



UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA
LUSOFONIA
AFRO-BRASILEIRA
DIREÇÃO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA
COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM
GESTÃO PÚBLICA

TIAGO MONTEIRO SOUSA

DO MODELO BUROCRÁTICO PARA O MODELO GERENCIAL – POR UMA
GESTÃO MAIS MOTIVADORA PARA O SERVIDOR PÚBLICO.

REDENÇÃO - CE

2014



UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA
LUSOFONIA
AFRO-BRASILEIRA
DIREÇÃO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA
COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM
GESTÃO PÚBLICA

TIAGO MONTEIRO SOUSA

DO MODELO BUROCRÁTICO PARA O MODELO GERENCIAL – POR UMA
GESTÃO MAIS MOTIVADORA PARA O SERVIDOR PÚBLICO.

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de
Especialização em Gestão Pública
da Universidade da Integração
Internacional da Lusofonia Afro-
Brasileira como parte dos requisitos
para a obtenção do título de
Especialista.

Prof. Orientador: Ramon Souza Capelle de Andrade

REDENÇÃO – CE

2014

AGRADECIMENTOS

A Deus que me criou e me concede
o dom da vida todos os dias.

Aos meus pais pela criação e educação.

A Ana Iris, meu amor, pelo incentivo,
apoio e companhia desde o início
desta especialização.

RESUMO

O presente trabalho busca refletir sobre a influência que as propostas do modelo gerencial, adotado pelo Estado como novo modelo de gestão, tem sobre a motivação do servidor público. As disfunções da burocracia interferem na qualidade do serviço prestado pelo servidor público, pois não proporcionam um ambiente motivador. Cabe ao gestor público, sensível a essa realidade, adotar planos que promovam a motivação do servidor público, pois a qualidade do serviço prestado tem relação direta com a motivação do capital humano de qualquer organização.

1. Gestão Pública;
2. Gestão de pessoas;
3. Motivação.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Pirâmide das necessidades humanas

26

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Diferenças entre a administração burocrática e gerencial	20
Quadro 2- Disfunções da burocracia e características administração pública gerencial.	21

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1. DO MODELO BUROCRÁTICO AO MODELO GERENCIAL	10
1.1.O MODELO BUROCRÁTICO E SUAS DISFUNÇÕES	10
1.2.O MODELO GERENCIAL COMO ALTERNATIVA AO MODELO BUROCRÁTICO	16
2. A MOTIVAÇÃO PARA O TRABALHO	22
2.1.COMPREENDENDO A MOTIVAÇÃO HUMANA	23
2.1.2. HIERARQUIA DAS NECESSIDADES HUMANAS DE MASLOW	24
2.2.2. FATORES HIGIÊNICOS E FATORES MOTIVACIONAIS DE HERZBERG	25
2.2.3. TEORIA CONTINGENCIAL DE VROOM	28
3. POR UMA GESTÃO MAIS MOTIVADORA PARA OS SERVIDORES	30
3.1. DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS E A MOTIVAÇÃO DO SERVIDOR	32
3.2. O MODELO GERENCIAL E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A MOTIVAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO	34
CONCLUSÃO	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41

INTRODUÇÃO

Não se pode negar o aumento exponencial das vagas para concursos públicos no Brasil, nos últimos anos. A busca por estabilidade e por melhores salários são as principais motivações para ingressar na carreira pública. Entretanto, temos associado a isso, um serviço público deficitário com relação à qualidade do serviço, à eficiência e à eficácia na prestação deste.

Um gestor público não pode deixar de levar em consideração a qualidade do ambiente laboral para seus servidores. Pois a motivação do servidor público está diretamente relacionada à qualidade do serviço público que ele oferece. É preciso ser sensível a essa realidade e buscar associar os interesses pessoais do servidor à missão da organização pública a qual ele faz parte.

Diante desse problema, quando focamos na qualidade do serviço prestado pelo servidor público, remete-se o problema a uma análise da dinâmica formal e informal da organização pública. Nessa análise surge a importância do servidor público como uma das peças fundamentais para agregar valor ao serviço prestado. A partir daí brota um questionamento: a organização pública está sendo gerida de forma a promover um ambiente motivador para o servidor público? Não. Há disfunções no modelo de gestão adotado, a burocracia, que não auxiliam na construção de um ambiente motivador.

O Modelo Gerencial passa a ser adotado na esfera pública exatamente para tornar o Estado mais eficaz, eficiente e flexível em prestação de serviço. Um dos objetivos do gerencialismo é melhorar a qualidade do serviço prestado, investindo no servidor e tornando seu trabalho mais dinâmico, desafiador, com uma esfera maior de atividades e responsabilidades. Isso irá interferir diretamente na motivação do servidor.

Este trabalho fará uma reflexão sobre os modelos de gestão, suas características e relação com servidor público. Enfatizar-se-á as disfunções do modelo burocrático e as propostas do modelo gerencial. Baseando-se nas teorias da motivação de Maslow, Herzberg e Vroom, traçaremos um paralelo entre as disfunções da burocracia e sua influência na motivação do servidor

público, com o gerencialismo e suas propostas para um ambiente mais motivador na organização pública. Apresentando propostas para uma gestão pública que proporcione uma dinâmica mais motivadora para o servidor público. Pois acredita-se que a qualidade do serviço público tem influência direta com o estado de motivação do servidor público.

1. DO MODELO BUROCRÁTICO AO MODELO GERENCIAL

1.1 O MODELO BUROCRÁTICO E SUAS DISFUNÇÕES

O termo burocracia está associado, numa compreensão popular, à morosidade e ineficiência do serviço público oferecido pelo Estado. Entretanto, essa característica marcante atribuída ao Modelo Burocrático, proposto por Max Weber, é oposta à finalidade de sua criação. Modelo de gestão associado à gestão pública, o Modelo Burocrático foi criado, no final do século XIX, com a intenção de combater as práticas patrimonialistas. Essa herança da forma de gestão, característica do estado absolutista, distorcia a finalidade do Estado como organização responsável pelo bem público. Havia uma mistura entre o público e o privado. Essa nova administração surge em defesa do bem público e da busca por uma administração que daria racionalidade ao Estado, baseada, fundamentalmente, na impessoalidade, na formalidade e no controle, visando uma maior eficiência da administração pública no atendimento das novas demandas da sociedade.

A burocracia é uma forma de organização humana baseada na racionalidade administrativa. Há a adequação dos meios aos fins pretendidos, com a finalidade de garantir a máxima eficiência, na obtenção dos objetivos.

Max Weber não definiu o que seria Burocracia. Ele estruturou um modelo de gestão que se adaptaria ao tamanho e complexidade do Estado, enquanto organização. Esse modelo está baseado em dois pilares, a coordenação e padronização das ações e a previsão do comportamento de seus membros. Para que isso fosse possível era preciso uma administração fundamentada em bases legais. A ordem seria mantida pela dominação e essa relação, dominador-dominado, fundamentar-se-ia na crença na validade do ordenamento legal. A legitimação do poder de dominação do superior estaria legitimada de forma concreta. A implicação disso é que a relação de dominação seria regida pela lei, de forma a não haver excesso ou abuso de poder. Essa relação seria uma das características do estado democrático de direito. Segundo Maia et al. (2012, p. 127),

a burocracia estatal trouxe significativas contribuições tanto para a administração pública, visto a predominância de maior controle da coisa pública, quanto para seus servidores públicos, à medida que ela proporciona direitos capazes de permitir que estes respondam de forma neutra aos políticos.

A proposta de Weber apresenta três características fundamentais, que formam as organizações formais: formalidade, impessoalidade e profissionalismo. A formalidade é a orientação essencial através do sistema de normas, na qual as atribuições do cargo, a autoridade, os direitos e deveres são previstos em lei. A impessoalidade surge do caráter generalizante da lei, não se atribuindo a nenhum caso individual. Outro aspecto da impessoalidade é fato de que o agente público possui poderes que lhe são inerentes ao cargo e não ao indivíduo. O profissionalismo é a relação de trabalho através do funcionalismo, os agentes públicos estão a serviço do Estado, ocupando cargos públicos, criados por leis, com suas remunerações e garantias estabelecidas legalmente.

A burocracia foca-se na eficiência, buscando reduzir toda forma de desperdício. Pressupondo que a definição de papéis e as tarefas especializadas seriam o caminho. Essa estrutura sustenta-se na ênfase nas normas, leis e regulamentos inflexíveis e generalizantes, na especialização, na hierarquização e na impessoalidade nas relações.

