

Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP
Especialização em Gestão Pública

COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL

Sandro Trescastro Bergue



© 2010. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

B499c	Bergue, Sandro Trescastro Comportamento organizacional / Sandro Trescastro Bergue. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010. 114p. : il. Especialização em Gestão Pública Inclui bibliografia ISBN: 978-85-7988-050-6 1. Comportamento organizacional. 2. Organizações públicas. 3. Motivação no trabalho. 4. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título. CDU: 65.013
-------	---

Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

PRESIDENTE DA CAPES

Jorge Almeida Guimarães

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Alvaro Toubes Prata

VICE-REITOR

Carlos Alberto Justo da Silva

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

DIRETOR

Ricardo José de Araújo Oliveira

VICE-DIRETOR

Alexandre Marino Costa

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO

Gilberto de Oliveira Moritz

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

Rogério da Silva Neves

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Carlos Eduardo Bielschowsky

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Celso José da Costa

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

Nara Maria Pimentel

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

Grace Tavares Vieira

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

Francisco das Chagas Miranda Silva

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

Adi Balbinot Junior

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP

Alexandre Marino Costa
Claudinê Jordão de Carvalho
Eliane Moreira Sá de Souza
Marcos Tanure Sanabio
Maria Aparecida da Silva
Marina Isabel de Almeida
Oreste Preti
Tatiane Michelin
Teresa Cristina Janes Carneiro

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED

Soraya Matos de Vasconcelos
Tatiane Michelin
Tatiane Pacanaro Trinca

AUTOR DO CONTEÚDO

Sandro Trescastro Bergue

EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC

Coordenador do Projeto
Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos
Denise Aparecida Bunn

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos
Érika Alessandra Salmeron Silva

Designer Instrucional
Andreza Regina Lopes da Silva
Denise Aparecida Bunn

Auxiliar Administrativo
Stephany Kaori Yoshida

Capa
Alexandre Noronha

Ilustração
Adriano Schmidt Reibnitz
Igor Baranenko

Projeto Gráfico e Finalização
Annye Cristiny Tessaro

Diagramação
Rita Castelan

Revisão Textual
Barbara da Silveira Vieira
Claudia Leal Estevão Brites Ramos

PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de Ensino Fundamental e Médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse Programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, por meio dos Polos da UAB.

O PNAP é um Programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal Programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de Ensino Superior, vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico dos cursos. Em segundo lugar, esse Projeto será aplicado por todas as instituições e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas abrindo margem para que cada instituição, que ofertará os cursos, possa

incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das instituições um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com o apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das instituições para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos alunos.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do Ensino Superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira, compromisso deste governo.

Celso José da Costa
Diretor de Educação a Distância
Coordenador Nacional da UAB
CAPES-MEC

SUMÁRIO

Apresentação	9
--------------------	---

Unidade 1 – Motivação e Processos Organizacionais

Conceitos fundamentais de comportamento organizacional	13
Vínculos e relações laborais nas organizações públicas	15
Abordagens do fenômeno motivacional	20
Conceito de motivação	21
Modelos teóricos fundamentais	22
Principais autores e suas formulações	26
Programas e alternativas de aplicação	37
Processos organizacionais e comportamento	43
Os agentes públicos e a organização do trabalho	43
O processo de trabalho: conceito e elementos	45
Análise dos processos de trabalho no serviço público	48
Análise das perdas nos processos de trabalho	51

Unidade 2 – Estrutura e comportamento em organizações públicas

Modelos de gestão e estruturas organizacionais	63
Organização burocrática em transição: novas feições do fenômeno no setor público	64
Expressões disfuncionais das organizações públicas	69
Dimensões formal e informal da organização e do comportamento	76
Departmentalização: critérios de estruturação formal	80
Elementos de poder – autoridade e liderança em organizações públicas ...	85
Controle e comportamento organizacional	90
Liderança nas organizações públicas	94
Poder e política: influência no comportamento organizacional	97
Dependência como componente do poder	103
Considerações Finais	108
Referências.....	110
Minicurrículo.....	114

APRESENTAÇÃO

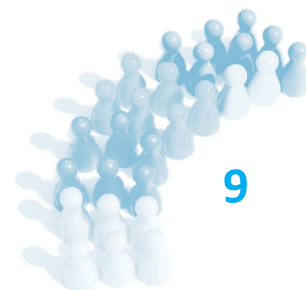
Caro estudante,

Elaboramos este livro com o propósito de discutir o *Comportamento Organizacional* com ênfase na Administração Pública. Observamos que a diversidade de obras publicadas sobre o comportamento humano nas organizações e suas variantes é ampla, mas podem ser considerados ainda incipientes, embora crescentes, os esforços de produção técnica e acadêmica desse tema nas organizações públicas.

Embora todas as disciplinas deste curso estejam relacionadas entre si, enfatizamos que os temas abordados nesta disciplina têm estreita relação com os desenvolvidos na disciplina *Cultura e Mudança Organizacional*.

Você também perceberá no decorrer da leitura que identificamos pontos de conexão com temas de outras disciplinas a fim de facilitar a composição de seus conhecimentos no campo da gestão de organizações públicas. Para tanto, esta disciplina tem dois grandes objetivos:

- ▶ apresentar os fundamentos acerca do comportamento organizacional, buscando estimulá-lo a aprofundar seus conhecimentos nesse vasto campo e em suas diferentes linhas; e
- ▶ abordar esses fundamentos sob a perspectiva peculiar da Administração Pública, não somente em termos de linguagem, mas também como um conteúdo que seja significativo para os agentes públicos.



No plano da linguagem, procuraremos discorrer o tema do comportamento organizacional a partir dos referenciais de terminologia e conceitos próprios da Administração Pública, buscando estabelecer uma conexão com os estudantes que são agentes públicos, bem como com os potenciais interagentes com esse setor; e desenvolver conhecimentos de natureza técnico-instrumental necessários à intervenção sobre a dimensão humana da organização.

Em relação ao conteúdo-base, apresentaremos elementos consistentes que permitirão a você compreender o fenômeno com o grau de profundidade necessário para produzir boas leituras e, por conseguinte, compreensões consistentes em relação aos múltiplos fenômenos processados nessa área.

Na Unidade 1, abordaremos elementos conceituais básicos sobre o comportamento humano nas organizações e o fenômeno da motivação das pessoas no ambiente de trabalho, com destaque para as especificidades do setor público. Abarcaremos ainda a relação das pessoas com os processos organizacionais, em particular os processos de trabalho, a partir dos quais pretendemos provocar uma reflexão acerca dos pressupostos que informam a organização desses processos e os seus efeitos sobre o comportamento humano.

Na Unidade 2, enfocaremos as relações entre as pessoas e as estruturas organizacionais com o propósito de melhor compreendermos o impacto das estruturas sobre o comportamento dos indivíduos na organização. Por fim, abordaremos o tema do poder nas organizações a partir de duas de suas expressões mais visíveis: o exercício da autoridade e o da liderança.

Assim, em que pese à eventual carga conceitual, você perceberá que ela é necessária a fim de que o tema, tão relevante e essencial, seja compreendido em sua devida extensão, e não somente a partir de suas manifestações superficiais.

Bons estudos!

Professor Sandro Trescastro Bergue



UNIDADE 1

MOTIVAÇÃO E PROCESSOS ORGANIZACIONAIS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

- Após estudar esta unidade, você deverá ser capaz de:
- ▶ reconhecer os elementos básicos sobre o comportamento humano nas organizações;
 - ▶ reconhecer a importância e as especificidades dos elementos do comportamento organizacional para a gestão na Administração;
 - ▶ reconhecer os fatores que influenciam a motivação das pessoas para um

CONCEITOS FUNDAMENTAIS DE COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL

Caro estudante,

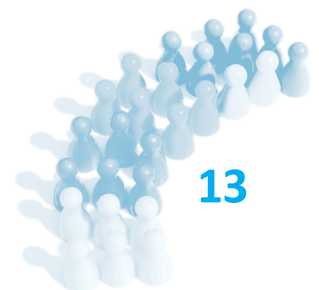
Nesta Unidade, pretendemos não somente definir comportamento organizacional, mas sensibilizar você para a importância do elemento humano e sua relação com a organização pública moldada por especificidades cujo desconhecimento pode implicar em grandes prejuízos à gestão. Presumimos desde já que as organizações públicas são pessoas em interação que se projetam nas expressões formal e informal do organismo estatal. Logo, o desempenho institucional dependeria, portanto, em larga medida, da qualidade desses relacionamentos.

Sob essa perspectiva, convidamos você a explorar a importância da dimensão humana no âmbito do serviço público, enfatizando seus elementos condicionantes, entre os quais temos a natureza da relação laboral, os requisitos formais de ingresso, os aspectos da dinâmica das relações pessoais e de hierarquia, e os limites e possibilidades em termos de organização do trabalho e seus reflexos sobre o comportamento das pessoas.

Finalizaremos esta Unidade com alguns modelos de análise do fenômeno motivacional, pretendendo que eles sirvam tão-somente como estágio inicial de sua busca por mais conhecimentos teóricos e empíricos nessa ampla e importante área do conhecimento.

Vamos lá?

De forma ampla, o comportamento organizacional pode ser compreendido como um campo de estudo que objetiva prever, explicar e compreender o comportamento humano nas organizações. Nesses termos, nossa abordagem:



- ▶ focaliza os comportamentos observáveis em membros de uma organização e também as ações interiores que eles realizam, como pensar, perceber e decidir;
- ▶ estuda o comportamento das pessoas como indivíduos e como membros de grupos e organizações; e
- ▶ analisa o comportamento das unidades sociais mais, como grupos e organizações, pois estes não se comportam da mesma maneira que os indivíduos.

Nesse contexto, podemos assinalar também os níveis de análise do comportamento organizacional, interagentes entre si: o micro, o meso e macro-organizacional.

O “comportamento micro-organizacional” foi desenvolvido a partir de várias subáreas da psicologia, por exemplo, clínica, experimental, industrial. Esse nível de análise estuda o comportamento humano individual dentro de uma organização envolvendo questões sobre a habilidade individual, a motivação e a satisfação.

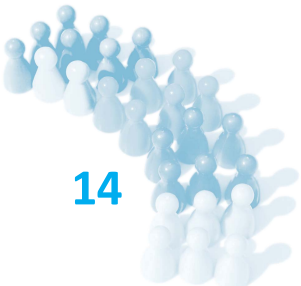
O estudo do “comportamento meso-organizacional” foi desenvolvido a partir das áreas de comunicação, de psicologia social e de sociologia interacionista. Por meio dele, os estudiosos procuraram compreender o comportamento das pessoas que trabalham em **equipes*** e **grupos***. Esse nível de análise aborda, portanto, temas como a liderança, a socialização e a dinâmica de grupo.

Temos ainda o “comportamento macro-organizacional”, ampliado a partir da sociologia, economia, antropologia e ciência política. Esse nível de análise examina questões como a estrutura e o *status* social, o conflito, a negociação, a competição, a eficiência e as influências culturais e ambientais.

A abordagem do comportamento humano sob a perspectiva dos aspectos formais e informais delineadores de uma organização pública exige que consideremos, inicialmente, a localização e a natureza particular das relações entre as pessoas (agentes públicos) e a organização.

***Equipe** – grupo em que as pessoas, além de estarem comprometidas com um objetivo comum, atuam de forma bastante interdependente, procurando colocar os objetivos do grupo acima dos seus interesses pessoais. A equipe é caracterizada pela sua motivação, coesão e pelo seu espírito de equipe. Fonte: Lacombe (2004).

