

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

LUÍS OTÁVIO MILAGRES DE ASSIS

**COMPREENDENDO AS VARIAÇÕES E OS DETERMINANTES DO  
ENGAJAMENTO E MOTIVAÇÃO PARA O TRABALHO  
DE SERVIDORES PÚBLICOS**

SÃO PAULO

2019

LUÍS OTÁVIO MILAGRES DE ASSIS

**COMPREENDENDO AS VARIAÇÕES E OS DETERMINANTES DO  
ENGAJAMENTO E MOTIVAÇÃO PARA O TRABALHO  
DE SERVIDORES PÚBLICOS**

Tese apresentada à Escola de Administração de  
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio  
Vargas, como requisito para obtenção do título  
de Doutor em Administração Pública e Governo

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e  
Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Regina Silvia Viotto  
Monteiro Pacheco

SÃO PAULO

2019

Assis, Luís Otávio Milagres de.

Compreendendo as variações e os determinantes do engajamento e motivação para o trabalho de servidores públicos / Luís Otávio Milagres de Assis. - 2019.

188 f.

Orientador: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco.

Tese (doutorado CDAPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Administração pública - Brasil. 2. Motivação no trabalho. 3. Servidores públicos. 4. Pessoal - Avaliação. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Tese (doutorado CDAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 35.08(81)

LUÍS OTÁVIO MILAGRES DE ASSIS

**COMPREENDENDO AS VARIAÇÕES E OS DETERMINANTES DO  
ENGAJAMENTO E MOTIVAÇÃO PARA O TRABALHO  
DE SERVIDORES PÚBLICOS**

Tese apresentada à Escola de Administração de  
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio  
Vargas, como requisito para obtenção do título  
de Doutor em Administração Pública e Governo

Área de Concentração: Transformações do  
Estado e Políticas Públicas

Banca Examinadora:

---

Prof. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro  
Pacheco (orientadora)  
EAESP-FGV

---

Prof. Dr. Joel Souza Dutra  
FEA-USP

---

Prof. Dra. Cibele Franzese  
EAESP-FGV

---

Prof. Dr. Humberto Falcão Martins  
EBAPE-FGV

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a meus pais, José Otávio de Assis e Alda Milagres de Assis por toda dedicação e carinho na minha formação.

Agradeço à minha esposa Talitha, pelo amor, cumplicidade, incentivo e apoio incondicional durante todos os cinco anos do doutorado. Ao Pedro, que veio trazendo, de repente, um propósito maior. Pedro ajudou muito esta tese sendo o bebê mais compreensivo, calmo e tranquilo que se possa ter notícia.

Agradeço com muito carinho à minhas cunhadas Chris e Mel, pela dedicação e apoio nos momentos mais difíceis. Ao Felipe, por cuidar do Pedro. Ao Oswaldo e a Cida, sempre presentes e dispostos a ajudar em qualquer momento do dia ou da noite.

Agradeço aos meus irmãos Leandro e Lélío, pelo companheirismo e pela família unida que formamos.

Agradeço muito minha orientadora, Professora Regina Pacheco, que com rigor e seriedade, apontou rumos, alertou para riscos e deu indispensável apoio para que este trabalho pudesse ser concluído. As responsabilidades por eventuais falhas são minhas, mas graças à dedicação da Professora Regina este trabalho tem menos equívocos e é mais analítico.

Agradeço muito ao Professor Bradley E. Wright, que generosamente me recebeu na *University of Georgia/EUA*, onde fiz estágio doutoral por um semestre letivo, e com quem aprendi sobre o que de fato sabemos e o que ainda não sabemos sobre motivação para o serviço público.

Agradeço aos professores Joel Souza Dutra (FEA/USP), Cibele Franzese (EAESP/FGV) e Humberto Falcão Martins (EBAPE/FGV), pela honra de comporem a banca avaliadora e pelas contribuições a este trabalho.

Agradeço aos professores Ana Carolina Aguiar Rodrigues (FEA/USP), Ana Cláudia Vazquez (UFCSPA), Hal Rainey, Gene Brewer e Edward Kellough (*University of Georgia/EUA*), Mônica Pinhanez (INSPER), Gabriela Lotta e Marlei Pozzebon (EAESP/FGV), pelas discussões e aprendizados.

Agradeço ao Professor José Antônio Puppim de Oliveira, pelo indispensável apoio na conclusão desta tese.

Agradeço a Gustavo Tavares, Guilherme Quaresma, Aglaé Tumelero, Bruna Assis e Érico Cardoso pelas sugestões e contribuições.

Agradeço ao Governo do Estado de Minas Gerais e a Prefeitura de Belo Horizonte pelo apoio na realização do curso de doutorado; este investimento será retribuído à sociedade. Em especial, agradeço a André Reis e Bruno Passeli – sem o amparo e incentivo deles esta tese não seria possível.

Agradeço à toda equipe da assistência social, fiscalização urbana e área meio – pela abertura e disponibilidade; espero que esta análise ajude de alguma forma a melhorar e fortalecer o importante trabalho que vocês fazem diariamente.

Agradeço aos meus amigos, em especial Cassiane Jaroszewski, Yugo Mafra Kunoh, Aldo Zagonel, Maria Fernanda Alessio e Dolores Brito. Dolores foi uma grande parceira de pesquisa e contribuiu muito na trajetória de amadurecimento desta tese.

## RESUMO

A fragmentação teórica do campo da motivação gera dificuldades para a construção do conhecimento e para a aplicabilidade prática dos estudos motivacionais. Recentemente, o conceito de engajamento tem emergido na literatura e auxiliado na superação dessa fragmentação, permitindo a comparabilidade dos estudos. Esta pesquisa mergulha no interior da administração pública e investiga as diferenças entre servidores de alto e baixo engajamento em três diferentes realidades: fiscais de rua de atividades urbanas, servidores da assistência social e funcionários de áreas administrativas, de um município de grande porte. O estudo mobiliza, também, resultados de pesquisas recentes sobre *public service motivation* (PSM), buscando compreender a relação entre valores individuais e aspectos organizacionais para explicar o engajamento desses servidores. A aplicabilidade analítica da PSM para estudos no Brasil é discutida. A pesquisa utiliza técnicas quantitativas e qualitativas de forma combinada. Aplicou-se um *survey* com 443 indivíduos dos três casos, a partir do qual foram identificados servidores nos extremos do engajamento. Em seguida, foram realizadas 59 entrevistas semiestruturadas com estes servidores. Finalmente, executou-se uma série de testes estatísticos, dentre eles a modelagem de equações estruturais, para identificar os determinantes do engajamento. O modelo investigado explicou 41% das variações do engajamento. O estudo contribui para o conhecimento sugerido proposições teóricas de médio alcance, menores, mais contextuais, porém mais úteis para descortinar a complexidade da motivação do servidor público brasileiro.

**Palavras-chave:** motivação para o trabalho, motivação para o serviço público, engajamento, setor público.

## ABSTRACT

The job motivation field is characterized by a degree of theoretical fragmentation which creates difficulties for research and for practical applicability of motivational studies. Recently, the concept of job engagement has been emerging in the literature with the potential to help to overcome the theoretical fragmentation and allowing the comparability of studies. This research delves into public administration and investigates the differences between employees with high and low engagement level in three different realities: urban law enforcement agents, social workers and administrative staff in a large municipality in Brazil. This research also discusses and investigates the concept of *public service motivation* (PSM), connecting individual values and organizational aspects to understand employees' engagement level. The applicability of PSM in Brazil is analyzed. This research uses combined quantitative and qualitative techniques. A survey was conducted with 443 individuals from the three cases and individuals at the extremes of engagement were identified. Then, 59 semi-structured interviews were conducted with these employees. Finally, a structural equation modeling was applied to investigate engagement main drivers. Model investigated explained 41% of the variations of engagement. The study contributes to the literature by suggesting middle-level theoretical propositions, which are smaller, more contextual, but more useful to uncover the motivational dynamics of Brazilian public employees.

**Keywords:** job motivation, public service motivation, engagement, public sector.

## SUMÁRIO

RESUMO.....	6
ABSTRACT .....	7
LISTA DE FIGURAS E TABELAS .....	9
1. INTRODUÇÃO.....	10
2. REVISÃO DA LITERATURA.....	13
2.1. MOTIVAÇÃO .....	13
2.2. MOTIVAÇÃO PARA O SERVIÇO PÚBLICO .....	25
2.3. ENGAJAMENTO E SEUS <i>DETERMINANTES</i> .....	36
2.4. ESPECIFICIDADES DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO .....	49
2.5. ESPECIFICIDADES DO BUROCRATA DE LINHA DE FRENTE.....	54
3. PERGUNTA DE PESQUISA E METODOLOGIA .....	57
3.1. MOBILIZANDO A TEORIA EM DIREÇÃO À PERGUNTA DE PESQUISA.....	57
3.2. QUESTIONÁRIO E APLICAÇÃO DO <i>SURVEY</i> .....	64
3.3. ENTREVISTAS .....	69
4. COMPREENDENDO NÍVEIS INDIVIDUAIS DE ENGAJAMENTO .....	73
4.1. O ENGAJAMENTO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	73
4.1.1. Caracterização do caso .....	73
4.1.2. Dados descritivos do survey .....	75
4.1.3. Análise qualitativa do engajamento .....	77
4.2. O ENGAJAMENTO NA ÁREA MEIO.....	93
4.2.1. Caracterização do caso .....	93
4.2.2. Dados descritivos do survey .....	93
4.2.3. Análise qualitativa do engajamento .....	95
4.3. O ENGAJAMENTO NA ÁREA DE FISCALIZAÇÃO .....	106
4.3.1. Caracterização do caso .....	106
4.3.2. Dados descritivos do survey .....	107
4.3.3. Análise qualitativa do engajamento .....	109
5. DETERMINANTES COLETIVOS DO ENGAJAMENTO: A DINÂMICA DE MOTIVAÇÃO NAS EQUIPES.....	120
6. ANÁLISE QUANTITATIVA .....	126
6.1. VALIDAÇÃO DAS ESCALAS DE ENGAJAMENTO E PSM.....	126
6.2. COMPORTAMENTO DA PSM E SUA APLICABILIDADE NO BRASIL.....	130
6.3. DETERMINANTES DO ENGAJAMENTO .....	136
7. CONCLUSÃO: EM DIREÇÃO A PROPOSIÇÕES TEÓRICAS DE MÉDIO ALCANCE.....	145
7.1. SÍNTESE DOS RESULTADOS.....	146
7.2. CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE.....	150
8. REFERÊNCIAS.....	157
ANEXO A – ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DAS ENTREVISTAS.....	168
ANEXO B – VALIDAÇÃO DAS ESCALAS DE PSM E ENGAJAMENTO .....	169
ANEXO C – EXECUÇÃO DA MODELAGEM DE EQUAÇÕES ESTRUTURAIS (MEE).....	174

## LISTA DE FIGURAS E TABELAS

### Figuras

Figura 1	Diagrama conceitual da <i>self-determination theory</i>	Pág 21
Figura 2	Modelo central da <i>Job demands-resources (JD-R) theory</i>	Pág 41
Figura 3	Impacto da liderança transformacional em organizações públicas	Pág 46
Figura 4	Modelo teórico avaliado na pesquisa	Pág 62
Figura 5	Seleção dos casos, equipes e indivíduos para a investigação	Pág 63
Figura 6	Histograma do engajamento na assistência social	Pág 75
Figura 7	Detalhamento das respostas da escala de engajamento UWES-9 na assistência social	Pág 76
Figura 8	Síntese dos fatores que explicam o baixo engajamento na assistência	Pág 83
Figura 9	Síntese dos fatores que explicam o alto engajamento na assistência	Pág 91
Figura 10	Síntese dos fatores que explicam o alto e o baixo engajamento na assistência	Pág 92
Figura 11	Histograma do engajamento na área-meio	Pág 94
Figura 12	Detalhamento do engajamento na área-meio	Pág 94
Figura 13	Síntese do fenômeno de entrincheiramento no trabalho	Pág 99
Figura 14	Síntese dos fatores que explicam o alto e baixo engajamento na área meio	Pág 105
Figura 15	Histograma do engajamento na fiscalização	Pág 107
Figura 16	Detalhamento do engajamento na fiscalização	Pág 108
Figura 17	Síntese do fenômeno do desencantamento com o trabalho na fiscalização	Pág 115
Figura 18	Síntese dos fatores que explicam o alto e baixo engajamento na fiscalização	Pág 119
Figura 19	Síntese dos fatores que explicam os níveis coletivos de engajamento, considerando os casos da fiscalização e assistência	Pág 125
Figura 20	Detalhamento das perguntas sobre engajamento N=373	Pág 128
Figura 21	Análise das respostas da escala de PSM, n=373	Pág 130
Figura 22	Níveis de PSM dos servidores da amostra N=373	Pág 131
Figura 23	Diagrama de dispersão dos escores gerais obtidos em relação ao PSM e engajamento dos participantes da pesquisa conforme case e resultados do teste de correlação de <i>Spearman</i>	Pág 134
Figura 24	Modelo investigado nesta pesquisa	Pág 136
Figura 25	Diagrama de dispersão dos escores gerais obtidos em relação ao engajamento e os fatores explicativos e resultados do teste da correlação de <i>Spearman</i>	Pág 138
Figura 26	Resultados da modelagem de equações estruturais, N=373	Pág 140
Figura 27	Histograma comparativo do engajamento, N=191	Pág 146

### Tabelas

Tabela 1	Principais contribuições ao debate das teorias recentes de motivação	Pág 24
Tabela 2	Comparação da motivação entre servidores públicos e privados	Pág 27
Tabela 3	Diferenças entre proposições originais da teoria de PSM e achados empíricos posteriores	Pág 35
Tabela 4	Síntese da metodologia de pesquisa	Pág 62
Tabela 5	Questionário utilizado no <i>survey</i>	Pág 65
Tabela 6	Taxa de resposta na aplicação do <i>survey</i>	Pág 67
Tabela 7	Quantitativos do <i>survey</i>	Pág 69
Tabela 8	Comparativos dos fatores investigados entre os casos, N=191	Pág 77
Tabela 9	Cargas Fatoriais, Variâncias Médias Extraídas e Confiabilidades Compostas da escala de engajamento UWES-9	Pág 127
Tabela 10	Respostas coletadas nesta pesquisa do engajamento N=373	Pág 128
Tabela 11	Cargas Fatoriais, Variâncias Médias Extraídas e Confiabilidades Compostas do Fator da Escala <i>Public Service Motivation</i> (PSM)	Pág 129
Tabela 12	Respostas dos indivíduos sobre perguntas de PSM, n=373	Pág 130
Tabela 13	Comparação da distribuição da PSM na amostra investigada, N=373	Pág 131
Tabela 14	Resultados da pesquisa sobre preferência por recompensas N=373	Pág 132
Tabela 15	Comparação sobre a importância relativa de recompensas	Pág 133
Tabela 16	Resultados da modelagem de equações estruturais e teste de hipótese, N=373	Pág 141
Tabela 17	Resultados da pesquisa considerando N=373	Pág 143

## 1. INTRODUÇÃO

Ao se investigar servidores públicos que atuam em uma mesma atividade e tem remuneração similar, é possível identificar diferenças em seus níveis de engajamento e motivação para o trabalho? Que fatores explicam estas diferenças? Esta proposta de tese mergulha no interior da burocracia, e identifica, em um mesmo grupo de servidores, indivíduos muito engajados e pouco engajados no trabalho, buscando compreender as diferenças e entender quais fatores determinam estes diferentes níveis de motivação.

Trata-se de um objetivo desafiador. A ciência da administração vivenciou nos últimos 100 anos o surgimento de um número significativo de teorias de motivação para o trabalho. Por muito tempo, os campos da Psicologia e da Economia trabalharam de forma divorciada buscando, cada um à sua maneira, compreender os fatores que determinavam a motivação. Os resultados obtidos até então eram praticamente inconciliáveis, uma vez que cada campo usava paradigmas distintos e investigava aspectos diferentes do fenômeno. A consequência desse processo foi um conjunto de teorias fragmentadas, fazendo com que a motivação para o trabalho seja um campo desafiador para a construção do conhecimento.

Paralelamente, a Psicologia Organizacional se debruçava desde os anos 1960 na compreensão das chamadas atitudes para o trabalho, especialmente a satisfação no trabalho e, posteriormente, o comprometimento organizacional. Já no final do século XX surge o conceito de engajamento. Em vez de investigar aspectos específicos que influenciam a motivação, o engajamento olha para o indivíduo como um todo, buscando entender os fatores que explicam seu envolvimento físico, cognitivo e emocional no trabalho. Criou-se e desenvolveu-se em todo o mundo uma métrica para medir o engajamento individual, que facilitou a comparação entre os estudos e a construção do conhecimento.

Esta tese utiliza o conceito de engajamento para investigar e comparar o nível e motivação para o trabalho de servidores públicos. O estudo investigou três diferentes realidades de trabalho, servidores públicos que atuam como fiscais de rua de atividades urbanas, servidores públicos que atuam na assistência social e funcionários da área administrativa de um município de grande porte. Para cada um destes três casos, aplicou-se um *survey* para identificar servidores muito e pouco engajados no trabalho. Em seguida, esta pesquisa mergulhou em cada realidade por meio

de entrevistas individuais para compreender a narrativa e os fatores que explicam, na visão destes servidores, o fenômeno do alto e baixo engajamento. É possível enxergar padrões ou regularidades que perpassam tais realidades específicas e sistematicamente explicam alto e baixo engajamento nestes três grupos de servidores públicos? Quais aprendizados se pode extrair dessa comparação?

A pesquisa que ora se apresenta surge num momento de efervescência de um debate particular na Administração Pública. Até 1990, não havia uma discussão específica de motivação para o serviço público. Naquele ano, surge a teoria de *public service motivation (PSM)*, que supõe que as organizações públicas irão, pelas características de sua missão, atrair e mobilizar elementos da motivação de seus servidores – dinâmicas estas até então não suficientemente investigadas pelas teorias anteriores.