Bergue (2010) apresenta as características do Modelo Burocrático:

- Legitimidade das normas: o *modus operandi* estão estabelecidos em leis, decretos, portarias, instruções normativas etc. Há aqui o imperativo da norma e a crença na competência e autoridade de quem foram emanadas.

- Natureza formal das comunicações: toda comunicação burocrática segue o padrão formal a fim de ser considerada legítima. São, geralmente, escritos, de acordo com o padrão culto da língua, seguindo modelos específicos de documentos, segundo sua finalidade.

- Divisão racional do trabalho: a divisão racional tem como objetivo a economicidade. Essa se dá na divisão do todo, em áreas específicas (secretarias, departamentos, seções etc) abrigando subsistemas, processos e atividades correlatas.

- Impessoalidade nas relações: os atos da gestão, assim como, as competências de cada cargo não devem ser afetados por afinidades pessoais, há o imperativo da orientação geral, em oposição a casos individuais, de acordo com a finalidade normativa.

- Hierarquia da autoridade: é a definição dos estratos hierárquicos bem definidos, os quais cada um possui seus níveis de autoridade. A capacidade de decisão está atrelada à hierarquia, sendo verticalizada.

- Competência técnica e poder do mérito: os cargos e as funções públicas são ocupados por pessoas que apresentam capacidade técnica e mérito profissional. A avaliação da competência e do mérito se dá pelo concurso público e por critérios legais de promoção na carreira, definidos nos planos de cargos e carreiras.

- Profissionalização da administração: Os agentes públicos são os recursos humanos da organização pública, responsáveis pelo funcionamento (gerencia e execução). Entretanto as pessoas não detém a propriedade dos recursos materiais de produção (financeiros, equipamentos, edificações etc), que são bens públicos. Os agentes públicos recebem, pelos serviços prestados, contraprestação pecuniária, estabilidade, status social.

- Plena previsibilidade de funcionamento: surge da necessidade de ambientes estáveis a fim de prever cenários futuros, condição que facilita a ação planejada. A previsibilidade está fundamentada no caráter permanente da lei.

Dessa forma, podemos afirmar que a burocracia pressupõe que o comportamento do indivíduo é previsível e que todos se comportam de acordo com as normas da organização. Todas as ações são previstas e estabelecidas previamente, principalmente por meio de manuais, instruções normativas, diretrizes, planos de rotina e execução. Tudo isso visando a efetividade e eficiência do sistema.

Entretanto, segundo Maia et al. (2012, p.128), comentando o pensamento de Bresser-Pereira (1998), afirma:

o pressuposto de eficiência e de racionalidade instrumental em que o modelo se baseava não se revelou real. E a partir do momento em que o Estado liberal, do século XIX, dá lugar ao grande Estado social, do século XX, evidenciou-se que tal

modelo não garantia rapidez, nem boa qualidade, nem baixos custos. A ineficiência relacionada à administração burocrática foi, então, atribuída às disfunções da burocracia, que devido à sua rigidez nas normas e na disciplina dos servidores públicos, tornou-se incompatível com as atuais necessidades.

As disfunções da burocracia estão associadas, basicamente, àquilo que era desconsiderado: a dimensão informal da organização. Dimensão essa presente em todas as organizações. Não há uma preocupação com a variável, comportamento humano, que interfere consideravelmente no desempenho das atividades organizacionais. É na necessidade fundamental de previsibilidade e controle do modelo burocrático, que surgem as consequências imprevistas da burocracia.

Merton (1970, p. 277 apud MAIA; PINTO, 2007, p.22), em sua análise das disfunções burocráticas, descreve-a da seguinte maneira:

...inadequações de orientação, que envolvem a incapacidade treinada, derivam de fontes estruturais. O processo pode ser abreviadamente recapitulado. (1) Uma burocracia eficiente exige confiança de reação e estrita devoção aos regulamentos. (2) Tal devoção às regras conduz à sua transformação em absolutas; já não são concebidas como relativas a um conjunto de propósitos. (3) Isto interfere com a adaptação rápida, sob condições especiais não claramente visualizadas por aqueles que lançaram as regras gerais. (4) Assim, os mesmos elementos que favorecem à eficiência em geral, produzem ineficiência em casos específicos. Os indivíduos do grupo que não se divorciaram do significado que as regras têm para eles, raramente chegam a perceber a inadequação. Essas regras, com o correr do tempo, assumem caráter simbólico, em vez de serem estritamente utilitárias.

O conceito de disfunção, como desenvolvido por Merton, é construído a partir da ideia elementar de que há um exagero no esforço de conformar a burocracia às normas e valores necessários à burocracia.

Há uma margem de segurança na pressão exercida por tais sentimentos (os de limitação da autoridade e da competência de cada um, e a metódica execução das atividades de rotina), sobre o burocrata, para conformá-lo às suas obrigações modeladas, que muito se parece com as tolerâncias de estimativa de precaução feitas por um engenheiro quando calcula os suportes de uma ponte (MERTON, 1970, p. 275 apud MAIA; PINTO, 2007, p.22).

A busca por um comportamento burocrático provoca as disfunções presentes no modelo, tornando seus processos rígidos, lentos, excessivamente formais e resistentes à mudança. O exagerado apego às normas e procedimentos proporcionaria a ineficiência. Consequentemente, promoveria o conservantismo e o tecnicismo. O burocrata é estimulado à segurança, que advém da busca pela obediência extrema aos regulamentos.

Podemos discorrer sobre as disfunções burocráticas apresentadas pelos estudos de Merton (1970 apud BERGUE, 2010):

- **Internalização e elevado apego à norma:** esse aspecto disfuncional decorre, fundamentalmente, da exacerbada importância que as pessoas conferem às normas organizacionais, posição que repele mesmo os esforços orientados para a necessária adaptação da norma a novas realidades. Esse fenômeno é uma forma de manutenção de poder na organização. Dessa forma, quem possui o conhecimento da estrutura normativa que rege a organização e/ou possui a capacidade de modificá-la, pode definir o ritmo das transformações e, conseqüentemente, o desenvolvimento da organização.

- **Excesso de formalização, rotinas e registros:** esse fenômeno é consequência da excessiva formalização padronização dos procedimentos, inclusive os mais simples e do excesso de rotinas, despachos, encaminhamentos e controles de todos os atos administrativos, inclusive os procedimentos de natureza mais operacional. Os controles e procedimentos são necessários, mas de acordo com a necessidade, observando as condições de adição de valor ao produto no transcorrer do processo.

- **Resistência às mudanças:** essa resistência é causada pelo temor de uma possível perda potencial de espaço ou de poder, ocasionada por uma mudança. As pessoas ou grupos são tornam-se resistentes à mudança temendo um possível comprometimento das conquistas já consolidadas ou em processo.

- **Despersonalização dos relacionamentos:** resultado da ênfase na impessoalidade das relações, umas das características marcantes do Modelo Burocrático. Esse fenômeno torna-se mais explícito em organizações com grandes dimensões, quando a comunicação entre o agente público e seu

gestor submete-se a procedimentos formais, quando passam a ser reconhecidos por número de matrícula ou pertencente a setor tal.

- **Ausência de inovação e conformidade às rotinas:** Esse é um fenômeno bastante comum em determinados segmentos da administração pública, especialmente naqueles onde as rotinas de trabalho são mais padronizadas e formalizadas. Nessas áreas, como decorrência especialmente de uma tendência natural dos indivíduos em geral, de buscar a manutenção de um estado de segurança e de constante redução de esforços despendidos no trabalho, as inovações nos processos organizacionais tendem a ser reduzidas. As pessoas, nesses casos e situações, acabam por conformar-se com as atividades e os métodos de trabalho vigentes, desconsiderando, inclusive, as possibilidades e as necessidades de mudança.

- **Exibição de sinais de autoridade:** muitos agentes públicos não conseguem dissociar o status profissional e social do cargo ou função desempenhado, agindo de forma excessiva ao exercer a autoridade. Fenômeno que está associado, novamente, ao temor da perda da segurança ou das conquistas alcançadas, ocasionando a constituição de “feudos”, objetivando preservar seu espaço na organização. Nesse particular, as organizações públicas mostram-se como ambientes propícios para a proliferação desse indicador disfuncional. Podem ser citados como exemplos de sinais de autoridade, que quando exibidos em excesso evidenciam disfunção, os seguintes: a segregação por salas; equipamentos diferenciados (mesas maiores, equipamentos melhores, veículos especiais, etc.); apresentação pessoal (trajes, roupas, acessórios, coletes, equipamentos especiais, etc.); documentação funcional ou profissional (carteiras e cédulas de identidade funcional, crachás, diplomas, certificados, etc.).