***Grupo** – conjunto de pessoas que interage para atingir objetivos comuns. Fonte: Labombe (2004).



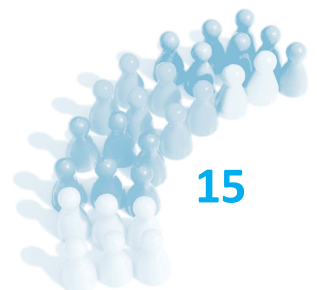
E é nessa relação entre o indivíduo (agente público) e a organização (agentes em interação) que destacamos o fenômeno da motivação. Para tal, devemos atentar para as especificidades da Administração Pública e seus traços constitutivos históricos, percebendo como eles influenciam fortemente o comportamento dos agentes públicos. Esse fato, por si só, nos remete a compreensão da expressão humana a uma posição de destaque na gestão das organizações públicas.

VÍNCULOS E RELAÇÕES LABORAIS NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Sob a perspectiva estritamente instrumental e sistêmica, a Administração Pública, como qualquer organização, recebe insumos (recursos), processa-os e gera produtos sob a forma de bens e serviços públicos postos à disposição da coletividade. Entre os recursos indispensáveis ao bom desempenho dessas organizações para a consecução desses produtos, podemos destacar os recursos materiais, os recursos financeiros, os recursos informacionais e as pessoas.

Para avançarmos nessa questão, precisamos refletir sobre o que entendemos por recursos no campo da gestão. São claramente recursos em uma organização: os materiais de consumo (papel, combustível, vacinas etc.); as máquinas e os equipamentos (veículos, computadores, aparelhos de raios x etc.); e os recursos financeiros.

Nesse contexto, podemos considerar as pessoas (agentes públicos) como recursos? Se as pessoas são meios a partir dos quais o Estado produz os bens e realiza os serviços públicos, por que não? Que implicações tem esse posicionamento? Seriam os gestores públicos capazes de igualar pessoas a máquinas e materiais?



Antes de responder a essas questões, destacamos que o que nos interessa, principalmente, é que você compreenda a dinâmica da dimensão humana nas organizações públicas, suas relações e, sobretudo, suas especificidades, a fim de dotarmos os agentes públicos de melhores elementos para a gestão. Dessa forma, podemos definir agentes públicos como recursos, ou seja, recursos humanos no contexto das organizações públicas que prestam serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta – autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

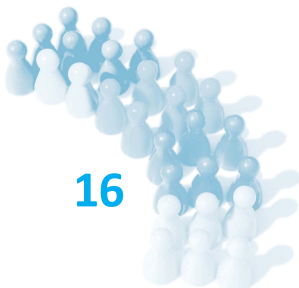
Diferentes categorias classificam os agentes públicos a partir da natureza das relações que estes mantêm com a Administração Pública. Ainda que você já conheça essas categorias, para fins eminentemente didáticos, propomos a leitura da formulação de Bandeira de Mello (2005), que se mostra bastante simples, clara e abrangente:

- ▶ agentes políticos;
- ▶ servidores públicos; e
- ▶ particulares em colaboração com o Poder Público.

Os “agentes políticos” são os componentes do governo em seus primeiros escalões, por exemplo, os chefes do Poder Executivo (presidente, governador e prefeito) e seus imediatos (ministros e secretários); os membros das corporações legislativas (senadores, deputados e vereadores); os membros do Poder Judiciário (ministros, juízes e desembargadores); do Ministério Público (promotores e procuradores de justiça); e do Tribunal de Contas (conselheiros e auditores substitutos).

Os “servidores públicos” são pessoas prestadoras de serviços ao ente estatal, com quem mantêm um vínculo laboral a partir do qual decorre a correspondente remuneração paga pelos cofres públicos, podendo ser “servidores estatutários”, “empregados públicos” ou “servidores temporários”.

Os servidores estatutários são pessoas que ocupam cargos públicos e cujo vínculo laboral com o ente estatal é regulado por estatuto próprio – o estatuto dos servidores públicos, instituído na forma de lei específica. Esses agentes são admitidos na forma prevista no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.



Os empregados públicos são pessoas cuja relação laboral com o ente público é regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sendo ocupantes de empregos públicos igualmente criados por lei e cujo provimento se processa também nos termos do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

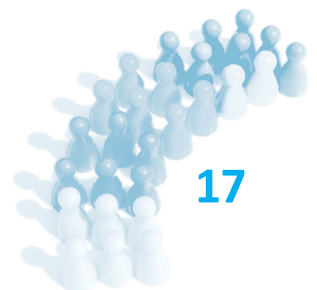
Os servidores temporários são agentes admitidos por prazo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Esses agentes exercem funções públicas, sem estarem vinculados a cargos ou a empregos públicos, conforme artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal.

Precisamos perceber que a possibilidade de existência desses distintos vínculos com a Administração Pública, a despeito dos diferentes contextos e situações que os ensejam, tendem a gerar relações de múltiplas naturezas, comprometimentos e, sobretudo, perspectivas de análise das organizações públicas.

Os “particulares em colaboração com o Poder Público”, por sua vez, são pessoas que prestam serviços ao Estado sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração. Estes podem ser contratados por delegação do Poder Público ou mediante requisição, nomeação, ou designação. Podemos citar como exemplos de agentes delegados os empregados de empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos; os que exercem **serviços notariais e de registro**; os leiloeiros etc. Já os agentes requisitados, ou designados, são aqueles destacados para o exercício de funções públicas relevantes. Temos como exemplos os jurados; os convocados para prestação de serviço militar ou eleitoral etc.

A categoria de particulares em colaboração com o Poder Público nos oferece um interessante campo para reflexão em termos de resignificação em torno das competências e, sobretudo, das responsabilidades dos agentes na prestação de serviços públicos, tomado o arranjo contemporâneo da Administração Pública.

Para saber mais sobre esses serviços, leia o artigo 236, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm.



Entre essas categorias de agentes, a que demanda maior atenção para fins de gestão sob a perspectiva de comportamento organizacional é a dos servidores públicos: estatutários, empregados e temporários, seja por sua expressão quantitativa, seja pelo caráter mais perene da relação que estabelecem com a Administração Pública.

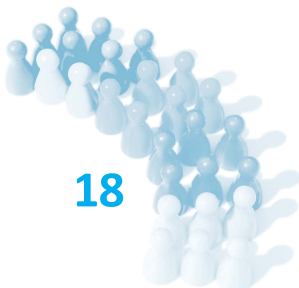
Outro aspecto a ser destacado, com particulares reflexos sobre o comportamento das pessoas na organização, reside nas formas de admissão específicas a cada uma dessas categorias e de seus desdobramentos no plano gerencial. São temas e conceitos fundamentais: o **provimento***, o cargo, o emprego e o concurso público.

***Provimento** – é o ato pelo qual o servidor público é investido no exercício do cargo, emprego ou função. Fonte: Di Pietro (1999).

Prover um cargo, um emprego ou uma função pública significa ocupá-lo, dotando-o de um agente potencialmente capaz de executar as atividades a ele inerentes. Na Constituição Federal, a matéria que afeta à investidura em cargos ou empregos públicos está definida, essencialmente, nos incisos I e II do artigo 37. Especificidades locais são abordadas nas legislações específicas dos demais entes federados.

[...] I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;
II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo, ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (BRASIL, 1988).

É importante destacarmos que a definição dos limites e das diretrizes gerais para a investidura de estrangeiros em cargos, empregos e funções públicas, a balizar a legislação dos demais entes federados, em face da natureza da matéria, constitui competência exclusiva da União. Trata-se, portanto, de um dispositivo constitucional de eficácia contida, dependente de regulação específica por legislação federal.



O provimento dos cargos e empregos públicos é lavrado por ato da Administração Pública e pode ser dado de modo “originário” ou “derivado”. A investidura originária é aquela que vincula o agente ao cargo de provimento efetivo ou emprego público, na forma definida no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal; qual seja, aquela decorrente de prévia submissão a concurso público. O provimento originário constitui, portanto, a regra de acesso aos cargos e empregos públicos, em estrita observância, especialmente, às disposições previstas no artigo 37 da Constituição Federal, além daquelas fixadas na legislação específica.

Existem, contudo, as formas derivadas de provimento, mediante as quais os agentes públicos que já detêm vínculo anterior com a Administração Pública podem, em condições especiais, acessar os cargos e empregos públicos. São espécies de provimento derivado, normalmente definidas na legislação estatutária específica e em conformidade com os ditames constitucionais: a reintegração, a transposição de regime jurídico, o reenquadramento, a transferência por desmembramento ou fusão (anexação) de entes estatais.

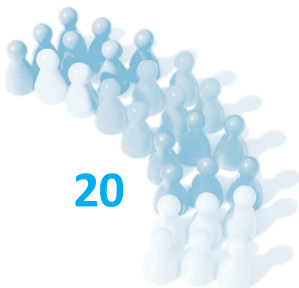
Com essa abordagem inicial, nossa intenção é lembrá-lo das diferentes formas de investidura e natureza de relações que o serviço público comporta. Na seção seguinte, propomos que você busque relacionar essas diferentes perspectivas com os modelos de análise da motivação humana pensada no contexto da Administração Pública. Podemos continuar? Se tiver alguma dúvida, não hesite em conversar com seu tutor por meio do Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem (AVEA).

ABORDAGENS DO FENÔMENO MOTIVACIONAL

A motivação humana, especialmente no ambiente de trabalho, é suscetível à influência de diversos fatores, entre os quais temos as limitações culturais (crenças, valores etc.), os objetivos individuais e os métodos de diagnóstico e intervenção (variáveis de análise). Aliadas a esses fatores, as diferentes bases teóricas de orientação mecanicista, humanista, comportamental etc. permitem múltiplas perspectivas sobre o fenômeno da motivação humana.

Perceba que esses modelos teóricos são esforços de articulação conceitual e empírica coerentes, produzidos com a finalidade de permitir a análise e compreensão de fenômenos comportamentais nos diferentes ambientes organizacionais, incluindo aqueles próprios do setor público. Em que pese às limitações explicativas que revestem qualquer construção teórica, é preciso reconhecer que cada uma delas fornece uma relativa aproximação para um melhor entendimento do fenômeno da motivação.

A motivação das pessoas no ambiente do serviço público, a exemplo de outros fenômenos neste mesmo contexto, tomado em contraste com organismos da esfera privada, é revestida de especial complexidade decorrente de um número substancial de características de natureza cultural, política, econômica e legal que particularizam esse setor.



Apesar disso, 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”.

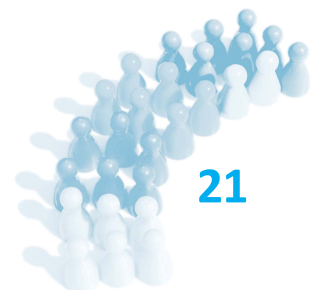
Se essas são as impressões de uma realidade, como os modelos teóricos podem explicá-las?

Reconhecer a complexidade de fatores intervenientes desse fenômeno permite a você superar a limitada perspectiva mecanicista que subordina a motivação a reflexos de variáveis como remuneração ou segurança e a se apropriar de outras “lentes” de análise para o fenômeno.

CONCEITO DE MOTIVAÇÃO

O estudo da motivação humana admite diferentes abordagens e perspectivas, fato que, por conseguinte, conduz a diferentes conceitos possíveis. Para Robbins (2005), 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.