Nos últimos 29 anos, milhares de artigos e pesquisas empíricas foram publicados, guiados pela ideia originalmente proposta pela PSM de que as organizações públicas atrairiam indivíduos interessados em sua missão pública e que estas organizações seriam especialmente eficazes em motivar indivíduos que carreguem valores públicos e comunitários.

Seria esta discussão válida para o caso brasileiro? Estudos recentes em países em desenvolvimento mostram que altos níveis de corrupção, baixa confiança nos partidos políticos e um sistema de carreira no serviço público estimulam a atração de indivíduos interessados basicamente no salário, benefícios e outros aspectos extrínsecos. Então, quando se investigam os servidores públicos brasileiro, estes aspectos extrínsecos são os determinantes mais importantes do engajamento? Que fatores, na verdade, explicam os níveis de engajamento no serviço público? Seriam aspectos mais intrínsecos, como a importância da missão e o impacto social, ou aspectos mais extrínsecos, como o salário e benefícios?

Para responder a estas perguntas esta tese fará, no segundo capítulo, uma revisão dos estudos de motivação mais influentes nos últimos 100 anos. São discutidas, também, as pesquisas empíricas sobre *public service motivation*. Em seguida, são revisados os estudos sobre engajamento e seus determinantes. Finalmente, a revisão teórica olha para a realidade brasileira e discute a aplicabilidade dessas teorias em nossa realidade. Neste estudo, a revisão da literatura irá guiar os focos específicos de investigação, em especial as perguntas do *survey* e o roteiro de entrevistas. No terceiro capítulo é apresentada a pergunta de pesquisa, as hipóteses e discutidos

os aspectos metodológicos, como a aplicação do *survey* e da realização das entrevistas. Em seguida, o quarto capítulo mergulha nas três realidades citadas, fiscalização, assistência social e área meio e busca compreender, a partir de análise qualitativa, os fatores determinantes e as diferenças de narrativa entre os indivíduos com alto e baixo engajamento. O quinto capítulo sistematiza os determinantes coletivos do engajamento, fatores que vão além do nível individual e influenciam o engajamento no grupo de servidores. O sexto capítulo, inspirado pelos resultados qualitativos, lança mão dos dados do *survey* e realiza testes estatísticos com o objetivo de identificar os fatores mais importantes para explicar os níveis individuais de engajamento.

Finalmente, o sétimo capítulo utiliza uma estratégia peculiar para tentar construir conhecimento com os resultados desta pesquisa. Já que as teorias motivacionais são fragmentadas, talvez seja útil inferir modelos teóricos menos audaciosos e abrangentes. Proposições e modelos menores, mais contextuais, conhecidas como teorias ou modelos teóricos de médio alcance talvez sejam mais úteis para avançar no conhecimento e inspirar as organizações públicas em maneiras eficazes de aumentar a produtividade e estimular o engajamento de seus servidores no trabalho. Este é o propósito deste estudo.

## 2. REVISÃO DA LITERATURA

A revisão da literatura supera as fronteiras tradicionais e combina estudos das principais disciplinas que investigam o tema – Administração, Administração Pública, Psicologia e Economia – trazendo o estado da arte das pesquisas empíricas mais recentes. Primeiramente, é feita uma revisão da produção acadêmica sobre motivação. Em seguida, é discutida a literatura de *public service motivation (PSM)*, uma teoria que busca compreender especificidades da motivação em organizações públicas. Após, discute-se o debate sobre atitudes no trabalho, com foco em engajamento, um construto disputado por empresas de consultoria e que, mais recentemente, tem ganhado consistência no debate acadêmico. Na sequência, apresenta-se a teoria de características do trabalho que, embora não seja propriamente uma teoria motivacional, tem impactos significativos neste campo. Em seguida, discute-se a teoria de práticas de gestão para evidenciar como o gerenciamento tem, concretamente, provocado efeitos no engajamento a partir dos estudos empíricos já realizados. Em seguida, são revisados estudos que evidenciam as especificidades do ambiente cultural, institucional e normativo do setor público brasileiro. Finalmente, é revisitada a teoria de burocracia de linha de frente, que será útil para a análise proposta por esta tese. Neste campo fragmentado das teorias da motivação, a construção do conhecimento científico sob a ótica positivista, construindo novos tijolos em cima daqueles já assentados pelo conhecimento científico, é um desafio. As teorias explicam distintas óticas do mesmo fenômeno e, combiná-las e integrá-las, é um passo que a ciência da administração ainda não deu.

### 2.1. MOTIVAÇÃO

Motivação para o trabalho pode ser conceituada como um “conjunto de forças que se originam dentro e fora do indivíduo e que determinam a forma, direção, intensidade e duração de comportamentos relacionados ao trabalho” (Pinder, 1988, p. 11). Latham (2011) aponta os principais eventos críticos que constituíram e marcaram as teorias e estudos sobre motivação do século XX.

Em 1911, Frederick Taylor investigou tempos e movimentos na indústria e observou que alguns indivíduos se esforçavam mais e tinham melhor desempenho do que outros. Taylor propôs a simplificação das tarefas e também a aplicação de uma remuneração adicional aos empregados

mais produtivos (Taylor, 1911). Para Latham (2011), no início do século XX, embora não houvesse a concepção formal do pensamento motivacional, havia uma teoria implícita de motivação: a de que o dinheiro era o principal – senão o único – motivador.

No segundo quartel do século XX, Lickert (1932) contribuiu para as pesquisas com o desenvolvimento de sua escala para medir atitudes dos trabalhadores. Esta inovação permitiu a aplicação de diversos *surveys* que evidenciaram que o dinheiro é apenas um dos fatores que influenciam no esforço do trabalhador.

Ainda na primeira metade do século XX os estudos de Hawthorne (Mayo, 1933) surpreenderam os pesquisadores. Enquanto se buscava identificar o efeito da iluminação na produtividade, os pesquisadores acabaram descobrindo que fatores psicológicos influenciavam o desempenho no trabalho. A própria atenção dedicada pelos pesquisadores aos trabalhadores da linha de produção os motivava a ter uma melhor produtividade. Observou-se, também, que a extenuante e repetitiva rotina das tarefas provocava baixo moral e restrições ao desempenho. Mesmo quando aplicados incentivos financeiros, empregados se mostravam hostis à administração. Satisfação com o trabalho e desempenho foram, pela primeira vez, associados.

Já no terceiro quartel do século XX Maslow (1954) apresentou a primeira teoria formal do campo motivacional e que acabou influenciando todo o desenvolvimento posterior desse campo: ele acreditava que a fonte da motivação estava dentro do indivíduo - suas necessidades. Essas necessidades davam origem a comportamentos direcionados a satisfazê-las. Uma vez que determinada necessidade tivesse sido satisfeita, uma outra passava a ser mais saliente.

Em seguida, a teoria de Herzberg (1966) mudou o eixo da gestão de recursos humanos. Ele acreditava que os indivíduos tinham dois conjuntos de necessidades – sobrevivência e crescimento, e que características do trabalho influenciavam essas necessidades. Assim, o trabalho em vez de simplificado, deveria ser enriquecido e proporcionar condições de crescimento ao trabalhador. Foi o primeiro estímulo às teorias de *job design*, que conforme veremos à frente ainda têm grande influência nos estudos empíricos atuais de motivação.

O desenvolvimento teórico no terceiro quartel do século XX mudou a ênfase das necessidades individuais para a cognição. Vroom (1964) apresentou a *expectancy theory* argumentando que não é somente a presença ou ausência de determinadas características do trabalho que influenciam a motivação, mas também a percepção dos empregados sobre estas características; esta percepção molda as crenças e atitudes desses empregados.

Já no último quartel do século XX surgiu outra importante teoria de caráter cognitivo, a *goal-setting theory* (Locke e Latham, 2002), que especifica em que condições metas mobilizam indivíduos. Em seguida Wood e Bandura (1989), desenvolvem a *social cognitive theory* e evidenciam que a auto-eficácia individual, ou seja, a percepção do indivíduo de que é ou não capaz de realizar as tarefas exigidas, tem forte influência sobre a motivação. Finalmente, o último evento crítico do século foi o desenvolvimento da *organizational justice theory* (Greenberg, 1987) que evidenciou a importância da percepção, pelo trabalhador, do sentimento de confiança, justiça e equidade no ambiente de trabalho.

Essa rápida pincelada nas principais teorias de motivação do século XX, a partir da obra de Latham (2011), evidencia que uma visão inicialmente puramente econômica do ser humano foi gradualmente sendo substituída por uma compreensão mais complexa, demonstrando a multiplicidade de fatores que influenciam a motivação.

### **A trajetória do debate a partir de paradigmas diferentes**

Por muitos anos, a motivação intrínseca e a motivação extrínseca foram colocadas em oposição. Motivação intrínseca se refere aos determinantes do comportamento que se originam no interior do indivíduo; está ligada à satisfação espontânea, prazer, orgulho ou a atividades percebidas pelo indivíduo como inerentemente interessantes ou divertidas. Motivação extrínseca decorre de determinantes que têm origem externa, como recompensas tangíveis ou verbais, como salário, prêmios, promoção na carreira, pressões e punições; neste caso, a satisfação está ligada não à atividade em si, mas sim à recompensa externa (Ryan e Deci, 2000; Gagné e Deci, 2005).

Fall e Rouseel (2014) mostram os diferentes percursos da Psicologia e Economia no debate sobre motivação intrínseca e extrínseca, dando especial ênfase ao papel representado pela remuneração como fator motivador. No campo da Psicologia, acreditava-se que, o que determinava o desempenho do indivíduo no trabalho era seu bem-estar e sua satisfação. Nesse campo, o debate teórico teve como suas principais referências a *expectancy theory*, a *equity theory* e a *goal-setting theory*. Já no campo da Economia, o paradigma dominante afirmava que incentivos financeiros eram eficientes e explicavam o desempenho dos empregados – a *agency theory* e seus desdobramentos (*efficiency wage theory*, *fair wage theory* e *tournament theory*) fizeram importantes contribuições.

## O debate no campo da Economia

De um lado, o debate no campo da Economia enxerga o papel de incentivos e, especificamente, da remuneração, como determinante central da motivação. No âmbito das empresas, os anos 1970 viram a emergência de teorias econômicas que reafirmaram e difundiram a ideia de remuneração por desempenho contribuindo assim para impor a remuneração como prática gerencial efetiva (Fall e Rouseel, 2014). Jensen e Meckling (1976) desdobraram a *agency theory* para as relações de trabalho e motivação. Essa teoria propõe usar a remuneração como um instrumento de controle do funcionário com o objetivo de alinhar seus interesses individuais com os interesses da organização. A *agency theory* propõe que boa parte das relações de trabalho se organiza como um contrato em que o empregador (*principal*) delega ao empregado (*agent*) recursos e autoridade para perseguir seus objetivos. O problema é que usualmente há diferença de interesses entre empregador e empregado. Este último detém informações privilegiadas sobre o funcionamento das tarefas e pode ser oportunista com o recurso e autoridade a ele delegados, que podem ser usados para perseguir objetivos diferentes daqueles especificados pelo empregador. Jensen e Meckling (1976) afirmam que a forma de combater essa dinâmica é estabelecer recompensas e implementar mecanismos de controle que forcem o empregado a fornecer informação e a perseguir os objetivos desejados pelo empregador. Para a *agency theory*, uma das melhores e mais eficientes formas de atacar este problema seria desenhar incentivos, principalmente financeiros, vinculados ao desempenho.

Um desdobramento da *agency theory* é uma teoria que busca identificar o nível salarial ótimo que provoca o maior esforço dos empregados: a *efficiency wage theory* (Solow, 1979). Esta teoria afirma que um aumento no esforço e na produtividade pode ser diretamente obtido com o aumento do salário-base, e para que isto ocorra o valor do salário deve ser estabelecido a um nível acima da média de mercado, evidenciando aos trabalhadores a vantagem comparativa daquela organização. Estudos econométricos empíricos corroboraram essa teoria.

Outro desdobramento da *agency theory* vai investigar a visão do trabalhador sobre seu nível de salário. A *fair wage model* (Akerlof e Yellen, 1990) busca inspiração na *equity theory* e afirma que os empregados vão alterar seu nível de esforço em função da comparação de seu salário a uma determinada referência. Essa referência é um cálculo subjetivo individual por meio do qual o funcionário avalia se seu salário real é um salário justo em função de seu esforço. Caso o salário real seja percebido como menor que o salário justo, o trabalhador vai diminuir seu nível de esforço, caso seja maior ele vai procurar aumentar seu nível de esforço até obter um bom

balanceamento. Há forte comprovação empírica dessa teoria (Fall e Rouseel, 2014). Há estudos empíricos que mostram que um aumento no salário-base tem efeitos positivos sobre o comprometimento e o desempenho – esses efeitos, porém, são temporários (Gneezy e List, 2006).

Finalmente, a *tournament theory* (Lazear e Rosen, 1981) investiga as condições ótimas de concessão de aumento salarial. Os autores afirmam que incentivos financeiros devem ser combinados com competição para atingirem o seu efeito ótimo. Essa teoria supõe que exista uma relação positiva entre o nível de dispersão salarial e o nível de esforço dos empregados. Segundo a teoria, recompensar uma pequena parcela dos funcionários com aumentos no salário-base ou bônus acaba motivando todos os demais empregados, desde que estes acreditem que podem, mediante desempenho, também conquistar esse aumento. Fall e Rouseel (2014) evidenciam que essa teoria também observou razoável suporte empírico.

### **O debate no campo da Psicologia**

Por outro lado, o debate no campo da psicologia organizacional já evidenciava que outros elementos, além de incentivos extrínsecos, determinam a motivação. Vroom (1964) apresentou a *expectancy theory* e argumentou que recompensas podem sim gerar efeitos motivacionais positivos – porém, a cognição exerce um papel importante. Para Vroom, a motivação é determinada pela multiplicação de três fatores: 1) a percepção de que determinado nível de esforço vai levar a um resultado desejado, 2) a expectativa do empregado de que ao atingir esse resultado, isso irá propiciar a ele a recompensa desejada e 3) o valor afetivo desta recompensa para o trabalhador.

Outra teoria chave no campo da psicologia foi a *equity theory* (Adams, 1963). A hipótese básica é de que cada indivíduo compara os benefícios com o esforço dispendido no trabalho. Essa comparação é feita com outras pessoas – referências escolhidas pelo próprio indivíduo como legítimas para fins de comparação, seja dentro ou fora da organização. Caso esse indivíduo, ao comparar, perceba que sua situação é injusta, isso provoca forte tensão. A *equity theory* propõe que a remuneração é um dos principais elementos considerados nessa comparação.

A *equity theory* foi um fundamento importante para o desenvolvimento do conceito de *organizational justice* (Greenberg, 1987). Esta teoria propõe o conceito de justiça distributiva, para designar em que grau existe o sentimento de equidade em razão das recompensas. Mas o nível de remuneração não é, em si, suficiente para explicar o sentimento de justiça ou injustiça.

O indivíduo também observa os procedimentos utilizados para distribuir as recompensas disponíveis. Nesse ponto foi concebida a ideia de justiça procedimental – ela será alta quando as decisões sobre recompensas e reconhecimento no trabalho forem feitas tendo como base procedimentos justos, transparentes, e sobre os quais a informação utilizada para a decisão seja acessível. O último conceito da *organizational justice theory* é a justiça interacional ou informacional. Ela existe quando os gestores intermediários e máximos comunicam as informações de forma justa e transparente e tratam os funcionários com cortesia e abertura. Assim, essa perspectiva teórica sugere que a gestão da remuneração não se refere apenas a uma decisão ótima sobre o nível salarial ou a quem promover – também é fundamental ser capaz de explicar aos colaboradores porquê as decisões foram tomadas e quais os critérios utilizados (Fall e Rouseel, 2014).

Outra teoria relevante no campo da psicologia é a *goal-setting theory* (Locke e Latham, 2002). Essa teoria afirma que definir metas para os indivíduos aumenta sua motivação e o seu desempenho nas tarefas. Porém esse benefício ocorrerá na medida em que cinco pré-condições estejam preenchidas: a) o indivíduo acreditar que ele é capaz de atingir as metas; b) existirem formas de *feedback*; c) houver recompensas quando as metas forem atingidas; d) os superiores apoiarem a perseguição da meta; e e) os indivíduos aceitarem as metas estabelecidas. Além disso, uma meta que motiva precisa: 1) que seu conteúdo e resultados esperados sejam precisamente comunicados e compreendidos; 2) que o nível de desempenho esperado num determinado tempo seja especificado com precisão e 3) que sejam metas difíceis e desafiadoras, porém sem comprometer a auto-eficácia (Fall e Rouseel, 2014).

Assim, a trajetória das teorias motivacionais no campo da economia e da psicologia durante o século XX mostram fundamentos distintos – a economia evidenciando o peso central dos incentivos financeiros e dos fatores extrínsecos; a psicologia enfatizando a percepção, a sensação de justiça, o vínculo com a meta, reafirmando a importância de aspectos intrínsecos, ignorados pelas teorias econômicas.

A teoria motivacional chega no século XXI marcada por descobertas que apontam para novas perspectivas teóricas e impactos práticos nas organizações, permitindo uma aproximação entre economia e psicologia. Dois acontecimentos se destacam: o surgimento da *behavioral economics* e o desenvolvimento da *self-determination theory*.

## O surgimento da *behavioral economics*

Nas últimas duas décadas a teoria econômica de motivação passou por uma importante mudança de paradigma – e um novo campo surgiu: a *behavioral economics*, aproximando as vertentes da economia e psicologia. Quando o economista Bruno Frey demonstrou nos anos 1990 que o ganho de desempenho em função dos incentivos extrínsecos é, muitas vezes, sobreposto por efeitos negativos desses incentivos na motivação intrínseca, muitas teorias econômicas tiveram que ser reescritas (Frey, 1997; Weibel, Weinmann, Osterloh, 2014).

