delegação de competência tem caráter facultativo e transitório, apoiando-se em razões de oportunidade e conveniência e na capacidade de o delegado exercer a contento as atribuições conferidas, de modo que o delegante pode sempre retomar a competência e atribuí-la a outra pessoa ou exercê-la pessoalmente.

- **Controle:** O controle das atividades administrativas no âmbito interno da administração é, ao lado do comando, da coordenação e da correção, um dos meios pelos quais se exercita o poder hierárquico. Em cada órgão, o controle da execução dos programas que lhe concernem e o da observância das normas que disciplinam suas atividades específicas são feitos pela chefia competente. Já o controle do atendimento das normas gerais reguladoras do exercício das atividades auxiliares, organizadas sob a forma de sistemas é realizado pelos órgãos próprios de cada sistema.

Mesmo adotando estes princípios e os demais apresentados na seção anterior, a Administração Pública ainda apresenta problemas que precisam ser abordados neste estudo, a fim de suportar a aplicação das Teorias de Motivação na gestão pública.

## Problemas atuais da Administração Pública

Pode-se perceber que todos os princípios descritos têm como objetivo melhorar ao máximo o funcionamento da Administração pública. Porém, ao longo dos anos, os problemas que se agravam a cada dia e que requeriam uma mudança na forma de gerenciar o bem público foram sendo observados. Silvio Guerra salienta a excessiva influência do Estado na vida das pessoas.

Nesses termos, “o Estado intervém das mais diversas formas: como agente econômico produtor de bens e serviços; como regulador da vida das empresas e dos cidadãos, através de normas, portarias, decretos e tributos; e como poder coercitivo garantindo o cumprimento da legislação”; [...] “o mercado é tolhido por restrições do governo, a concorrência é parcialmente substituída por cartórios e cartéis, e o investimento é regulamentado e contingenciado pelo Estado”. Afirma, ainda, que “o Estado usa uma burocracia gigantesca, emperrada e ineficiente, que martiriza a população em filas intermináveis, onde o simples cumprimento do dever é considerado obséquio e favor”. Certamente, conclui ele, “o potencial de desenvolvimento de economias como a brasileira depende, em parte, da liberação dessas restrições, regulamentos e burocracia que o estado impõe à sua sociedade”.

A grande maioria das entidades públicas brasileiras enfrenta problemas crônicos em termos estruturais e conjunturais, o que leva a um clima organizacional de desmotivação, insatisfação, desânimo. Podem-se citar alguns desses problemas, tais como: a) Incapacidade financeira da entidade estatal para a realização de novos investimentos urgentes e inadiáveis; b) Falta de efetividade organizacional, gerencial e estratégica da entidade estatal, em razão, entre outros aspectos, da interferência política, da descontinuidade na sua administração, e da fragilidade do poder institucional vinculado ao clientelismo e corporativismo; c) Vácuos tecnológicos e ameaça de sucateamento das instalações, em razão das baixas taxas de investimento líquido verificadas. Em síntese, a prestação de serviços pelo Estado à sociedade brasileira é criticável relativamente à comprovada lacuna de efetividade, isto é, de eficiência e eficácia. Face aos problemas enunciados, visando ao avanço da economia brasileira e com base sustentada no equilíbrio social e político é vital a promoção do aumento da efetividade e da modernização do aparelho estatal brasileiro. Isso proporcionaria ao Estado e às suas entidades, uma atuação orientada para a eficiência e eficácia, o que significaria promover a gestão efetiva com

vista ao bom desempenho da Administração Pública no país.

Assim sendo, a busca a efetividade na gestão pública parece passar pela melhor capacitação técnica e humana dos servidores e legisladores. O que vem sendo estimulado pelo próprio governo federal, utilizando como, por exemplo, os Programas de Qualificação dos Servidores Públicos (COSTA et al, 2009) e a implantação do Adicional de Qualificação dos Servidores Públicos (SANTIAGO e VILAS BOAS, 2009). Neste contexto, este ensaio visa apresentar e discutir algumas práticas de Gestão de Pessoas na esfera pública e o papel das Teorias de Motivação neste contexto.

### **Gestão de Pessoas na Esfera Pública**

A sociedade brasileira vem sofrendo constantes mudanças nas últimas décadas fazendo com que crenças e valores sofram transformações numa velocidade cada vez maior. Seguramente, existe uma sensível diferença nessa velocidade de mutações em cada uma das várias classes sociais, em cada região geográfica e também nos diversos setores econômicos. Mas, sua existência é inegável. Daí surge o grande desafio da nova Gestão de Pessoas: lidar com essas transformações que afetam a todas as pessoas que estão inseridas no mercado de trabalho. Esse desafio afeta todos os profissionais que atuam na organização, todos aqueles que têm subordinados ou que mantêm intenso relacionamento funcional com equipes de pessoas. A máxima “todo gerente é um gerente de RH” traduz o comprometimento com o desafio de analisar, compreender e agir que todos devem ter com os recursos humanos na organização da qual fazem parte (AQUINO, 1980).

Para enfrentar esse enorme desafio, os profissionais têm à sua disposição um conjunto de técnicas, modelos e conceitos que evoluíram muito nos últimos anos e que moldaram a nova Administração de Recursos Humanos. Esta área é sensivelmente cultural no sentido de que deve ser pertinente a um conjunto de crenças e valores de determinada sociedade; e por ser cultural, ela evolui para uma abordagem mais humanista, mais voltada

para a realização dos indivíduos (FERREIRA, 2000 e ZEVAGLIA, 2006, VILAS BOAS e ANDRADE, 2009).

Nesse sentido, para avaliar, entender e administrar os recursos humanos das organizações é vital o aprofundamento nas teorias e práticas de comportamento organizacional tais como, motivação, liderança, democratização organizacional e comportamento dos grupos de trabalho (ROBBINS, 2002). No contexto da administração pública, ainda verifica-se um distanciamento dessa moderna Gestão de Pessoas, o que motiva alguns indivíduos a buscar novas práticas que possam ser aplicadas aos servidores públicos a fim de tentar mudar o cenário *taylorista* que prevalece nessas organizações. O órgão de Recursos Humanos deve ser, tanto na esfera privada quanto na pública, o mentor da ação, o elaborador de políticas, o orientador, o prestador de serviços específicos que facilitam a tarefa de cada gerente, supervisor ou chefe.