De forma ampla, a motivação pode ser definida como 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.



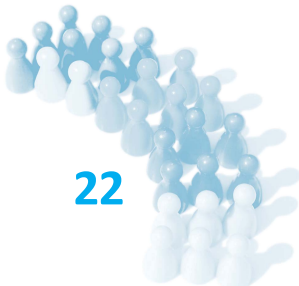
Considerando que a motivação é a força interior que faz com que as pessoas se esforcem para conseguir determinado resultado, e considerando também que as pessoas detêm diferentes expectativas em relação a suas vidas e seus trabalhos, como o gestor público pode motivar as pessoas?

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.

MODELOS TEÓRICOS FUNDAMENTAIS

A evolução do pensamento administrativo também ocorreu a partir da formulação de diversas construções teóricas que pretendiam explicar a influência dos diferentes níveis de motivação no comportamento humano, especialmente, no ambiente organizacional. No âmbito do setor público, em que pese às limitações em termos de estudos produzidos nesta área, identificamos componentes bastante próprios para a análise do fenômeno motivacional, são eles: 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.

Ainda como fatores de diferenciação, podemos sinalizar a questão da propriedade e a decorrente facilidade de obtenção de vantagens sem que se imponham efetivas e intransponíveis barreiras; além da menor intensidade, ou quase ausência, de mecanismos de coerção baseados na possibilidade de afastamento do indivíduo



de seu cargo. Essas especificidades diferenciam as organizações públicas das privadas e têm forte impacto no comportamento humano.

Aos administradores públicos, cabe a capacidade de compreensão dos mecanismos motivacionais e de comportamento dos indivíduos no ambiente organizacional e das influências das relações e necessidades pessoais na dinâmica de trabalho considerando as estruturas funcionais com fortes traços burocráticos e patrimonialistas da Administração Pública.

Na essência dos mecanismos de estímulo humano para a ação, está a aversão à perda e à possibilidade de ganho. De forma geral, o indivíduo age com maior ou menor estímulo em razão da proporcional probabilidade de sujeitar-se a ganhos ou perdas. Nesse contexto, o principal ônus a que um colaborador está potencialmente exposto é o de desligamento da organização, o que não ocorre na Administração Pública em condições normais. A corroborarem com essa afirmação estão as proposições colhidas no senso comum relacionadas à estabilidade. Nessa mesma linha de pensamento comum, a flexibilização da estabilidade é vista como um mecanismo de coerção do servidor público orientado para o aumento da produtividade de trabalho.

As limitações da organização burocrática, conforme evidenciado pelo estudo de seus aspectos disfuncionais, estão associadas à natureza imprevisível do comportamento humano, especialmente nas relações laborais. A organização burocrática é eficiente na sua concepção formal, mormente quando contrastada com os traços constitutivos condicionantes históricos do aparelho do Estado vigentes no período e em que foi processada sua ascensão. Essa importante construção teórica não considera, no entanto, quando tomada em sua expressão estritamente

Não são raras as vozes que apontam essa figura jurídica como fator de acomodação do agente público.

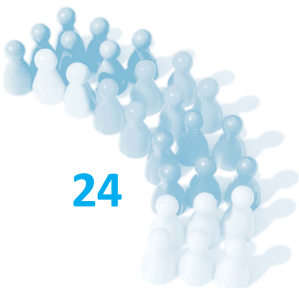
funcionalista – como modelo de organização –, as consequências decorrentes da interação humana no ambiente de trabalho, fruto das diferentes aspirações e propósitos de cada indivíduo e dos grupos informais em conflito com as diretrizes e os objetivos institucionais.

Se o comportamento humano é complexo e não passível de determinismos sequer próximos do absoluto, o desenvolvimento de modelos conceituais capazes de auxiliar na sua compreensão se mostra mais do que necessário. A partir disso, é possível adotarmos medidas de intervenção mais compatíveis e com algum grau de segurança para nos auxiliar nesse intento. Para fins mais específicos, a ênfase analítica adotada nesta disciplina recai sobre o que ora convencionamos denominar de abordagem comportamental das teorias administrativas.

Uma das formas de compreensão da ênfase analítica decorrente da “teoria comportamental” envolve o trinômio: necessidades, satisfação e motivação do indivíduo. As pessoas tendem a apresentar um elenco de necessidades que as diferem individualmente em termos de objeto e intensidade. Ou seja, as necessidades variam de indivíduo para indivíduo, qualitativa e quantitativamente. Atender ou satisfazer essas necessidades constitui, portanto, a aspiração que transcende a mera e objetiva demanda de sobrevivência. Há, pois, elementos que conduzem ou orientam a ação do indivíduo para a satisfação dessas necessidades.

As necessidades fornecem às pessoas os motivos para a ação – a motivação para satisfazê-las.

Nesse contexto, o escopo de estudo dos teóricos de orientação comportamental reside nas necessidades humanas e na satisfação do indivíduo em relação ao trabalho que desenvolve na organização, sendo esses vetores de análise, ainda que não sejam os únicos, importantes para uma aproximação inicial com vistas à compreensão do comportamento das pessoas no âmbito das



organizações do setor público. Essa capacidade de compreensão e diagnóstico da realidade organizacional por parte do gestor público é condição prévia essencial para a concepção, implementação e avaliação de qualquer programa de gestão ou política pública, independentemente da área de competência.

A “teoria comportamental”, ou “behaviorismo”, teve sua consolidação na década de 1950, assentando sua ênfase na dimensão humana das organizações. Advinda de uma evolução dos principais conceitos da escola das relações humanas, entre outras contribuições, esse corpo teórico concentra esforços na tentativa de explicar a dinâmica do comportamento humano nas organizações.

Elton Mayo evidenciou que as teorias que buscavam explicar a melhoria da eficiência do indivíduo careciam da análise do componente humano nas relações de trabalho. As conclusões obtidas a partir da experiência de **Hawthorne**, a despeito dos propósitos iniciais com que o estudo foi concebido e levado a efeito, revelaram que a produtividade ou o desempenho das pessoas estavam relacionados principalmente aos aspectos de natureza social e seus elementos eram, sobretudo, de caráter afetivo, ou seja, aqueles que decorrem da interação humana no contexto do grupo. A partir desse contexto, podemos inferir que as soluções técnicas, proporcionadas pelos estudos e pelas proposições na esfera da formulação de métodos e processos de trabalho, possuíam sensíveis limitações para explicar a relação entre a dimensão social e as relações no ambiente laboral.

Esses estudos podem ser divididos em três fases. Na primeira fase, que teve início em 1923, foi investigada a influência da iluminação na produtividade dos colaboradores, sendo mantidos constantes os sistemas remuneratórios e os processos de trabalho.



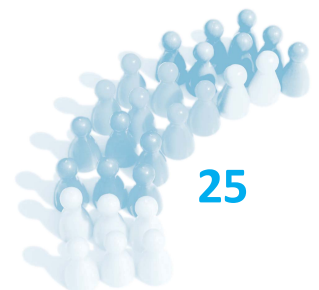
Saiba mais

Elton Mayo (1880-1949)

Destacado autor do movimento das relações humanas cujo principal objetivo era a exploração das ligações entre a motivação e o resultado final do trabalho dos empregados concluiu em seu estudo que o fator humano deveria ser recuperado, em uma época em que a produção em massa desumanizante era mais apreciada. Fonte: <<http://www.centroatl.pt/edigest/edicoes/ed48dossier2.html#46>>. Acesso em: 24 maio 2010.

Hawthorne

Os estudos de Hawthorne foram empreendidos por pesquisadores da Universidade de Harvard na fábrica de equipamentos telefônicos da Western Electric, a partir da década de 1920. Fonte: Elaborado pelo autor.

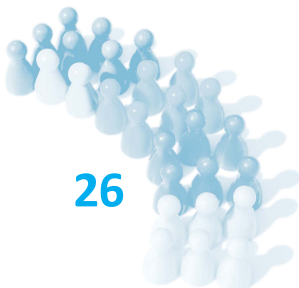


O experimento comparou o desempenho de dois grupos de colaboradores: um grupo de teste e um grupo de controle. O grupo de teste foi submetido a elevações constantes no nível de intensidade de iluminação. A produtividade de ambos os grupos (de teste e de controle) sofreu elevação. Após determinado período, o nível de iluminação do grupo de teste foi reduzido gradativamente e mesmo assim a produtividade continuou aumentando. Esses resultados permitiram aos estudiosos inferirem que havia outras variáveis intervenientes na produtividade e que estas não estavam sendo controladas. Inferências outras permitiram formular o que foi denominado de efeito Hawthorne:

[...] o fato de que os trabalhadores eram observados pelos pesquisadores durante o seu trabalho e a comunicação com estes os levou a considerar que havia maior interesse e preocupação por parte da direção com a melhoria de suas condições de trabalho e isso os impulsionou a trabalhar e a produzir mais, independentemente da variação na iluminação. (MOTTA; VASCONCELOS, 2006, p. 44-45).

Na segunda fase, o experimento envolveu variações não somente no nível de iluminação, mas também nas formas de pagamento e de trabalho, além da autorização de conversas e interações entre os colaboradores e entre estes e os pesquisadores no ambiente organizacional. Alteradas (elevadas e reduzidas) essas condições, o experimento identificou que a possibilidade de relacionamentos mútuos e com o pesquisador influenciou o desempenho dos colaboradores.

Em uma terceira fase do estudo, iniciada em 1931, foram reduzidas as interações com o pesquisador, resultando não somente na ausência de incremento, mas na redução do ritmo de trabalho e da produtividade dos colaboradores. Mais uma vez restou destacada a influência das relações humanas (comunicação, interação, afetividade etc.) no desempenho das pessoas no ambiente de trabalho.



PRINCIPAIS AUTORES E SUAS FORMULAÇÕES

A análise e a compreensão da dinâmica comportamental nas organizações, a despeito de sua relevância, constitui esforço complexo e resultados incertos que devem contribuir com a operacionalização dos modelos de análise desenvolvidos e propostos por autores reconhecidos sobretudo no campo acadêmico, sendo os principais estudos, sob o ponto de vista de abrangência e de pioneirismo, os de Abraham Maslow e de Frederick Herzberg.

A hierarquia das necessidades humanas

O comportamento humano é bastante complexo e a motivação é uma de suas determinantes, ou seja, o que motiva as pessoas são suas necessidades e estas podem ser hierarquizadas.

Para Maslow (2003), existe uma hierarquia de necessidades humanas, como mostra a Figura 1, que orienta o comportamento das pessoas, cujos reflexos podem ser verificados inclusive no ambiente de trabalho. O autor sustenta que esse comportamento motivacional pode ser explicado pelas necessidades humanas e pelo impulso natural com vistas a satisfazê-las. Conforme a proposição inicial de Maslow(2003), as necessidades dos indivíduos obedecem a uma hierarquia, ou seja, a uma escala de valores a serem alcançados segundo uma ordem de prioridades. Essa hierarquia formulada pelo autor é composta dos seguintes estágios de necessidades: fisiológicas, de segurança, sociais, de *status* e, por fim, no estágio mais elevado, de autorrealização.