Estudos usando bases de dados de extensos *surveys* nos Estados Unidos demonstram que quase 70% dos cidadãos norte-americanos contribuem de forma substancial para a caridade; outras evidências mostram também fortes laços de cooperação dos cidadãos com entidades não-governamentais. Ao se depararem com estas “anomalias” os economistas buscaram inserir novas variáveis nos modelos econômicos: ao lado do clássico “egoísmo”, foram adicionados o “altruísmo” e a “reciprocidade” (Weibel et al, 2014). Estudos econométricos em laboratório mostraram que, de forma geral, 50% dos indivíduos valorizam fortemente a reciprocidade<sup>1</sup>, 20% são altruístas e 30% egoístas (Fischbacher, Fehr e Gächter, 2001; Andreoni e Miller, 2002).

O objeto original de investigação da *behavioral economics* são os estudos que mostram os efeitos negativos da remuneração variável por desempenho na motivação intrínseca, chamado de efeito *crowding-out* ou *overjustification effect*. Esse efeito ocorre quando se associa um incentivo extrínseco, financeiro, a uma atividade que originalmente seria feita por vontade própria, prazer, ou senso de dever. A introdução do incentivo financeiro provoca o “deslocamento do *locus* de causalidade” ou a monetização da relação, e passa a ser visto como um controle para o indivíduo, diminuindo sua motivação intrínseca e conseqüentemente seu esforço na atividade (Weibel et al, 2014).

Porém, a desmotivação não ocorre em todos os casos: Frey e Jegen (2001) identificam três condições necessárias para que recompensas ligadas ao desempenho levem a uma redução no esforço no trabalho: 1) a tarefa era originalmente intrinsecamente motivada; 2) a recompensa

---

<sup>1</sup> Experimentos de laboratório com o uso de jogos econômicos mostraram que 50% dos indivíduos valorizam a reciprocidade, ou seja, numa situação em que podem investir em causas coletivas (altruísmo), guardar o dinheiro para si (egoísmo) ou então investir se os outros também investirem (reciprocidade), esta metade dos participantes escolheu esta última opção, ou seja, foram cooperadores condicionais – investiram após observarem que outros também o fizeram (Fischbacher et al, 2001).

era interpretada como uma forma de controle; e 3) a motivação extrínseca gerada pelo incentivo não conseguia contrabalançar a perda da motivação intrínseca.

Estudos recentes mostram que o efeito negativo do *crowding-out* é maior quando se usa recompensas financeiras (em vez de simbólicas) e em atividades interessantes (em comparação com as não interessantes). De forma geral, os estudos da *behavioral economics* afirmam, com forte evidência empírica, que a remuneração variável por desempenho tem claramente efeitos negativos na motivação intrínseca e no desempenho individual para tarefas interessantes, desafiadoras e complexas (Weibel et al, 2014).

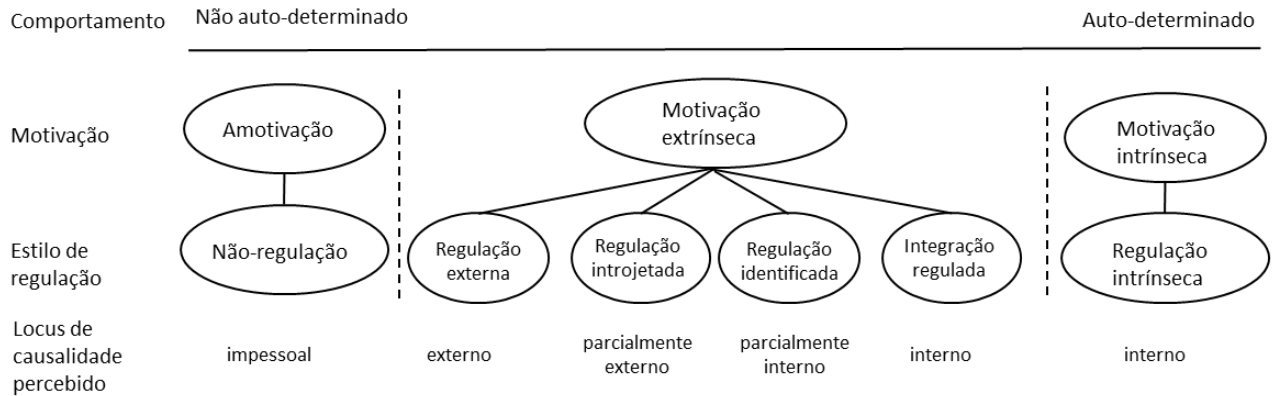
Recentes estudos mostram, porém, que pode haver impactos positivos na motivação intrínseca, se determinadas condições organizacionais estiverem presentes; este efeito foi batizado de *crowding-in*. Os estudos mostram que participação dos empregados na organização, tomada de decisão baseado em princípios altruístas, sentimento de justiça organizacional, pagamento de salários fixos em valores iguais ou acima do valor de mercado – desde que sejam um sinal de boa vontade e reconhecimento do empregado pela organização – podem aumentar a motivação intrínseca. O efeito *crowding-in* ainda está sendo investigado e é tema de ponta de pesquisa da *behavioral economics* no campo da motivação para o trabalho (Weibel et al, 2014).

### **A teoria da auto-determinação (*self-determination theory*)**

Na verdade, desde os anos 1970, psicólogos como Edward Deci (1972) já vinham apontando os efeitos negativos de incentivos financeiros para a motivação. O debate evoluiu e Ryan e Deci (2000) propuseram a *self-determination theory* (SDT), que aceita a hipótese de que incentivos financeiros podem sim, sob certas condições, aumentar a motivação. Alguns autores consideram que a SDT tem potencial de articular os conhecimentos da psicologia e da economia numa só teoria motivacional (Fall e Rouseel, 2014).

A SDT supera a dualidade entre motivação intrínseca e motivação extrínseca, considerando que existe um *continuum*, ou seja, diversos níveis de motivação extrínseca – até que ela se aproxime da motivação intrínseca. A figura 1 apresenta o diagrama conceitual desta teoria. No lado esquerdo, existe a amotivação, ou ausência de motivação. Logo em seguida, a “regulação externa” é mais extrínseca motivação, ou seja, o indivíduo age apenas porque há incentivos e punições atrelado à tarefa. O *continuum* mostra que há diversos graus de motivação extrínseca. A medida que se caminha para o lado direito, a tarefa ainda é extrinsecamente motivada, mas já há elementos intrínsecos que passam a compor a visão do funcionário – até que se chegue à

“integração regulada” uma lógica onde a tarefa é feita porque há incentivos extrínsecos, mas com uma alta carga simultânea de motivação intrínseca.



Fonte: Ryan e Deci, 2000

**Figura 1** – Diagrama conceitual da *self determination theory*

Ryan e Deci (2000) afirmam que um comportamento inicialmente extrinsecamente motivado pode passar por um processo de internalização, caso existam determinadas condições, e se aproximar de uma lógica intrínseca, o que aumentaria o desempenho. Este movimento do lado esquerdo para o lado direito do esquema é estimulado na medida em que três necessidades psicológicas básicas postuladas pela SDT sejam satisfeitas: autonomia, competência e relacionamento. A necessidade de autonomia é satisfeita quando os indivíduos acreditam que o que eles estão fazendo foi livremente escolhido e é consistente com seus valores pessoais. A necessidade de competência é satisfeita quando as pessoas acreditam que são capazes e têm disponíveis os recursos para cumprir com suas tarefas e atingir seus objetivos. A necessidade de relacionamento é satisfeita quando os indivíduos se sentem valorizados pelos outros (Meyer, 2014).

Qual a importância de um comportamento menos autodeterminado (lado esquerdo) ou mais autodeterminado (lado direito)? Gagné e Deci (2005) mostram que estudos em laboratório evidenciam que comportamentos mais autodeterminados estão vinculados a um melhor desempenho em tarefas complexas e interessantes, a uma maior satisfação com o trabalho, a um maior nível de comprometimento e engajamento e a um maior bem-estar, se comparadas a formas menos autônomas. No entanto, uma motivação mais autodeterminada não apresenta vantagens quando as tarefas são rotineiras ou não-interessantes. Trata-se, porém, de uma teoria ainda em desenvolvimento e estudos empíricos em contextos organizacionais ainda são limitados.

A SDT abre novas perspectivas que dão ênfase ao papel de gerentes e supervisores na interação com seus funcionários – sua atuação é chave para mobilizar as necessidades e promover a internalização do comportamento. Em outras palavras, as organizações têm possibilidades reais de transformar indivíduos, com comportamentos originalmente apenas motivados por incentivos financeiros, em pessoas intrinsecamente motivadas, aumentando seu desempenho. Estudos mostram que o apoio da chefia, a interação e atenção individualizada, o incentivo à autonomia, a disponibilização de informações de modo não controlador e o estímulo à livre iniciativa em vez da pressão autoritária estão associadas a um maior nível de confiança na relação empregado-empregador, a um melhor desempenho, maior persistência nas tarefas e maior aceitação de mudanças organizacionais (Gagné e Deci, 2005).

### **O estado da arte da pesquisa: combinando determinantes intrínsecos e extrínsecos da motivação**

A SDT tem inspirado a pesquisa em motivação nos dias atuais. Uma grande quantidade de estudos empíricos, realizados tanto no campo da economia como da psicologia, tem investigado o papel combinado da motivação intrínseca e extrínseca sobre o desempenho. Cerasolli, Nicklin e Ford (2014) apresentam o resultado de um robusto estudo de metanálise que articulou os resultados de 154 trabalhos empíricos, com o objetivo de medir o impacto da motivação intrínseca e extrínseca em diversos tipos de tarefa.

O estudo mostrou, dentre outros resultados, que a motivação intrínseca impacta mais no desempenho de tarefas tipicamente interessantes e complexas (0,45), e um pouco menos, mas ainda sim positivamente, em tarefas rotineiras (0,30). A motivação extrínseca mostrou ser mais eficiente em tarefas rotineiras e repetitivas (0,33) e teve um resultado pouco expressivo para tarefas interessantes (0,06). Os autores argumentam que a questão central sobre o incentivo não é implanta-lo ou não: é necessário avaliar o tipo de tarefa para determinar o incentivo mais adequado. Tarefas simples, repetitivas e menos prazerosas devem ser mais vinculadas a incentivos extrínsecos. Porém, tarefas complexas, que requerem assimilação, investimento pessoal e foco em qualidade devem ser menos vinculadas a incentivos extrínsecos e mais ligadas a estratégias de motivação intrínseca (Cerasolli, Nickling e Ford, 2014).

### **Sintetizando o conhecimento**

O percurso da teoria motivacional no século XX e seu desenvolvimento recente mostra o peso relativo e o efeito combinado de incentivos extrínsecos e da motivação intrínseca para explicar

o desempenho individual. No campo da Economia os pesquisadores forçam sua atenção na modelagem ótima dos incentivos; no campo da Psicologia, os pesquisadores enfatizaram outros elementos – como as necessidades individuais – como determinantes para a motivação. Evidenciou-se a importância do salário fixo e da comparação de seu valor com os padrões de mercado; o impacto da definição de metas para a motivação e a importância da percepção da justiça organizacional, ou seja, de que a distribuição de recompensas seja vista como justa e transparente. Diferentemente do salário fixo, a remuneração variável pode ter efeitos negativos em caso de tarefas interessantes e complexas e tem efeitos positivos em caso de tarefas rotineiras e repetitivas. E a SDT mostra que uma tarefa inicialmente extrinsecamente motivada pode passar por um processo de internalização e ganhar motivadores intrínsecos, a depender de alguns fatores organizacionais e da atuação da chefia no processo de comunicação e delegação de autonomia. Em particular, chama a atenção o fato de que a implementação de metas, a percepção sobre o grau de justiça na distribuição das recompensas, o incentivo à autonomia, a interação individualizada – fatores necessários para mobilizar boa parte das teorias motivacionais – estão, em geral, fortemente ligados ao papel do supervisor imediato e do dirigente máximo da organização.

A tabela 1 apresenta as principais contribuições focadas apenas nas teorias mais recentes do campo dos estudos motivacionais.

<b>Vertente</b>	<b>Estudo</b>	<b>Contribuição</b>
Economia	<i>efficiency wage theory</i> (Solow, 1979)	investiga qual o nível salarial ótimo para aumentar o esforço dos empregados, enfatizando a eficiência de salários pouco acima dos padrões de mercado
	<i>fair wage model</i> (Akerlof e Yellen, 1990)	a proposição é aplicar a teoria da equidade ao salário, trazendo evidências de como os trabalhadores modelam seu nível de esforço em função da comparação salarial com determinadas referências; essa comparação é de natureza subjetiva
	<i>tournament theory</i> (Lazear e Rosen, 1981)	traz evidências de que um aumento salarial para um pequeno grupo pode motivar um grupo maior
Psicologia	<i>expectancy theory</i> Vroom (1964)	evidencia a importância da cognição, mostrando que a motivação é produto da percepção de que seu esforço irá levar ao resultado, expectativa de atingir a recompensa e valor afetivo da recompensa
	<i>equity theory</i> (Adams, 1963).	evidencia a importância do sentimento de equidade para a motivação, enfatizando que os trabalhadores irão determinar seu nível de esforço comparando seus ganhos com sua energia dispendida no trabalho, a partir de referências subjetivas de dentro ou de fora da organização.
	<i>organizational justice theory</i> (Greenberg, 1987)	mostra a importância do sentimento de justiça para a motivação, evidenciando que a distribuição de recompensas precisa ser entendida como justa, assim como o acesso à informação
	<i>goal-setting theory</i> (Locke e Latham, 2002).	evidencia que a definição de metas aumenta o desempenho dos indivíduos, desde que essas metas tenham determinadas características
Combinação e convergência das vertentes	estudos sobre o efeito <i>crowding-out</i> (Weibel et al, 2014)	mostra em que condições a aplicação de incentivos financeiros reduz a motivação e o desempenho do funcionário
	<i>self-determination theory</i> (Ryan e Deci, 2000)	traz evidências de que ações inicialmente exclusivamente extrinsecamente motivadas podem passar por um processo de internalização, aproximando-as da motivação intrínseca, aumentando o desempenho nas tarefas e indica as pré-condições para este processo
	meta-análise (Cerasolli, Nickling e Ford, 2014).	combina as conclusões de 154 estudos sobre motivação, mostrando que o incentivo mais eficaz (intrínseco ou extrínseco) depende do tipo de tarefa que precisa ser executada (interessante ou não interessante)

**Tabela 1** – Principais contribuições das teorias mais recentes sobre motivação

Fonte: produção do autor

## 2.2. MOTIVAÇÃO PARA O SERVIÇO PÚBLICO

Em 1990, os professores James Perry e Lois Wise, da Universidade da Indiana, nos EUA, inauguraram uma tradição de pesquisas destinada a compreender o processo de motivação especificamente em organizações públicas. O argumento central era de que a missão, os objetivos e os propósitos das organizações públicas geravam impactos específicos na estrutura motivacional dos indivíduos.

Os autores cunharam o termo de *public service motivation* (PSM), melhor traduzido como motivação para o serviço público, conceituando-o como “a pré-disposição em responder a propósitos construídos primariamente ou unicamente em organizações públicas”. Diferentemente do que se possa pensar num primeiro momento, a PSM *não é o nível de motivação de um servidor público* – a PSM é um valor, uma crença individual na importância de servir ao coletivo cuja mensuração amplia analiticamente a compreensão sobre a estrutura motivacional de um profissional que trabalha para organizações com fins públicos. Assim, um indivíduo com alta PSM seria uma pessoa “vocacionada”, com forte “motivação para servir ao público”, identificada com a ideia de “servir” ao outro, de trabalhar e se dedicar a ideais comunitários e dispostos a se esforçar e se sacrificar para causas coletivas que vão além do auto interesse individual (Perry e Wise, 1990).

Originalmente, foram propostas 4 dimensões e 24 afirmativas para medir a PSM por meio de *survey* validadas nos Estados Unidos e países europeus (Perry, 1996). A métrica tem quatro dimensões ou macro-componentes: interesse por políticas públicas, compromisso com o interesse público, solidariedade e altruísmo. Tentativas de criar uma métrica universal melhoraram a confiabilidade da escala e a reduziram para 16 itens, porém os maiores pesquisadores do campo falharam em criar uma métrica que tenha um sentido válido para um conjunto grande de países (Kim et al, 2012). Mais recentemente, tem se popularizado escalas mais resumidas, como a proposta por Wright e Pandey (2011), com 5 itens: 1) “gerar impacto para a sociedade é mais importante do que minhas conquistas individuais”, 2) “os acontecimentos do dia a dia sempre me lembram de como somos dependentes uns dos outros”, 3) “a boa prestação do serviço público é algo muito importante para mim<sup>2</sup>”, 4) “eu correria risco

---

<sup>2</sup> Um dos itens propostos por Wright e Pandey (2011) é difícil de ser traduzido do original: “*meaningful public service is very importante to me*”. A tradução sugerida para esta pesquisa “a boa prestação do serviço público é algo muito importante para mim” foi concebida em conjunto com a pesquisadora Dolores Brito.

de perdas ou danos pessoais para ajudar alguém” e 5) “eu estou disposto a fazer sacrifícios pessoais em prol do bem estar coletivo”. No Brasil, Moraes (2017) validou uma escala de 17 itens para mensurar a PSM, com boas propriedades estatísticas.

Três foram as proposições básicas originais de Perry e Wise (1990) que fundaram, portanto, os estudos de PSM: 1) quanto mais o indivíduo tiver essa “motivação para o serviço público”, mais ele buscará trabalhar numa organização pública; 2) nas organizações públicas, essa “motivação para o serviço público” estará positivamente relacionada ao desempenho; e 3) organizações públicas que consigam atrair pessoas com maiores níveis de “motivação para o serviço público” provavelmente ficarão menos dependentes de incentivos extrínsecos para fazer uma boa gestão. O debate evoluiu com pesquisas empíricas, discutidas a seguir.