Mas, infelizmente, ao órgão de recursos humanos nas instituições públicas tem cabido mais a simples tarefa de admitir, registrar legalmente, remunerar, controlar e, quando necessário, punir os servidores. Ou seja, o conceito de órgão mentor ainda está muito distante da realidade da Administração Pública. Entretanto, é vital que essa visão comece a ser revista pelos dirigentes dessas organizações, pois com a evolução das técnicas e práticas de administração e o grande aperfeiçoamento das teorias sobre comportamento organizacional, a ação da área de Recursos Humanos deve ser cada vez mais orientada para a atração, fixação, motivação, treinamento, desenvolvimento e encaminhamento de pessoas.

Vale ressaltar que, tanto nas instituições públicas quanto nas demais organizações, as pessoas precisam ser vistas como um recurso estratégico capaz de produzir um diferencial em busca da efetividade organizacional e não apenas como um recurso operacional que precisa se tornar mais eficiente. No entanto, existem certas especificidades na Gestão de Pessoas na Administração Pública que precisam ser melhor entendidas e tratadas pelos estudiosos

da área para que novas práticas de Gestão de Pessoas possam ser integradas à gestão das instituições municipais, estaduais e federais.

### **Particularidades da Administração de Recursos Humanos na Gestão Pública**

A legislação brasileira reflete a ausência de uma política de recursos humanos coerente com as necessidades do Estado. É, em princípio, o aspecto da administração pública mais vulnerável aos efeitos da crise fiscal e da política de ajuste. A legislação que regula as relações de trabalho no setor público é inadequada, principalmente por seu caráter protecionista e inibidor do espírito empreendedor (OSBORDE e GAEBLER, 1994). Dois exemplos imediatos desse quadro podem ser facilmente identificados: a aplicação indiscriminada da estabilidade para os servidores públicos civis submetidos a regime de cargo público e os critérios rígidos de seleção através de concurso público que impedem o recrutamento direto no mercado, em detrimento do estímulo à competência. Ao tornar impossível demitir funcionários de baixa produtividade, o governo proporciona estabilidade aos medíocres, desestimulando os servidores cumpridores de seus deveres que não vêem seu esforço reconhecido ou recompensado de forma justa (SCELSA e COSTA, 1991).

Com o advento da Constituição de 1988, alguns equívocos foram cometidos no que diz respeito à administração de recursos humanos. Através da institucionalização do Regime Jurídico Único, Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, deu-se início ao processo de uniformização do tratamento a todos os servidores da administração direta e indireta. Limitou-se o ingresso ao concurso público, sendo que poderiam ser utilizadas outras formas de seleção que tornariam mais flexível o recrutamento de pessoal sem permitir a volta do clientelismo patrimonialista – que gera o encontro de famílias inteiras trabalhando numa mesma instituição. Verifica-se ainda, que os concursos públicos, muitas vezes, são realizados sem nenhuma regularidade e avaliação periódica da necessidade de quadros, fato que leva à admissão de um contingente excessivo de

candidatos de uma só vez, seguida de longos períodos sem uma nova seleção, o que inviabiliza a criação de verdadeiras carreiras e a renovação necessária dos quadros funcionais (SCELSA e COSTA, 1991).

Estes mesmos autores ainda afirmam que além disso, a extensão do regime estatutário para todos os servidores civis, que ampliou o número de servidores estáveis, não apenas encareceu muito os custos da máquina administrativa, mas também levou muitos funcionários a não valorizarem seus cargos, à medida em que a distinção entre eficiência e ineficiência perdeu a relevância. Como os incentivos positivos também são limitados tendo em vista a dificuldade de estabelecer gratificações por desempenho, e o fato de que a amplitude das carreiras (distância percentual entre a menor e a maior remuneração) ter sido drasticamente reduzida nos últimos tempos, na maioria dos casos não superando os 20%, os administradores públicos têm ainda mais dificuldades para motivar os servidores dos seus quadros de pessoal.

Considerando os quadros técnicos, gerenciais e operacionais, observa-se que a administração de recursos humanos carece da existência de um sistema de incentivos para o profissional, tornando-se preocupante a ausência de uma política de formação, treinamento e desenvolvimento profissional, o que certamente elevaria os números de eficiência e eficácia no âmbito do serviço público (SCELSA e COSTA, 1991). Ainda que seja possível interpretar que a Constituição de 1988 e o Regime Jurídico Único tenham originalmente tentado preservar a administração, evitando a

utilização política dos cargos e promovendo a valorização através da proteção ao servidor, o que se observa de fato é que contribuíram para restringir a capacidade operacional do governo, ao dificultar a adoção de mecanismos de gestão de recursos humanos que sejam baseados em princípios de valorização pelo efetivo desempenho profissional e também eficazes na busca da melhoria dos resultados das organizações e da qualidade dos serviços prestados.

Diante do exposto, torna-se relevante, ainda, tecer algumas considerações sobre o sistema de remuneração dos servidores públicos federais. A característica principal do sistema remuneratório da União é o desequilíbrio, a distorção. Algumas carreiras, especialmente as jurídicas e as econômicas, são bem remuneradas em função de gratificações que visariam premiar o desempenho, enquanto os demais cargos, especialmente os de nível superior são mal pagos. Por outro lado, as funções operacionais, que exigem baixa qualificação, são muito bem remuneradas quando comparadas com o setor privado. Existe uma crença generalizada de que a remuneração dos servidores públicos é baixa, entretanto essa não é exatamente a verdade. Elas são baixas para alguns setores e altas para outros. Fazendo uma comparação com empresas privadas, enquanto os executivos e profissionais de nível superior recebem salários maiores no setor privado, os menos qualificados têm remuneração substancialmente maior no setor público, conforme dados da tabela abaixo.