- **Dificuldades no atendimento a clientes e conflitos com o público:** esse fenômeno é uma das disfunções burocráticas mais marcantes na administração pública. Manifestada pela imposição de obstáculos para a interação entre o agente público e o usuário dos bens e serviços públicos, através do excesso de formalização e padronização, no tratamento impessoal e na afirmação de valores internos, que distanciam os agentes públicos da compreensão acerca do que sejam os efetivos objetivos institucionais do órgão ou da entidade. Essa disfunção impede o *feedback* entre o Estado e a

sociedade, negligenciando as reais necessidades e demandas voltando a organização para seu interior.

- **Hierarquização como base do processo de tomada de decisão:** uma das disfunções mais intensamente associada ao processo decisório no âmbito das organizações públicas é a denominada categorização. O caráter padronizado e normatizado dos processos administrativos em uma burocracia impõe determinada conformação à estrutura organizacional, especialmente no que tange a tomada de decisões. Como decorrência da busca pela definição de competência de cargo ou órgão, as pessoas tendem a preservar espaços de poder, que podem ser traduzidos em vantagens ou ônus da função.

Podemos observar que as disfunções da burocracia produzem uma organização rígida, resistente à mudança, voltada para seu interior e distante das demandas dos usuários dos bens e serviços públicos. Entretanto, nossa realidade apresenta uma demanda social que cobra do Estado uma dinâmica organizacional mais ágil, flexível, eficiente e eficaz. Segundo Bergue (2010, p. 69):

Observadas as especificidades de cada esfera de governo, a Administração Pública converge para um formato híbrido que podemos definir como estruturas ainda bastante frágeis do ponto de vista burocrático que convivem com o predomínio de padrões culturais marcados por profundos traços patrimonialistas e que são intensamente compelidas a orientarem-se para a adoção de um perfil gerencial.

1.2 O MODELO GERENCIAL COMO ALTERNATIVA AO MODELO BUROCRÁTICO.

Em meados da década de 70 torna-se mais evidente a necessidade de um novo modelo de gestão pública em quase todos os Estados. A crise no modelo de gestão vigente, está associado a cinco fatores. Abrucio (1997 apud Maia et al, 2012) apresenta quatro: o primeiro é a crise econômica mundial, iniciada em 1973 com a primeira crise do petróleo e retomada em 1979 quando o petróleo sofre sua segunda crise; o segundo fator foi a crise fiscal que afetou o Estado, devido à crise do petróleo; o terceiro, o Estado enfrentava uma situação de ingovernabilidade – os governos apresentavam inaptidão para

resolver os seus problemas; o quarto fator está relacionado com a globalização e as transformações tecnológicas que transformaram a lógica do setor produtivo. O quinto fator é apresentado por Araújo (2010 apud Maia et al. 2012), numa outra linha de reflexão, focando a cidadania. Ele afirma que, o Estado apresentava um baixo desempenho na prestação de serviços ao cidadão, em contrapartida, houve um aumento da demanda devido à universalização dos direitos sociais e um aumento das expectativas políticas por parte dos cidadãos.

A primeira experiência desse novo modelo de gestão iniciou, em 1970, no Reino Unido, no governo de Margaret Thatcher. A nova cultura apresentava uma visão empreendedora da administração pública, voltada para o cliente cidadão, com foco nos resultados, com uma administração flexível, que buscava o controle social e que valorizava as pessoas. Em 1980, o novo modelo é adotado por Ronald Reagan, nos Estados Unidos. A partir daí, foi ampliado para os demais países Europeus, chegando à América latina na década de 1990 e no Brasil a partir de 1995.

Matias Pereira (2009a apud Maia et al, 2012) afirma ainda que, estimular nos servidores públicos um compromisso com a estruturação de uma sociedade mais preparada para atender a crescentes demandas dessa sociedade, num contexto de fortes mudanças, é o marco referencial da nova gestão pública. Nesse sentido, a forma de prestação dos serviços públicos necessita ser revista, buscando maior eficiência, eficácia e efetividade. A nova administração pública gerencial, baseada na gestão privada, sem, entretanto, negar as especificidades do caráter público, consiste em uma gestão focada nos resultados, para o atendimento das demandas do cidadão/usuário.

Podemos, então, afirmar que:

essa nova configuração do serviço público imposta por influências internas e externas, que trazem consigo a necessidade de mudanças, tanto nas atribuições e aplicabilidade de procedimentos inerentes às atividades dos servidores públicos, quanto em sua capacidade de atingir resultados esperados, pode trazer inúmeras conseqüências para esses servidores. Nesse sentido, é importante frisar que estratégias gerenciais também devem ser postas em prática em uma estrutura administrativa reformada, e que a gestão de recursos humanos, voltada para a atenção à saúde e bem estar dos servidores é de suma importância nesse processo de

mudança para que se possa alcançar os resultados esperados (MAIA et al. 2012, p. 132).

A administração gerencial possui, segundo Mafra (2005), as seguintes características:

- **Baseia-se em descentralizações política e administrativa;**
- **Suas instituições apresentam formatos organizacionais com poucos níveis hierárquicos;**
- **Flexibilidade organizacional;**
- **Controle de resultados em detrimento do controle dos processos administrativos;**
- **Apresenta confiança limitada em relação aos funcionários e dirigentes;**
- **Administração voltada para o atendimento do cidadão e aberta ao controle social;**

Esse modelo gerencial apresenta como objetivo “adequar as organizações públicas aos seus objetivos prioritários, que são os resultados. Busca identificação com os usuários e incrementar sua eficiência com mecanismos de quase-mercado ou concorrência administrada” (MAFRA, 2005, p.2).

No livro *Reinventando o governo*, escrito por Osborne e Gaebler em 1992, é apresentada uma lista de 10 orientações para a formação de uma organização pública menos burocrática e mais gerencial:

- governo catalisador — os governos não devem assumir o papel de implementador de políticas públicas sozinhos, mas sim harmonizar a ação de diferentes agentes sociais na solução de problemas coletivos;
- governo que pertence à comunidade — os governos devem abrir-se à participação dos cidadãos no momento de tomada de decisão;
- governo competitivo — os governos devem criar mecanismos de competição dentro das organizações públicas e entre organizações públicas e privadas, buscando fomentar a melhora da qualidade dos serviços prestados. Essa prescrição vai contra os monopólios governamentais na prestação de certos serviços públicos;
- governo orientado por missões — os governos devem deixar de lado a obsessão pelo seguimento de normativas formais e migrar a atenção na direção da sua verdadeira missão;

- governo de resultados — os governos devem substituir o foco no controle de *inputs* para o controle de *outputs* e impactos de suas ações, e para isso adotar a administração por objetivos;
- governo orientado ao cliente — os governos devem substituir a autorreferencialidade pela lógica de atenção às necessidades dos clientes/cidadãos;
- governo empreendedor — os governos devem esforçar-se a aumentar seus ganhos por meio de aplicações financeiras e ampliação da prestação de serviços;
- governo preventivo — os governos devem abandonar comportamentos reativos na solução de problemas pela ação proativa, elaborando planejamento estratégico de modo a antever problemas potenciais;
- governo descentralizado — os governos devem envolver os funcionários nos processos deliberativos, aproveitando o seu conhecimento e capacidade inovadora. Além de melhorar a capacidade de inovação e resolução de problemas, a descentralização também é apresentada como forma de aumentar a motivação e autoestima dos funcionários públicos;
- governo orientado para o mercado — os governos devem promover e adentrar na lógica competitiva de mercado, investindo dinheiro em aplicações de risco, agindo como intermediário na prestação de certos serviços, criando agências regulatórias e institutos para prestação de informação relevante e, assim, abatendo custos transacionais (SECCHI, 2009, p.356-357).