### **Diferenças motivacionais entre os servidores públicos e trabalhadores privados**

Uma parte do debate investigou as diferenças na estrutura motivacional dos servidores públicos e trabalhadores privados. Crewson (1997) e Houston (2000) foram pioneiros ao utilizar extensas bases de dados a partir de *surveys* realizados nos EUA e mostraram que servidores públicos estariam menos interessados em recompensas extrínsecas e valorizariam mais recompensas intrínsecas do que trabalhadores do setor privado.

Buelens e Broeck (2007) realizaram uma pesquisa com esse mesmo objetivo usando como base de dados um *survey* na Bélgica e confirmaram que servidores públicos são menos extrinsecamente motivados do que seus colegas do setor privado. Os resultados mostram, também, que os servidores públicos reportam menos horas trabalhadas, menos conflitos família-trabalho, mais horas para atividades pessoais e mais horas de sono diárias. Os autores afirmam que estas diferenças são explicadas por escolhas pessoais – servidores públicos buscam e valorizam um maior balanceamento entre vida pessoal e trabalho.

Buelens e Broeck (2007) avaliaram, também, o nível de comprometimento no trabalho e observaram que servidores públicos têm, em média, menor comprometimento que trabalhadores privados. No entanto, ao menos parte de suas conclusões podem ser explicadas pelo tipo de tarefa desempenhada. Na amostra do setor privado, foi observado um grande percentual de funcionários de vendas e marketing (30%), função essa praticamente inexistente na amostra do setor público (2%). No setor público, o percentual de servidores dedicados à tarefas-meio, é de 31%, muito acima do setor privado, de 10%. Os autores correlacionaram essa diferença de função com o nível de motivação e comprometimento e concluíram que atividades-

meio ou administrativas têm menor potencial de motivação do que atividades tipicamente comerciais. Além disso, os autores mostram que setores hierárquicos são muito importantes para explicar diferenças – setores da organização mais altos na hierarquia têm maior nível de comprometimento e motivação do que áreas mais operacionais.

Estudos recentes revisitaram essa questão utilizando bases de dados mais numerosas e técnicas estatísticas mais avançadas. O próprio Houston refez seu estudo anterior usando, desta vez, dados mais de 7 mil indivíduos, em 11 países desenvolvidos (Houston, 2011). Os indivíduos eram convidados a responder em escala Lickert de 5 pontos à seguinte pergunta: “o quanto você avalia ser importante no trabalho cada item abaixo”. O autor inovou ao incluir duas formas de classificação dos respondentes – primeiramente o setor em que atua, se funcionário do setor público ou não – e em segundo lugar se seu trabalho era uma ocupação tipicamente vinculada a servir ao público. Para esta última definição, considerou-se que “serviços tipicamente públicos são aqueles de saúde, segurança e bem-estar; enquanto serviços não-públicos são aqueles voltados ao consumo discricionário individual”. A tabela 2 mostra três fatores motivacionais intrínsecos e três extrínsecos.

<b>Percentual de trabalhadores que atribuem "muito importante" ao fator motivacional</b>				
<b>Fator motivacional</b>	<b>Classificação A</b>		<b>Classificação B</b>	
	<b>Trabalhador do setor público</b>	<b>Trabalhador fora do setor público</b>	<b>Serviço tipicamente público</b>	<b>Serviço não tipicamente público</b>
Ajudar outras pessoas	30,1	20,9	38,1	20,9
Ser útil para a sociedade	28,6	19,9	34,7	20,1
Um trabalho interessante	58,8	55,1	61,8	55,1
Alto salário	15,6	19,7	14,0	19,3
Oportunidade de crescimento	16,0	21,2	14,3	20,5
Estabilidade no trabalho	56,3	51,1	55,4	52,4
Fonte: Houston, 2011 n=7012				

**Tabela 2** – Comparação da motivação entre servidores públicos e privados

Os dados observados na coluna “Classificação A” são compatíveis com a hipótese de que servidores públicos têm maior propensão a valorizar motivadores intrínsecos. No entanto, os dados observáveis na coluna “Classificação B” mostram que as diferenças de natureza de ocupação são mais significativas do que as de tipo de empregador. Ou seja, aqueles trabalhadores que estejam envolvidos em “serviços tipicamente públicos” valorizam mais aspectos intrínsecos – mais do que os trabalhadores do setor público. Assim, esse estudo oferece uma nova nuance à proposição anterior – *a natureza da tarefa* e não o *setor de atuação* em si talvez seja mais importante para a motivação do que se reconhecia até então (Houston, 2011).

Em outro importante estudo, Bullock, Stritch e Rainey (2015) investigaram características motivacionais de trabalhadores do setor público em relação a trabalhadores do setor privado, a partir de dados de 43.400 indivíduos em 30 países. Em 28 desses países, os trabalhadores do setor público reconheciam mais importância do que seus colegas privados num trabalho que ajudasse os outros e fosse útil para a sociedade. Em 22 países, servidores públicos demonstraram menor importância a altos salários do que trabalhadores do setor privado – embora, neste caso, apenas três países apresentaram diferenças estatisticamente significantes.

Há uma importante convergência nos estudos de Crewson (1997), Houston (2000), Buelens e Broeck (2007), Houston (2011) e Bullock et al (2015): em geral, servidores públicos valorizam mais aspectos intrínsecos no trabalho como um trabalho que seja útil e ajude os outros – e valorizam *um pouco menos* aspectos extrínsecos como alta remuneração – em relação aos trabalhadores privados. Estas conclusões reforçam as limitações de sistemas de remuneração variável em organizações públicas e reafirmam a oportunidade de que os gestores públicos possam utilizar o impacto social da missão como alavanca para fortalecer a motivação intrínseca (Bullock et al, 2015).

### **Consequências de altos níveis de PSM para as organizações públicas**

Em sua revisão da literatura, Moynihan e Pandey (2007) afirmam que, uma vez tendo entrado numa organização pública, servidores com altos níveis de PSM parecem contribuir de diversas formas: eles têm maior propensão a denunciar irregularidades e proteger o interesse público (Brewer e Selden, 1998); mostram maiores níveis de comprometimento organizacional (Crewson, 1997); acreditam que seu trabalho é importante e isso os incentiva a trabalhar mais (Wright, 2003); têm maior probabilidade de ter alto desempenho e de ter maior satisfação pessoal; e têm menor intenção de sair do emprego (Naff e Crum, 1999). Em síntese, servidores com maior nível de PSM teriam melhor desempenho no trabalho. Todos estes efeitos, no entanto, ocorrem sob determinadas condições que ainda estão sendo objeto de pesquisas mais detalhadas.

### **Condições necessárias para que indivíduos com alta PSM tenham melhor desempenho**

Estudos passaram então a analisar por quais mecanismos ocorriam as consequências positivas para as organizações. Vandenabeele (2009) analisou esta questão a partir de um *survey* com 3506 servidores públicos na Bélgica e concluiu que o nível de PSM está significativamente relacionada ao desempenho individual. Porém, o *link* não é direto: a PSM influencia a satisfação

e o comprometimento, e estes dois últimos, por sua vez, influenciam positivamente o desempenho individual.

Wright e Pandey (2008) avançaram no debate ao investigarem especificamente a relação entre PSM e satisfação no trabalho. Os autores concluíram que essa relação é mediada pela congruência de valores entre indivíduo e organização, também conhecida como *person-organization fit*. Ou seja, quando há compatibilidade de valores entre indivíduo e organização, altos níveis de PSM individuais tendem a gerar maiores níveis de satisfação no trabalho naquela organização. Essa conclusão tem uma consequência importante para o debate: não basta que o indivíduo tenha um alto nível de PSM para que ocorram efeitos positivos no desempenho; a organização precisa estimular essa motivação, vinculando-a a seus objetivos organizacionais. Os autores destacam que a organização precisa nutrir a PSM dos seus funcionários, por meio de processos de comunicação e *feedbacks* que enfatizem como os valores e metas da organização coincidem com os do empregado e como o trabalho individual contribui com a organização e com a sociedade. *Caso este processo seja bem-sucedido*, a PSM pode gerar efeitos positivos sobre o desempenho.

Steijn (2008) avançou no debate ao analisar um outro conceito de congruência entre indivíduo e organização: a *PSM-fit*, ou seja, a possibilidade concreta de que o empregado possa vivenciar valores de “servir ao público” no cotidiano organizacional. O autor concluiu que servidores públicos têm maior satisfação e maior intenção em permanecer na organização caso sintam que seu trabalho esteja, efetivamente, sendo útil para a sociedade.

Essas conclusões são coerentes com o trabalho de Wright (2007), que analisa especificamente o impacto da missão da organização na motivação para o trabalho. Foram aplicados 807 questionários em uma organização pública estadual dos EUA e a análise mostrou que há uma forte relação entre motivação para o trabalho e missão organizacional: os valores intrínsecos que os servidores veem na missão de suas organizações influenciam positivamente a motivação por meio do aumento da importância que esses servidores veem no próprio trabalho. O autor mostrou que incentivos extrínsecos são importantes, mas a missão da organização pública tem um efeito igual ou maior para estimular a motivação do servidor público. Mas isso não ocorre de forma automática: para que a missão possa estimular a motivação, gestores públicos precisam explicar o quê precisa ser feito, e por quê determinada tarefa deve ser feita. A comunicação pode estimular o poder motivacional da missão: gestores devem enfatizar como os valores organizacionais coincidem com os dos servidores, e também como o desempenho do

servidor contribui com a organização e com a sociedade.

Num estudo bastante rigoroso metodologicamente, Andersen, Heinense e Pedersen (2014) acompanharam o desempenho de estudantes e observaram que professores com alta PSM tiveram desempenho excepcional nas notas em exames. Os autores argumentam que num contexto onde o desempenho é obviamente visto como algo que beneficia a sociedade, alta PSM está associada a alto desempenho no trabalho.

Num outro importante estudo usando dados em painel de quase 14 mil indivíduos, Van Loon et al (2018) mostram que a associação entre PSM e desempenho só é significativamente positiva quando o trabalho é percebido como algo que contribui com a sociedade. Quando essa percepção é baixa, praticamente não há associação entre PSM e desempenho.

Articulando os trabalhos de Vandenabeele (2009), Wright e Pandey (2008), Steijn (2008), Wright (2007), Andersen et al (2014) e Van Loon (2018) pode-se concluir que: a) o nível de PSM pode gerar efeitos positivos sobre o desempenho das organizações públicas, mas apenas sob certas condições; b) desempenho excepcional de funcionários com alta PSM é observado quando esses funcionários percebem que estão efetivamente contribuindo para a sociedade; c) as tarefas podem não oferecer estas percepções, o que anula os potenciais efeitos positivos da PSM; d) o poder motivacional da missão organizacional depende da habilidade dos gestores públicos em evidenciar o impacto social do trabalho e estimular o contato direto do servidor com o público atendido.

### **Antecedentes da *public service motivation* (PSM)**

A associação da PSM ao bom resultado em organizações públicas reforçou o interesse no tema e inspirou novas questões. Um foco importante do debate acadêmico foi entender quais fatores explicam que determinados indivíduos tenham um nível de *public service motivation* maior do que outros. Ou seja, existem fatores da trajetória individual que explicam o nível individual de PSM?

Perry (1997) analisou esta questão e concluiu que a socialização familiar, a trajetória educacional e a identificação profissional foram os antecedentes mais consistentemente avaliados como relacionados a PSM. Porém, os resultados foram pouco consistentes. Perry, Brudney, Coursey e Littlepage (2008) avançaram no debate ao analisar indivíduos que ganharam reconhecidas premiações de trabalho voluntário nos EUA – o *Daily Point of Light*

*Award* e o *President's Community Volunteer Award* – ambos concedidos pelo presidente dos EUA e oferecidos a exemplos de contribuição ao interesse público e comunitário. Um survey foi realizado com 525 ganhadores dos prêmios e complementado por entrevistas. Os resultados mostraram que a PSM está ligada: a) à socialização familiar em prol do voluntariado, b) à participação em atividades religiosas, e c) a experiências anteriores de voluntariado. É interessante observar quais foram as métricas que levaram a essas conclusões. A socialização familiar em prol do voluntariado foi medida, no questionário da pesquisa, a partir de questões como: “meus pais participaram ativamente em organizações voluntárias”, “na minha família, nós sempre ajudávamos uns aos outros”, “meus pais frequentemente discutiam questões morais comigo”. A socialização religiosa, outra causa da PSM segundo a pesquisa, foi medida por questões como: “eu faço frequentemente parte de atividades em templos religiosos”.

As entrevistas confirmaram os dados quantitativos, especialmente a importância da religião, mas também chamando a atenção para outro ponto: a importância de eventos transformadores ao longo da vida, que trouxeram sofrimento e que acabaram por moldar as crenças e o comportamento dos indivíduos. Os resultados mostraram que as motivações dos ganhadores dos prêmios são vinculadas a auto percepções da importância de integridade pessoal e ligadas a visões de importância da comunidade. O voluntariado, a ideia de servir ao outro, a participação em atividades da comunidade religiosa e experiências cotidianas são elementos altamente integrados na estrutura motivacional. Se articularmos as conclusões dos estudos de Perry (1997) e Perry et al (2008), podemos observar que instituições socioculturais, elementos da trajetória de vida individual – em especial a família, a religião e a experiência em trabalhos voluntários – explicam uma parte importante da PSM no indivíduo.

### **O lado sombrio da PSM**

Por outro lado, pesquisas recentes têm chamado a atenção para o “lado sombrio” da PSM: indivíduos com alta PSM têm altas expectativas com o trabalho e, quando se deparam com os problemas cotidianos das organizações, podem sofrer mais agudamente com a frustração, estresse, *burnout*, e inclusive podem se mostrar mais propensos a quebrar regras e normas com o objetivo de ajudar os usuários. Quratulain e Khan (2015) observaram que indivíduos com alta PSM sofrem de maiores níveis de *stress* e demonstram mais intenção de sair da organização quando se deparam com obstáculos burocráticos. Bolino e Grant (2016) apontam uma série de comportamentos negativos, como maior propensão à exaustão, a ineficiência e violações éticas em indivíduos que valorizam fortemente motivações análogas à PSM. Giauque, Anderfuhren-

Biget e Varone (2013) mostram que, uma vez que a PSM aumenta a expectativa que os funcionários estabelecem sobre seu trabalho, esta mesma PSM contribui para que eles se pressionem mais, aumentando seu nível de *stress* em face às dificuldades. Assim, essa literatura mostra que caso o indivíduo com alta PSM perceba que seus valores públicos não estejam sendo satisfeitos com o trabalho, eles podem se frustrar rapidamente, inclusive reduzindo seu desempenho.

### **Grau de validade internacional do conceito de PSM**

Outro grupo de pesquisadores buscou investigar a validade dos achados sobre PSM em diferentes países, indagando se esse seria um construto com validade internacional. Pesquisas recentes baseadas no *World Values Survey* e no *International Social Survey Programme* têm trazido evidências de que uma estrutura motivacional distinta da prevista pela teoria de PSM pode ser prevalente especialmente em países menos desenvolvidos, devido a características institucionais e culturais destes países (Cowley and Smith, 2014; Dur and Zoutenbier, 2014, Van de Walle, Steijn and Jilke, 2015, Van der Wal, 2015).

Cowley e Smith (2014) analisaram dados de 51 países e observaram que em muitas nações a motivação intrínseca é maior no setor público do que no setor privado (como esperado pela teoria original de PSM), mas que isso não é uma relação universal – *em alguns países o oposto é verdadeiro*. Os autores mostram que os níveis de corrupção no setor público podem explicar essas diferenças nestes países – um alto nível de corrupção tem um efeito negativo na proporção de servidores intrinsecamente motivados.

Hanna e Wang (2017) também corroboram este argumento – os autores trazem dados de um experimento em laboratório na Índia, país com níveis extremamente altos de corrupção no governo. Nestes estudos, estudantes que trapaceiam em tarefas simples tem maior demonstram maior interesse em ir para o serviço público após a graduação. Wan der Val (2015) argumenta que em países em desenvolvimento é necessário avaliar os impactos da corrupção sobre o *ethos* do setor público. Os níveis de corrupção são, portanto, uma variável institucional que pode impactar na estrutura motivacional dos servidores públicos.

Dur e Zoutenbier (2014) adicionam outra variável que pode trazer diferenças na motivação. Usando dados de 50 países do *World Values Survey*, os autores mostraram que trabalhadores altruístas e que confiam em partidos políticos tem maior propensão a trabalhar no setor público.

Porém, houve uma diferença importante entre os países desenvolvidos e menos desenvolvidos: nos primeiros, o altruísmo é mais importante para explicar a escolha em trabalhar para o setor público; já em países menos desenvolvidos, a confiança nos partidos políticos é a variável chave para explicar a preferência para trabalhar para o governo. Este achado nos leva a perguntar: o que poderia ocorrer com a estrutura motivacional do servidor público em países com baixo grau de confiança nos partidos políticos? Seria esta mais uma variável a enfraquecer a força motivacional da missão das organizações públicas?

Finalmente, uma terceira característica institucional que pode impactar na motivação foi evidenciada por Van de Walle, Steijn e Jilke (2015). Os autores compararam dados de preferência dos servidores públicos em 26 países usando informações do *International Survey Programme*. Eles mostraram que países com um sistema baseado em carreiras (como o Brasil e a França), diferentemente de países com um sistema baseado na posição (como nos EUA e a Inglaterra), as pessoas preferem o emprego público. Os autores afirmam que isto é fruto possivelmente da maior segurança e atratividade que a carreira pública oferece, em função da estabilidade garantida por toda a vida. Dessa maneira, países com um sistema de emprego público baseado em carreiras podem atrair indivíduos extrinsecamente motivados, sendo uma terceira característica institucional que pode impactar a estrutura motivacional do servidor público.