Tabela 1: Salários Médios no Setor Público e Privado - maio 1995

	Salário Médio / Setor Privado (R\$)	Salário Médio / Setor Público (R\$)	Diferença Público / Privado
<b>Cargos Executivos</b>	<b>7080</b>	<b>6069</b>	<b>- 14%</b>
<b>Cargos de Nível Superior</b>	<b>1899</b>	<b>1814</b>	<b>- 5%</b>
<b>Caros de Nível Técnico / Médio</b>	<b>926</b>	<b>899</b>	<b>- 3%</b>
<b>Cargos Operacionais</b>	<b>437</b>	<b>635</b>	<b>45%</b>

Fonte: Siape e Coopers & Lybrand

A principal consequência dessa situação é a dificuldade em recrutar pessoas mais qualificadas na administração pública,

importantes para a renovação, criação e disseminação de métodos que contribuam para a modernização gerencial do Estado. Assim, pode-se concluir que a inexistência tanto de uma política de remuneração

adequada como de uma estrutura de cargos e salários compatível com as funções exercidas, e a rigidez excessiva do processo de contratação e demissão do servidor, tidas como as características marcantes do mercado de trabalho do setor público, terminam por inibir o desenvolvimento de uma administração pública moderna, com ênfase nos aspectos gerenciais e na busca de resultados.

Diante desse cenário, torna-se essencial repensar e reavaliar o sistema de motivação dos servidores públicos brasileiros. Não resta dúvida de que o principal fator motivacional está intimamente relacionado com o sentido de missão do servidor, uma vez que a atividade do Estado está diretamente voltada para o interesse público e o bem comum. Assim sendo, analisar-se-ão as diferentes teorias de motivação a fim de identificar aquelas que possivelmente possam ser aplicadas à gestão de pessoas na esfera pública.

### **Teorias de Motivação**

Faz-se necessário entender o que é motivação, antes de começar a relacionar as teorias que descrevem o processo motivacional. Embora os estudos sobre motivação pertençam especificamente à área da Psicologia, a teoria administrativa se fundamenta neles para criar condições de aplicabilidade dos seus conceitos na vida organizacional. Motivação é o resultado da interação entre o indivíduo e a situação que o envolve (MASLOW, 1996). Certamente, as pessoas diferem quanto ao seu impulso motivacional básico, e o mesmo indivíduo pode ter diferentes níveis de motivação que variam ao longo do tempo (BERGAMINI e CODA, 1995). Assim, deve-se ter em mente quando se analisa o conceito de motivação, que o nível de motivação varia tanto entre pessoas quanto numa mesma pessoa em tempos diferentes. A motivação está relacionada com três aspectos: a) A direção do comportamento (objetivo); b) A força e intensidade do comportamento (esforço); e c) A duração e persistência do comportamento (necessidade). Logo, a motivação é o desejo de exercer altos níveis de esforço em direção a determinados objetivos organizacionais,

condicionados pela capacidade de satisfazer algumas necessidades individuais. Para Goleman (1996: 93), é fundamental considerar que:

Na medida em que nossas emoções atrapalham ou aumentam nossa capacidade de pensar e fazer planos, de seguir treinando para alcançar uma meta distante, solucionar problemas e coisas assim, definem os limites de nosso poder de usar nossas capacidades mentais inatas, e assim determinam como nos saímos na vida. E na medida em que somos motivados por sentimentos de entusiasmo e prazer no que fazemos - ou mesmo por um grau ideal de ansiedade, esses sentimentos nos levam à conquista. É nesse sentido que a inteligência emocional é uma aptidão mestra, uma capacidade que afeta profundamente todas as outras, facilitando ou interferindo com elas.

A fim de compreender melhor o conceito de motivação apresentado, descrever-se-á o ciclo motivacional que, nada mais é, que uma seqüência de eventos que vão desde a carência de uma necessidade até sua satisfação e retorno ao estado de equilíbrio. Uma necessidade significa uma carência interna da pessoa, como fome, insegurança, solidão, etc. O organismo se caracteriza por um estado de equilíbrio. Esse equilíbrio é rompido toda vez que surge uma necessidade. A necessidade é um estado interno que, quando não satisfeito, cria tensão e estimula algum impulso no indivíduo, visando à sua redução ou atenuação. O impulso gera um comportamento de busca e pesquisa para localizar objetivos que, se atingidos satisfarão a necessidade e produzirão a redução da tensão. Assim, pode-se dizer que pessoas motivadas estão sempre em estado de tensão. As teorias de motivação podem ser classificadas em duas abordagens distintas. De acordo com Bergamini (1998), de um lado encontram-se as teorias de conteúdo que se relacionam principalmente com aquilo que está dentro de um indivíduo ou do ambiente que o envolve e que sustenta seu comportamento. São teorias estáticas e descritivas. Do outro lado, estão as teorias de

processo, que oferecem uma alternativa mais dinâmica, pois proporcionam uma compreensão dos processos cognitivos ou de pensamento das pessoas e que influenciam o seu comportamento. Mas, independente dessa classificação vemos algumas delas.

## As Primeiras Teorias de Motivação

Segundo alguns autores, como, Robbins (2002), Hendry e Petti Grew (2000), Maslow (1996), Bergamini e Coda (1995) e Neignez (1965), as primeiras teorias de motivação que foram formuladas na década de 1950 e atualmente são questionadas em termos de validade, constituem, em realidade, o fundamento das teorias contemporâneas. São elas, a Teoria da Hierarquia das Necessidades, a Teoria dos Dois Fatores e a Teoria X e Y.