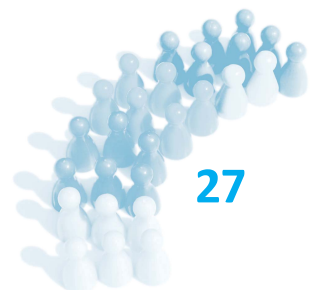




Figura 1: Pirâmide das necessidades humanas
Fonte: Adaptada de Maslow (2003)

São exemplos de necessidades “fisiológicas” a alimentação, a habitação, o vestuário etc., ao passo que as necessidades de “segurança” podem ser descritas como as de transporte, de estabilidade, de segurança e integridade físicas e de planos de benefícios (saúde, alimentação etc.). Contudo, percebe-se que a fronteira entre essas duas categorias de necessidades nem sempre é rígida e definida, ou seja, depende sobremaneira da percepção e do valor atribuído a cada uma pelas pessoas.

No que tange às necessidades “sociais”, é importante atentarmos que esta diz respeito ao fato de o indivíduo ter de/querer pertencer a um grupo formal ou informal, clube ou sociedade, por exemplo. As necessidades de “*status*” ou de autoestima estão relacionadas com a possibilidade de ascensão na carreira e de ter visibilidade social. As necessidades de “autorrealização” estão bastante associadas à possibilidade de desenvolvimento pleno de competências ou potenciais das pessoas.

A proposição de existência de uma hierarquia de necessidades significa, portanto, admitirmos que no momento em que o indivíduo satisfaz razoavelmente uma necessidade (e tão-somente em face disso) outra passa a assumir posição preponderante em sua motivação (outro elemento passa a motivar a sua ação), exigindo a busca constante de meios para satisfazê-

la. Dessa forma, o indivíduo tenderá a não buscar satisfazer suas necessidades de reconhecimento pessoal ou de *status* pessoal ou profissional se suas necessidades básicas (fisiológicas ou de segurança) não estiverem minimamente satisfeitas.

Podemos afirmar, ainda, que no âmbito do que é denominado como necessidades superiores resulta imprecisa a tentativa de hierarquização de necessidades em face da forte incidência de subjetividade na definição dos limites de cada um desses aspectos. Essa mesma linha de raciocínio é concluída pelo próprio Maslow em posterior revisão de seu postulado original (BERNARDES, 1991; MASLOW, 2003).

Taylor, por ocasião da elaboração dos princípios da administração científica, já se preocupava com as necessidades dos indivíduos nas relações de trabalho. Contudo, a evidente diferença entre Taylor e Maslow reside no fato de que o autor clássico focou somente as necessidades básicas como elemento motivacional, ao passo que a perspectiva behaviorista evidenciou que as necessidades do indivíduo não estavam limitadas unicamente a esses fatores, mas que também estavam associadas ao conceito de necessidades superiores envolvendo demandas de natureza social, de *status* e de autorrealização.

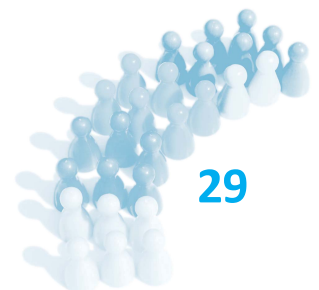


Saiba mais Frederick Winslow Taylor (1856-1915)

Fundador da moderna administração de empresas. Criou, em 1881, um método para aumentar a produtividade baseado na racionalização: o processo de produção passaria a ser subdividido em pequenos segmentos, o que eliminaria todo o tipo de movimentos supérfluos, poupando tempo e acelerando o ritmo. Fonte: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/>>. Acesso em: 14 maio 2010.

A teoria dos dois fatores

Herzberg (1973), ao propor a teoria dos dois fatores, argumentou que a compreensão do comportamento das pessoas no trabalho está diretamente relacionada aos fatores identificados com o cargo e a fatores relacionados com o contexto em que o cargo está inserido. Para o referido autor, portanto, o contexto em que o cargo opera impacta tanto as propriedades do cargo quanto a percepção de satisfação geral do indivíduo no trabalho.



Um importante detalhe da proposição de Herzberg (1973) está no fato de o autor afirmar que há um conjunto de fatores que responde pela satisfação e outro conjunto de fatores que responde pela insatisfação do indivíduo no trabalho. Sustentado em pesquisa científica, Herzberg (1973) identificou determinados fatores relacionados às características do cargo como vetores de satisfação do indivíduo no trabalho. Esses elementos foram denominados de fatores motivacionais, ou satisfacientes.

De outra parte, Herberg (1973) identificou o conjunto de fatores relacionados às condições gerais do ambiente em que o cargo está inserido como fatores de natureza higiênica. Os fatores de natureza higiênica não contribuem para aumentar o nível de satisfação do indivíduo, apenas garantem, em seu nível máximo, que o indivíduo não se sinta insatisfeito em relação ao trabalho.

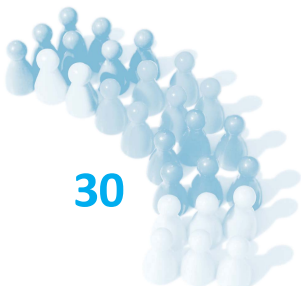
Nessa perspectiva de análise, Herzberg (1973) afirma que a motivação para trabalhar depende de dois fatores. Observe o Quadro 1 a seguir:

Fatores	
Motivacionais	Higiênicos
Conteúdo do Cargo	Extrínsecos ao Cargo
Sentimento em relação ao seu cargo	Sentimento em relação à sua empresa
<ul style="list-style-type: none"> 1 - O trabalho em si 2 - Realização 3 - Reconhecimento 4 - Progresso 5 - Responsabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> 1 - As condições de trabalho 2 - Administração da empresa 3 - Salário 4 - Relações com o Supervisor 5 - Benefícios e incentivos sociais

Quadro 1: Análise de Herzberg

Fonte: Adaptado de <<http://www.portaladm.adm.br/ARH/arh1.htm>>

Perceba que ambos os conjuntos de fatores são constituídos de elementos distintos e não residem em uma mesma dimensão, ou seja, não fazem parte de um mesmo *continuum*.



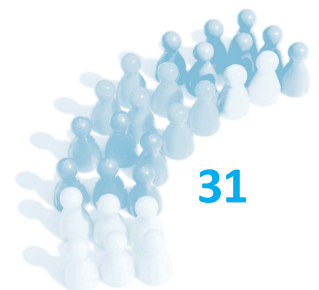
Os fatores higiênicos (extrínsecos ao cargo), segundo Herzberg (1973), são, por exemplo, as condições gerais do ambiente de trabalho (iluminação, limpeza, nível de ruídos etc.); a remuneração; e as relações com superiores e colegas. Enquanto os fatores motivacionais (intrínsecos ao cargo) envolvem o nível de responsabilidade; o conteúdo e as atribuições do cargo; o nível de responsabilidade do cargo, além do nível de reconhecimento do trabalho executado.

Com base nesse modelo de análise, o gestor público pode diagnosticar as condições intrínsecas e extrínsecas que afeta a satisfação do servidor em relação ao cargo que ocupa e à sua inserção na estrutura organizacional para elaborar a devida ação gerencial. Herzberg (1973), em face das conclusões que o conduziram à formulação da teoria dos dois fatores, sinaliza algumas medidas que tendem a elevar o nível de satisfação dos indivíduos em relação aos cargos que ocupam, quais sejam:

- ▶ a rotação de cargos;
- ▶ a ampliação de tarefas; e
- ▶ o enriquecimento de cargos.

A **rotação de cargos** implica na possibilidade de o gestor diversificar os postos de atuação profissional a fim de permitir ao indivíduo a exploração de diferentes potenciais de trabalho. Essa alternativa no âmbito da Administração Pública é restrita sob o ponto de vista formal, posto que, no contexto de uma estrutura dotada de cargos demasiadamente especializados, essa ação caracterizaria o denominado desvio de função do agente.

Sob um ponto de vista mais restrito, a rotação de cargos poderia ser implementada na forma de rotação de atividades, facultando ao servidor atuar em atividades diferenciadas desde que contempladas na descrição de atribuições do cargo que ocupa. Essa alternativa, como podemos perceber, é orientada para a necessidade de desenho de cargos mais amplos, capazes de comportar a mobilidade interna das pessoas neles investidas.



O desenho de cargos mais amplos constitui, justamente, o resultado da política de **ampliação de tarefas**. A ampliação de tarefas, por sua vez, é constituída de um esforço de redesenho de cargos públicos com o fim de torná-los mais amplos, ou seja, dotados de uma composição de atividades e de competências capazes de atender aos eventuais níveis de qualificação e necessidades de seus ocupantes, em termos de responsabilidade, desafio e realização profissional.

Assim, podemos dizer que, em face das particularidades que revestem a Administração Pública, a opção por uma política de ampliação de tarefas passa a ser uma alternativa simples de operacionalização sob o ponto de vista estrito. A partir de uma perspectiva que pode ser indicada como vanguarda na formulação de cargos e carreiras, podemos admitir uma incursão pelo conceito de **enriquecimento de cargos***.

***Enriquecimento de cargos** – caracterizado pela adição de responsabilidades crescentes a um cargo; sendo o conceito de carreira em diagonal uma alternativa para a sua operacionalização na Administração Pública. Fonte: Elaborado pelo autor.

Considerando essa explanação, como um programa que visa potencializar a gestão de pessoas funcionaria em uma organização pública? Existe motivação no setor público?

Estudos internacionais têm buscado compreender o processo de motivação no setor público. Pesquisas sobre a teoria de Herzberg (1973) têm apresentado resultados controversos. Uma das vulnerabilidades dessa teoria que mais tem sofrido críticas diz respeito à amostra original, composta de engenheiros e cientistas, pouco representativa da população de colaboradores. A teoria também é bastante criticada por não levar em conta as diferenças individuais e por não desenvolver e definir melhor a relação existente entre satisfação e motivação. Mais recentemente foram feitas pesquisas comparando as preferências de diferentes grupos por fatores higiênicos ou motivadores.

Jurkiewicz e Massey Jr. (1997) investigando as preferências de supervisores e não supervisores do setor público encontraram semelhanças entre essas duas categorias profissionais para



muitos dos atributos pertencentes aos dois fatores. Entretanto, os não supervisores afirmaram que não tinham suas expectativas correspondidas na maioria das dimensões, enquanto os supervisores registraram insatisfação sobre a metade das dimensões.

Gabris e Simo (1995) procuraram determinar se funcionários públicos eram motivados por necessidades diferentes das dos empregados privados e verificaram não haver diferenças entre necessidades ligadas aos fatores higiênicos e motivadores.

A teoria da expectativa (ou expectância)

A teoria da expectativa (ou expectância) para a motivação foi criada por [Victor Vroom](#) e constitui uma das mais reconhecidas formulações sobre a motivação humana. Em essência, a teoria da expectativa sugere que a intensidade do esforço para a ação de uma pessoa está diretamente relacionada à sua expectativa em relação ao resultado decorrente dessa ação e da atratividade desse resultado por ela percebida. Assim, a motivação de uma pessoa para determinada ação está sujeita à probabilidade percebida de alcançar determinado resultado e do valor a ele atribuído.

Em termos práticos, um servidor tenderá a empreender maior esforço no desenvolvimento de uma atividade quanto maior for a sua percepção de que seu desempenho nessa atividade poderá ser melhor avaliado. Essa abordagem da motivação tem especial relação com o tema **avaliação de desempenho**, sendo este um conceito novo e em ascensão na Administração Pública.