Assim, articulando os trabalhos citados observa-se que características culturais e institucionais dos países menos desenvolvidos podem direcionar a estrutura motivacional dos servidores públicos para elementos distantes da teoria de PSM. As pesquisas mostram que o nível de corrupção, a confiança nos partidos políticos e ainda um sistema de carreira podem ser fatores que estimulam a atração de indivíduos mais extrinsecamente motivados para dentro dos governos (Cowley and Smith, 2014; Dur and Zoutenbier, 2014, Van de Walle, Steijn and Jilke, 2015; Van der Wal, 2015; Hanna e Wang, 2017). Assim, como o Brasil é um país com níveis razoavelmente altos de corrupção (Cowley and Smith, 2014), tem baixa confiança em partidos políticos e conta com um sistema de carreira, cabe discutir e avaliar a aplicabilidade analítica, no país, da teoria de PSM.

### **Evidências empíricas alteraram as proposições originais da teoria**

Os achados das pesquisas empíricas sobre PSM realizadas nos últimos 25 anos acabaram por alterar as proposições originais da teoria. Em relação à primeira proposição de Perry e Wise

(1990), que afirmava que pessoas com maior PSM irão procurar empregos públicos, as pesquisas confirmaram que a PSM é um fator explicativo importante para atrair e reter funcionários, porém não necessariamente em organizações públicas, como proposto originalmente pela teoria, mas sim em quaisquer organizações onde as tarefas sejam socialmente relevantes. Kjeldsen (2014) acompanhou trabalhadores da área social na Dinamarca e mostrou que trabalhadores com alta PSM eram atraídos pela natureza das tarefas a serem desempenhadas, independentemente se elas eram no setor público ou privado. Choi (2017) mostrou que indivíduos tinham maior probabilidade em escolher trabalhos no setor privado do que no setor público, quando eles observaram oportunidades de que as tarefas satisfaçam seus valores altruísticos em função da interação com os beneficiários. Assim, as evidências mais recentes mostram que indivíduos com alta PSM irão se sentir atraídos por empregos relacionais (que tenham amplo contato com outras pessoas), capazes de trazer impacto social e onde os valores públicos possam ser melhor exercidos, independente do setor (público ou privado).

Em relação à segunda proposição original, que afirmava que a PSM estaria associada ao desempenho individual em organizações públicas, as pesquisas evidenciaram que a PSM é um fator que pode levar a um desempenho excepcional, não necessariamente apenas em organizações públicas, como sugeria a teoria original, mas em quaisquer organizações em que o indivíduo esteja percebendo que seu trabalho faz diferença e tem impacto social, independente do setor (Andersen et al, 2014; Van Loon, 2018).

A terceira proposição original de Perry afirmava organizações que atraem indivíduos com alta PSM ficariam menos dependentes de incentivos extrínsecos. As pesquisas, no entanto, mostraram resultados conflitantes sobre incentivos: por um lado, o poder motivacional da missão e do significado social do trabalho foi comprovado, por outro não se pode afirmar que servidores públicos não valorizam incentivos extrínsecos, como proposto originalmente por Perry e Wise (1990). Embora os componentes intrínsecos do trabalho tenham sido evidenciados nas pesquisas, o auto interesse e os motivadores extrínsecos têm importante valor para os servidores públicos – apenas com peso ligeiramente inferior em relação aos trabalhadores privados. Segurança e estabilidade no emprego, por exemplo, são elementos bastante valorizados pelos servidores públicos (Perry, Hondeghem e Wise 2010).

A tabela 3 sintetiza as diferenças entre a teoria original de PSM e os achados posteriores.

Proposições originais da teoria	Achados empíricos
Proposição 1: quanto mais alto for o nível de PSM do indivíduo, mais ele buscará trabalhar numa organização pública (Perry e Wise, 1990)	as pesquisas confirmaram que a PSM é um fator explicativo importante para atrair e reter funcionários, porém não necessariamente em organizações públicas, mas sim em quaisquer organizações onde as tarefas sejam socialmente relevantes e onde seus valores públicos possam ser exercidos (Kjeldsen, 2014; Choi, 2017; Andersen et al, 2014; Van Loon, 2018)
Proposição 2: nas organizações públicas, essa PSM estará positivamente relacionada ao desempenho (Perry e Wise, 1990)	há forte evidência empírica de que o nível de PSM gera efeitos positivos sobre o desempenho das organizações públicas, mas apenas quando esses funcionários percebem que estão efetivamente contribuindo para a sociedade (Wright, 2007; Steijn, 2008; Andersen, Heinense e Pedersen, 2014; Van Loon et al, 2018)  há alguma evidência de que o nível de PSM pode reduzir o desempenho quando o funcionário enxerga obstáculos no trabalho, uma vez que indivíduos com mais PSM são mais propensos ao <i>stress</i> e <i>burnout</i> (Quratulain e Khan, 2015; Bolino e Grant, 2016; Anderfuren-Biget e Varone, 2013)
Proposição 3: organizações públicas que consigam atrair pessoas com maiores níveis de PSM provavelmente ficarão menos dependentes de incentivos extrínsecos para fazer uma boa gestão (Perry e Wise, 1990)	por um lado, as pesquisas mostraram que servidores públicos valorizam mais aspectos intrínsecos como um trabalho que seja útil e ajude os outros do que seus colegas privados (Crewson, 1997; Houston, 2000; Houston, 2011; Buelens e Broeck, 2007; Bullock, Stritch e Rainey, 2015)  por outro, não se comprovou a suposição de que servidores públicos não valorizam incentivos extrínsecos – observou-se apenas que sua importância, para eles, é apenas <i>um pouco inferior</i> aos seus colegas privados (Crewson, 1997; Houston, 2000; Houston, 2011; Bullock, Stritch e Rainey, 2015; Perry, Hondeghem e Wise, 2010)  a estabilidade, embora seja um fator extrínseco, tem um comportamento diferente: é amplamente valorizada pelos servidores públicos (Houston, 2011; Perry, Hondeghem e Wise, 2010)

**Tabela 3** – Diferenças entre proposições originais da teoria de PSM e achados empíricos posteriores  
Fonte: produção do autor

Além dessas diferenças entre as proposições originais da teoria e os achados empíricos, Ritz, Brewer e Neumann (2016) mostram que quase 80% do conhecimento sobre PSM foi construído tendo por base dados apenas da Europa e Estados Unidos. Como já citado, em função de características culturais e institucionais, a aplicabilidade da teoria de PSM em países em desenvolvimento, como o Brasil, é pouco conhecida (Van der Wal, 2015).

Wright e Grant (2010) alertam para uma importante lacuna no conhecimento sobre PSM: não

se conhece o peso relativo do fator atração/seleção em comparação ao fator adaptação/socialização para explicar níveis de PSM. Ou seja, é o próprio setor público que atrai servidores com alto nível de PSM, em função do significado da missão pública, ou são fatores organizacionais relacionados à socialização no trabalho nas próprias organizações que geram no indivíduo um maior nível de PSM? Essa pergunta não poderia ser respondida com o desenho atual das pesquisas – seriam necessários estudos longitudinais para avaliar a *public service motivation* em múltiplos momentos. Os autores também reforçam a importância de estudos qualitativos para evidenciar de que forma indivíduos vivenciam a PSM no cotidiano organizacional.

Perry (2014) enfatiza que um passo essencial para avançar na teoria de PSM é conduzir estudos que investiguem a aplicação natural e simultânea de múltiplos incentivos em ambientes organizacionais reais. O autor se pergunta: há um *trade-off* entre incentivos pecuniários e a *public service motivation*? Um estudo de Chen e Hsieh (2015), com servidores municipais em Taiwan, chega à conclusão de que a busca por um alto salário é negativamente correlacionada a PSM.

Essa sugestão de foco em múltiplos incentivos proposta por Perry (2014) se alinha aos esforços da *behavioral economics* e ao esforço de síntese proposta por Cerasolli, Nickling e Ford (2014), já discutida. Qual é o efeito combinado que a motivação intrínseca, com destaque para a PSM, gera em conjunto com os incentivos extrínsecos? Qual o impacto combinado destes dois macrocomponentes motivacionais no indivíduo, em seu desempenho no trabalho no setor público?

A consolidação de uma métrica focada no indivíduo, com alta capacidade preditiva da produtividade no trabalho, pode auxiliar na superação da fragmentação teórica do campo da motivação e gerar boas condições de avaliação múltipla de incentivos: o engajamento.

### **2.3. ENGAJAMENTO E SEUS *DETERMINANTES***

#### **Atitudes no trabalho**

Já foi discutida neste texto a fragmentação das teorias no campo da motivação. Usualmente, estas teorias se propõem evidenciar elementos específicos que influenciam o processo motivacional, ora as necessidades individuais, ora elementos cognitivos, como percepção sobre

justiça, metas ou equidade, ora o papel dos incentivos financeiros ou a importância da missão das organizações públicas. Não há uma teoria verdadeiramente integradora. Por esse motivo, para aplicar seu estudo comparativo, esta tese se utiliza do conceito de engajamento, que nasceu dentro de um grupo de pesquisas sobre atitudes no trabalho.

Atitudes no trabalho são avaliações ou percepções de um indivíduo sobre si, tipicamente medidas por meio de *survey* respondido pelo próprio funcionário, que indicam seu sentimento, crenças e grau de vínculo com o trabalho, usualmente atribuindo um valor favorável ou desfavorável a este vínculo (Judge e Kammeyer-Mueller, 2012). Em vez de identificar e medir elementos específicos que influenciam o processo motivacional, o estudo de atitudes foca no funcionário, investigando sua relação e seu vínculo com o trabalho.

A literatura sobre comportamento organizacional, um campo entre a Administração e a Psicologia, tem investigado este tema, a partir de conceitos que evoluíram historicamente: inicialmente, *satisfação no trabalho*, posteriormente *comprometimento organizacional* e mais recentemente *engajamento no trabalho* – embora haja diferenças entre os conceitos, os resultados das pesquisas podem ser combinados na construção do conhecimento (Meyer, 2013).

Comprometimento organizacional e engajamento no trabalho têm obtido grande atenção da literatura e também forte interesse prático das organizações – a razão é que pesquisas empíricas demonstraram que ambos os conceitos são importantes preditores do desempenho individual no trabalho.

### **Comprometimento organizacional**

O conceito de comprometimento surgiu nos anos 1960 e se desenvolveu como base para pesquisas que buscam enfrentar o problema da elevada rotatividade de funcionários nas organizações. Na literatura sobre comprometimento, um subtipo do comprometimento, o comprometimento afetivo, tem recebido a maior atenção pois é, segundo vários autores, aquele com maior capacidade de prever o desempenho individual (Meyer, Stanley, Herscovitch, e Topolnysky, 2002). Comprometimento afetivo refere-se a um vínculo emocional com a organização; empregados afetivamente comprometidos ficam na organização porque querem ficar, e não porque precisam do dinheiro ou porque se sentem obrigados a ficar (Meyer, Allen e Smith, 1993). Os autores mostram que o comprometimento afetivo é fortemente e consistentemente associado a comportamentos desejados no trabalho – há robusta associação com o desempenho no trabalho e com a disposição em realizar tarefas além dos requisitos

mínimos exigidos; e associação negativa com absenteísmo e com *turnover* (Meyer et al, 2002).

Há escalas consolidadas de mensuração do comprometimento afetivo que tem subsidiado grande volume de estudos. Kehoe e Wright (2013) utilizam 5 perguntas em escala Lickert para medir este construto: 1) “eu estou disposto a trabalhar duro para contribuir com o sucesso dessa organização”, 2) “eu tenho orgulho em trabalhar para esta organização”, 3) “eu sinto que existe uma forte ligação entre mim e a organização”, 4) “eu convidaria um amigo para trabalhar nesta organização”, 5) “de forma geral, estou satisfeito em trabalhar nesta organização”. No Brasil, estudos recentes têm tido sucesso em traduzir e testar a escala de comprometimento, tendo sido alcançados bons níveis em suas propriedades psicométricas (Bastos e Aguiar, 2015).

Meta-análises mostram que o nível de comprometimento afetivo do trabalhador está vinculado a experiências no trabalho: suporte organizacional, liderança transformacional, ambiguidade nas tarefas, conflito de papéis, e justiça organizacional são fatores organizacionais que explicam variações do comprometimento (Meyer et al, 2002). Características do trabalho, como a existência de autonomia, liderança participativa, nível de desafio e variedade de habilidades utilizadas nas tarefas também importam (Bastos, Rodrigues, Moscon, Silva e Pinho, 2013).

## **Engajamento**

No mundo acadêmico, o termo engajamento surgiu em um artigo seminal de William Kahn em 1990 no *Academy of Management Journal*. Kahn (1990) definiu engajamento como a disposição pessoal em investir os recursos físicos, emocionais e cognitivos no trabalho. Empresas de consultoria têm disputado esse conceito, definindo-o de inúmeras maneiras e argumentando que seus métodos particulares de gestão são os mais eficazes para atingi-lo (Harter, Schmidt, Hayes, 2002). Essas empresas produziram alguns estudos publicados em *journals* acadêmicos, mas a discordância sobre como medir engajamento tornou esses estudos inseríveis para o conhecimento científico. Atualmente, embora haja alguma discordância entre pesquisadores e *practitioners* sobre como definir e medir o engajamento (Albrecht et al, 2015), o conceito mais utilizado por pesquisadores define engajamento como um “estado mental positivo relacionado ao trabalho, caracterizado por vigor, dedicação e absorção” (Schaufeli, Salanova, González-Romá e Bakker, 2002). O vigor é caracterizado por altos níveis de energia e resiliência mental durante o trabalho, pela disposição em investir esforço nas tarefas e pela persistência, mesmo em face das dificuldades. A dedicação é caracterizada por um senso de significado, entusiasmo, inspiração, orgulho e desafio. Absorção é caracterizada por uma

profunda concentração no trabalho, situação em que o tempo passa rápido para o trabalhador (Schaufeli et al, 2002). Embora haja pequenas diferenças, tanto a definição de Kahn (1990), quanto a de Schaufeli et al (2002) apresentam os mesmos três componentes do engajamento: o físico-energético (vigor), o emocional (dedicação) e o cognitivo (absorção).

O campo de pesquisas da administração foi lento em reconhecer a importância do engajamento – a maior parte da pesquisa e do conhecimento científico acumulado foram construídas com uso de métodos quantitativos na literatura de psicologia (Truss et al, 2014).

Funcionários engajados vivenciam um alto nível de energia, estão entusiasmados com seu trabalho e investem seus recursos físicos, cognitivos e emocionais para desempenhar seu papel profissional da melhor maneira possível. Em função do seu estado mental, funcionários engajados frequentemente apresentam um desempenho significativamente positivo na organização, buscam auxiliar os seus colegas de trabalho e desempenham comportamentos acima dos requisitos básicos esperados (Bakker, 2015). Além disso, têm uma conexão forte e efetiva com suas atividades no trabalho e se veem como indivíduos com total capacidade de lidar com as demandas do trabalho (Schaufeli et al, 2002). Funcionários engajados também tendem a apresentar desempenho superior segundo a avaliação de seus supervisores (Rich, Lepine e Crawford, 2010).

Para funcionários engajados, o trabalho é divertido, e este é precisamente o motivo pelo qual os trabalhadores se esforçam tanto, como mostram as evidências colhidas em estudos qualitativos (Schaufeli, 2013). Embora os empregados engajados mostrem intensa dedicação ao trabalho, eles não são *workaholics*, pois gostam de fazer atividades fora do trabalho – lazer, esportes, hobbies. Eles conseguem se “desconectar” do trabalho e preservar sua vida privada, exibindo atividades sociais regulares (Bakker, 2015).

A escala de mensuração mais utilizada sobre engajamento atualmente é a UWES (*Utrecht Work Engagement Scale*). Em sua versão reduzida, esta escala mensura engajamento a partir de 9 perguntas em escala Lickert: 1) “em meu trabalho, me sinto cheio de energia”, 2) “no trabalho, sinto-me com força e vigor”, 3) “estou entusiasmado pelo trabalho”, 4) “meu trabalho me inspira”, 5) “quando me levanto pela manhã, tenho vontade de ir trabalhar”, 6) “sinto-me feliz quando trabalho intensamente”, 7) “estou orgulhoso do trabalho que realizo”, 8) “sinto-me envolvido com o que faço”, e 9) “deixo-me levar pelo meu trabalho” (Schaufeli e Bakker, 2003). No Brasil, esta escala em sua tradução para o português foi recentemente validada com

boas propriedades psicométricas (Vazquez, Magnan, Pacico, Hutz e Schaufeli, 2015).

Uma crítica ao conceito de engajamento é considerá-lo como *old wine in new bottles*, enfatizando sua proximidade e co-variância com os já conhecidos conceitos de satisfação com o trabalho e comprometimento organizacional (Albrecht, 2010). Assim, qual a relevância e a necessidade de um novo construto – engajamento – para medir atitudes e comportamentos positivos do funcionário frente à organização? Além de ser um conceito estatisticamente distinto dos anteriores, a principal resposta é seu maior poder de predição do desempenho individual. Meta-análises mostram o engajamento ( $p=0,39$ ) com uma capacidade ligeiramente maior de predição do desempenho na tarefa do que o construto de satisfação ( $p=0,30$ ), ou de comprometimento ( $p=0,18$ ) (Christian, Garza e Slaughter, 2011).