### 1.1.1 Teoria da Hierarquia das Necessidades

A teoria da hierarquia das necessidades apresentada por Abraham Maslow é, provavelmente, a mais conhecida de todas as teorias de motivação humana. Ele formulou a hipótese de que dentro de cada ser humano existe uma hierarquia de cinco necessidades que são: **1. Necessidades fisiológicas:** incluem fome, sede, sono, sexo e outras necessidades corporais. São as necessidades básicas de sobrevivência biológica; **2. Necessidades de segurança:** incluem segurança e proteção contra ameaça ou perigo físico e emocional. Buscam assegurar a estabilidade da pessoa; **3. Necessidades sócias:** incluem afeição, filiação, aceitação social e amizade. Envolvem a necessidade de amor, integração e relacionamento humano; **4. Necessidades de estima:** incluem fatores internos de estima, como auto-respeito, autonomia, senso de competência, e fatores externos de estima, como status, reconhecimento, prestígio, atenção e consideração; **5. Necessidades de auto-realização:** é a necessidade mais elevada do ser humano. Constitui o impulso de ser aquilo que é capaz de ser e de maximizar aptidões e capacidades potenciais.

Incluem o crescimento pessoal e o alcance da plena potencialidade da pessoa.

Para esta teoria, as necessidades humanas estão dispostas em uma hierarquia, de modo que, quando uma necessidade é relativamente satisfeita, a próxima necessidade mais elevada torna-se dominante no comportamento da pessoa. As necessidades mais altas somente influenciam o comportamento quando as necessidades inferiores já estão relativamente satisfeitas. Da perspectiva da motivação, a teoria diria que, embora nenhuma necessidade seja algum dia totalmente gratificada, uma necessidade substancialmente satisfeita não motiva mais. Logo, de acordo com Maslow, o primeiro passo para se motivar uma pessoa é conhecer o nível da hierarquia que ela está focalizando para poder satisfazer essa necessidade ou carência específica.

As necessidades humanas são classificadas da seguinte forma, em necessidades primárias ou de baixo nível – fisiológicas e de segurança – e necessidades secundárias ou de alto nível – sociais, de estima e de auto-realização. A diferenciação entre elas parte da premissa de que as necessidades primárias são satisfeitas externamente, isto é, através da remuneração, contratos de trabalho, condições de trabalho, etc. E as necessidades secundárias são satisfeitas internamente, ou seja, dentro de cada um individualmente. A teoria da hierarquia das necessidades de Maslow recebeu amplo reconhecimento, sobretudo entre gerentes praticantes. Isto pode ser atribuído à lógica intuitiva da teoria e sua facilidade de entendimento. Entretanto, pesquisas não validam sua teoria, pois Maslow não forneceu substanciação empírica e muitos estudos que buscaram validá-la não encontraram sustentação para a mesma.

### 1.1.2 Teoria dos Dois Fatores

A teoria dos dois fatores foi proposta pelo psicólogo Frederick Herzberg e trata da motivação para o trabalho. Também conhecida como teoria dos fatores higiênicos e motivacionais ou, ainda, teoria da higienemotivação. Para Herzberg existem dois fatores que orientam o comportamento das pessoas:

**Fatores higiênicos:** ou fatores extrínsecos, pois localizam-se no ambiente que rodeia as pessoas e abrangem as condições dentro das quais elas desempenham seu trabalho. Como essas condições são administradas e decididas pela empresa, os fatores higiênicos estão fora do controle das pessoas. Os principais fatores higiênicos são: salário, benefícios sociais, tipo de chefia ou supervisão que as pessoas recebem de seus superiores, condições físicas e ambientais de trabalho, políticas e diretrizes da empresa, clima de relacionamento entre a empresa e os funcionários e regulamentos internos. As pesquisas de Herzberg revelaram que quando os fatores higiênicos são ótimos, eles apenas evitam a insatisfação dos empregados e, se elevam a satisfação, não conseguem sustentá-la por muito tempo. Quando os fatores higiênicos são precários, eles provocam a insatisfação dos empregados. Devido a essa influência mais voltada para a insatisfação, são chamados de fatores higiênicos, pois apenas evitam a insatisfação, mas não provocam a satisfação. Também são chamados de fatores insatisfacientes.

**Fatores motivacionais:** ou fatores intrínsecos, pois estão relacionados com o conteúdo do cargo e com a natureza das tarefas que a pessoa executa. Os fatores motivacionais estão sob o controle do indivíduo, pois estão relacionados com aquilo que ele faz e desempenha. Envolvem sentimentos de crescimento individual, reconhecimento profissional e auto-realização e, dependem das tarefas que o indivíduo realiza no trabalho. O efeito dos fatores motivacionais sobre as pessoas é profundo e estável. Quando eles são ótimos, provocam a satisfação nas pessoas, porém quando são precários, eles a evitam. Por estarem relacionados com a satisfação dos indivíduos, são também chamados de fatores satisfacientes.

Como afirmou o próprio Herzberg, os fatores higiênicos dizem respeito a como as pessoas são tratadas pela organização e os fatores motivacionais estão ligados ao uso que a organização faz da energia motivacional de cada um. Os fatores higiênicos e motivacionais são independentes e não se vinculam entre si. Os fatores responsáveis

pela satisfação profissional das pessoas são totalmente desligados e distintos dos fatores responsáveis pela insatisfação profissional. Diante desses aspectos, muitos consideram a teoria dos dois fatores como a teoria dos determinantes da satisfação e insatisfação no emprego, e não propriamente uma teoria de motivação.