Podemos apresentar, de forma mais didática, as diferenças da administração pública gerencial da administração pública burocrática, no quadro abaixo:

Quadro 1- Diferenças entre a administração burocrática e gerencial

ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA	ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL
<ul style="list-style-type: none"> - A administração Pública burocrática é autoreferente e se concentra no processo, em suas próprias necessidades e perspectivas, sem considerar a alta ineficiência envolvida; - Acredita em uma racionalidade absoluta, que a burocracia está encarregada de garantir; - Assume que o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção é pelo controle rígido dos processos, com o controle de procedimentos; - Na administração burocrática não 	<ul style="list-style-type: none"> - A administração Pública gerencial é orientada para o cidadão, voltada para o consumidor, e se concentra nas necessidades e perspectivas desse consumidor, o cliente-cidadão; - Neste modelo, o administrador público preocupa-se em oferecer serviços, e não em gerir programas; visa atender aos cidadãos, e não às necessidades da burocracia; - Pensa a sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual os cidadãos defendem seus interesses e

<p>existe a confiança;</p> <ul style="list-style-type: none"> - É centralizadora e autoritária; - Prega o formalismo, rigidez e o rigor técnico. 	<p>afirmam suas posições ideológicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, não são necessários procedimentos rígidos, e sim outros meios, como indicadores de desempenho, controle de resultados etc.; - A confiança é limitada, permanentemente controlada por resultados, mas ainda assim suficiente para permitir a delegação, para que o gestor público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas prefixadas; - Prega a descentralização, com delegação de poderes, atribuições e responsabilidades para os escalões inferiores; - Preza os princípios de confiança e descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização e estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade e inovação.
--	--

Fonte: MAIA et al, 2012, p.132-133.

É inegável que ambos os modelos possuem contribuições para a administração pública. Um modelo não descarta o outro, pelo contrário ambos se completam, descartando aquilo que não é eficiente nem eficaz com o objetivo de adaptar-se às mudanças da sociedade. Os dois modelos têm suas características próprias, suas vantagens e desvantagens conforme o contexto. Dessa forma, seria mais rico para a administração pública tentar adaptá-los à atual realidade e demandas da sociedade de cada Estado e de cada organização. Sobre essa adaptação Mafra (2005, p.2) afirma que

a administração pública gerencial teria como apoio a administração burocrática, conservando alguns dos seus princípios, embora flexibilizados, mas teria como fundamentos a admissão segundo critérios rígidos de mérito, um sistema estruturado e universal de remuneração, carreiras, avaliação

de desempenho realizada constantemente e treinamento sistemático.

O quadro abaixo apresenta uma comparação dos modelos a partir das disfunções do modelo burocrático e proposta do modelo gerencial a partir de suas características:

Quadro 2- Disfunções da burocracia e características administração pública gerencial.

DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA	CARACTERÍSTICAS DA APG
a) Internalização e elevado apego à normas; b) Excesso de formalização, rotinas e registros; c) Resistência a mudanças; d) Despersonalização dos relacionamentos; e) Ausência de inovação e conformidade às rotinas; f) Exibição de sinais de autoridade; g) Dificuldades no atendimento a clientes e conflitos com o público; h) Hierarquização do processo de tomada de decisão.	a) Orientação para resultados; b) Não adota procedimentos rígidos, e sim, indicadores de desempenho, controle de resultados etc; c) Flexibilidade a mudanças; d) Ênfase nas pessoas e não no cargo; e) Incentivos à criatividade e inovação; f) Reconhecimento; g) Orientada para o cidadão. Visa atender aos cidadãos, e não às necessidades da burocracia; h) Descentralização da decisão, horizontalização, estruturas flexíveis, descentralização de funções; i) Definições de responsabilidades; j) Mobilidade.

Fonte: Maia et al, 2012, p.133-134.

Pode-se dessa forma, concluir que:

é evidente o avanço que o modelo gerencial representa para a administração pública e como suas características possibilitam o combate às disfunções do modelo burocrático, flexibilizando alguns de seus princípios. Isso, de uma forma geral, reafirma a relevância desse modelo para a administração pública moderna, e em particular para o servidor público que tem no nesse modelo alternativas para aperfeiçoar suas atividades e obter maior satisfação no trabalho (MAIA et al, 2012, p.134).

2. A MOTIVAÇÃO PARA O TRABALHO

Com o objetivo de superar a visão mecanicista da Administração Científica de Taylor, do início do século XX, a Escola das Relações Humanas buscou a humanização do ambiente de trabalho. Objetivando tornar o homem mais livre no processo produtivo, livrando-o dos modelos rígidos e mecânicos que eram, até então, vistos como a solução para uma produção cada vez maior.

A partir dos estudos na empresa *Western Electric Company*, em *Hawthorne*, Estados Unidos, nas décadas de vinte e trinta, chegou-se à conclusão de que o aumento na produção não estava ligado às variáveis técnicas do experimento, mas ao sentimento de valorização que os trabalhadores que participavam da pesquisa sentiram. Elton Mayo, responsável pela pesquisa concluiu que “o fator de maior influência na produtividade eram as *relações interpessoais desenvolvidas no trabalho* e não tanto os incentivos salariais” (BUENO, 2002, p.05). Ele observou, também, que havia uma relação direta entre o aumento ou diminuição da produção com o grau de identificação dos objetivos dos grupos informais com os objetivos da administração. Caso houvesse identificação, a produção aumentava, caso contrário, diminuía.

Esse experimento iniciou uma nova busca por uma forma de administração que pudesse aumentar a produção dos colaboradores de forma eficiente e eficaz. Iniciava-se a compreensão da motivação humana. Mas o que é motivação humana? Podemos afirmar, em linhas gerais, que a motivação é uma força, um interesse pessoal para determinada ação. “A motivação está associada a um processo responsável pela intensidade, pela direção e pela persistência dos esforços de uma pessoa orientados para o alcance de determinado propósito” (ROBINS, 2005 APUD BERG, 2010, p. 21). Enfatiza Bueno (2002, p. 7),

o que é relevante considerar é que a motivação é interior a cada indivíduo e leva-o a agir espontaneamente para alcançar determinado objetivo. Assim, não é possível motivar uma pessoa, o que é possível é criar um ambiente compatível com os objetivos da pessoa, um ambiente no qual a pessoa se sinta motivada.

Para compreendermos o comportamento humano podemos adotar, de forma analítica, o trinômio: necessidade, satisfação e motivação do indivíduo (BERG, 2010). Todos os seres humanos têm necessidades, essas são individuais e englobam todas as dimensões de nossa vida. Atender às nossas necessidades nos leva à satisfação. E a busca por essa satisfação nos motiva a continuar saciando nossas necessidades.

2.1 COMPREENDENDO A MOTIVAÇÃO HUMANA

Quando queremos compreender o comportamento humano no ambiente laboral, é fundamental conhecermos o que é a motivação humana. Motivo de forma mais genérica é um impulso que levaria um indivíduo a agir de uma determinada maneira. Esse impulso pode ser provocado por um estímulo externo ou por um estímulo interno, a partir da subjetividade de cada um. Tanto externo quanto interno, o estímulo vai ter uma influência específica em cada indivíduo. O peso dessa influência e seu efeito, positivo ou negativo, no comportamento são orientados pela história de vida, pela personalidade, pelos valores e crenças, pelas relações interpessoais do indivíduo e pela forma como o indivíduo associa, interpreta e julga suas vivências.

Podemos afirmar que a motivação seria o “interesse de uma pessoa para a ação. A motivação é um impulso constante e de intensidade variável orientado para o alcance de um objetivo, seja este decorrente de uma necessidade ou de um estado de satisfação” (BERGUE, 2010, p.21).

Chiavenato (2011) vai apresentar um ciclo motivacional explicando a relação que há entre necessidade, comportamento e satisfação. A necessidade quando surge, rompe com o equilíbrio do organismo, provocando, assim, um estado de tensão, desconforto, insatisfação. Isso leva o indivíduo emitir um comportamento com a finalidade de reduzir a tensão ou de livrá-lo do desconforto. Se o comportamento for eficaz o indivíduo experimentará a satisfação, voltando seu organismo ao estado de equilíbrio.

Com a repetição do ciclo motivacional (reforço) e aprendizagem daí decorrente, os comportamentos ou ações tornam-se gradativamente mais eficazes na satisfação de certas necessidades. Por outro lado, uma necessidade

satisfeita não é motivadora de comportamento, já que não causa tensão, desconforto ou desequilíbrio. Logo, uma pessoa sem fome não é motivada a procurar alimento para comer (CHIAVENATO, 2011, p.297).

