

# ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA PRODUTIVIDADE À LUZ DAS TEORIAS DE MOTIVAÇÃO

*Lucas Reno de Souza Oliveira<sup>1</sup>, Valdevino Krom<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento – Universidade do Vale do Paraíba. Av Shishima Hifumi 2911 – Urbanova, 12244-000 – São José dos Campos, SP – lucasreno83@bol.com.br

<sup>2</sup> - Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento – IP&D, UNIVAP – Av. Shishima Hifumi, 2911 Urbanova 12244-000 São José dos Campos –SP – Brasil – valkrom@univap.br.

**Palavras chave:** estabilidade no emprego; servidor público; produtividade.

**Área do conhecimento:** VI -Ciências Sociais Aplicadas

**Resumo** - A estabilidade do servidor público é um benefício estabelecido pela Constituição e afeta a toda população brasileira. Muito se tem falado na relação desse benefício com a baixa produtividade na prestação de serviços. Este trabalho analisa a sua eficiência e eficácia, no que diz respeito à produtividade, à luz das teorias de motivação da Escola Comportamentalista. A partir das análises realizadas, conclui-se que este benefício não diminui a eficiência e eficácia do serviço público. Os problemas apresentados por este setor se devem mais a outros fatores do que a estabilidade, sendo que esta realmente contribui para uma melhor prestação de serviço. Medidas para melhorar a motivação e rendimento dos servidores devem ser aplicadas pelo governo e administradores públicos, a fim de se melhorar a satisfação da população como um todo.

## Introdução

A estabilidade no emprego do servidor público é um benefício estabelecido pela Constituição brasileira que visa aumentar a eficiência da administração pública, bem como evitar abusos do poder e o nepotismo partidário. Contudo, ultimamente muito se atribui esse benefício como causador de um desânimo e comodismo por parte dos servidores, diminuindo assim, a eficiência e eficácia do serviço público, sendo a idéia de extinção ou alteração desse direito sugerida em várias propostas de Reforma Administrativa.

Essa questão é na maioria das vezes tratada mais em seus aspectos jurídicos do que administrativos. Como o aspecto jurídico é mais um meio, do que um fim, a análise levada mais para o lado administrativo parece ser mais apropriada e importante para tal debate.

No começo do século XX, estudiosos de administração formados em psicologia, sociologia e outras áreas ligadas ao comportamento humano, estabeleceram teorias de motivação que se preocupavam em determinar as razões pelas quais as pessoas adotam determinados comportamentos, e o processo que causa tais comportamentos, visando uma maneira mais adequada para alterá-lo e obter melhores resultados possíveis.

O presente trabalho apresenta algumas dessas teorias, que permitem, por meio de análise interpretativa, avaliar a influência da estabilidade do servidor público em sua

produtividade. A escolha desse tema se deve as peculiaridades do Brasil, que causam uma certa indignação e desconfiança a cada benefício dado a um certo grupo de pessoas, ainda mais estando este ligado à política pública.

Este artigo está dividido em três partes, além da introdução, conclusão e considerações finais. Na primeira parte são demonstradas uma definição e análise da estabilidade e da produtividade, a fim de procurar uma relação direta entre as duas. Na segunda parte são apresentadas algumas das principais teorias de motivação, bem como uma análise na seqüência de cada uma com o intuito de facilitar a apresentação. Por fim, na terceira parte é apresentada uma integração dessas teorias.