### 1.1.3 *Teoria X e Teoria Y*

Douglas McGregor propôs duas visões distintas e antagônicas de administrar: de um lado, um estilo baseado na teoria tradicional, mecanicista e pragmática, rotulado de Teoria X; e de outro lado, um estilo baseado nas concepções modernas a respeito do comportamento humano, rotulado de Teoria Y. A Teoria X é a concepção tradicional de administração e baseia-se em convicções errôneas e incorretas sobre o comportamento humano, a saber: a) O homem é indolente e preguiçoso por natureza: evita o trabalho ou trabalha o mínimo possível em troca de recompensas salariais ou materiais; b) Falta-lhe ambição: não gosta de assumir responsabilidades e prefere ser dirigido e sentir-se seguro nessa dependência; c) O homem é basicamente egocêntrico e seus objetivos pessoais opõem-se, em geral, aos objetivos da organização; d) A sua própria natureza leva-o a resistir às mudanças, pois procura sua segurança e pretende não assumir riscos que o ponham em perigo; e) A sua dependência torna-o incapaz de autocontrole e autodisciplina: ele precisa ser dirigido e controlado pela administração;

A Teoria X reflete um estilo de administração duro, rígido e autocrático e que faz as pessoas trabalharem dentro de esquemas e padrões planejados e organizados, tendo em vista os objetivos da organização. As pessoas são tomadas como meros recursos ou meios de produção. Para a Teoria X, a administração caracteriza-se por aspectos como: promover a organização dos recursos da empresa no interesse exclusivo de seus objetivos econômicos; dirigir os esforços das pessoas, incentivá-las, controlar suas ações e modificar o seu comportamento para atender às necessidades da empresa. A Teoria X prega que, sem essa intervenção ativa por parte da administração, as pessoas seriam totalmente

passivas em relação às necessidades da empresa, ou até resistiriam a elas. As pessoas devem ser persuadidas, recompensadas, punidas, coagidas e controladas e como são basicamente motivadas por incentivos econômicos, a empresa utiliza a remuneração como um meio de recompensa ou punição. Essa teoria força as pessoas a fazerem exatamente aquilo que a organização pretende que elas façam, independentemente de suas opiniões ou objetivos pessoais.

A Teoria Y é um estilo mais moderno de administração, pois se baseia em concepções e premissas mais democráticas e liberais a respeito da natureza humana, a saber: a) as pessoas não têm desprazer inerente em trabalhar, pois o trabalho pode ser uma fonte de satisfação e recompensa quando é voluntariamente desempenhado, ou uma fonte de punição quando é evitado sempre que possível. A aplicação do esforço físico ou mental em um trabalho é tão natural quanto jogar ou descansar; b) as pessoas não são, por natureza, passivas ou resistentes às necessidades da empresa: elas podem tornar-se assim como resultado de outras experiências profissionais negativas; c) as pessoas têm motivação, potencial de desenvolvimento, padrões de comportamento e capacidade para assumir responsabilidades; d) A pessoa comum aprende a aceitar e a procurar responsabilidade. A fuga à responsabilidade, a falta de ambição e a preocupação exagerada com a segurança pessoal são conseqüências da experiência insatisfatória de cada um, e não uma característica humana inerente a todas as pessoas; e e) a capacidade de imaginação e criatividade na solução de problemas empresariais é amplamente distribuída entre as pessoas.

Em função dessas concepções a respeito da natureza humana, a Teoria Y desenvolve um estilo de administração aberto, dinâmico e democrático, através do qual administrar torna-se um processo de criar oportunidades, liberar potenciais, remover obstáculos, encorajar o crescimento individual e proporcionar orientação quanto a objetivos. De acordo com a Teoria Y, a motivação, o potencial de desenvolvimento, a capacidade de assumir responsabilidades e de dirigir o

comportamento para os objetivos da empresa são fatores presentes nas pessoas. Portanto, cabe à administração proporcionar condições para que as pessoas reconheçam e desenvolvam, por si mesmas, essas características. A Teoria Y é aplicada nas empresas através de um estilo de direção baseados em medidas inovadoras e humanistas tais como: descentralização das decisões e delegação de responsabilidade, ampliação do cargo para maior significado do trabalho, participação nas decisões e administração consultiva e auto-avaliação de desempenho. Contudo, não há evidência que confirme nenhuma das duas visões como válidas ou que, aceitar as premissas da Teoria Y leve as organizações a estágios superiores de motivação das pessoas.

## **Teorias Contemporâneas de Motivação**

As teorias de motivação apresentadas até este ponto, não se sustentam bem a um exame mais profundo uma vez que carecem de confirmação científica. Assim, surgiram várias teorias contemporâneas que possuem um aspecto em comum: um grau razoável de documentação de suporte válido. Estas teorias são chamadas de contemporâneas, não porque tenham sido desenvolvidas recentemente, mas porque representam o atual estágio de conhecimento a respeito da motivação das pessoas (ROBBINS, 2002; BERGAMINI, 1996; e BERGAMINI e CODA, 1995).

### *4.2.1 Teoria da Existência, Relacionamento e Crescimento - ERC*

Clayton Alderfer propôs uma modificação na teoria de Maslow num esforço de simplificá-la e responder às críticas sobre suas falhas de verificação empírica. A teoria ERC reduz as cinco necessidades básicas de Maslow a três necessidades centrais – existência, relacionamento e crescimento, daí o nome da mesma. *Necessidades de existência.* Neste grupo estão as necessidades de bem-estar físico: existência, preservação e sobrevivência. Incluem os itens que Maslow considerou as necessidades fisiológicas e de segurança. *Necessidades de relacionamento.* Neste grupo se encontram as necessidades de relações interpessoais, que referem-se ao

desejo de interação social com outras pessoas, ou seja, à sociabilidade e ao relacionamento social. Alinham-se com a necessidade social e com os componentes externos da classificação de estima de Maslow. *Necessidades de crescimento*. Neste grupo estão as necessidades de desenvolvimento do potencial humano e desejo de crescimento e competência pessoal. Incluem os componentes intrínsecos da necessidade de estima de Maslow e de auto-realização (MASLOW, 1996).

A hierarquia de necessidades segue uma progressão rígida, como uma escada, enquanto que a teoria ERC não supõe que exista uma hierarquia rígida em que uma necessidade mais baixa deva ser substancialmente gratificada antes que se possa seguir adiante. Isto ocorre, pois a teoria ERC assume que mais de uma necessidade pode ser ativada ao mesmo tempo. Uma pessoa pode estar orientada para o crescimento, a existência e o relacionamento a qualquer tempo e em qualquer seqüência, e todas essas necessidades podem estar atuando ao mesmo tempo. A teoria ERC adota o princípio de frustração-regressão, pelo qual uma necessidade inferior pode ser ativada quando uma necessidade mais elevada não pode ser satisfeita.