Nessa perspectiva, a formulação da teoria da expectativa sugere que a boa avaliação de desempenho conduzirá o colaborador à percepção de recompensas organizacionais (econômicas ou simbólicas, como a pontuação para promoção na carreira, a promoção para uma posição de chefia ou de assessoramento que

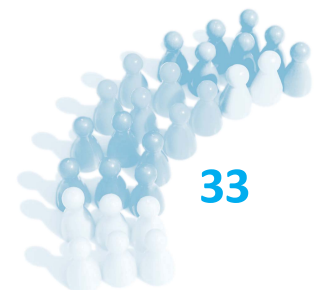


Saiba mais

Victor Vroom

Autoridade em análise psicológica do comportamento nas organizações, particularmente, nas áreas de liderança e tomada de decisão. Seu livro *O trabalho e a motivação* – que apresenta a teoria das expectativas – publicado em 1964, é considerado um marco nesta área e ainda continua sendo citado em estudos sobre o comportamento organizacional. Fonte: Elaborado pelo autor.

Considerada aqui não restrita à dimensão da remuneração – abordagem eminentemente taylorista – mas ampliada para envolver a perspectiva da motivação humana no trabalho.



possa significar, por exemplo, uma função gratificada ou uma posição de maior *status*); e, por fim, que essas compensações promovam o alcance de objetivos pessoais (consumo, lazer etc.). Essa formulação envolve quatro aspectos ou variáveis:

- ▶ o esforço;
- ▶ o desempenho;
- ▶ a recompensa; e
- ▶ os objetivos.

E envolve também três relações:

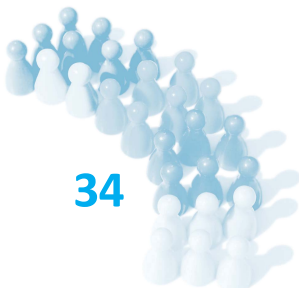
- ▶ uma relação entre o esforço e o desempenho individual;
- ▶ uma relação entre o desempenho e a recompensa; e
- ▶ uma relação entre a recompensa e os objetivos pessoais.

Essas relações são, portanto, aspectos para os quais nós, gestores públicos, precisamos atentar, não somente para a compreensão dos fenômenos comportamentais na organização, mas para a formulação de políticas integradas de gestão de pessoas que relacionem especialmente carreira (crescimento e valorização pessoal e profissional), remuneração e ambiente organizacional.

A teoria da equidade

A partir do modelo de equidade você perceberá outra perspectiva de análise do fenômeno motivacional. Lembre-se que quando tratamos de modelos de análise esses não necessariamente se opõem, senão complementam-se, de forma a nos permitir uma compreensão mais ampla e profunda do fenômeno motivacional.

A noção de equidade tende a afetar as pessoas de forma bastante intensa. Como esse modelo acontece na prática? Você já vivenciou esse fenômeno motivacional?



Imagine, o que não é difícil, uma situação na qual dois servidores apresentam desempenhos diferentes e têm remunerações iguais; ou o caso mais grave, de alguém com alta capacitação profissional e desempenho “reconhecidamente” superior, que tem sua remuneração menor do que a de outro, recém-ingresso, por exemplo. Enfim, são muitas as possibilidades de arranjos geradores de desigualdades capazes de afetar negativamente o comportamento e, em particular, a motivação das pessoas no ambiente de trabalho. A teoria da equidade pode nos auxiliar na compreensão desse fenômeno.

Um dos elementos centrais para a nossa compreensão da teoria da equidade é o de reconhecermos que as pessoas tendem a fazer constantes comparações de sua relação entre remuneração e desempenho e a alcançada pelos colegas. Isso significa que as pessoas estão atentas às remunerações praticadas e aos esforços realizados no âmbito do grupo, e que as comparações daí potencialmente advindas são consideradas importantes e capazes de afetar o seu comportamento. A noção geral de equidade pode ser expressa nos seguintes termos:

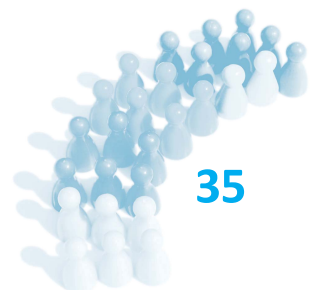
$$[R/D]_p = [R/D]_c$$

Em que:

$[R/D]_p$ significa a relação entre a remuneração e o desempenho de uma pessoa; e

$[R/D]_c$ corresponde à mesma relação percebida por colegas ou pelo grupo.

Logo, quando essa relação mostra-se desigual (inequidade), tende a haver uma percepção de injustiça por parte do servidor. Se $[R/D]_p < [R/D]_c$, a percepção será a de que há uma remuneração inferior a do colega ou do grupo de referência. Essa situação poderá acarretar desestímulo do servidor em relação ao trabalho. Em um contexto oposto, ou seja, $[R/D]_p = [R/D]_c$, a sensação de injustiça tenderá também a se fazer presente ainda que o prejuízo real não atinja ao indivíduo, mas ao colega ou grupo de referência.



Nesse caso, um sentimento de constrangimento pode igualmente afetar o comportamento do servidor.

Assim, se percebida uma situação de equidade, ou seja, $[R/D]_p = [R/D]_c$, essa condição de equilíbrio remuneratório no âmbito do grupo contribuirá para não deteriorar o nível geral de motivação das pessoas, ainda que não possamos afirmar que tal condição de equidade, por si só, constitui elemento de motivação. No entanto, a condição de equidade tem relação bastante intensa com a noção de justiça remuneratória, visto os efeitos negativos que a sensação de injustiça, de qualquer ordem, exerce sobre as pessoas.

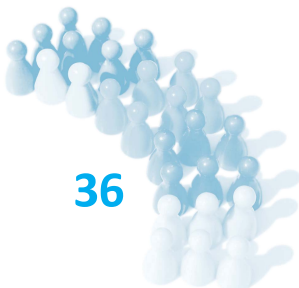
Diante do exposto, podemos afirmar que a condição de desequilíbrio, ou inequidade, pode, em determinadas situações, afetar mais negativamente o comportamento das pessoas do que um baixo nível de remuneração generalizado?

A teoria da equidade é especialmente potente para explicar determinados comportamentos das pessoas especificamente em organizações públicas porque esses ambientes tendem a privilegiar relações personalistas, fruto dos traços culturais patrimonialistas da gestão pública brasileira. Aliada a isso, temos a fragilidade das políticas de carreira e remuneração que não contemplam fatores de qualificação e desempenho capazes de justificar as diferenciações remuneratórias.

Nesse particular, é fundamental registrarmos a importância de sistemas remuneratório e de carreira que resultem em remunerações diferenciadas para os membros da organização. Isso porque as **competências*** e os desempenhos das pessoas tenderão a ser diferentes entre si. Portanto, nada mais coerente com o espírito de justiça remuneratória do que uma remuneração compatível.

Nesse contexto, podemos destacar, então, um outro importante conceito-chave que informa a teoria da equidade, qual seja, o de legitimação da diferenciação remuneratória. À Administração Pública é imposta a elaboração e a implementação de políticas de carreira e remuneração que sejam sensíveis às

***Competência** – conhecimentos, habilidades e atitudes de quem é capaz de analisar e resolver um assunto ou executar determinada coisa. Fonte: Lacombe (2004).



singularidades de desempenho como decorrência das competências diferenciadas e capazes de capturá-las e convertê-las em compensação para os indivíduos. O desafio subsequente é o de tornar esse mecanismo reconhecido e aceito pelo grupo, ou seja, legitimá-lo.

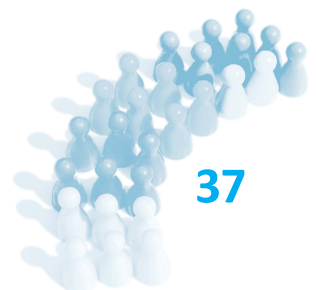
PROGRAMAS E ALTERNATIVAS DE APLICAÇÃO

Ao reconhecermos que a motivação é um processo intrínseco, ou seja, que está fortemente associado ao sentido do trabalho, e uma vez que compreendemos o contexto específico da organização pública mediante um processo de análise e de diagnóstico das relações à luz de enunciados teóricos, podemos pensar em promover programas específicos com vista a estabelecer melhores condições para a motivação das pessoas. Vejamos alguns desses programas nas próximas seções.

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.

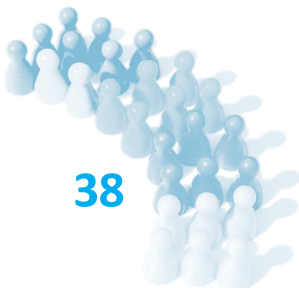
Programa de envolvimento ampliado dos servidores

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

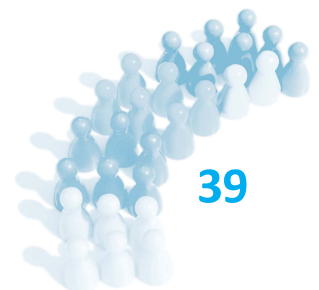
Os programas de benefícios são direcionados para o atendimento de necessidades básicas, do bem-estar físico e também social dos colaboradores:

- ▶ 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

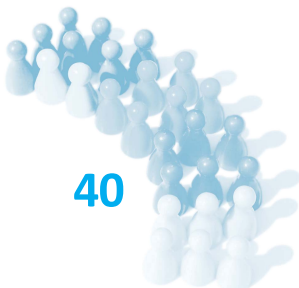
Como gestores precisamos considerar que as pessoas possuem vidas externas à organização e necessidades cuja satisfação não podem ser alcançadas com os meios disponíveis no ambiente organizacional. Além disso, as pessoas podem não apresentar um grau de identidade satisfatório com o trabalho desenvolvido.

Essas necessidades pessoais podem variar desde o exercício de outra profissão ou atividade compatível com o exercício do cargo público (docência, atividades próprias artísticas ou de profissionais liberais etc.) até necessidades associadas a lazer, esportes ou à preferência pessoal por determinado horário em relação ao qual o colaborador se sente mais apto ao trabalho.

Há pessoas que, por motivos diversos, apresentam pico de produtividade no início da manhã, outras ao final da tarde; pessoas que têm interesse em estudar no turno da manhã ou no da tarde; outras teriam a possibilidade de exercer atividade paralela que lhes gerariam satisfação pessoal e profissional, enfim.

Diante dessas e de outras possibilidades encontradas pelos colaboradores para satisfazerem necessidades que estão dissociadas do trabalho, qual seria a melhor política de horário a ser empregada no setor público?

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.

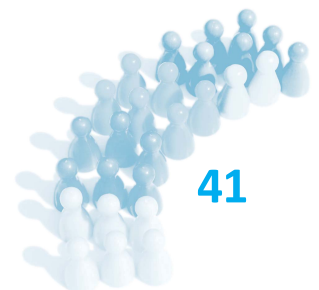
Nesse período, denominado núcleo rígido comum, todos os servidores devem estar presentes no ambiente organizacional para interação pessoal com vistas à troca de informações e à realização de discussões e de reuniões de trabalho, entre outros. Nos extremos desse núcleo rígido comum, são estendidos os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

Os limites inferior e superior do período correspondente ao núcleo rígido comum e a extensão de horário de forma flexível são definidos pela Administração Pública, observados os critérios de conveniência e oportunidade para a concessão balizada, fundamentalmente, pelo interesse público. A carga horária total deve ser evidentemente preservada, conforme definida em lei, e devidamente aferida mediante sistema de controle apropriado, cumprindo observar o impacto dessa ação na área de recursos humanos encarregada da análise e do registro das efetividades.