## Relação Estabilidade/Produtividade

A questão da estabilidade é tratada pela Constituição brasileira em seu art. 41. O jurista Hely Lopes Meireles, ao tratar das normas constitucionais relativas aos servidores públicos, esclarece que, "Estabilidade é a garantia constitucional de permanência no serviço público outorgada ao servidor que, nomeado para cargo de provimento efetivo, em virtude de concurso público, tenha transposto o estágio probatório de três anos, após ser submetido a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade, (...) ao instituí-las, as Constituições não visam unicamente ao resguardo dos interesses dos servidores,

como erroneamente se pensa, (...) juntamente com as garantias outorgadas aos servidores o texto constitucional assegura ao Estado os meios para realizar uma boa administração, dentre os quais o poder-dever de zelar pela eficiência, moralidade e aprimoramento do pessoal administrativo”. Portanto, a estabilidade não é um privilégio dos servidores e sim, uma maneira de zelar pela eficiência, moralidade e aprimoramento do pessoal administrativo, quesitos estes que estão diretamente ligados a produtividade.

As Teorias da Motivação vêm a produtividade através da fórmula  $D = f(H, M, S)$ , onde “D” significa Desempenho, “H” Habilidades técnicas (habilidades e experiências individuais), “M” Motivação (esforço no trabalho) e “S” Suporte organizacional (recursos e tecnologia). A estabilidade do servidor não interfere diretamente no suporte organizacional, visto que este está ligado aos recursos e tecnologias. Já as habilidades técnicas e a motivação, por estarem relacionadas com aspectos sociológicos e psicológicos, podem sofrer influência.

### As Teorias de Motivação

As teorias de motivação se preocupam em determinar as razões pelas quais as pessoas adotam determinados comportamentos, e o processo que causa tais comportamentos. As principais teorias são:

-Teoria da hierarquia das necessidades, de Maslow: esta teoria é baseada na afirmação de que os indivíduos se comportam no sentido de suprir as suas necessidades mais imediatas. Ele propôs que as necessidades fossem estruturadas numa hierarquia de predominância e probabilidade de surgimento, que estão priorizadas na seguinte escala:

- *necessidades fisiológicas;*
- *necessidades de segurança;*
- *necessidades sociais;*
- *necessidades de estima;*
- *necessidades de auto-realização.*

Maslow afirmava que os mais baixos níveis de necessidades devem pelo menos ser satisfeitos parcialmente, antes que surjam níveis maiores de necessidades. Se uma necessidade de nível mais baixo é satisfeita, uma de nível mais alto aparece, e disse também que as pessoas procuram o crescimento, os indivíduos desejam se mover no sentido de subir na hierarquia das necessidades.

-*Análise:* A estabilidade estaria contida nas necessidades de segurança que estão relacionadas à busca de proteção contra ameaças (perda do emprego). Estas

necessidades mantêm as pessoas sob relação de dependência com a organização ou com outras pessoas, podendo tornar-se poderosos ativadores motivacionais, dependendo do uso. Num primeiro momento, no processo de seleção, a estabilidade certamente influenciará a qualidade das habilidades técnicas dos indivíduos ingressantes, pois faria com que as pessoas se esforçassem para satisfazer essa necessidade.

Como a estabilidade é um direito adquirido e protegido pela Constituição, o servidor depois de efetivado e passado o prazo legal, sempre terá essa necessidade satisfeita, portanto ela não servirá diretamente como ativador motivacional, contudo ela permite que os mesmos partam para o alcance de necessidades de níveis mais elevados, o que pode aumentar a motivação.

-Teoria dos dois fatores, de Herzberg: esta teoria foi derivada da análise de “incidentes críticos” descritos em entrevistas com muitas pessoas em diferentes empresas e países, relativos ao que provocava satisfação ou insatisfação no trabalho. Os resultados indicavam que o sentimento de insatisfação estava ligado a fatores extrínsecos (relacionados a recompensas tangíveis) ao trabalho, e os de satisfação a fatores intrínsecos (relacionados a recompensas psicológicas). Herzberg indicou que a insatisfação não é simplesmente o oposto da satisfação ou motivação. Um indivíduo pode sentir nenhuma insatisfação e ainda assim não estar satisfeito. Ele então propôs que os fatores extrínsecos previnem a insatisfação, mas não aumentam o nível de motivação. Já os extrínsecos, são fatores de motivação que incitam os indivíduos a um desempenho superior.