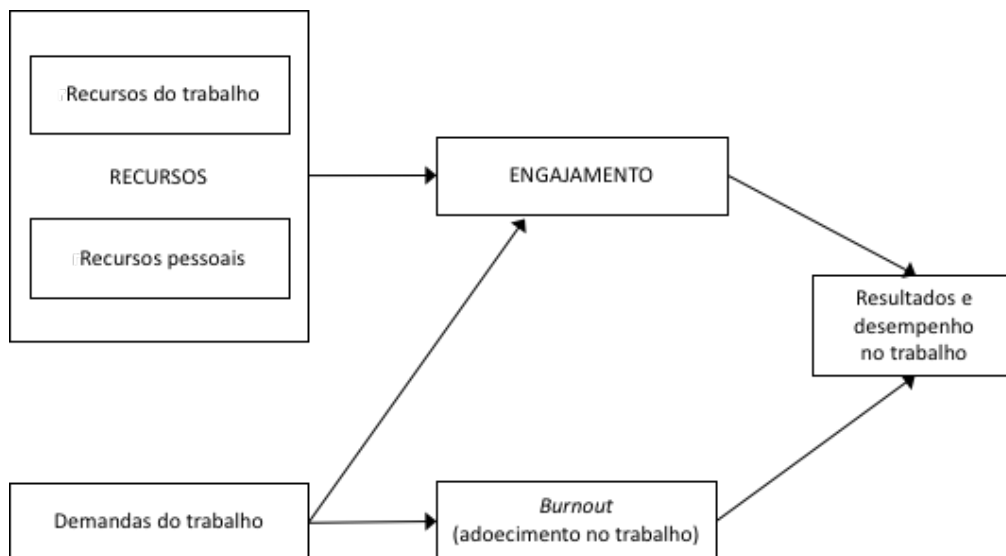
Dois importantes aspectos diferenciam engajamento dos outros construtos (comprometimento e satisfação) e explicam seu maior poder de predição do desempenho. Em primeiro lugar, o engajamento é o único conceito que possui como componente o vigor: empregados podem estar satisfeitos e comprometidos, mas podem não ter os recursos de energia para persistir diante de dificuldades (vigor) ou de concentração (absorção), que são características típicas de funcionários engajados. Além disso, o engajamento é um construto com melhor capacidade de prever o desempenho quando comparado à satisfação no trabalho uma vez que funcionários engajados possuem *capacidade* e também *disposição* para investir grande quantidade de esforço no trabalho (Bakker, 2015).

Estudos têm evidenciado os fatores organizacionais que determinam o nível de engajamento: abertura à participação do empregado, suporte organizacional, percepção de justiça, confiança, existência de *feedback*, autonomia para realizar a tarefa, oportunidades de crescimento e desenvolvimento e liderança (Albrecht, 2010). Porém, a boa relação com o supervisor direto é condição importante para que o engajamento se transforme em comportamentos positivos concretos no cotidiano organizacional (Alfes, Shantz, Truss e Soane, 2013).

A principal teoria para explicar o engajamento no trabalho é a *Job demands-resources (JD-R) theory* (Bakker e Albrecht, 2018). Essa teoria propõe que uma combinação de características do trabalho e recursos pessoais predizem o desempenho no trabalho através do engajamento. Assim, o engajamento é provável quando os trabalhadores são confrontados com grandes desafios e possuem recursos no trabalho e recursos pessoais para lidar com estes desafios. Além disso, a teoria sugere que os funcionários podem inclusive buscar recursos no trabalho e

desafios proativamente – por exemplo, pedindo *feedback* e apoio, buscando oportunidades para seu desenvolvimento e correndo atrás de inovações. Estes recursos pessoais têm ligação com o ciclo positivo: empregados que estão engajados no trabalho são motivados a permanecer engajados, ou seja, mesmo quando as demandas do trabalho sejam muito grandes ou na ausência de recursos, estes empregados utilizam sua iniciativa pessoal para modificar o ambiente de trabalho – um comportamento chamado de *job crafting*. (Bakker, 2015)

O elemento central da *Job demands-resources (JD-R) theory* está no equilíbrio entre recursos e demandas do trabalho, cujo funcionamento ótimo e saudável é caracterizado pelo engajamento. Assim, associar demandas do trabalho com recursos de trabalho adequados tem o potencial de desafiar as pessoas a se engajarem em ações profissionais ou de maior complexidade, as quais são capazes de lhes conferir um prazer de realizar mais intenso. Por outro lado, quanto maiores forem as demandas e mais pobres ou escassos os recursos de trabalho, maior será o risco de desgaste e adoecimento (vide figura 2). Pessoas engajadas, no entanto, tendem a centrar sua ação na atividade significativa e prazerosa e, conseqüentemente, apresentam melhores indicadores de saúde laboral e melhores resultados no trabalho (Magnan, Vazquez, Pacico e Hutz, 2016).



**Figura 2** – o modelo central da *Job demands-resources (JD-R) theory*

Fonte: Schaufeli (2013)

Ao discutir a aplicação deste modelo ao setor público, Bakker (2015) diz que é fundamental

que os gestores públicos fiquem atentos aos níveis diários de demandas e recursos dos servidores. *Surveys* que avaliem os níveis de engajamento anuais dos servidores, prática que começa a se tornar frequente na experiência internacional, são um termômetro importante porém insuficiente – os gestores públicos precisam ficar atentos ao nível diário de pressão e demandas vividos pelos servidores em comparação com os recursos disponíveis, porque se houver um grande desequilíbrio durante muito tempo, mesmo indivíduos com alto nível de PSM podem entrar em um ciclo negativo e sofrerem com adoecimento gerando impactos negativos sobre o desempenho (Bakker, 2015).

Há uma tendência clara das pesquisas em reconhecer que a prática de gestão de recursos humanos deve ir além da simples rotina de realizar *surveys* anuais de engajamento e ir em direção a práticas como melhoria do processo seletivo do pessoal, ações de socialização organizacional, gestão do desempenho e treinamento e desenvolvimento (Albrecht et al, 2015).

Pesquisas empíricas realizadas a partir da *Job demands-resources (JD-R) theory* evidenciaram que os recursos do trabalho (como variabilidade das tarefas, oportunidades de crescimento e existência de *feedback*) e recursos pessoais (como autoeficácia, otimismo e autoestima) são os principais determinantes do engajamento (Bakker e Albrecht, 2018). Os níveis individuais de engajamento podem flutuar ao longo do tempo — inclusive com leves alterações semanais ou diárias — em função de mudanças nas condições de trabalho, que alteram o equilíbrio entre recursos e demandas. Porém os níveis diários de engajamento são isomórficos, o que significa que eles se manifestam da mesma maneira quando estudados como um fenômeno geral ou um fenômeno flutuante, não prejudicando, assim, as pesquisas (Bakker e Albrecht, 2018).

Felizmente estão surgindo bases de dados de grande porte com estatísticas comparativas, permitindo-se analisar, inclusive, elementos demográficos e organizacionais que explicam as variações do engajamento. Hakanen, Ropponen, Schaufeli e De Witte (2018) estão publicando uma extensa análise feita com 35.995 indivíduos de 30 países europeus, que responderam em 2015 o 6°. *European Working Conditions Survey (EWCS)*, que é aplicado a cada 5 anos na Europa com amostras aleatórias de trabalhadores estratificadas por um conjunto grande de fatores. O *tipo de tarefa* desempenhado por cada funcionário e a *natureza do trabalho da organização* foram os principais determinantes do engajamento individual, explicando 68% e 17% das variações do engajamento, respectivamente. Todos os demais fatores representaram apenas 15% da variação, como setor público ou privado (4,3%), tipo de vínculo trabalhista (3%) e nível de escolaridade (2,5%). Os gerentes e analistas se mostraram mais engajados

comparados com funcionários de nível operacional ou apoio administrativo, por exemplo.

O estudo também observou que indivíduos que trabalham em constante contato com outras pessoas se mostram mais engajados. Trabalhar com e para as pessoas, ajuda-las, é algo frequentemente recheado de significado e faz dessas funções um atrativo. Este tipo de trabalho também traz maiores probabilidades de ter alto nível de recursos do trabalho, como variabilidade de tarefas, oportunidades de crescimento, *feedback* imediato, bom clima organizacional, suporte dos colegas de trabalho, fatores estes que estimulam positivamente o engajamento (Hakanen et al, 2018). Estes achados são integralmente compatíveis com os resultados das pesquisas mais recentes sobre PSM, que evidenciam que é o impacto social da tarefa e não o setor público ou privado, que garante níveis de motivação excepcionais.

Este importante estudo mostra, portanto, a importância do *tipo de tarefa*<sup>3</sup> e da *natureza do trabalho da organização*<sup>4</sup> como os principais responsáveis pelas variações de engajamento individual (Hakanen et al, 2018).

Macey e Schnider (2008) destacam duas condições organizacionais que mais têm potencial para estimular o engajamento: a presença de atributos específicos do trabalho, conforme preconizado pela *job characteristics model* de Hackman e Oldham (1980) e a presença de um líder transformacional que se comporte de forma justa e inspire confiança na relação com os funcionários – teorias discutidas em detalhe a seguir.

### **Teoria de *job design* ou características do trabalho**

Em relação as características do trabalho, há uma tradição teórica que se desenvolveu especificamente para investigar “dimensões e características do trabalho que potencialmente estimulam a motivação, satisfação engajamento, desempenho e desempenho com o trabalho” (Bakker, 2015) – também conhecidas como teorias de *job design*.

A mais conhecida e influente dessas teorias é o modelo de Hackman e Oldham (1976) chamado de *job characteristics model*. Essa teoria sustenta que cinco características de percepção

---

<sup>3</sup> As opções nesta categoria eram: operadores de máquinas básicas, ocupações operacionais que exigem baixo conhecimento, trabalhos agrícolas, vendedores, auxiliar de apoio administrativo, analistas e gerentes.

<sup>4</sup> As opções eram: atividades agrícolas, transporte e comunicação, construção civil, serviços de saúde, serviços educacionais, serviços imobiliários, hotéis e restaurantes, serviços domésticos, intermediação financeira, dentre outros.

subjetiva do trabalho estão associadas a altos níveis de satisfação e desempenho, são elas: a) significado da tarefa; b) identidade da tarefa, c) variabilidade da tarefa, d) *feedback* e e) autonomia. Significado da tarefa se refere à extensão na qual o trabalho é percebido como tendo impacto na vida dos outros, na própria organização ou na comunidade em geral; identidade da tarefa significa a extensão em que o indivíduo percebe a integralidade de um ciclo de um produto ou serviço, ou seja, o conhecimento de todo o processo; variabilidade da tarefa se refere à extensão em que diferentes talentos e habilidades do indivíduo são demandados pelo trabalho; *feedback* refere-se à extensão em que as atividades no trabalho resultam em informações claras, diretas e disponíveis sobre o desempenho individual; e finalmente, autonomia faz referência à extensão em que se promove liberdade, independência e discricionariedade do indivíduo na organização do trabalho (Gagné e Panaccio, 2014).

Essa teoria, que tem razoável comprovação empírica, mostra que tarefas que apresentem estas cinco características têm probabilidade alta de promoverem satisfação e comprometimento ao trabalhador. A relação direta com o desempenho é menos estudada, mas ao menos o significado da tarefa e autonomia já mostram relação direta (Wright e Hassain, 2014). Como já dito anteriormente, estas características da tarefa são também importantes preditoras do engajamento, em especial o significado e a variabilidade das tarefas (Christian et al, 2011).

Os estudos que investigam essa teoria no setor público são limitados – porém é possível observar dois achados com razoável grau de consenso (Wright e Hassan 2014). O primeiro deles é que, comparada ao setor privado, as tarefas no setor público apresentam grau mais alto de normatização, o que acaba constringendo e gerando obstáculos para a gestão de recursos humanos ou para a agilidade de compras, por exemplo. Isso gera implicações negativas para o grau de autonomia, maior ambiguidade e conflito de papéis. Se este fato, por um lado, reduz a possibilidade das tarefas do setor público terem um *design* motivador, a segunda característica distintiva do setor público é positiva: diante da possibilidade de servir ao público e contribuir para a comunidade, as tarefas no setor público têm maior propensão a serem consideradas plenas de significado e sentido pelo trabalhador, o que aumenta sua capacidade motivacional. Assim, há um potencial às vezes pouco utilizado, mas altamente poderoso: gestores públicos podem reforçar o significado da tarefa mostrando a importância do trabalho desempenhado e colocando o servidor em contato direto com o beneficiário da política pública (Wright e Hassan, 2014).

## Liderança

A literatura de motivação, de *public service motivation*, de engajamento e seus *determinantes*, aqui revisada, já evidenciou a importância dos gestores para mobilizar aspectos motivacionais do trabalho. Estabelecer incentivos extrínsecos de maneiras adequadas, definir metas com características específicas, estimular a internalização e auto-determinação nas tarefas, promover *feedback*, propiciar oportunidades de crescimento ou ainda rever o *design* das tarefas – diversos foram os fatores motivacionais aqui revisados que estão no espaço de atuação da liderança.

De forma geral, a liderança no contexto organizacional tem um efeito poderoso nas atitudes dos empregados. Estudos de meta-análise mostram que práticas de consideração do líder têm uma correlação de 0,78 com a satisfação do subordinado. A força dessa correlação sugere que comportamentos típicos de consideração do líder como mostrar preocupação e respeito pelos subordinados, preocupar-se com seu bem-estar e expressar valorização e apoio à suas atividades têm forte relação direta em relação ao grau em que os funcionários estão satisfeitos com seus líderes (Judge e Kammeyer-Mueller, 2012).

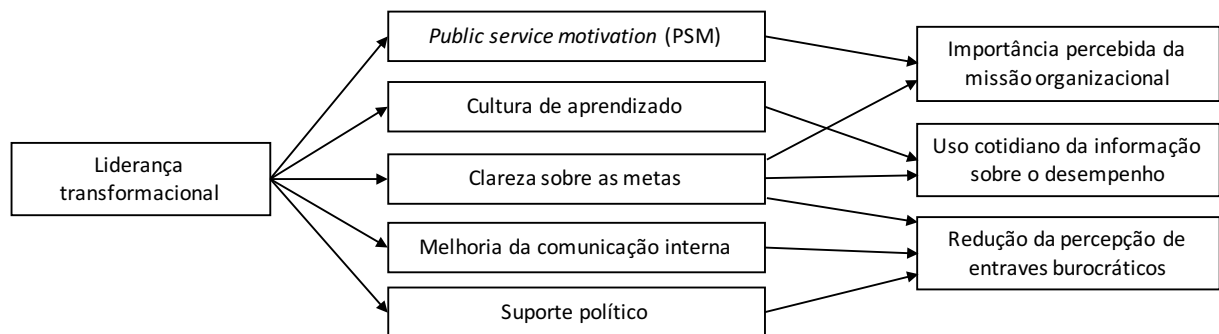
Na teoria de liderança, o conceito de liderança transformacional é o mais debatido e influente atualmente. Diferentemente da ideia de liderança transacional – na qual existe uma relação de troca entre esforço e recompensas – a noção de liderança transformacional sugere que líderes transformam normas e valores de seus funcionários, inspirando e direcionando o esforço de seus subordinados por meio do aumento da percepção de importância dos resultados da organização, o que os faz transcender seu auto-interesse em prol da organização (Moynihan, Pandey e Wright, 2014).

Os líderes transformacionais modificam as atitudes de seus funcionários ao exibir três tipos de comportamentos: inspiração motivacional, influência idealizada e estimulação intelectual. Inspiração motivacional significa articular uma clara e inspiradora visão da importância da missão da organização. Os líderes transformacionais também são fonte de influência idealizada, na medida em que se mostram como um exemplo consistente com a missão, encorajando e facilitando que seus subordinados trabalhem em torno dessa missão. Finalmente, líderes transformacionais também auxiliam seus subordinados a atingir a missão estimulando-os intelectualmente a desafiar velhos pressupostos e buscar novas práticas e ideias que possam melhorar o trabalho (Wright, Moynihan e Pandey, 2012).

Há um crescente conjunto de estudos que validam o construto de liderança transformacional e

mostram que ele está ligado ao desempenho e satisfação dos funcionários (Moynihan, Pandey e Wright, 2014). No setor público, em particular, Wright, Moynihan e Pandey (2012) fizeram uma importante pesquisa buscando investigar o impacto da liderança transformacional na importância percebida da missão organizacional. Os autores utilizaram um *survey* respondido nos EUA por 1532 gestores públicos, do primeiro escalão de prefeituras em todo o país. Os autores concluíram que a liderança transformacional não gera efeitos diretos, mas sim efeitos indiretos na importância percebida da missão. A liderança transformacional tem forte impacto na clareza da missão e algum impacto positivo na PSM e estes dois fatores (clareza da missão e PSM), por sua vez, geram impactos na importância percebida da missão organizacional. Para os autores, dizer que a missão é importante no setor público não basta. Isso porque o poder da inspiração da missão de uma organização pública não é natural ou automático, ele precisa ser cultivado. É necessário comunicar a missão de forma adequada, articulando como as metas organizacionais beneficiam a sociedade. Assim, gestores públicos têm o potencial de estimular a confiança e o orgulho dos empregados na missão da organização.

Moynihan, Pandey e Wright (2014) sintetizam os resultados de estudos que avaliam os efeitos da liderança transformacional em organizações públicas locais nos EUA – as pesquisas mostram que os efeitos são em geral indiretos, mas importantes – vide figura 3.



**Figura 3**– impacto da liderança transformacional em organizações públicas

Fonte: Moynihan, Pandey e Wright (2014)

Assim, os estudos mostram que práticas de liderança organizacional – ao articular uma visão clara e inspiradora, se mostrar como um exemplo e estimular subordinados a questionar a forma como as coisas são feitas – promovem efeitos positivos em organizações públicas. Estes efeitos são o aumento da PSM, o fortalecimento de uma cultura de aprendizado, maior clareza sobre as metas, melhoria da comunicação interna e maior percepção de suporte político. Estes efeitos, por sua vez, levam a consequências: o aumento da importância percebida da missão, o maior

uso cotidiano de informações sobre o desempenho e redução da percepção de que a organização tem entraves burocráticos (Moynihan, Pandey e Wright, 2014).

### **Estudos que avaliam o impacto de práticas gerenciais**

Considerando o foco desta tese, um outro conjunto de pesquisas oferece contribuições relevantes: uma tradição de pesquisas investiga especificamente o papel e o impacto de práticas de gestão nas atitudes dos empregados (ex: comprometimento e engajamento) e também no seu desempenho (ex: produtividade, absenteísmo, rotatividade). Essa tradição, que tem se desenvolvido no campo da administração de empresas (Combs, Lui, Hall e Ketchen, 2006) e mais recentemente na administração pública (Gould-Williams e Davis, 2005; Messersmith, Patel, Lepak e Gould-Williams, 2011; Mostafa, Gould-Williams e Bottomley, 2015) batizou essas práticas de HPWP (*high performance work practices*) ou de HPHRP (*high performance human resource practices*).