A necessidade pode ser satisfeita, frustrada ou transferida para outro objeto (compensada). Quando a necessidade é satisfeita alivia o desconforto e reduz a tensão. Quando encontra obstáculo para sua liberação ou o comportamento não é eficaz, torna-se uma frustração. Essa se acumula causando: agressividade, descontentamento, tensão emocional, apatia, indiferença, tensão nervosa, insônia, doenças. A necessidade pode, também, ser compensada, ou seja, a satisfação de outra necessidade reduzir ou inibe a tensão de outra necessidade não satisfeita.

2.1.1 HIERARQUIA DAS NECESSIDADES HUMANAS DE MASLOW

Abraham Harold Maslow é um dos maiores referenciais em motivação humana. Seus estudos buscaram compreender o indivíduo numa perspectiva multidimensional, baseando-se na existência de diversas necessidades, das mais básicas às mais complexas agindo de forma interligada. A Teoria da Hierarquia das Necessidades, proposta em 1943, “parte da premissa de que a motivação (que, por sua vez, é o que determina o comportamento observável dos indivíduos) *é em si mesma determinada por um impulso genérico no sentido de satisfazer necessidades*” (BUENO, 2002, p.12) e que haveria uma padronização nesse comportamento. Entretanto, as necessidades são qualitativamente diferentes entre si, dessa forma ele elaborou cinco categorias de necessidades: fisiológicas, segurança, relacionais, estima e realização pessoal. As necessidades estariam, segundo Maslow, dispostas hierarquicamente, essa ordem indicaria o nível de prioridade de satisfação das necessidades. Dessa forma não se pode satisfazer uma necessidade de nível superior se a do nível inferior não for satisfeita. Dessa forma, o comportamento é determinado pela categoria de necessidade mais inferior na ordem. A hierarquia se dá conforme a figura abaixo:

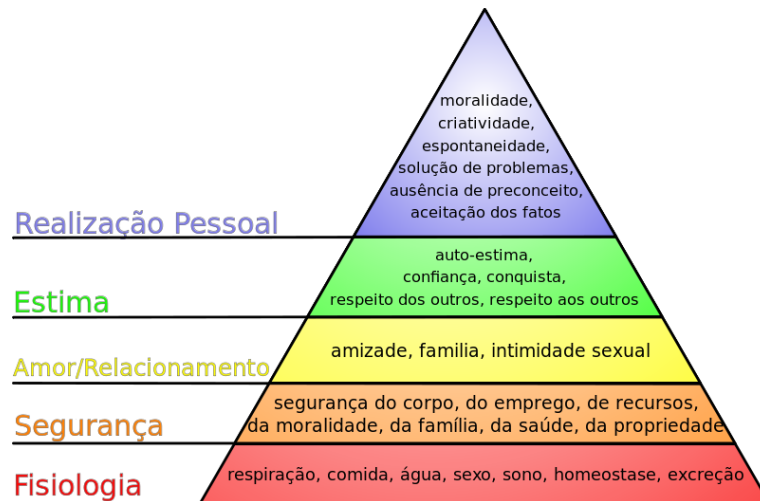


Figura 1: Pirâmide das necessidades humanas

Fonte: <25TTP://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Hierarquia_das_necessidades_de_Maslow.svg>

As necessidades mais básicas seriam de ordem fisiológica, envolvem aspectos relacionados com a sobrevivência e preservação da espécie, envolvendo questões como alimentação, sono, excreção, hidratação. O segundo nível, envolve a sensação de segurança, proteção e estabilidade. O terceiro nível está relacionado a necessidades sociais, são os sentimentos de afeto, de pertencimento a um grupo. É a vivência das amizades, dos relacionamentos afetivos. O quarto, é o nível que trata a forma como o indivíduo se vê, sua autoestima, autoconfiança e de respeito e de consideração por parte dos outros. O último nível é o da autorrealização, tem relação com a autoatualização, autossatisfação e com desenvolvimento pleno de competências e dos potenciais.

2.1.2 FATORES HIGIÊNICOS E FATORES MOTIVACIONAIS DE HERZBERG.

Frederick Herzberg foca sua teoria da motivação procurando explicar o comportamento dos indivíduos no ambiente laboral. Ele afirma que a satisfação de necessidades não é causa de motivação, mas de movimento, pois compreendia que a motivação seria alcançada pela satisfação de necessidades complexas, como estima e auto-realização. Sua pergunta de partida foi o que as pessoas desejam em seu trabalho. Ele verificou que as variáveis que

traziam satisfação ao colaborador eram diferentes das que os faziam sentirem-se desconfortáveis em seu ambiente de trabalho.

Herzberg propôs que havia dois tipos de fatores que interferiam no comportamento do colaborador. Os Fatores Motivacionais, que causam satisfação, são intrínsecos ao indivíduo e ao seu trabalho, e sua ausência não determinaria a insatisfação. Já os Fatores Higiênicos, quando presentes no ambiente laboral, não trazem satisfação, mas sua falta causa insatisfação. Esses são fatores extrínsecos, fazem parte do ambiente e sua presença evita a insatisfação.

Os Fatores Motivacionais quando são suficientes, provocam satisfação e quando são precários evitam a satisfação. Englobam sentimentos de auto-realização, crescimento individual e reconhecimento profissional. Dependem da tarefa executada. Envolvem: a prática do trabalho em si, o reconhecimento, o progresso profissional, a responsabilidade e a realização pessoal.

Os Fatores Higiênicos não são controlados pelo indivíduo, pois pertencem ao ambiente laboral, sendo responsabilidade do gestor da organização. Quando estão presentes evitam insatisfação e quando ausentes causam insatisfação. Dessa forma, podemos afirmar que são preventivos com relação ao nível de insatisfação do colaborador. Entre os principais fatores temos: salários, benefícios sociais, tipo de chefia, relação com o chefe, condições físicas de trabalho, políticas da empresa, relações interpessoais na organização, regulamentos.

O trabalho de Herzberg volta-se para o prazer subjetivo da experiência do desempenho do trabalho em si. Segundo Bueno (2002, p.15),

para Herzberg, a única forma de fazer com que o indivíduo sentisse vontade própria de realizar a tarefa seria proporcionando-lhe satisfação no trabalho. Em outras palavras, a *motivação aconteceria apenas através dos fatores motivadores*. O caminho apontado por Herzberg para a motivação é o **enriquecimento da tarefa**. Por enriquecimento da tarefa entende-se "um deliberado aumento da responsabilidade, da amplitude e do desafio do trabalho" (Hersey e Blanchard, 1986, p.77).

Herzberg aponta caminhos capazes de elevarem o grau de satisfação do indivíduo por meio dos cargos que ocupam e das atividades que

desempenham: rotação de cargo, rotação de tarefas e enriquecimento do cargo.

- **A rotação de cargos** tem como finalidade permitir ao indivíduo a exploração de diferentes potenciais de trabalho, o que não é permitido no serviço público, visto que, no contexto de uma estrutura formal e dotada de cargos especializados caracteriza-se desvio de função do agente. Podendo ser implementada a rotação de atividades, desde que essas estejam contempladas na descrição de atribuição do cargo. O que necessitaria de um desenho de cargos mais amplos, capaz de suportar a mobilidade interna das pessoas neles investidas.

- **A ampliação de tarefas** é o resultado do redesenho do cargo com a finalidade de torná-los mais amplos, isto é, dotados de atividades e competências capazes de atender aos diversos níveis de qualificação e as necessidades de seus ocupantes quanto a responsabilidade, os desafios e a realização profissional. O que é possível em uma gestão focada na motivação humana e nos resultados organizacionais.

- **O enriquecimento do cargo** caracteriza-se pela adição crescente de responsabilidades do cargo. Nesse sentido, a partir da formulação de cargos e carreiras é possível aplicar o conceito de enriquecimento de cargos, sendo o conceito de carreira em diagonal uma alternativa para a sua operacionalização na administração pública (MAIA et al, 2012, p.136-137).