-*Análise:* A estabilidade no caso do trabalhador efetivado estaria mais ligada aos fatores extrínsecos, portanto ela não seria um fator de aumento do desempenho, ela somente previne que o desempenho se deteriore, não produzindo nenhum crescimento nas respostas dos servidores. Já quanto às habilidades técnicas, a estabilidade poderia servir como um desafio a ser alcançado pelos candidatos ao cargo, o que a colocaria como um elemento intrínseco, aumentando a qualidade deste quesito.

-Teoria da expectativa, de Vroom: Esta teoria assume que as pessoas são tomadoras de decisões, que escolhem dentre várias alternativas, selecionando aquela que aparece como a mais desejável no momento. Ela é apoiada em três conceitos: valência, que se refere ao valor pessoal que os trabalhadores colocam nas recompensas que eles acreditam

que receberão; expectativa, que se refere às chances dele conseguir êxito; e instrumentalidade, que se refere a relação entre desempenho e recompensa.

*-Análise:* Novamente a estabilidade influenciará somente no processo de seleção dos servidores e em seus primeiros anos, visto que depois de alcançada essa recompensa, o trabalhador não terá mais motivação para aumentar seu desempenho, pois aumentar seus esforços não mudará sua condição de estabilidade no emprego.

-Teoria da equidade, de Stacy Adams: esta teoria é baseada no fenômeno da comparação social aplicada no local de trabalho. Adams estabelece que quando um indivíduo avalia a justiça do resultado do seu trabalho relativamente ao resultado dos trabalhos dos outros, e qualquer iniquidade (desequilíbrio) é percebida, então ocorre um estado mental de motivação. A teoria estabelece que o indivíduo será motivado a atuar no sentido de remover o desconforto e restabelecer um senso de equilíbrio percebido. A iniquidade pode ser positiva ou negativa, ou seja, você pode tanto receber mais quanto receber menos pelo esforço do seu trabalho. Também a tentativa de restabelecer o equilíbrio, pode tanto levar a aumentar quanto a diminuir o desempenho.

*Análise:* Uma análise da estabilidade dentro desta teoria só pode ser feita se comparada aos trabalhadores do setor privado, uma vez que, todos servidores públicos gozam desse direito. O fato do sentimento de justiça ser muito subjetivo, variando pra cada indivíduo, qualquer análise teria que ser vista com base no padrão de comportamento e ideologia dos trabalhadores brasileiros. Portanto a consideração que se pode fazer neste caso, é que como essa diferença afeta a todos do país e os trabalhadores privados, de um certo modo, pagam pelos serviços dos funcionários públicos, deve-se estar muito atento e dar grande importância a esta questão, tentando-se minimizar as conseqüências negativas de quaisquer comparações de equidade.

### **Integração das Teorias de Motivação**

Cada uma das teorias dá ênfase a um certo aspecto da motivação, sendo que todas apresentam contribuições e devem ser consideradas importantes. É claro que muitas propostas não se mostram aplicáveis ou válidas em todas as circunstâncias, e muitas deixam escapar aspectos importantes. Contudo deve-se pensar em uma abordagem combinada dessas teorias, para melhor entendimento e aplicação.

Reinaldo O. da Silva, diz que a tentativa de junção das teorias resultaria um modelo desempenho e de satisfação do indivíduo. A motivação individual determina diretamente o esforço do trabalho, e a chave para a motivação é a habilidade de criar um trabalho que estabeleça respostas positivas para as necessidades e metas das pessoas no trabalho. Se um trabalho estabelece ou não um nível de motivação para uma determinada pessoa, isto só depende da disponibilidade de recompensas e seu valor percebido.

### **Discussão**

Ao analisar essas teorias, vemos que a estabilidade tem uma grande influência para aumentar a qualificação dos funcionários que entram por concurso público, ou seja, um aumento das habilidades técnicas, o que por conseqüência eleva a produtividade. Contudo, nota-se que depois de efetivado e adquirido a estabilidade, este fato não apresenta qualquer influência positiva, no que tange o aumento da produtividade, apenas alguma ação no sentido de não diminuir a mesma.