Essa abordagem busca o impacto de “práticas integradas” que se reforçam mutuamente e têm efeitos combinados. Por exemplo, investimento em treinamento pode ser efetivo apenas quando os funcionários tenham oportunidades de usar seus novos conhecimentos em tarefas desenhadas para proporcionar certo grau de autonomia ao trabalhador (Combs et al, 2006; Mostafa et al, 2015). Estas práticas, ou HPHRP, têm sido conceituadas como “um grupo de práticas coerentes e inter-relacionadas concebidas para promover a motivação e o comprometimento” (Mostafa et al, 2015). Combs et al (2006) agregaram os resultados de 92 estudos sobre as HPHRP e concluíram que a implementação dessas práticas tem um efeito médio padronizado de 0,2 no desempenho, ou seja, em média, 20% do desempenho das organizações é explicado pela implementação dessas práticas.

Gould-Williams e Davies (2005) sintetizam um inventário de HPHRP para utilização em estudos no setor público: 1) empoderamento e envolvimento dos funcionários na tomada de decisão; 2) programas de comunicação que oferecem aos trabalhadores informações sobre o funcionamento e o desempenho de sua organização; 3) programas de treinamento que oferecem oportunidades de desenvolvimento em habilidades necessárias ao trabalho; 4) recrutamento baseado em processos capazes de selecionar segundo necessidades específicas; 5) atividades de trabalho em equipe nas quais soluções criativas e em conjunto são estimuladas; 6) implantação de programas de recompensa vinculada ao esforço do funcionário e 7) redução da distância de status entre o nível gerencial e o nível operacional, de forma a valorizar os

funcionários independente do seu papel na organização.

Estudos no campo da administração pública têm buscado evidenciar quais dessas práticas gerenciais têm maior capacidade de explicar variações de motivação ou comprometimento. Gould-Williams e Davies (2005) investigaram servidores públicos de governos locais na Escócia e identificaram um modelo que explicou 58% da variação do comprometimento e 53% da variação da motivação. A relação de confiança servidor-chefia foi o fator mais importante – servidores que confiam em suas chefias se mostram mais comprometidos. Avaliação qualitativa mostrou que comportamentos de desconfiança dos chefes, como excesso de controle, eram rejeitados pelos funcionários. Trabalho em equipe e autonomia para realizar as tarefas também foram fatores importantes para explicar diferenças.

Mostafa, Gould-Williams e Bottomley (2015), em um dos estudos mais recentes sobre o tema, usaram dados de 671 servidores públicos do Egito e avaliaram a percepção sobre a implantação de práticas gerenciais do tipo HPHRP e sua relação com o comprometimento afetivo. As práticas avaliadas foram: 1) oportunidades de treinamento e desenvolvimento; 2) estabilidade e segurança no emprego; 3) autonomia para realizar as tarefas; 4) qualidade da comunicação com os colegas, com a chefia e existência de informações sobre o desempenho da organização; e 5) oportunidades de crescimento associadas a processos considerados justos. Os autores investigaram a relação entre essas práticas, os níveis de PSM e o comprometimento afetivo. Todas as práticas pesquisadas tiveram efeitos positivos e consistentes sobre o comprometimento. Em conjunto, a percepção sobre as práticas explica 41% das variações de comprometimento afetivo. Comunicação e treinamento foram as práticas mais importantes, enquanto a estabilidade foi a que demonstrou menos impacto.

Os estudos sobre este tema têm chamado a atenção para a importância de escolhas metodológicas no desenho das pesquisas. Em primeiro lugar, as práticas só vão gerar efeitos se forem de fato percebidas pelos funcionários – trabalhos empíricos mostraram grande diferença entre informações colhidas com a chefia sobre práticas – em tese implantadas – e a percepção dessas mesmas práticas pelos empregados (Kehoe e Wright, 2013). Em segundo lugar, o sentido e significado atribuído pelos funcionários para a prática depende da interpretação que fazem a respeito da real intenção dos gestores ao implementarem determinada prática (Bowen e Ostroff, 2004). Em terceiro lugar, as pesquisas mostram que a produção de sentido sobre a prática é de certa forma compartilhada entre os funcionários; eles trocam informações entre si para chegar a conclusões sobre qual atitude terão a respeito da prática – se

positiva ou negativa (Kehoe e Wright, 2013).

### **Método para avançar no debate sobre motivação**

Há certo pessimismo, inclusive externado por pesquisadores que são referências mundiais no campo da motivação,<sup>5</sup> decorrente da incapacidade de se formular, testar e comprovar teorias verdadeiramente integradoras e abrangentes sobre motivação nas organizações. A fragmentação teórica tem dificultado o desenvolvimento deste campo de pesquisas. Uma solução proposta é o uso de teorias de médio alcance, tais como as propostas por Robert Merton (1970). Em vez de buscar uma teoria geral, com ampla capacidade de generalização, Merton propunha identificar um conjunto de teorias de médio alcance, menores, mais contextuais e que tenham melhores condições de predizer o comportamento humano, mesmo que em situações específicas. Abner, Kim e Perry (2017) têm estimulado esse debate, e relembram três vantagens do uso destas teorias: a) teorias de médio alcance são suficientemente concretas e permitem a criação de hipóteses verificáveis, b) teorias de médio alcance podem ser melhor conectadas umas com as outras e assim facilitam a sistematização do conhecimento e c) teorias de médio alcance são baseadas em dados empíricos, aumentando a probabilidade de serem realistas e consistentes.

Esta pesquisa irá buscar, a partir dos dados empíricos coletados, avaliar se é possível sugerir algumas proposições de médio alcance para melhor compreender o engajamento e a motivação no serviço público brasileiro.

## **2.4. ESPECIFICIDADES DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO**

Como observado nesta revisão, literatura internacional aponta para a importância de práticas de gestão sobre o engajamento. Cabe aqui destacar características institucionais específicas do serviço público no Brasil, as quais podem trazer perspectivas negativas para os efeitos dessas práticas no engajamento dos servidores públicos.

Pacheco (2010) afirma que estabilidade no emprego garantida pela Constituição Federal de 1988, combinada com a não regulamentação da avaliação de desempenho, torna praticamente

---

<sup>5</sup> O autor deste trabalho teve oportunidade de discutir várias vezes sobre este ponto com Hal Rainey e Bradley E. Wright na University of Georgia (EUA).

impossível a demissão de servidores com baixa produtividade. Observa-se rigidez na descrição de trabalho e atribuições muito específicas, o que gera dificuldades na mobilidade de servidores. Uma grande centralização e uniformização das decisões de RH desincentiva chefias imediatas a implementar práticas diferenciadoras pelo mérito. Pressões corporativas são firmes na defesa da isonomia e do direito adquirido, cerceando a discricionariedade dos gestores públicos na gestão de RH. Por outro lado, para Marconi (2010) o achatamento da carreira e as promoções automáticas por antiguidade desestimulam a preocupação com o desempenho.

Parte relevante das práticas gerenciais do tipo HPHRP, como já discutido, tem na avaliação de desempenho um importante subsídio – a distribuição de recompensas ou promoções depende da existência de algum critério de mérito. Levy (2012) mostra que a administração pública federal brasileira tem uma longa história de tentativas frustradas de introduzir modelos de avaliação de desempenho. A autora mostra que a falta de critérios objetivos, a ausência de padrões para referenciar as expectativas de trabalho e a falta de qualificação dos avaliadores e dos avaliados para a tarefa são fatores que contribuem para que sistemas de avaliação sejam sistematicamente deslegitimados. Barbosa (1996) argumenta que a noção cultural brasileira de igualdade substantiva – e não de igualdade de oportunidades, como nos EUA – deslegitima iniciativas de diferenciação pelo desempenho.

Tanure, Evans e Pucik (2007) fizeram uma pesquisa com 1732 executivos brasileiros e aplicaram o modelo de valores e diferenças culturais de Geert Hofstade para avaliar o perfil de brasileiro de gestão de pessoas. Uma das conclusões é que cultura brasileira tem perfil coletivista e uma das consequências práticas é que aqui se busca evitar o conflito a todo custo – mesmo que seja necessário apontar uma falha ou discutir verdadeiramente um desempenho ruim, busca-se fugir do embate; o objetivo é, acima de tudo, preservar as relações pessoais e a harmonia, que estaria ameaçada por um confronto ou discussão mais direta e aberta.

Assim, elementos institucionais e culturais tipicamente brasileiros dificultam a prática da avaliação de desempenho e trazem perspectivas negativas para a efetividade de práticas de gestão de pessoas que dependam dessa avaliação para serem implementadas.

A literatura sobre fatores organizacionais que influenciam o comprometimento e engajamento no setor público brasileiro é bastante limitada. Em geral pode-se encontrar alguns trabalhos empíricos de pequeno porte, usualmente estudos de casos em uma única organização.

Borges-Andrade, Cameschi e Xavier (1990) avaliaram uma amostra de servidores da Embrapa

e apontaram que a “percepção de existência de um sistema de promoção justo” é o principal fator determinante para explicar a variação do comprometimento. Oportunidades de desenvolvimento ocupacional e *status* externo da instituição também foram variáveis preditoras importantes.

Bandeira, Marques e Veiga (2000) investigaram a relação entre as políticas de recursos humanos e comprometimento a partir de questionários aplicados a 600 servidores dos Correios. O fator “treinamento e desenvolvimento” foi o mais importante e o que apresentou maior correlação com o comprometimento afetivo dos servidores.

Botelho e Paiva (2011) investigaram uma organização do poder judiciário mineiro e observaram que a “falta de infraestrutura”, “sobrecarga de trabalho” decorrente de um processo de redução de pessoal, a “falta de perspectivas no plano de carreira” e a “falta de valorização do servidor” são fatores negativamente relacionados ao comprometimento. Sua investigação qualitativa mostrou que os servidores estavam mais comprometidos com sua própria carreira – consigo mesmo – do que propriamente com o desempenho da instituição.

Outros autores evidenciam fatores organizacionais que interferem na motivação de servidores públicos brasileiros. Saravia (2002) entrevistou 30 servidores de uma instituição pública de ensino superior e evidenciou que as baixas perspectivas de crescimento na carreira, a ausência de capacitação, a incapacidade em diferenciar servidores produtivos dos não-produtivos e a “ausência de uma postura de liderança de alguns chefes imediatos, que inclusive não sabem cobrar” são fatores organizacionais que desestimulam servidores públicos.

Ferreira, Gomes, Junior e Zago (2007) analisaram a socialização organizacional numa organização do poder judiciário. Os autores entrevistaram 20 servidores recém-ingressados, ainda em fase de estágio probatório e mostraram que 75% deles avaliaram como ruim ou péssima a fase inicial de adaptação para o trabalho. Não houve processo de treinamento, esclarecimento de papéis e funções aos novos servidores, o que gerou conflitos e dificuldades com membros da organização, comprometendo seu desempenho inicial. Os servidores se viram de certa forma “jogados” ou “abandonados” pela organização e tiveram que identificar, eles próprios, quais tarefas deveriam fazer.

Outro aspecto que chama a atenção é o peso da natureza da atividade para explicar o comprometimento. Flausino e Borges-Andrade (2008), por exemplo, compararam níveis de comprometimento dos servidores públicos de escolas, hospitais e de unidades do corpo de

bombeiros do Distrito Federal. Os bombeiros se mostraram mais comprometidos e, segundo os autores, isso pode estar relacionado ao maior impacto social e reconhecimento externo da instituição. Portanto, os autores destacaram que há diferenças relacionadas à natureza da atividade e a seu reconhecimento comunitário que explicam variações agregadas de nível de comprometimento entre os servidores – algo compatível com os achados das teorias de engajamento e PSM já discutidas nesta revisão.

O Tribunal de Contas da União realizou, em 2013, um diagnóstico sobre a gestão de recursos humanos a partir de dados de 305 organizações da administração pública federal. O resultado mostra que, em geral, as atividades típicas de administração de pessoal, como pagamento, férias e controle de ponto são razoavelmente bem administradas. No entanto, as atividades de gestão estratégica de recursos humanos são, via de regra, incipientes. 65% das organizações não avaliam o desempenho de seus gestores e 46% não avaliam o desempenho de seus servidores; 54% não estabelecem metas de desempenho coletivas ou individuais; 76% não identificam lacunas entre os níveis atuais e desejados de competências; 36% não possuem qualquer programa de treinamento de lideranças; e 70% não executam processo para alocar ou movimentar internamente os servidores. A pesquisa concluiu que há significativas deficiências na gestão de pessoas na maioria das organizações avaliadas, o que compromete a capacidade de gerar resultados e as expõe a riscos, como: descumprimento de leis, gastos com ações e com servidores que não agregam valor para a organização, falta de pessoal qualificado em áreas críticas, excesso de pessoal em outras áreas, desmotivação e falta de comprometimento com o trabalho. Uma avaliação global sobre o desempenho em gestão de pessoas mostrou que 55% das organizações pesquisadas tinham desempenho deficitário, 37% apresentavam desempenho intermediário e apenas 8% puderam ser classificadas com nível considerado “aprimorado”. (TCU, 2013). Deve-se reconhecer, ainda, que o nível federal constitui a mais estruturada e organizada parcela da administração pública brasileira. Diagnósticos equivalentes nos níveis estadual e municipal irão, provavelmente, identificar uma realidade ainda mais negativa.

Os estudos empíricos sobre fatores organizacionais que impactam o comprometimento e engajamento no setor público brasileiros são limitados – mas em geral reafirmam elementos já identificados pela literatura internacional: oportunidades de crescimento, treinamento e desenvolvimento e a justiça no sistema de promoção são fatores considerados importantes pelos servidores (Borges-Andrade et al, 1990; Bandeira et al, 2000; Botelho e Paiva, 2011; Saraiva, 2002; e Ferreira et al, 2007).

Porém, elementos institucionais como a centralização e uniformização na gestão de recursos humanos, a rigidez e inflexibilidade na movimentação de pessoal, a dificuldade cultural e legal em promover a avaliação de desempenho, o despreparo das chefias, a baixa implementação de práticas de gestão de pessoas e o baixo protagonismo estratégico das áreas de recursos humanos, constituem elementos essenciais do cenário típico da gestão de recursos humanos no Brasil (Pacheco, 2010; Marconi, 2010; Levy, 2012; TCU, 2013).

Esta situação, somada ao fato de que servidores públicos brasileiros têm em média remuneração superior aos funcionários do setor privado com mesmo perfil (Marconi, 2003; Banco Mundial, 2017), indica um cenário em que tais especificidades culturais e institucionais podem levar a um comportamento atípico no caso do serviço público brasileiro.

O trabalho de Klein e Mascarenhas (2016) reforça os sinais de alerta e alimenta a hipótese de que o Brasil pode ter características institucionais locais que estejam produzindo, ao menos numa parcela de elite do serviço público, uma estrutura motivacional distinta daquela evidenciada nos estudos sobre PSM. Os autores avaliaram integrantes da carreira de especialistas em políticas públicas e gestão governamental em quatro estados e no governo federal. Embora haja diferenças entre os casos, o salário médio de R\$ 6 mil no ano de 2010 (quando os dados foram coletados) situa estes servidores pesquisados na elite da burocracia nacional e distantes dos padrões de mercado. Os resultados mostram que fatores essencialmente extrínsecos, vinculados à remuneração e atratividade de progressão/promoção, foram os responsáveis por explicar a evasão dos EPPGs, num contexto salarial já privilegiado. Ou seja, mesmo tendo ingressado numa carreira de elite do ponto de vista salarial, uma parcela significativa dos servidores saiu na carreira, e relatou que o motivo principal foi buscar um salário ainda mais alto. Este achado alimenta a pergunta: o Brasil estaria atraindo, para estas carreiras de elite, indivíduos carreiristas interessados essencialmente nos benefícios e remuneração? Estes resultados indicam que é necessário investigar melhor em que medida os pressupostos da teoria de PSM se aplicam à burocracia brasileira, em função das condições culturais e institucionais nacionais (Cowley and Smith, 2014; Dur and Zoutenbier, 2014, Van de Walle, Steijn and Jilke, 2015; Van der Wal, 2015; Hanna e Wang, 2017).

## 2.5. ESPECIFICIDADES DO BUROCRATA DE LINHA DE FRENTE

Uma parcela importante dos servidores nos governos – e também dos servidores a serem analisados nesta tese – podem ser classificados como *street level bureaucrats* (SLB) ou burocratas de linha de frente. Esta seção se destina a recuperar os principais argumentos de Michel Lipsky (2010) ao analisar este conjunto de servidores, de forma que a avaliação sobre sua estrutura motivacional proposta por esta tese considere adequadamente as condições específicas de trabalho desse conjunto de servidores.

Lipsky (2010) inova ao mostrar que os servidores públicos que interagem diretamente com o cidadão e têm grande poder discricionário no seu trabalho requerem um instrumental analítico específico para a compreensão de seu comportamento. Policiais, professores, assistentes sociais, médicos, fiscais são alguns exemplos. Estes burocratas tratam diretamente com o usuário da política e precisam lidar com as reações pessoais dos cidadãos – clientes, beneficiários e usuários podem responder de forma agressiva quando acreditam que foram alvo de alguma injustiça. Nesse sentido, o trabalho cotidiano dos SLB se distancia do tipo ideal weberiano da impessoalidade: eles precisam compreender as demandas dos cidadãos e oferecer respostas que sejam adequadas às demandas específicas apresentadas – inclusive porque o cidadão acredita que estes servidores têm poder para atender adequadamente seu caso específico. Na prática, a posição do burocrata de linha de frente permite que ele adapte regras definidas por superiores, concebendo a política pública a partir da interação com os usuários. Isso se deve a dois motivos fundamentais: seu alto nível de discricionariedade e sua relativa autonomia em relação à autoridade governamental.