2.1.3 TEORIA CONTINGENCIAL DE VROOM

Victor H. Vroom (1964) desenvolveu um modelo contingencial de motivação, baseado na afirmação de que o processo motivacional não depende, somente, dos objetivos individuais. É preciso levar em consideração o contexto de trabalho em que o indivíduo está inserido. Essa teoria sugere que a intensidade do esforço do indivíduo para o trabalho está diretamente relacionada à expectativa em relação decorrente e da atratividade desse resultado, segundo sua percepção. Ou seja, o agente público tenderá a esforçar-se mais em sua atividade, quanto maior for sua percepção de que seu esforço será mais bem avaliado. O indivíduo acreditará que o bom desempenho receberá recompensas organizacionais (reconhecimento, pontuação para promoção, convite para assumir atividades de assessoramento ou de chefia) e que essas recompensas lhe trarão condições de alcançar objetivos pessoais (BERGUE, 2010).

Para Vroom há três forças que agem no indivíduo durante esse processo e que influenciam em seu desempenho:

a) Expectação, que é a soma entre as expectativas do indivíduo, ou seja, seus objetivos individuais, e a percepção que o indivíduo tem de si mesmo, de sua capacidade para atingir estes objetivos. Estes dois aspectos determinam os esforços que cada um está pronto a fazer numa situação de trabalho. Se uma pessoa tem como objetivo, por exemplo, a promoção de cargo, e sabe que para conseguir isto precisa aumentar a produtividade de seu setor, mas julga-se incapaz de conseguir tal proeza, sua motivação para o trabalho será fraca.

b) Instrumentalidade, que é a soma das recompensas que o indivíduo pode conseguir em troca de seu desempenho. Não se trata apenas da relação entre quantidade/qualidade do trabalho e salário, condições de trabalho, benefícios sociais. Vroom ressalta que a Instrumentalidade é um fator subjetivo que varia de acordo com a pessoa. Para muitos, pode significar a autonomia, a possibilidade de iniciativa e de expansão da criatividade.

c) Valência, que significa o valor real que o indivíduo dá à Instrumentalidade percebida. Não basta que o indivíduo perceba as recompensas que pode alcançar através de seu desempenho. É preciso que estas recompensas tenham um valor real para ele, que satisfaçam suas expectativas. O sistema de recompensas vigente pode não ter nenhuma importância para uma pessoa, que não se sentirá motivada, e, ao contrário, ter muita importância para outra pessoa, que terá uma motivação forte (BUENO, 2002, p.18).

Essa teoria envolve, em resumo, quatro variáveis: esforço, desempenho, recompensa e objetivos; e três relações: entre o esforço e o desempenho individual, entre o desempenho e a recompensa e entre a recompensa e os objetivos pessoais. Deve-se salientar que há duas questões importantes que devem ser consideradas pelo gestor, o indivíduo considera-se capaz de alcançar seus objetivos pessoais? E as recompensas organizacionais lhe dão condições de alcançá-las?

3. POR UMA GESTÃO MAIS MOTIVADORA PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS.

Partindo da compreensão de que a Administração Pública, enquanto organização, segundo Bergue (2010), pode ser compreendida como um sistema que recebe recursos, processa-os e gera bens e serviços públicos disponíveis à coletividade. Que o serviço público necessita de recursos materiais, financeiros, informacionais e humanos. Tendo os servidores públicos como um tipo específico de recurso, os quais são necessários ao funcionamento desse sistema, pois são responsáveis pelo processamento dos demais recursos.

Os servidores públicos estatutários possuem um regime jurídico diferente, daqueles que são regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, que necessitam ter suas Carteiras de Trabalho e Previdência Social – CTPS assinadas pelo empregador. O Regime Estatutário, uma das formas de relação de trabalho que o indivíduo possui com o poder público, possui características que são específicas a esse regime.

Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e demais leis infraconstitucionais, a forma de provimento para cargo público é por concurso público de provas ou provas e títulos, os cargos públicos são criados e regidos por lei específica, após três anos de estágio probatório o servidor público, após avaliação de desempenho, alcançará a estabilidade no cargo, assim, só poderá ser demitido após um processo administrativo – PAD. Podemos apontar, também, como benefícios as licenças e afastamentos, indenizações e a aposentadoria que poderá ser voluntária ou obrigatória.

Essas características de estabilidade e segurança são desejadas por muitos profissionais que estão no mercado de trabalho. Segundo Ernando Pimentel (201?), em seu texto “Concurso Público - O "Boom" do momento”, publicado no site da Associação Nacional de Proteção e Apoio aos Concursos – ANPAC,

Num país com altíssima rotatividade de mão-de-obra, como o Brasil, só uma formação sólida não assegura sucesso contra o temido desemprego. Foi esse cenário de demissões e alta

competitividade no mercado de trabalho, um tanto quanto tenebroso, que ajudou a levar grande parte da juventude brasileira – além de muitos outros não tão jovens assim – aos cursos preparatórios presenciais, tele-presenciais e online, em busca de uma palavrinha mágica denominada “estabilidade”.

Quais seriam as diferenças entre os dois setores? Será que vale a pena planejar outra carreira, encontrar tempo e disposição para o estudo, abdicar de momentos de lazer com a família e os amigos? Como vantagem no concurso público, apontamos de imediato não haver discriminação de etnia, sexo ou idade, premiando o mais apto, o mais preparado. A outra vantagem diz respeito a remunerações e, a terceira, à questão da estabilidade. Além disso, raros são os cargos que exigem alguma experiência anterior.

Na iniciativa privada, a demissão poderá ocorrer a qualquer momento, a idade é fator preponderante, vez que considera velhos os candidatos acima de 40 anos e não há muitas oportunidades para os deficientes físicos, além do fato de qualquer cargo a ser preenchido, só o será, por candidato com comprovada experiência.

Não bastando tudo isso, os funcionários públicos têm uma série de direitos a mais que os funcionários da iniciativa privada.

De acordo com Berg (2010, p.21),

é provável que os servidores, ao serem questionados em relação aos motivos pelos quais se sentiram estimulados a ingressar no serviço público ou ocupar um cargo público, respondam com mais ênfase sobre fatores como: a “remuneração” (seja pelo valor, seja pela maior garantia de sua constância), a “estabilidade” e o “status” (do cargo ou do serviço público). Quando essas mesmas pessoas são questionadas em relação ao que possa levar um agente público a produzir mais, as respostas tendem a se concentrar em torno da “remuneração”.

Entretanto, seria ingenuidade afirmarmos que o servidor público manter-se-á motivado por anos somente com a sensação de segurança que a Administração Pública oferece aos servidores. Características da organização formal e da informal influenciam demasiadamente na motivação do servidor. E essa influência vai ser revelada na forma e na qualidade dos serviços oferecidos.

Diante de um novo modelo de gestão adotado pelo Estado brasileiro a partir do Plano Diretor (MAFRA, 2005), o serviço público volta-se para o resultado. Dessa forma podemos afirmar que

Cabe ao gestor público compreender os efeitos gerados pela organização nas pessoas, ou seja, compreender o que faz as pessoas agirem ou se comportarem de determinada maneira no ambiente organizacional e quais são suas expectativas profissionais e pessoais para somente assim ser possível a ele permear uma trajetória de convergência entre os objetivos institucionais e os individuais (BERGUE, 2010, p.22).

Pode-se apontar como fatores exclusivos do setor público na análise do fenômeno motivacional: “os condicionantes normativos das relações entre Administração Pública e agente público, a natureza do produto do setor público (bens e serviços públicos), a dinâmica das atividades internas ao ambiente de trabalho, as relações pessoais etc” (BERGUE, 2010, p. 22).

3.1 DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS E A MOTIVAÇÃO DO SERVIDOR

Como já foi apontado no capítulo 1, o modelo burocrático baseia-se na previsibilidade do comportamento humano com a finalidade de padronizar os procedimentos de acordo com as orientações normativas. Desvalorizando, assim, o caráter informal da organização, a diversidade das pessoas, seus projetos de vida, desejos, etc. Para a burocracia, o servidor deve ajustar seus anseios, desejos e projetos aos projetos da organização e ao cargo ocupado. Porém, o fato da desvalorização do caráter informal foi o motivo do surgimento das disfunções. Relacionando as disfunções às teorias da motivação podemos apontar causas que desmotivam ou que impedem a motivação do servidor público.