O aspecto da competitividade, que é a principal característica das empresas privadas, aliada ao medo da perda do emprego, provoca motivação (“motivação do medo”) nas pessoas. A estabilidade do servidor público “elimina” em partes a competitividade, uma vez que não existe o risco de perda do emprego, não existe a possibilidade de motivação provocada pelo medo nesse caso, e num país com altos índices de desemprego e desequilíbrio social, esse fator poderia ser uma poderosa ferramenta motivacional.

Mas o fato de não motivar não tem uma relação no que tange a desmotivação, ou seja, apesar de não ajudar na motivação pelo medo, a estabilidade não causa uma desmotivação dos servidores.

### **Conclusão**

Podemos concluir que apesar de não haver um aumento da produtividade com o passar do tempo, o contrário também não ocorre, descartando a afirmação de comodismo e vadiagem sistemática por parte dos servidores devido à estabilidade. Esses problemas de eficiência devem ser causados por outros fatores, como exemplo, o excesso de burocracia, leis ultrapassadas e ferramentas de trabalho desatualizadas (não-informatização e etc.).

Os administradores e gerentes públicos devem estar atentos e procurar soluções para motivar os empregados e aumentar os resultados, através de outras propostas.

Talvez uma delas possa ser uma avaliação constante dos servidores ou uma fiscalização de desempenho, estabelecendo padrões mínimos de desempenho, respeitando as particularidades dos empregados, sendo que a manutenção da estabilidade no emprego dependa somente do servidor.

Outra solução poderia ser a adaptação de modelos de motivação valorizando e complementando esse benefício dos servidores. Como uma política de implementação de uma ideologia de valorização do trabalho, do esforço e da qualidade e privilégio de ser um servidor público, para afetar a moral, a auto-estima evitando assim um desânimo e aumentando a produtividade.

### **Considerações Finais**

A análise das conseqüências da estabilidade no emprego do servidor público deve, é claro, ser feita olhando todos os fatores possíveis, como as necessidades da utilização dos serviços e as peculiaridades da região onde está sendo aplicada. No Brasil, por exemplo, há uma enorme taxa de desemprego, possui uma das maiores concentrações de renda e a corrupção e “pilantragem” são muitas vezes aceitas e valorizadas, estes fatores com certeza influem na visão das pessoas e nas conseqüências da estabilidade somente para um setor da população. Contudo, todas essas teorias procuram explicar o que acontece com o comportamento humano, e como altera-lo da maneira mais adequada e para os melhores

resultados possíveis, e no nosso país tão desigual, qualquer tentativa de melhorar e dar um bom exemplo, sempre é válida, ainda mais no setor público.

### **Bibliografia**

SILVA, José Afonso da – “Direito Constitucional Positivo”; São Paulo: Malheiros Editores, 1992.

SILVA, Reinaldo Oliveira da – “Teorias da Administração”; São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes – “Direito Administrativo Brasileiro”; São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MANKIW, N. Grogory – “Introdução à Economia”; São Paulo: Campus, 1999.

BASTO, Leila R. P. Carmo – “A questão da estabilidade do servidor público em face da proposta de reforma administrativa do governo federal”; Revista Direito, Estado e Sociedade nº 10, Disponível em: [http://www.puc-rio.br/sobrepuc/depto/direito/revista/online/rev10\\_leila.html](http://www.puc-rio.br/sobrepuc/depto/direito/revista/online/rev10_leila.html). Acesso em 8 de maio de 2004.

LORA, Ilse Marcelina Bernardi – “A estabilidade do servidor público”; Jornal Trabalhista Consulex de 17 de março de 2003. Disponível em: <http://www.miriangontijo.com.br/artigos05.PDF>. Acesso em 9 de junho de 2004.