A flexibilidade atribuída ao horário de trabalho exige certo controle na forma de escalas relativamente perenes, construídas conforme as possibilidades de convergência entre os interesses da Administração Pública prioritariamente dita, das pessoas e das equipes.

De fato, não são todas as atividades ou segmentos da organização que podem aderir a uma política de flexibilização de horário, seja pela regularidade, rigidez ou dependência da atividade em relação a outra, seja devido à insuficiência de pessoal que possibilite a estruturação de escalas de trabalho. Essas limitações impostas a determinadas áreas ou pessoas, entretanto, não afastam a possibilidade da implementação dessa política nos casos exequíveis. Atribuir aos colaboradores essa margem de opção, por fim, pode apresentar reflexos altamente positivos em seu

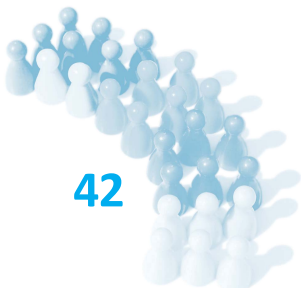
*Núcleo rígido comum – modelo de estruturação de horários de trabalho que opera com a fixação de um período intermediário comum dentro do horário de expediente. Fonte: Elaborado pelo autor.



desempenho laboral, pois a faculdade de combinar diferentes atividades, sejam elas laborais ou não, reduz a incidência de monotonia e de limitação do desenvolvimento intelectual do indivíduo.

A política de flexibilização de horário, desde que não resulte na alteração da carga horária total legalmente definida do cargo, pode ser instituída por ato administrativo (decreto) emanado do chefe do poder ou no caso de entidade da Administração Indireta por ato correspondente exarado pelo seu dirigente ou órgão deliberativo máximo (resolução ou instrução normativa). Nesse ato normativo, devem constar as diretrizes gerais e os critérios para a definição dos limites de horários rígido e flexível, as escalas de trabalho, a especificação das atividades ou áreas passíveis de implementação da flexibilização de horário de trabalho, os períodos mínimos, as linhas de substituição para a assunção de responsabilidades pelas atividades ou pelos setores, entre outros aspectos específicos.

Perceba que, de modo geral, as abordagens sobre a motivação das pessoas nas organizações estão relacionadas com o trabalho, ou seja, relacionadas à interação das pessoas com os processos organizacionais. Em razão disso, optamos nesta disciplina por uma abordagem analítica sobre a organização do trabalho.



PROCESSOS ORGANIZACIONAIS E COMPORTAMENTO

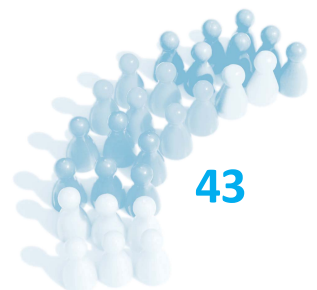
Neste tópico, vamos adentrar em maior profundidade o estudo da organização do trabalho e identificar as relações desse tema com a motivação humana especialmente no que diz respeito ao conteúdo e ao sentido do trabalho, e, de forma mais ampla, ao comportamento das pessoas no ambiente organizacional.

Atente, ainda, para o fato de que esse conteúdo tem uma relação bastante intensa com os temas que serão abordados na disciplina *Gestão Operacional*.

OS AGENTES PÚBLICOS E A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

A incidência das pessoas sobre os processos produtivos (métodos, equipamentos e insumos de produção) resulta no trabalho. Esse resultado da atividade humana no ambiente organizacional, por sua vez, é responsável pela adição de valor aos produtos gerados pelo Estado (bens ou serviços públicos).

Quando a Lei n. 11.784, de 22 de setembro de 2008, por exemplo, refere em seu artigo 142 está pressupondo a perspectiva da adição de valor por parte do servidor.





Saiba mais

Adam Smith

Filósofo e economista escocês. É considerado o pai da economia moderna e o mais importante teórico do liberalismo econômico. Conhecido como fundador da economia liberal clássica, pregava a não intervenção do Estado na economia, e um Estado limitado às funções de guardião da segurança pública e mantenedor da ordem e da garantia da propriedade privada. Disponível em: <<http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/AdamSmit.html>>. Acesso em: 18 maio 2010.

Frederick Winslow Taylor

Fundador da moderna administração de empresas. Criou, em 1881, um método para aumentar a produtividade de sua fábrica baseado na racionalização: o processo de produção passaria a ser subdividido em pequenos segmentos, o que eliminaria todo o tipo de movimentos supérfluos, poupando tempo e acelerando o ritmo. Fonte: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/>>. Acesso em: 18 maio 2010.

Henry Ford (1863-1947)

Industrial norte-americano conhecido pelo pioneirismo da produção em série na indústria automobilística ao ter introduzido o sistema de linha de montagem que permitia a produção em massa de automóveis e viabilizava seu custo como produto de consumo, reduzindo a carga horária e aumentando os salários dos trabalhadores. Essas mudanças provocaram grandes transformações econômicas e sociais, conhecidas como fordismo. Fonte: <<http://www.brasilecola.com/biografia/henry-ford.htm>>. Acesso em: 18 maio 2010.

Art. 142. A avaliação individual será composta por critérios e fatores que reflitam as competências do servidor aferidas no desempenho individual das tarefas e atividades a ele atribuídas. (BRASIL, 2008).

De forma geral, o trabalho tem sido tomado como objeto de análise de diversos estudiosos, mas foi com [Adam Smith](#), por meio de sua fábrica de alfinetes, que o trabalho recebeu um valioso incremento conceitual – a relação entre especialização e produtividade.

Contudo, o trabalho foi examinado essencialmente com vistas a compreender sua dinâmica, suas variáveis intervenientes e, sobretudo, suas alternativas de elevar a produtividade da organização. Nesse particular, podemos citar mais recentemente os teóricos clássicos da ciência da Administração, com especial destaque para [Taylor](#) que, ao evidenciar os aspectos daquilo que denominou de organização racional do trabalho, conferiu acentuada importância à divisão do trabalho e à especialização do operário como determinantes, entre outros, da máxima eficiência organizacional. Em trajetória convergente, podemos citar, ainda, o paradigma de produção em massa desenvolvido por [Ford](#).

Na esteira dos postulados tayloristas e fordistas, [Max Weber](#), respeitado teórico da burocracia, igualmente defendeu essas diretrizes de organização do trabalho como forma de conferir os melhores níveis de desempenho às organizações em termos de eficiência. Precisamos dizer, especialmente nesse particular, que esses modelos de produção de fato resultaram em incrementos de produtividade e riqueza jamais alcançados. Eles representam ainda hoje as formas predominantes de arranjo da produção que se estendem desde as indústrias até os escritórios do setor de serviços, passando com significativo destaque pelas organizações do setor público, que são a mais próxima expressão da burocracia, ainda que permeadas por seus mais evidentes traços disfuncionais.

Sendo assim, perceba que a formação do gestor público precisa contemplar o desenvolvimento da capacidade de compreender os processos de trabalho, suas origens conceituais, seu horizonte de exaustão e ponto de colapso. Como elemento de partida, portanto, assumem-se os processos de produção de bens ou serviços, nos quais são observados a geração de valor nas organizações, sejam elas públicas ou privadas.



Saiba mais

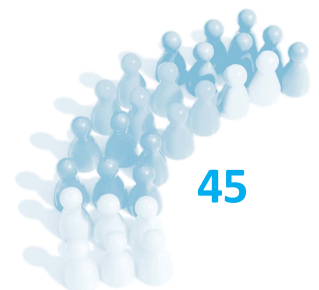
Max Weber

Viveu no período em que as primeiras disputas sobre a metodologia das ciências sociais começavam a surgir na Europa, sobretudo em seu país, a Alemanha. Publicou *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, que se tornaria sua obra mais conhecida. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u508.jhtm>>. Acesso em: 18 maio 2010.

O PROCESSO DE TRABALHO: CONCEITO E ELEMENTOS

Se são nos processos de trabalho que os agentes interagem com a organização e com os demais agentes, é importante compreendermos esse espaço de relações, seus elementos constituintes e as implicações dessa perspectiva de análise do comportamento humano.

Um processo de trabalho pode ser definido como um conjunto de atividades integradas que absorvem recursos de



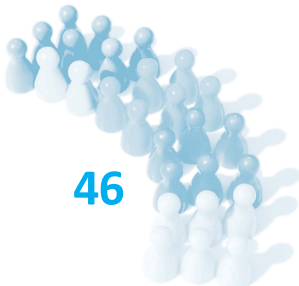
produção, que os transformam segundo uma determinada matriz de combinação (adicionam valor) e fornecem um resultado na forma de produto específico (bem ou serviço) desejado pelo seu usuário. De modo geral, podemos afirmar que os processos também produzem perdas.

Diante disso, destacamos os seis elementos fundamentais que constituem a definição de processo de trabalho:

- ▶ a atividade;
- ▶ o recurso;
- ▶ a transformação;
- ▶ o produto;
- ▶ o usuário; e
- ▶ a perda.

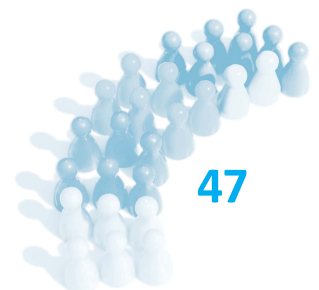
A perspectiva de processo, diferentemente da lógica funcional, impõe ainda a observância de três diretrizes gerais orientadoras dos atos de gestão, que, apropriadas à Administração Pública, podem ser assim descritas (DAVENPORT, 1994):

- ▶ **A adoção do ponto de vista do usuário (final ou intermediário) dos serviços públicos:** segundo essa diretriz, a gestão por processo permite ao gestor priorizar o atendimento do interesse público, ou seja, buscar constantemente aquilo que interessa aos membros da coletividade. Destaca a noção de que os processos devem ser aperfeiçoados sempre que as demandas sociais sofrerem alterações. Essa situação pode ser ilustrada pelos esforços da Administração Pública em instituir “ouvidorias” e “audiências públicas” como canais que permitem à sociedade a oportunidade de manifestar sua opinião sobre os bens e os serviços públicos prestados.



- ▶ **A concepção de processo como meio de a organização fazer o necessário para produzir valor para o usuário-cidadão (contribuinte):** nessa perspectiva, os processos não devem ser concebidos (configurados) com vistas a tornarem-se fins em si próprios, em razão de atenderem a interesses específicos e individuais, que são a forma de organização do trabalho necessária para operar transformações qualitativas e quantitativas na realidade. Essas transformações positivas, é importante assinalarmos, são as ações que, em última instância, legitimam a atuação do Poder Público justificando sua existência mediante agregação de valor promovida na produção de bens e serviços públicos (especialmente a realização dos gastos públicos).
- ▶ **A satisfação do usuário com o produto do processo (da ação do Poder Público) assume posição preponderante como parâmetro de avaliação de desempenho organizacional:** aqui os usuários não são apenas os cidadãos, destinatários finais dos bens e serviços públicos, mas também os usuários internos, tais como: departamentos, seções, secretarias ou Ministérios específicos. Essa figura do usuário interno é mais visível nos casos de processos complexos que transcendam as fronteiras de um órgão, situação em que atividades desempenhadas por um setor constituem, ao mesmo tempo, o produto e o insumo básico de produção para outra unidade administrativa responsável pela elaboração de um estágio subsequente do processo.