Com relação às condições de trabalho, podemos afirmar que o excesso de formalização, a resistência às mudanças, as várias instâncias de decisões, o distanciamento que há na relação gestor-servidor e a despersonalização nas relações promovem formação de um ambiente hostil ao servidor público. Temos problemas ambientais, chegando até a serem insalubres; equipamentos quebrados ou antigos; falta de equipamentos e instrumentos de trabalho; prédios sem estrutura para proporcionar segurança e bem-estar ao servidor. Na maioria das vezes essa realidade contrasta com a realidade dos confortáveis gabinetes dos chefes, reforçando os sinais de exibição de

autoridade. Outro aspecto importante é que as mudanças ocorrem de forma lenta, muitas vezes tornando-se até ultrapassada no momento de sua implantação. Podemos exemplificar essa realidade a partir dos estudos de Marconi (1997), Filho (2004) e Costa (2005).

Os salários, benefícios e planos de cargos e carreiras, por muitas vezes, são defasados porque sua atualização depende da iniciativa do gestor, sendo aprovada pelo chefe do poder ao qual o órgão pertence, para ser votado no legislativo. Leva-se em conta o impacto dessa alteração para os cofres públicos, para ser, por fim, sancionado. Esse processo, muitas vezes provoca uma defasagem grande nos benefícios que o servidor deveria ou mereceria receber.

Quanto ao conteúdo do trabalho ou o trabalho em si são afetados pelo apego excessivo às normas, a despersonalização das relações, a conformidade às rotinas, a resistência às mudanças. Essas disfunções promovem uma atuação profissional previsível, permeada por conformismo e acaba limitando o desenvolvimento de habilidades por parte do servidor.

De acordo com a Teoria de Maslow, as condições físicas insalubres não teriam condições de satisfazer, nem as necessidades mais básicas (fisiológica e segurança), impedindo a satisfação das necessidades superiores. Sobre o conteúdo do trabalho, podemos afirmar que os resultados do serviço público não trazem reconhecimento social e, às vezes, é permeado por frustrações, impedindo o servidor de satisfazer satisfatoriamente as necessidades de estima e de realização pessoal.

Baseando-se na teoria de Herzberg, podemos afirmar que o servidor convive com a ausência de vários Fatores Higiênicos aumentando seu grau de insatisfação. Ambientes físicos, comunicação deficitária e lenta seriam exemplos de Fatores Higiênicos. Quanto aos Fatores Motivacionais, pode haver a ausência desses, impedindo o servidor de sentir-se motivado. A ausência desses fatores pode ser exemplificada pela ausência de reconhecimento, principalmente, daquele servidor que está mais próximo do cidadão e que muitas vezes acaba sendo o receptor de todas as reclamações oriundas da má prestação do serviço público. Há, também, uma constância no trabalho em si, fruto das descrições presentes na lei que cria o determinado cargo público, na maioria das vezes, não há progresso profissional, limitando o serviço a uma

determinada rotina por longos anos, não havendo situações novas e desafiadoras.

Relacionando à Teoria de Vroom, podemos afirmar que, somente, a estabilidade do servidor público não é motivo impulsionar o trabalho do servidor por toda sua carreira profissional. Há ausência de reconhecimento por produção ou por melhora no desempenho do servidor, pois segundo a lei os vencimentos, na maioria dos casos dos servidores públicos, são constantes. Sendo alterados somente por lei. Os sistemas de promoção ultrapassados não levam em conta o esforço do servidor em sua atuação profissional. Isso impede que o servidor seja valorizado pelo resultado de seu serviço. A estabilidade dá ao servidor público a condição de se planejar e desenvolver projetos pessoais em longo prazo, mas a lentidão das mudanças, muitas vezes, limita os projetos com o passar do tempo.

3.2 O MODELO GERENCIAL E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A MOTIVAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO

Diante do exposto sobre o Modelo Gerencial no capítulo 1, podem-se apontar características que são caminhos possíveis para uma gestão que crie um ambiente organizacional mais motivador no serviço público. Um dos pontos mais importantes desse novo modelo é reconhecimento da importância do servidor e a recompensa adequada ao esforço desempenhado em sua atuação profissional (MAFRA, 2005). Esse reconhecimento se dará a partir da capacitação continuada, melhores salários, melhores benefícios (aposentadoria, plano de saúde), gratificações por melhora no desempenho (planos de metas, por exemplo), participação maior dos espaços de decisão.

Das características do Modelo Gerencial, há algumas que apontam para uma gestão que proporcione uma dinâmica mais motivadora: formatos organizacionais com poucos níveis hierárquicos buscando uma maior horizontalização; confiança limitada; descentralização com delegação de poderes e capacidade de decisão a níveis inferiores; combate aos desvios de conduta, como corrupção e nepotismo, a partir de indicadores de desempenho e controle de resultados; incentivo à criatividade e inovação; foco na qualidade dos serviços e nos resultados.

Uma estrutura organização mais horizontalizada, que permita delegação de poder e de decisão proporciona um ambiente de maior diálogo e de confiança na relação gestor-servidor. É evidente que a delegação de poder e de decisão deve ser de acordo com a lei e com a descrição de competências do cargo, para que não haja desvio de função ou abuso de poder. Entretanto, esse ambiente de maior de diálogo, de decisão compartilhada e de confiança, proporciona uma atuação profissional mais desafiadora para o servidor público. A confiança e a delegação de responsabilidades são percebidas como reconhecimento pelo desempenho profissional. Outro aspecto importante é a possibilidade de punição para os desvios de conduta que ferem a ética do servidor público, a estabilidade do serviço passa a ser relativizada, surgindo, assim, a possibilidade de sanções e de expulsão para o servidor que praticar crimes, agir com abuso de poder ou agir fora de sua esfera de competência. O estágio probatório de três anos que os recém-ingressados passam, é outro exemplo da relativização da estabilidade, bem como, uma forma de acompanhamento da adaptação, do desempenho e do progresso do novo servidor.

O foco na qualidade dos serviços e nos resultados, associado a organizações (órgãos, departamentos etc) com estruturas menores, proporciona uma melhora nos prédios públicos, nos locais de atendimento ao cidadão e na aquisição de equipamentos novos e sofisticados. Com a aproximação do gestor do cidadão fica mais fácil sinalizar os pontos estruturais mais deficitários da organização e que impedem um bom desempenho do serviço prestado. Não se pode negar que o servidor público, também, ganha nessas mudanças, pois passa a trabalhar em melhores instalações e equipamentos, melhorando assim, seu ambiente de trabalho.

Essa nova forma de gestão proporciona uma satisfação maior ao servidor. Dando-lhe a capacidade de satisfazer as necessidades mais altas de acordo com Maslow, pois contará com ambientes mais confortáveis, terá maior reconhecimento dentro de seu ambiente organizacional, haverá maior diálogo entre os membros da organização e poderá, gradualmente, desempenhar trabalhos mais desafiantes.

De acordo com a Teoria de Fatores de Herzberg, pode-se afirmar que a busca por melhores resultados no serviço público, proporcionará uma melhora

no ambiente de trabalho diminuindo os fatores que causam insatisfação como: melhores condições físicas, maior diálogo com a chefia, um ambiente mais participativo, melhores salários e benefícios. Com relação aos fatores que causam motivação podemos afirmar que há um maior reconhecimento do desempenho do servidor. E a confiança, por mais que seja limitada, permite aos servidores ter espaços de diálogo e momentos de decisão. Há um progresso maior na atuação profissional, tornando-se mais desafiadora, dando condições ao servidor de exercer uma variedade maior de atividades, de acordo com as competências de cada cargo.

Relacionando à Teoria Motivacional de Vroom, pode-se afirmar que no Modelo Gerencial o servidor pode ser reconhecido e premiado por seu desempenho. Além da oportunidade de desempenhar funções com maior responsabilidade, há a melhora dos salários e benefícios, assim como, a premiação por desempenho a partir de gratificações, como por exemplo, um plano de metas. Esse reconhecimento lhe dará maiores condições de alcançar seus objetivos pessoais.

A partir das características do Modelo Gerencial, Bergue (2010) sugere alguns programas de valorização do servidor a partir de benefícios, do reconhecimento por meritocracia, da criação dos espaços de estudo, discussão e decisão, da flexibilização dos horários, buscando proporcionar um ambiente mais motivador no serviço público.

Programa de reconhecimento dos servidores: o programa motivacional de reconhecimento dos servidores inclui ações que vêm ao encontro de:

- reconhecimento público (portarias, eventos, símbolos, brindes, folgas, cursos, bônus etc.) evidenciando o bom desempenho de servidores (indivíduos) e da equipe perante os demais e a Administração Pública;
- melhoria de processos (propondo desafios orientados para a melhoria de processos, estruturas e desempenho); e
- sugestões (criar espaços para que os agentes possam expressar suas ideias e sugestões para o desenvolvimento da organização).