De forma sucinta, a teoria ERC argumenta, como Maslow, que necessidades de baixa ordem satisfeitas levam ao desejo de satisfazer necessidades de alta ordem. No entanto, necessidades múltiplas podem estar operando como motivadores ao mesmo tempo e a frustração em tentar satisfazer uma necessidade de alto nível pode resultar em regressão a uma necessidade de nível mais baixo. Assim, pode-se concluir que a teoria ERC é mais compatível com o conhecimento de que existem diferenças individuais entre as pessoas. Variáveis como educação, formação familiar e ambiente cultural podem alterar a importância ou a força impulsionadora que um grupo de necessidades tem para um indivíduo em particular.

#### 4.2.2 Teoria de Necessidades Adquiridas

A Teoria de Necessidades Adquiridas foi desenvolvida por David McClelland e está ligada aos conceitos de aprendizagem.

Segundo o autor, as necessidades humanas são aprendidas e adquiridas pelas pessoas ao longo de suas vidas. Esta teoria também foi encontrada denominada como Teoria das Necessidades Aprendidas e Teoria de Necessidades de McClelland. Ela enfoca três necessidades: realização, poder e afiliação. *Necessidade de realização*. Impulso de exceder, de sair-se bem em relação a um conjunto de padrões, de lutar pelo sucesso. É o desejo de ser excelente, ser melhor ou mais eficiente, resolver problemas ou dominar tarefas complexas. *Necessidade de poder*. A necessidade de fazer os outros se comportarem de uma maneira que eles não teriam se comportado de outro modo. Reflete a necessidade de poder e de autoridade. É o desejo de controlar os outros, ser responsável pelos outros ou influenciar o seu comportamento. *Necessidade de afiliação*. É o desejo por relações interpessoais amigáveis e próximas, de interação social, de estabelecer e manter amizades com outras pessoas.

Essas três necessidades são aprendidas e adquiridas ao longo da vida como resultado das experiências de cada pessoa. Como as necessidades são aprendidas, o comportamento recompensado tende a repetir-se com mais freqüência. Como resultado desse processo de aprendizagem, as pessoas desenvolvem padrões únicos de necessidades que afetam seu comportamento e desempenho.

#### 4.2.3 Teoria de Determinação de Metas

Esta teoria foi proposta por Edwin Locke no final dos anos 1960 que concluiu que a intenção de trabalhar em direção a uma meta constitui uma grande fonte de motivação. Ou seja, metas dizem aos indivíduos o que precisa ser feito e quanto esforço será necessário empregar. Os estudos de Locke concluíram que metas específicas melhoram o desempenho, enquanto metas difíceis, quando aceitas pela pessoa, resultam em desempenho mais elevado do que metas fáceis. Sabe-se ainda que *feedback* leva a um melhor desempenho do que a falta dele. A pesquisa mostra que se fatores como habilidade e aceitação das metas são mantidos constantes, pode-se afirmar que quanto mais difícil for a meta, maior será o nível de

desempenho. Contudo, é lógico supor que metas mais fáceis são mais prováveis de serem aceitas. Entretanto, uma vez que um indivíduo aceita uma tarefa difícil, ele empregará um alto nível de esforço até esta ser realizada, diminuída ou abandonada. Assim, pode-se dizer que metas mais difíceis conduzem a um melhor desempenho, porém se as metas são muito difíceis ou impossíveis, a sua relação com o desempenho não se mantém.

Outras conclusões baseadas na pesquisa foram as seguintes: a) a oportunidade de participar no estabelecimento das metas aumenta sua aceitação por parte das pessoas envolvidas, tendo em vista que elas tornam-se mais comprometidas com as escolhas das quais participaram; b) o *feedback* motiva as pessoas a um melhor desempenho, pois permite à pessoa saber como está indo nos seus esforços em direção às metas traçadas. Isto é, proporciona informações sobre o progresso em direção à meta e identifica distorções entre o que se fez e o que se deveria ter feito. O *feedback* autogerado – em que o empregado é capaz de monitorar seu próprio progresso – tem se mostrado um motivador mais eficiente do que o *feedback* gerado externamente pelo chefe ou outra pessoa; c) a capacitação e a auto-eficácia fazem com que as metas definam um melhor desempenho para alcançá-las. O indivíduo deve estar capacitado para cumprir as metas e sentir-se confiante quanto à sua capacitação. Já a auto-eficácia refere-se à crença de uma pessoa de que ela seja capaz de desempenhar uma tarefa; quanto maior a auto-eficácia, maior será a confiança que a pessoa terá na sua capacidade de ser bem sucedida.

A conclusão geral desta teoria é a de que intenções – na medida em que são articuladas em termos de metas difíceis e específicas – são uma potente força motivadora, embora não haja evidência de que metas como estas estejam associadas ao aumento da satisfação no trabalho.

#### 4.2.4 Teoria do Reforço

Esta teoria é um contraponto à teoria de determinação de metas, uma vez que esta última é uma abordagem cognitiva e propõe que os propósitos de um indivíduo dirijem

seus atos. Na teoria do reforço, há uma abordagem behaviorista, que argumenta que o reforço condiciona o comportamento. Para os teóricos do reforço, o comportamento não é causado pelos eventos cognitivos internos do indivíduo, mas pelo ambiente. A teoria do reforço ignora o estado interior do indivíduo e se concentra apenas no que acontece a uma pessoa quando ela faz alguma coisa. O comportamento é controlado pelos reforços externos ou conseqüências que, quando imediatamente seguidos a uma resposta, aumentam a probabilidade de que o comportamento seja repetido. Existem quatro tipos de reforços que são conseqüências de eventos agradáveis ou desagradáveis sendo aplicados ou retirados em seguida ao comportamento de uma pessoa.