Sendo assim, podemos afirmar que o resultado dos processos e, por conseguinte, da atuação das pessoas não deve ser medido unicamente a partir do desempenho final ou das atividades que o



compõem, mas também pelo nível de intensidade da satisfação percebida pelo usuário em relação à utilização do produto gerado (bem ou serviço público).

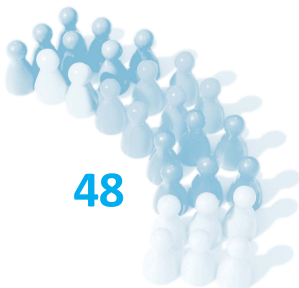
Nessa dimensão, é imposto à Administração Pública que ela passe a operar pela via de identificação dos mecanismos capazes de aferir a satisfação de usuários, bem como daqueles destinados a relacionar as causas do desempenho e as formas de aperfeiçoamento dos processos. Note que a adoção de sistemáticas de avaliação de desempenho baseadas na satisfação do usuário de bens e serviços públicos requer a utilização de instrumentos específicos de avaliação da **eficácia*** organizacional, bem como de mecanismos de interação do Poder Público com a sociedade.

Esse movimento de abertura, no entanto, mostra-se bastante complexo, dado que representa um elevado nível de exposição da Administração Pública à apreciação da qualidade dos bens e serviços públicos que oferta à sociedade. Diante disso, o gestor público precisa estar preparado e, sobretudo, preparar os demais membros da organização para responderem aos resultados da avaliação levada a efeito, em especial, os servidores.

***Eficácia** – ênfase nos objetivos, ou seja, a eficácia não está diretamente ligada aos meios nem à forma, mas sim à capacidade de atingir resultados que precisam ser atingidos. Fonte: Lacombe (2004).

ANÁLISE DOS PROCESSOS DE TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO

A atuação das pessoas no ambiente organizacional do serviço público ocorre segundo rotinas de procedimentos de trabalho de caráter relativamente estável, ou seja, conforme uma sucessão de atividades que consome recursos e gera um resultado pretendido, ambos marcados por um sensível grau de perenidade. Devemos nos lembrar, por certo, outras dimensões do fenômeno, especialmente as que afetam à dimensão formal da organização.



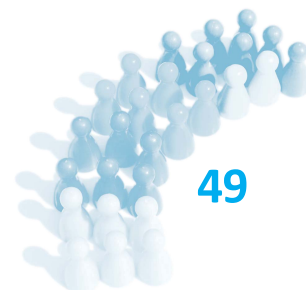
A análise e a compreensão dos métodos e processos de trabalho devem constituir um dos objetos centrais de análise do gestor público com vistas à melhoria do desempenho das pessoas e com reflexos diretos no resultado da ação do Poder Público.

No plano conceitual, podemos afirmar que a gestão das organizações, de modo geral, presencia uma mudança em seu foco ao deslocar as abordagens que valorizam essencialmente a estrutura para um enfoque que destaca a visualização e a melhoria constante dos processos produtivos.

Assim, a atuação sobre os processos de trabalho permite que seja elevado o nível de produção de uma organização sem alterar, sob o ponto de vista quantitativo, a estrutura disponível. Essa perspectiva deve, portanto, constituir premissa de trabalho para os gestores em contextos de restrições fiscais e diante de demandas crescentes por bens e serviços públicos de qualidade. Assim, a melhoria do desempenho global de uma organização pública depende, entre outros fatores, da análise, do diagnóstico e do aperfeiçoamento dos seus processos de trabalho.

Nesse contexto, a análise das condições de trabalho (métodos e processos organizacionais) tem por finalidade identificar as etapas críticas, os “gargalos” e especialmente as atividades do processo que não agregam valor ao produto ou o fazem de forma menos eficiente (GOLDRATT, 1993). Sobre esses devem recair a concentração dos esforços de racionalização dos processos, ou seja, das ações orientadas para a maximização do trabalho efetivo, da minimização do trabalho adicional e da eliminação das perdas (OHNO, 1997).

No decorrer de uma sucessão de atividades destinadas a produzir um resultado, existe a interferência de inúmeros fatores contingenciais capazes de promover o desequilíbrio do ritmo de trabalho.



Alguns desses fatores limitadores do trabalho podem ter natureza conhecida (as limitações de uma máquina, de um contingente de pessoas, por exemplo), outros não (o desconhecimento e a conseqüente dificuldade de tratamento que afeta uma pessoa em relação a uma situação ou questão específica posta na realização do trabalho, por exemplo). Esta última é, em geral, incontornável, limitando a eficácia de ações preventivas.

A segunda categoria de contingências, no entanto, pode ser definida como de restrições estruturais e deve ser objeto de análise e acompanhamento intensivo. Assim, dada a interdependência sistêmica existente entre as atividades de um processo, e mesmo entre processos, e, principalmente, dos diferenciais de produtividade inerentes a cada um desses elementos (atividades ou processos), a ação de gestão (pautada pela noção de escassez de recursos) deve priorizar aqueles que afetam direta e mais intensamente o resultado final.

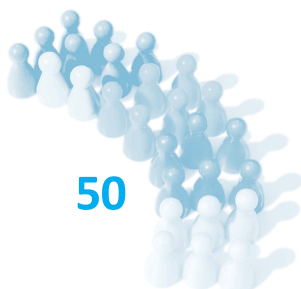
Esses elementos mais frágeis e limitadores do desempenho dos processos podem ser chamados de restrições. À luz da assim denominada *Theory of Constraints* – TOC (GOLDRATT, 1993), ou “teoria das restrições”, os recursos e os fatores de produção de uma organização não devem receber tratamento idêntico, pois o gestor precisa concentrar sua atenção naqueles que apresentam efetivo impacto no nível de produção global do sistema.

O conceito central desse postulado teórico é, portanto, a “restrição”. Os sistemas, em geral, possuem **limitações** que impõem obstáculos ao seu melhor desempenho orientado para o alcance dos objetivos organizacionais. O resultado da atuação das organizações como sistemas deve preponderar em relação ao desempenho de suas partes componentes. Se alguma dessas partes integrantes (ou atividades, se tomada a perspectiva de processos) representa um “afunilamento”, ou gargalo no fluxo de produção, o nível de produtividade desse elemento determinará a produtividade global do sistema.

A partir dessa perspectiva teórica inferimos algumas considerações:

- ▶ uma hora perdida num gargalo representa uma hora perdida para todo o sistema. Na mesma linha, uma

Fatores que condicionam a atuação do aparelho administrativo.



hora economizada em um recurso não gargalo não representa nenhum ganho para o sistema; e

- ▶ o nível de utilização de um recurso não gargalo não é determinado por seu próprio potencial, mas por qualquer outra restrição do sistema.

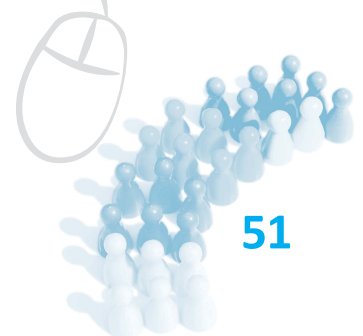
A partir dessas considerações, podemos afirmar que a máxima utilização do recurso restritivo de capacidade operativa (o gargalo) é o principal componente na determinação da capacidade máxima de desempenho final da organização. De outra parte, se um recurso, atividade ou fator de produção não representar restrição para o sistema e ao mesmo tempo não permitir uso alternativo, deverá, preferencialmente, permanecer temporariamente ocioso, a produzir estoques na fase ulterior do processo (intermediários ou finais). Havendo, no entanto, a possibilidade de utilização alternativa desse recurso de forma que ele seja capaz de proporcionar acréscimo marginal de produção (na atividade gargalo), seu emprego resultará em melhoria do desempenho global do sistema.

Diante disso, uma perspectiva de análise consistente a partir da qual se possa avaliar a eficiência e a eficácia dos recursos de produção em geral (pessoas, tecnologia, equipamentos etc.) e das atividades inerentes aos processos administrativos é decorrente do seu impacto na capacidade do sistema de produzir bens e serviços públicos em conformidade com as demandas da sociedade.

ANÁLISE DAS PERDAS NOS PROCESSOS DE TRABALHO

A análise das perdas ou dos desperdícios ocupa posição de destaque no estudo dos processos de trabalho como responsáveis pela redução da eficiência dos sistemas produtivos. A temática das perdas também foi objeto de análise de diversos teóricos no campo da ciência da Administração. Entre os modelos mais recentes de análise dos componentes do trabalho, destacamos o formulado por Ohno (1997).

Assinalamos as destacadas contribuições clássicas de teóricos como Taylor, Gantt, Gilbreth e Ford.



De acordo com o autor, o trabalho humano pode ser analisado a partir de movimentos que se estruturam em três categorias:

- ▶ o trabalho efetivo;
- ▶ o trabalho adicional; e
- ▶ as perdas.

Com base nesse modelo de análise, podemos evidenciar que toda a atividade humana em ambiente laboral, ao longo de um processo de trabalho qualquer, pode ser decomposta segundo essas três divisões.

O trabalho efetivo é o responsável pela adição de valor ao produto em elaboração (bem ou serviço). O componente efetivo do trabalho ocorre, portanto, quando há transformação do produto pela incidência do trabalho. Além do trabalho efetivo, a atuação humana na atividade laboral pode apresentar, também, o denominado trabalho adicional, ou seja, a parcela de esforço despendido para dar suporte às operações que resultam no trabalho efetivo. Assim, o trabalho adicional não transforma o produto ao longo do processo, mas é indispensável para que ocorra a adição de valor. O terceiro componente presente em todo o movimento de um ambiente de trabalho é a perda. A perda é a expressão do desperdício absoluto, pois corresponde a todo o esforço aplicado que não é revertido em transformação ou mesmo em atividade de suporte.

Não somente no setor público, mas especialmente neste, em face da natureza de sua atividade e de outros componentes determinantes de sua dinâmica, os processos tendem a ser configurados de forma a resultar em expressivo componente de perda (rotulada como trabalho adicional) se comparado à dimensão da parcela de trabalho efetivo.

Você pode estar se perguntando: e entre esses extremos de categorias existe trabalho?



Existe sim o denominado trabalho adicional nesses extremos, já que a atividade humana opera transformações no decorrer do processo laboral tendendo, em geral, a responder por reduzida parcela de tempo do total trabalhado. Em contrapartida, se computado o tempo aplicado em atividades que não adicionam valor e nem figuram como de suporte ao trabalho efetivo, este resultará em substancial parcela de tempo do total trabalhado.

Precisamos ainda assinalar que, para fins de nosso estudo, os conceitos de perda, trabalho adicional e trabalho efetivo são revestidos de um substancial grau de relatividade e exigem, pois, que sejam definidos para cada situação, entre outros aspectos, a tecnologia disponível e a efetivamente empregada, além da disponibilidade de recursos e do nível de qualificação das pessoas. Como exemplo podemos considerar o caso do processo de manutenção e limpeza de estradas e vias públicas, concebido nos seguintes termos:

- ▶ o tempo em que os operários estão no local de execução das atividades trabalhando com as ferramentas e os equipamentos acionados (ou seja, de fato operando uma transformação no ambiente – a limpeza) pode ser considerado trabalho efetivo;
- ▶ o tempo correspondente aos deslocamentos dos operários, dos equipamentos e das ferramentas; à preparação para o trabalho (início e término); e aos descansos pode ser considerado como trabalho adicional, pois, apesar de não operar uma transformação no ambiente, é necessário para que sejam operadas as transformações características do trabalho efetivo; e
- ▶ podem ser consideradas perdas as paradas para conversas, atrasos ou outras atividades que não se enquadram nas situações anteriores.