Contudo, precisamos atentar para o esgotamento do programa e para a banalização das metas e recompensas.

Programa de envolvimento ampliado dos servidores: o programa de envolvimento ampliado dos servidores atinge ao âmbito da interação propondo a formação de grupos:

- de estudo de melhorias (reconhecer a existência de agentes detentores de competências específicas e estimular a criação de grupos de estudo para a proposição de melhorias);
- deliberativos (estimular a criação de grupos gestores envolvidos no planejamento e no controle de funções ou áreas específicas e suas relações, como a gestão de pessoas, de materiais etc.);
- de interface com o cidadão (pesquisa de satisfação, demandas prioritárias etc.);
- de racionalização de consumo de materiais (criar equipes voltadas para estudos de racionalização e melhor utilização dos recursos organizacionais); e
- de planejamento e definição de metas de trabalho (permitir que as pessoas se envolvam com o planejamento e a organização do trabalho de modo a gerar seu maior comprometimento com as atividades).

Programa de remuneração variável: O programa de remuneração variável envolve aspectos que devem ser incorporados à política de remuneração de pessoal da Administração Pública, a saber:

- a incorporação de parcela variável à cesta de remuneração; e
- o rodízio de gratificação.

Programa de remuneração por habilidades adquiridas: O programa de remuneração por habilidades adquiridas envolve ações dependentes da política de remuneração de pessoal a ser implementada pela Administração Pública, como:

- a realização de cursos de treinamento (perspectiva operacional); e
- a realização de cursos de desenvolvimento (perspectiva estratégica).

Programas de benefícios: os programas de benefícios são direcionados para o atendimento de necessidades básicas, do bem-estar físico e também social dos colaboradores:

- os vales (refeição, alimentação, entre outros); e
- a concessão de bolsas e auxílios.

Programas de envolvimento social (responsabilidade social): Mediante a composição de células de solidariedade (ou células de envolvimento social) na organização, desde que preservada a sua essência substantiva e que não seja exacerbada a sua expressão instrumental, podemos promover ganhos de satisfação pessoal e de relacionamento em equipe.

As ações de cunho social, estimuladas pela Administração Pública, podem atender segmentos carentes específicos abrangendo desde programas de doações de alimentos e vestuário até ações de prestação de serviços voluntários a asilos, escolas, comunidades carentes etc.

Flexibilização do horário de trabalho: Uma forma alternativa de o gestor beneficiar os colaboradores no ambiente de trabalho pode ser, justamente, a de permitir que eles se afastem da organização em horários diferenciados implementando uma política de flexibilização de horário de trabalho. Os horários de trabalho flexíveis admitem diversas configurações, sendo mais adequado às organizações do setor público o modelo denominado de núcleo rígido comum, em

face de suas particularidades e da natureza do trabalho. Nesse período, denominado núcleo rígido comum, todos os servidores devem estar presentes no ambiente organizacional para interação pessoal com vistas à troca de informações e à realização de discussões e de reuniões de trabalho, entre outros. Nos extremos desse núcleo rígido comum, são estendidos os horários complementares flexíveis até o limite de integralização da carga horária fixada legalmente (idem, p.37-41).

Pode-se inferir que, para que esses programas tenham sucesso, é preciso que a o gestor assuma o gerencialismo, adaptando a organização pública a uma dinâmica mais flexível, mais eficiente, voltada para resultados, onde há uma preocupação em associar as expectativas do servidor à missão da organização a qual ele faz parte.

CONCLUSÃO

A qualidade do serviço público prestado pelo Estado está diretamente ligada à motivação do servidor público para o trabalho. Não se pode negar que há outras variáveis que interferem nessa relação, mas a motivação é um dos fatores principais.

O presente trabalho buscou refletir sobre a influência na motivação do servidor público a partir do modelo de gestão adotado. A burocracia, ao negar o caráter informal das organizações, apresenta disfunções que são causa de desmotivação para muitos servidores público. A organização torna-se rígida, rotineira, excessivamente formal em suas relações e extremamente hierarquizada. Esse modelo não condiz mais com os anseios da população, tampouco, com os interesses daqueles que ingressam no serviço público.

O gerencialismo vem inovar as relações e mudar a dinâmica da organização pública, com foco na qualidade do serviço prestado ao cidadão (cliente), que se torna a cada dia mais exigente em suas necessidades. Esse novo modelo vai ter como um dos seus objetivos, o investimento no servidor público. Esse olhar mais atento aos interesses do servidor, a busca por sua valorização, assim como, o investimento neste irá proporcionar um ambiente mais motivador na organização pública.

Não se propõe aqui uma mudança radical de paradigma, pois o modelo burocrático está na base no estado democrático de direito. Propõe-se um novo olhar do gestor para o servidor, a partir da Modelo Gerencial, pois acreditamos que é possível uma gestão pública que mantenha as características positivas da burocracia, mas que seja mais flexível em suas relações, principalmente, nas relações gestor-servidor, servidor-cidadão.

Esse tema é muito amplo e este trabalho teve como objetivo indicar um caminho de gestão possível, tendo como foco a motivação do servidor público. Este trabalho pode desdobrar-se em pesquisas futuras estudando as formas de implantação do modelo gerencial no Estado brasileiro, como associar as características positivas da burocracia às características do gerencialismo, a qualidade e efetividade dos programas implantados para o servidor a partir desse novo modelo de gestão.

Este é um primeiro passo para uma linha de pesquisa e reflexão que trará propostas mais concretas para uma melhor qualidade na gestão pública. Uma gestão mais humanizada trará bons frutos para uma sociedade mais justa, igual e fraterna.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MAIA, Kadma et al. Nova Gestão Pública e Motivação no Serviço Público: a carreira de EPPGG como alternativa para as disfunções burocráticas. *Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios*, Recife, v. III, n. 6, dez. 2012. Disponível em: <http://www.academia.edu/3883961/NOVA_GESTAO_PUBLICA_E_MOTIVACAO_NO_SERVICO_PUBLICO_A_CARREIRA_DE_EPPGG_COM_O_ALTERNATIVA_PARA_AS_DISFUNCOES_BUROCRATICAS>. Acesso em: abril de 2014.

BERGUE, SANDRO TRESCASTRO. Comportamento Organizacional. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010. 114p.

MAIA, Francisco Sérgio Nobre; PINTO, Maria Vanda Lima. Disfunções Burocráticas em Gestão de Pessoas. Trabalho de Conclusão de Curso Pós Graduação em Gestão de Pessoas. Brasília: dezembro 2007. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055758.PDF>>. Acesso em: abril de 2014.

MAFRA, Francisco. Administração pública burocrática e gerencial. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, VIII, n. 21, maio 2005. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=503>. Acesso em: set 2014.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 43(2), p.347-369, MAR./ABR. 2009.

BUENO, Marcos. As teorias de motivação humana e sua contribuição para a empresa humanizada: um tributo Abraham Maslow. *Revista do Centro de Ensino Superior de Catalão – CESUC*, Catalão, Ano IV, nº 06, 1º Semestre, 2002. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/204639403/009-As-teorias-de-motivacao->

humana-e-sua-contribuicao-para-a-empresa-humanizada>. Acesso em: setembro de 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração: teoria, processo e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, 4 ed., 2ª reimpressão.

PIMENTEL, Ernando. Concurso público: o "boom" do momento. Disponível em: <<http://www.anpac.org.br/portal/index.php/artigos/82-concurso-publico-o-qboomq-do-momento>> . 201?. Acesso em: abril de 2014.

MARCONI, Nelson. Uma breve comparação entre os mercados de trabalho do setor público e privado. *Revista do Serviço Público*, ano 48, n. 1, jan-mar 1997. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=1772>. Acesso em: setembro de 2014.

FILHO, José Marçal Jackson. Desenho do trabalho e patologia organizacional: um estudo de caso no serviço público. *Revista Produção*, v. 14, n. 3, p. 058-066, Set./Dez. 2004.

COSTA, A. L. R. C. da. *As múltiplas formas de violência no trabalho de enfermagem: o cotidiano de trabalho no setor de emergência e urgência clínica em hospital público*. 2005. 268f. Tese (Doutorado - Enfermagem). Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto. 2005.