Os quatro tipos de reforços são: a) *Reforço positivo*: é a administração de uma conseqüência agradável e recompensadora seguindo-se a um comportamento desejado; b) *Reforço negativo*: é a remoção de uma conseqüência desagradável em seqüência a um comportamento desejado. c) *Punição*: é a imposição de resultados desagradáveis a uma pessoa. A punição geralmente ocorre em seguida a um comportamento indesejável. O uso de punição nas organizações é controvertido e freqüentemente criticado, pois ele não indica o comportamento correto. d) *Extinção*: é a suspensão ou interrupção de uma recompensa positiva, significando que o comportamento não é mais reforçado e por essa razão tem menos probabilidade de ocorrer no futuro. Na sua forma pura, contudo, a teoria do reforço ignora sentimentos, atitudes, expectativas e outras variáveis cognitivas que causam impacto no comportamento. Assim sendo, como não se interessa pelo que dá início ao comportamento, ela não é, estritamente falando, uma teoria de motivação.

#### 4.2.5 Teoria da Equidade

A teoria da equidade enfoca a percepção dos indivíduos de quão justos são tratados se comparados com os outros. Essa teoria, desenvolvida por J. Stacy Adams, propõe que as pessoas sejam motivadas a procurar uma equidade social nas recompensas que esperam pelo seu

desempenho. De acordo com essa teoria, se as pessoas percebem suas remunerações como iguais às que outros recebem por uma contribuição similar, elas acreditarão que seu tratamento é justo e equitativo. As pessoas avaliam a equidade por uma proporção do que se ganha numa situação de trabalho (resultados) em relação ao que se coloca nele (insumos). A proporção pode ser comparada à de outra pessoa no grupo de trabalho ou a uma média percebida de um grupo. Por outro lado, a iniquidade ocorre quando as proporções dos insumos/resultados estão desequilibradas, como quando uma pessoa com um alto nível de formação ou experiência recebe o mesmo salário que um empregado novo menos qualificado. Nessa situação, existe um estado de tensão de equidade e é exatamente este estado de tensão negativa que fornece a motivação para fazer algo para corrigi-la.

Os métodos mais comuns para a redução de uma iniquidade percebida são: a) Mudar seus insumos. b) Mudar seus resultados; c) Distorcer percepções de si mesmo; d) Distorcer percepções dos outros; e) Escolher uma referência diferente; e f) Deixar o campo. Não se pode deixar de mencionar, entretanto, que existem diferenças individuais quanto à sensibilidade com relação à iniquidade, pois algumas pessoas são mais complacentes, enquanto outras são mais radicais na não-aceitação de condições desiguais.

#### 4.2.6 Teoria da Expectativa

Atualmente, uma das explicações de motivação mais amplamente aceita é a teoria da expectativa proposta por Victor Vroom em 1964. Esta teoria sugere que a motivação depende das expectativas dos indivíduos em relação à sua capacidade de realizar tarefas e receber recompensas desejadas. Ela baseia-se no relacionamento entre o esforço do indivíduo, o desempenho e o desejo dos resultados associados com o alto desempenho. Assim, a chave para a teoria da expectativa é o entendimento das metas de um indivíduo e a ligação entre esforço e desempenho, entre desempenho e recompensas e, finalmente, entre as recompensas e a satisfação individual da meta. A relação entre esforço e

desempenho é a probabilidade percebida pelo indivíduo de que um determinado esforço pessoal o levará ao desempenho. A relação entre desempenho e recompensa é o grau em que o indivíduo acredita que o bom desempenho o levará ao alcance do resultado desejado. E, a relação entre recompensas e objetivos pessoais é o grau em que a recompensa organizacional poderá satisfazer os objetivos ou necessidades pessoais do indivíduo e a atratividade que essa recompensa tem para ele.

Os três aspectos básicos dessa teoria são a expectativa, a instrumentalidade e a valência. A expectativa é a probabilidade esperada pelo indivíduo de que seu esforço no trabalho será seguido por um certo desempenho na tarefa. Já a instrumentalidade é a probabilidade esperada pelo indivíduo de que um certo desempenho o levará a obter recompensas no trabalho. E, finalmente, a valência é o valor atribuído pelo indivíduo às várias recompensas do trabalho. Para Vroom, a motivação (M), a expectativa (E), a instrumentalidade (I) e a valência (V) estão relacionadas entre si pela equação:  $M = E \times I \times V$ . Essa relação multiplicativa significa que o apelo motivacional de um determinado trabalho é reduzido quando um ou mais desses fatores se aproxima do valor zero.

Vale ressaltar que a teoria da expectativa não tenta definir tipos específicos de necessidades ou de recompensas, mas sim mostrar que elas existem e podem ser diferentes para cada pessoa. Visto que poucas pessoas percebem uma alta correlação entre desempenho e recompensas em seus empregos, esta teoria tende a ser idealista.

Diante do exposto, pode-se afirmar que estas teorias trazem suas contribuições específicas para o gestor de pessoas nas organizações, tanto públicas quanto privadas. Mas, resguardando o escopo deste trabalho, pode-se dizer que o Gestor de Pessoas no setor público pode aplicar estas diferentes teorias a partir do conhecimento mais aprofundado do pessoal ao qual ele gerencia. Sendo ainda necessário conhecer melhor o perfil motivacional de cada grupo de trabalhadores para melhor direcionar suas ações.

## 5. Considerações Finais

Relembrando a pergunta que deu origem a este trabalho, “É possível motivar o servidor público?”, e após a análise tanto das particularidades da Administração Pública quanto das diversas teorias de motivação, pode-se concluir que, por mais difícil que pareça, a resposta é sim. Aquilo que a princípio parecia ser impossível, ou pelo menos, improvável, porque, a maior parte das pessoas quando pensa em motivação se atêm a fatores extrínsecos, na verdade é possível, plausível e deveria ser levado em consideração por todos aqueles que trabalham no serviço público e que buscam uma melhoria contínua do mesmo e de sua imagem perante a sociedade.