Sob a perspectiva do bom senso, podemos perceber que, nesse caso, a parcela de tempo passível de ser considerada perda parece ser menor em relação às demais. Ocorre, entretanto, que

a identificação dos componentes de perda no trabalho exige um tratamento mais detalhado.

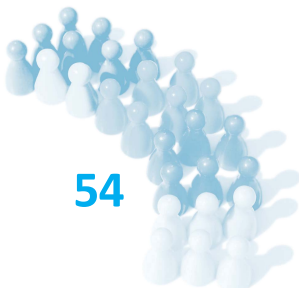
Conforme já referido, a definição dos contornos do que possa ser considerado trabalho adicional exige interpretação particularizada, na qual afastamos a possibilidade de apresentação de atividades passíveis de serem classificadas. Conceitualmente, o trabalho adicional é aquele que mesmo não adicionando valor ao produto da ação do agente público é necessário à sua consecução.

A partir disso, podemos generalizar a compreensão acerca do que seja trabalho adicional por essas proposições, qual sejam: se uma atividade inerente ao processo de trabalho for iniciada e, independentemente do seu prazo de término, nenhuma alteração importar no produto em elaboração (bem ou serviço público), essa atividade não poderá ser considerada trabalho efetivo, mas trabalho adicional ou perda; se essa mesma atividade puder ser realizada de forma mais eficiente, há um componente de perda nesse esforço de trabalho que precisa ser investigado. Na mesma linha, a natureza do componente de perda tem caráter bastante relativo, pois definir uma atividade ou um esforço despendido como perda depende, essencialmente, da disponibilidade de alternativas viáveis de arranjo do trabalho.

Então, se uma atividade desenvolvida possui forma alternativa de realização com menor consumo de recursos, essa diferença verificada pode ser considerada perda?

Sim, essa diferença pode ser considerada perda ainda que para isso possa ser necessária a aquisição de tecnologia ou de outros recursos não disponíveis na organização, mas existentes no ambiente a custo acessível.

Em geral, os componentes de trabalho efetivo tendem a ser menores (em termos de tempo empregado), quanto maior for a exigência de atividade intelectual. Igualmente, as atividades administrativas, em geral, tendem a apresentar um componente



de trabalho adicional mais significativo quando comparadas com a parcela referente ao trabalho efetivo. Por outro lado, quanto mais operacional for a natureza das atividades desenvolvidas, menores serão as parcelas de trabalho adicional e de perdas, proporcionalmente a de trabalho efetivo. Isso porque as atividades operacionais apresentam, em geral, um tempo de preparação menor em relação ao tempo e impacto da transformação que operam.

A atividade de representação de um município em juízo, em razão de uma ação específica, por exemplo, exige da procuradoria uma significativa parcela de tempo investida em leituras, pesquisas, consultas, contatos, discussões etc. para preparar a forma de atuação (trabalho adicional), quando comparada ao tempo utilizado para a elaboração de manifestações ou a atuação específica do trabalho (trabalho efetivo).

A eficiência dos processos, especialmente no que tange ao componente “trabalho”, exige que sejam buscadas alternativas com vistas à maximização do componente “efetivo”, seguido da minimização do trabalho “adicional” e da eliminação das “perdas”.

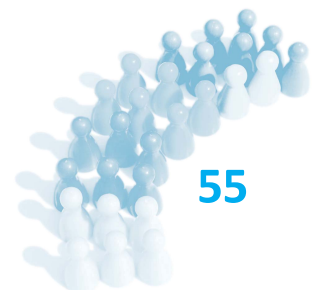
Essa “eliminação” das perdas nos processos produtivos pode ser associada àquilo que foi denominado, na literatura especializada da área de Administração da Produção, de modelo de “produção enxuta”, relacionado ao Sistema Toyota de Produção. Em que pese ao fato de que sua concepção e emprego estejam atualmente restritos quase que exclusivamente à área de produção, notadamente na indústria de transformação, os conceitos da “[produção enxuta](#)” podem e devem, em homenagem ao interesse coletivo, ser aplicados às organizações do setor público.



Saiba mais

Produção Enxuta

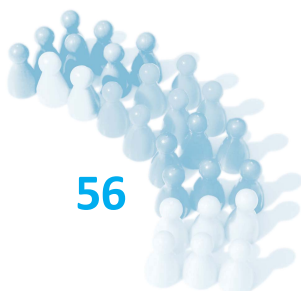
Esse modelo tem como diretriz central a eliminação plena do desperdício nos sistemas produtivos. Assim, estruturar um processo de trabalho denominado “enxuto” parte do pressuposto de que seu objetivo e suas atividades foram definidos de forma compatível e eficiente. Fonte: Elaborado pelo autor.



Outra importante dimensão que afeta à gestão sob a perspectiva dos processos lastreados no paradigma da operação enxuta diz respeito ao fluxo de trabalho, que definirá a sua dinâmica de funcionamento. Nesse particular, a busca de uma configuração mais eficiente para os arranjos de trabalho sugere, em geral, o emprego do conceito de alimentação justa ao tempo, com o propósito de eliminar estoques intermediários de documentos, processos, entre outros, em uma rotina administrativa. O conceito de produzir justo ao tempo, que, em geral, tem sido aplicado com mais sucesso no segmento da indústria de transformação, impõe a lógica da produção puxada em oposição ao padrão de produção baseado em empurrar o trabalho.

Esse modelo de organização do fluxo de produção no contexto da análise e definição dos arranjos de trabalho pode, conforme o caso, apresentar excelentes resultados nas organizações do setor público, mesmo em atividades administrativas. A partir da perspectiva de formatação dos processos de trabalho, os impulsos administrativos passam a ser substituídos por solicitações de trabalho.

É importante assinalarmos, por fim, que a adoção dessa diretriz de organização do trabalho tem como premissa a maturidade comportamental e o comprometimento das pessoas com os níveis de produtividade estabelecidos.



Resumindo



Nesta primeira Unidade, vimos as diferentes espécies de vínculos laborais existentes na Administração Pública com o propósito de percebermos e refletirmos acerca de seus distintos impactos sobre o comportamento das pessoas gerados por essas diferentes espécies de relações que se estabelecem entre o indivíduo e a organização.

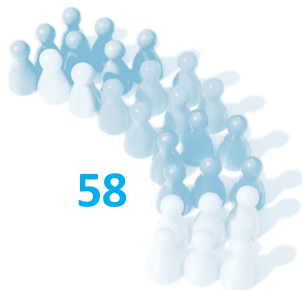
Um dos reflexos mais visíveis desse comportamento nas organizações públicas é o fenômeno da motivação humana, a qual estudamos por meio de modelos de análise. Contudo, nossa intenção não foi a de sermos exaustivos em relação à leitura e à compreensão da motivação, mas de enfocá-la sob as perspectivas mais recorrentes na literatura especializada projetada em modelos e tecnologias de análise organizacional, como os que focam as necessidades humanas como impulsionadoras para a ação; os que abordam a motivação sob a perspectiva da satisfação, sugerindo que ela está diretamente relacionada ao nível de satisfação que uma pessoa sente em relação ao cargo que desempenha; e os que a abordam ainda a partir da percepção de equidade e das expectativas por parte dos agentes públicos.

Exploramos também nesta Unidade os elementos referentes à organização do trabalho, buscando instrumentalizá-lo conceitualmente para que pudéssemos compreender o impacto dos processos de trabalho no comportamento dos agentes públicos. Dedicamos especial atenção à análise dos processos de trabalho para identificar as atividades que podem agregar valor adicional ou perdas no curso do processo.

Complementando.....

Para saber mais sobre alguns assuntos discutidos nesta Unidade, leia os textos propostos a seguir:

- 📌 *A estrada do retorno à razão* – de Fritz Jules Roethlisberger. In: WALDO, Dwight. Problemas e aspectos da Administração Pública. Esta obra traz uma abordagem, mais detalhada, sobre o Efeito Hawthorne.
- 📌 *Comportamento organizacional: uma abordagem estratégica* – de Michael A. Hitt, Chet C. Miller e Adrienne Colella. Você poderá aprofundar seus conhecimentos sobre a motivação humana especialmente no capítulo 6.
- 📌 *Comportamento organizacional* – de Stephen Paul Robbins, com destaque para os capítulos 3, 6 e 7.

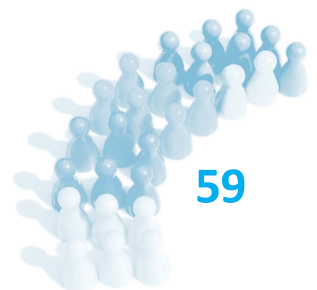




Atividades de aprendizagem

Escolha uma ferramenta para fazer a anotação de seus estudos. Um arquivo no editor de texto é uma alternativa bastante prática, mas você também pode utilizar um caderno. O importante é que você faça as atividades propostas e, em caso de dúvida, consulte seu tutor antes de prosseguir.

1. Considerando os vínculos e as relações laborais existentes nas organizações, responda às questões a seguir. Em um primeiro momento, é essencial que você exponha seu entendimento, não importando se ele está certo ou não. Depois, com o apoio de seu tutor, você poderá ajustá-lo, se necessário.
 - a) Relacione alguns exemplos de recursos materiais, financeiros, informacionais e de pessoas.
 - b) Podemos considerar os agentes públicos como recursos?
 - c) Considerando sua resposta do item (b), identifique que implicações essa interpretação possui.
2. Imagine uma praça de pedágio em seu município. Agora, considerando os atendentes dessa praça, identifique em qual categoria de agentes públicos eles se inserem e justifique sua resposta.
3. Pesquise nos órgãos ou setores de recursos humanos de uma organização pública as formas de provimento derivado e liste os aspectos referentes ao relacionamento humano na organização, tais como: motivação, liderança, entre outros. Por exemplo, que aspectos cercam um servidor público reintegrado à Administração Pública por decisão judicial?



4. Pense sobre os motivos que levaram você a se inscrever neste curso. Quais eram as suas motivações? Eram questões internas (realização pessoal, interesse etc.) ou externas (melhoria do salário, *status*, paquera, conhecer pessoas?). Faça um pequeno texto expressando seus motivos.
5. Podemos evidenciar nesta Unidade como a doutrina do pensamento administrativo influenciou a Administração Pública. Para contextualizar melhor essa relação, pesquise sobre o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) de sua cidade indicando suas origens e influências e compartilhe o resultado no Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem (AVEA).
6. Agora, pense na Estratégia de Saúde da Família (ESF) – um programa desenvolvido no nível local de governo e financiado em larga medida por recursos oriundos do governo federal. As equipes de trabalho que atuam nesse programa são formadas no município; algumas localidades admitem agentes mediante concurso público para ocuparem cargos ou empregos públicos (inciso II do artigo 37 da Constituição Federal), outras contratam mediante prazo determinado no inciso IX, do artigo 37 da Constituição Federal. Com base no conteúdo estudado nesta Unidade, destaque as implicações dos diferentes tipos de vínculos laborais e a motivação desses agentes na consecução de suas atividades no campo da atenção básica à saúde da família. Adote como parâmetros para a análise a noção de continuidade dos serviços, o senso de comprometimento dos agentes, a percepção de segurança em relação à permanência no cargo ou emprego etc.