Verificou-se ao longo deste estudo, que grande parte das teorias de motivação, em particular a teoria da hierarquia das necessidades de Maslow, a Teoria X e Y de McGregor e a teoria ERC baseiam-se em preceitos de que a motivação humana é basicamente estimulada por fatores externos, ambientais. Se essa suposição for aceita como verdadeira e única forma de motivação das pessoas, realmente seria praticamente impossível acreditar em motivação de servidores públicos. Entretanto, outras tantas teorias e a crença de que a motivação é, na realidade, um fenômeno intrínseco, que acontece no interior de cada indivíduo, leva a uma conclusão de que a tarefa que antes parecia impossível é, de fato, uma possibilidade real.

Certamente que os fatores higiênicos são importantes, uma vez que são eles que garantem a subsistência das pessoas e geram uma sensação de conforto quando plenamente satisfeitos. Porém, a motivação vai além de salários, recompensas e promoções, ela está intimamente ligada às emoções e aos valores de cada um. Deve-se, no entanto, deixar claro que, considerando as dificuldades encontradas na Administração Pública, principalmente no que diz respeito à gestão de recursos humanos e às condições físicas e estruturais de trabalho, a idéia de motivação torna-se mais complexa.

O Gestor de Pessoas na esfera pública pode se valer tanto das teorias de processo

quanto de conteúdo para melhorar o seu ambiente de trabalho e motivar as pessoas a trabalharem mais e melhor a cada dia. A Teoria de Determinação de Metas, por exemplo, postula que as intenções são uma potente força motivadora. Por isso, o gestor deve observar as intenções de seus colaboradores para buscar formas novas de motivação. Por outro lado, os teóricos do reforço afirmam que o comportamento não é causado pelos eventos cognitivos internos do indivíduo, mas pelo ambiente. Assim, ao conciliar estas duas vertentes, o servidor público pode buscar novas formas de estimular o trabalho da equipe.

Diante desse cenário, fica difícil acreditar que um servidor público que às vezes não tem o mínimo necessário para desempenhar um bom trabalho, possa se motivar intrinsecamente. Contudo, cada indivíduo normalmente busca, por meio de seu trabalho, uma oportunidade de realizar as suas potencialidades, criando com isso uma indispensável ligação com a comunidade em que vive. E sendo o trabalho público uma prestação de serviço ao interesse público e ao bem comum, essa ligação com a sociedade deve torna-se ainda mais evidente e mais gratificante para o indivíduo. É através do trabalho que se consegue reconhecer o próprio valor e, conseqüentemente, equilibrar expectativas e sentimentos de auto-estima. À medida que o trabalho no setor público satisfaz às necessidades de auto-desenvolvimento das pessoas, a motivação fica cada vez mais forte.

Em suma, parece que a idéia de motivação no serviço público não está tão distante da realidade, mas os administradores públicos devem se conscientizar de que sua missão é muito maior do que simplesmente desempenhar uma tarefa almejando uma recompensa ao final. É definir suas próprias metas pessoais para estimular seu crescimento profissional e, conseqüentemente melhorar a imagem da Administração Pública no país.

## Referências Bibliográficas

AQUINO, Cléber Pinheiro de. **Administração de Recursos Humanos**: uma introdução. São Paulo: Atlas, 1980.

BERGAMINI, Cecília Whitaker e CODA, Roberto. **Psicodinâmica da Vida Organizacional**. 2a. ed. - SP: Atlas, 1995.

BERGAMINI, Cecília W, A Dificil Administração das Motivações. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, FGV, janeiro/ março 1998.

CONGRESSO FEDERAL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Editora do Congresso Federal: Brasília - DF, 2001.

COSTA, Neusa Maria da, VILAS BOAS, Ana Alice, CASTRO JÚNIOR, Joel de Lima Pereira e OLIVEIRA, Elias Rodrigues de. Mudanças na Qualificação dos Servidores Públicos em Cargos de Confiança do Estado de Minas Gerais: ações, tensões e dificuldades. **Anais do XV Colóquio Internacional sobre Poder Local, Gestão Social e Espaços Territoriais**. Salvador, BA, 2009.

DRUCKER, P. **O Fator Humano e Desempenho**. São Paulo: Pioneira, 1991.

FERREIRA, Rosbaldo. **Políticas de Recursos Humanos e Melhoria da Qualidade de Ensino na UNIVALI**. Dissertação de Mestrado. UNISUL, 2000.

GOLEMAN, David. **A Inteligência Emocional**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1996.

GRANJEIRO, J. Wilson. **Administração Pública**. 10a. ed. Brasília: Vestcon, 2002.

HENDRY, C. e PETTI GREW, A. **Human Resource Management: an agenda for the 1990's**. SAGE: Londres, 2000.

MASLOW, A. **A Psicologia do Ser**. Rio de Janeiro: Eldorado Tijuca, 1996.

MEIGNEZ, R. **Pathologie Sociale de l'entreprise**. Paris: Gauthier - Vilars, 1965.

OSBORDE, David e GAEBLER, Ted. Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. **Anais do Encontro Nacional de Administração Pública**. Comunicação, 1994.

ROBBINS, Stephen Paul. **Comportamento Organizacional**. São Paulo: Pearson Education, 2002.

SANTIAGO, Felício de Sena e VILAS BOAS, Ana Alice. Incentivo ao Desenvolvimento Profissional: o caso do Adicional de Qualificação dos Servidores do Poder Judiciário da União. **Anais do I AMAPEGS**. UFLA: Lavras, 2009.

SCELSA, Bianor C. e COSTA, Frederico Lustosa da. Mudança Organizacional do Setor Público.

**Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, nº 1, pag. 82 a 106, nov/1990, jan./1991.

VILAS BOAS, Ana Alice e ANDRADE, Rui Otávio B. de **Gestão Estratégica de Pessoas**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2009.

ZEVAGLIA, Tércia. **Gestão de Pessoas: desafios, tendências e expectativas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2006.