Ao contrário dos demais trabalhadores, o SLB tem alto nível de discricionariedade ao determinar a natureza, quantidade e qualidade dos benefícios e sanções que serão direcionados aos cidadãos. Existem regras que devem orientar a atuação dos SLB, porém são de difícil supervisão. A legislação e as regras, usualmente, são complexas, numerosas, contraditórias e por vezes subjetivas – levando a que, na prática, precisem ser usadas de forma seletiva. O comportamento de um policial, por exemplo, é tão bem descrito e regulamentado que se espera que ele seja aplicado de forma seletiva. Ele não pode fazer prisões para todo e qualquer tipo de infração, por exemplo; há critérios, graus de intensidade, elementos que só o policial no caso concreto pode interpretar de forma adequada. Lipsky (2010) diz que, além das normas administrativas, as comunidades epistêmicas e os grupos de referência profissionais são

importantes definidores do comportamento desses servidores. Observação, interpretação e julgamento fazem parte de suas atividades cotidianas, e é a própria comunidade que apoia e legitima essa forma de atuação.

A autonomia em relação à autoridade é outra característica deste grupo. Alguns acreditam que os servidores de linha de frente vão se comportar mais ou menos como se espera que façam. Porém, o que ocorre se eles não compartilharem dos objetivos de seus superiores? Há diversas formas de “boicotar” o trabalho: absenteísmo excessivo, trapaça, roubo, desperdício, apatia. Lipsky (2010) argumenta que um desafio gerencial central do gestor é compatibilizar necessidades pessoais, materiais e psicológicas do funcionário com as necessidades da organização. Convencer o servidor das estratégias e caminhos a seguir parece ser uma medida importante.

Lipsky (2010) argumenta que os SLB e gestores têm diferentes prioridades. Trabalhadores têm interesse em minimizar o perigo e o desconforto no trabalho e maximizar sua renda e benefícios. Os burocratas de linha de frente podem considerar legítimos os direitos dos gerentes em cobrar e dar diretrizes, porém podem considerar ilegítimos os objetivos das políticas públicas. Ao fim, os burocratas irão fazer o trabalho de acordo com suas preferências pessoais e apenas aqueles procedimentos objeto de fiscalização e sanção serão cumpridos conforme os regulamentos. Gerentes, por outro lado, são interessados em atingir resultados consistentes com os objetivos de suas organizações.

Outra fonte de tensão entre gestores e SLB é a autonomia. Gestores tentam restringir a discricionariedade para ter o controle mais preciso sobre os resultados de determinadas tarefas, mas os SLB consideram estes esforços ilegítimos e, em geral, resistem com sucessos a eles. Já que os SLB possuem recursos para resistir e, considerando que os custos de demissão ou substituição no setor público são grandes, os gestores, por vezes, preferem reter funcionários com baixo desempenho ou insubordinados em vez de buscar uma total conformidade nos procedimentos. Nesse sentido, Lipsky (2010) mostra que a relação entre SLB e gerentes é dual. Em primeiro lugar é conflitual – servidores de linha de frente buscam atender ao usuário e maximizar sua autonomia, enquanto gerentes buscam controlar os SLB focando no resultado agregado do departamento ou organização e restringindo a autonomia dos burocratas de linha de frente. Mas também é uma relação de dependência mútua: gerentes tipicamente buscam

honrar as preferências dos trabalhadores quando são recompensados pelos SLB em termos de desempenho no trabalho.

Além da diferença de objetivos entre SLB e gestores, outro determinante do comportamento dos burocratas de linha de frente decorre de suas condições de trabalho. Em geral, os recursos que os trabalhadores dispõem no dia a dia são cronicamente insuficientes e inadequados para realizar as tarefas que se esperam deles; as expectativas dos usuários da política são sempre maiores e tendem a crescer constantemente e os objetivos e metas das organizações tendem a ser ambíguos, vagos e conflitantes.

Esta tese busca, portanto, mobilizar a literatura de motivação, motivação para o serviço público, engajamento e estudos sobre o serviço público brasileiro numa investigação abrangente que buque diferenciar servidores de alto e baixo engajamento, com o objetivo de compreender os fatores determinantes dessa diferença. O próximo capítulo apresenta a pergunta de pesquisa e metodologia.

### 3. PERGUNTA DE PESQUISA E METODOLOGIA

#### 3.1.MOBILIZANDO A TEORIA EM DIREÇÃO À PERGUNTA DE PESQUISA

As teorias motivacionais chamam a atenção para a importância do salário fixo e de sua comparação com padrões de mercado, destacam também o impacto de metas, da percepção de justiça e da transparência na distribuição de recompensas. A remuneração variável se mostrou eficaz apenas em tarefas repetitivas e pouco complexas. Mais recentemente, novos avanços têm evidenciado que mesmo comportamentos inicialmente exclusivamente extrínsecos podem passar por um processo de internalização e ganharem contornos intrínsecos, caso o indivíduo perceba autonomia, valorização e tenha recursos disponíveis para realizar a tarefa, aumentando o desempenho do funcionário. De forma geral, a mobilização destes elementos motivacionais está no âmbito de atuação do dirigente máximo e do supervisor imediato da organização.

O debate sobre motivação para o serviço público destaca que servidores públicos e indivíduos que realizam ocupações de natureza pública valorizam mais aspectos intrínsecos do trabalho, em especial, a oportunidade de servir ao cidadão e de ser útil à sociedade. Elementos da trajetória individual e experiências vividas na organização fazem com que cada servidor tenha em alguma medida uma pré-disposição a atuar por causas coletivas e comunitárias, chamada de *public service motivation*. Essa pré-disposição, se for nutrida e estimulada por condições organizacionais adequadas, pode provocar um desempenho excepcional em tarefas de natureza pública. Porém, para isso, é fundamental que o servidor perceba que o seu trabalho individual efetivamente contribui com a sociedade. Assim, a missão das organizações públicas tem um potencial latente de estimular especialmente uma parcela de indivíduos – aqueles com altos níveis de PSM. Porém, pesquisas recentes têm evidenciado que, em países em desenvolvimento, elementos culturais e institucionais podem produzir uma dinâmica motivacional diferente – cabe avaliar em que medida a PSM é um construto útil para compreender a motivação dos servidores públicos no Brasil.

A literatura sobre *job design* evidencia que se as tarefas apresentarem determinadas características específicas, o trabalho pode se apresentar como mais estimulante para o funcionário. Já a literatura sobre liderança aponta que líderes transformacionais, ao articularem e comunicarem uma visão inspiradora, ao se portarem como exemplo e ao estimularem os subordinados a desafiar como as coisas são feitas, provocam impactos motivacionais significativamente positivos. Outro grupo de estudos tem evidenciado que determinadas

práticas gerenciais têm gerado importantes impactos no engajamento, inclusive no setor público. Porém, no Brasil, características culturais e institucionais, como a estabilidade no emprego público, a dificuldade em se avaliar o desempenho e o histórico de baixa implementação de práticas gerenciais de recursos humanos podem trazer perspectivas negativas para a atuação dos gestores públicos enquanto mobilizadores do engajamento. Além disso, o trabalho de parte significativa dos servidores, chamados de burocratas de linha de frente, tem características que dificultam o controle e o gerenciamento.

Há um grau razoável de desconhecimento, porém, de como esse conjunto de dinâmicas motivacionais opera em contextos reais nas diferentes parcelas do serviço público brasileiro. O construto do engajamento permite sintetizar numa única métrica os efeitos de incentivos intrínsecos e extrínsecos que influenciam o servidor público nesses diversos contextos organizacionais, permitindo assim, a realização de uma pesquisa comparativa. Assim, a pergunta de pesquisa que mobiliza esta tese é: **que fatores explicam as diferenças de engajamento do servidor público no interior da administração pública brasileira?**

Para responder a essa pergunta a presente pesquisa investigou três casos – assistência social, fiscalização e área meio – identificando servidores muito e pouco engajados dentro de cada realidade, por meio de *survey*. Em seguida, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os servidores muito e pouco engajados para entender sua narrativa sobre seus níveis de engajamento. Finalmente, foram realizados testes estatísticos e seus resultados foram combinados com a análise qualitativa, afim de buscar padrões para explicar e compreender os níveis de engajamento dos servidores públicos.

A revisão de literatura discutida evidencia que naturezas distintas de tarefas influenciam a motivação e o engajamento de maneiras particulares. Dito de outro modo, quando se avalia diferentes parcelas da administração pública – serviço administrativo, bombeiro, professor, policial, guarda de trânsito – cada uma dessas naturezas de trabalho possui características específicas, trazendo, cada uma delas, *determinantes coletivos específicos* que impactam a motivação do servidor.

Além dos aspectos de equipe, há fatores individuais, tais como o nível de PSM de cada indivíduo, que irá gerar diferentes pré-disposições a responder a incentivos intrínsecos ou extrínsecos no trabalho. Dentro de uma mesma equipe que faz uma mesma natureza de atividade e tem influência de uma mesma chefia existem indivíduos com perfis motivacionais

diferentes. Portanto, ao responder a esta pergunta – **o que explica variações do engajamento?** – é útil analiticamente explorar a dinâmica motivacional *individual* e também a dinâmica dos fatores *coletivos* que influenciam a motivação do grupo. Explorar esta complexidade e analisar em profundidade a riqueza dos fatores *individuais e coletivos* que explicam o engajamento em diferentes parcelas da administração pública é o objetivo desta tese.

Para cumprir este objetivo, esta pesquisa utilizou o estudo de caso múltiplo (Eisenhardt, 1989) que aprofunda em algumas realidades (alguns setores específicos da administração) e permite compará-los. Dessa comparação, são analisadas diferenças e regularidades que possam trazer luz não apenas para os casos particularmente comparados, mas, eventualmente, para outras parcelas da administração pública.

A metodologia do estudo de caso múltiplo sugere a análise de um número de quatro a dez casos<sup>6</sup>, a investigação individual aprofundada, uma análise comparativa e finalmente a busca de padrões que perpassem os casos (Eisenhardt, 1989). Os critérios para selecionar os casos nesta pesquisa foram: a) os casos deveriam representar diferentes parcelas típicas do serviço público e conter, ao menos, um tipo de atividade prestada por burocratas de linha de frente e um tipo de atividade-meio – afim de que sejam avaliar atividades onde o impacto social é facilmente perceptível e onde ele é mais distante do servidor, b) cada caso deveria ser composto por um número razoável de servidores que desempenhem tarefas semelhantes, c) estes servidores deveriam estar organizados em equipes coordenadas por chefias distintas, d) deveria haver mais de uma equipe desenvolvendo atividades semelhantes.

Para cumprir este objetivo, o autor analisou o banco de dados quantitativo dos servidores da Prefeitura de um município de grande porte, contendo o organograma e o número de servidores em cada gerência. A partir dessa análise inicial foram realizadas visitas *in loco* em algumas unidades para compreender, de forma preliminar, a rotina de trabalho e verificar se os critérios acima descritos estavam efetivamente atendidos. Essa análise resultou na seleção de três casos que cumprem os critérios acima apresentados: 1) os servidores que atuam na assistência social no município investigado, em especial nos 34 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); 2) os servidores que atuam na fiscalização urbana no município, organizados em 23

---

<sup>6</sup> Este estudo de caso apresentado nesta pesquisa é classificado por Eisenhardt (1989) como *embedded*, uma vez que tem mais de uma unidade de análise dentro de um único caso. Considerando grupo de indivíduos com alto e baixo engajamento dentro de cada um dos três casos, essa tese investigou um total de nove casos, atendendo ao critério proposto por Eisenhardt.

equipes de fiscalização distribuídas nas regionais da cidade; e 3) os servidores da área administrativa (área meio) da Secretaria de Assistência Social, organizados em 7 gerências. O método da investigação realizada é uma combinação de *survey* e entrevistas.

Como discutido no capítulo teórico, a *Job demands-resources (JD-R) theory* tem sido considerada principal teoria para explicar o engajamento (Bakker e Albrecht, 2018). Essa teoria propõe que uma combinação de características do trabalho e recursos pessoais predizem o desempenho no trabalho através do engajamento. Segundo ela, o engajamento é provável quando os trabalhadores são confrontados com grandes desafios e possuem recursos no trabalho e recursos pessoais para lidar com estes desafios. Entender as variações dessa dinâmica no interior da administração pública lança luz sobre os mecanismos de gestão de pessoas do setor público e permite evidenciar os principais fatores que tipicamente explicam estes níveis de engajamento. Assim, a primeira hipótese que orienta esse trabalho é:

*H1: é possível encontrar padrões na forma como servidores de alto e baixo engajamento explicam seu engajamento, mesmo em distintas parcelas do serviço público*

Não se espera, aqui, questionar a *Job demands-resources (JD-R) theory*. O propósito é, a partir do que a teoria propõe, explorar alguns setores da administração pública brasileira entendendo a maneira pela qual indivíduos muito e pouco engajados atribuem importância a cada fator explicativo do engajamento. O foco proposto é a comparação de narrativas entre indivíduos de alto e baixo engajamento.

Um segundo objetivo é investigar o peso e a importância de cada fator para explicar os níveis de engajamento. A presente pesquisa baseou-se, então, na literatura revisada no capítulo anterior e construiu um *survey* com 63 perguntas que mensuram os principais aspectos das teorias motivacionais e estudos sobre fatores explicativos do engajamento, e os organizou inicialmente em 7 subconjuntos, a saber: 1) desafio e autonomia nas tarefas; 2) chefia imediata; 3) colegas de trabalho; 4) oportunidades de crescimento meritocrático; 5) recursos, capacitação, carga horária; 6) liderança da organização e 7) remuneração. Estes subconjuntos foram propostos pelo autor, inspirados também no *Civil Service People Survey* (UK Cabinet Office, 2017) e nos trabalhos de Gould-Williams e Davies (2005) e Kehoe e Wright (2013).

Porém, ainda faltava considerar, nesta organização, o debate sobre a motivação para o serviço público. A literatura discutida no capítulo anterior mostra que, nos últimos 25 anos, o tema mais debatido a respeito da motivação no serviço público é o conceito batizado de *public service*

*motivation* (PSM). Embora não se saiba a aplicabilidade dele no Brasil, a literatura internacional evidencia que a *public service motivation* é um valor individual que pode provocar um desempenho excepcional, desde que estes indivíduos percebam que estão contribuindo efetivamente para a sociedade com o seu trabalho (Andersen et al, 2014; Van Loon, 2018).

O nível individual de PSM tem, como um de seus componentes, a importância relativa que o servidor atribui a causas comunitárias e coletivas. Há uma lacuna do conhecimento e um chamado da literatura para estudos qualitativos que investiguem como os indivíduos vivenciam a PSM no cotidiano organizacional (Wright e Grant, 2010).

No entanto, fatores culturais e institucionais do serviço público brasileiro, como os baixos níveis de confiança nos partidos políticos, altos níveis de corrupção, estabilidade absoluta dentre outros já discutidos, levantam dúvidas sobre a importância e a utilidade analítica desse conceito para a compreensão dos níveis de motivação e engajamento dos servidores brasileiros.

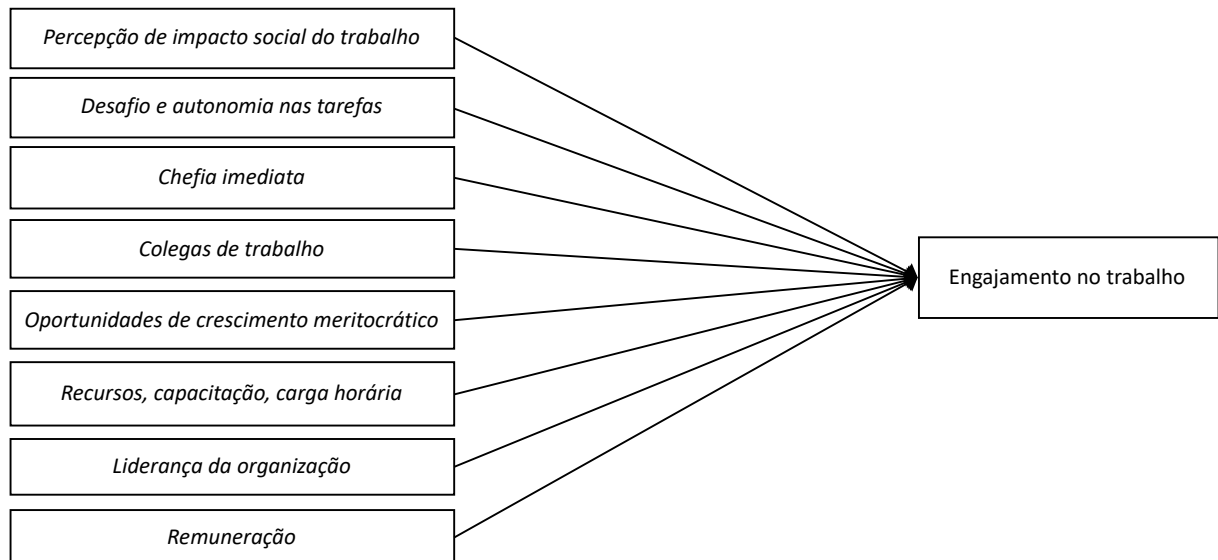
Servidores com alta PSM irão, em tese, construir narrativas para seu engajamento fortemente embasadas nos valores associados à PSM, como o impacto social de seu trabalho. Servidores com baixa PSM irão construir narrativas para explicar seus níveis de engajamento baseados em outros determinantes. Cabe avaliar, no Brasil, como valores associados à PSM, como o impacto social do trabalho, geram efeitos na motivação e engajamento dos servidores públicos. Assim, a segunda hipótese que guia este trabalho é:

*H2: a percepção do impacto social do trabalho é fator chave para explicar variações do engajamento, mesmo em distintas parcelas do serviço público*

Esta segunda hipótese também será avaliada combinando resultados do *survey* e da análise qualitativa das entrevistas. Caso a importância da percepção do impacto social seja bastante significativa para explicar o engajamento em distintas parcelas do serviço público, os fatores culturais e institucionais brasileiros citados não estariam reduzindo o valor analítico da *public service motivation* e este conceito mostraria validade analítica também no caso brasileiro.

Para avaliar esta segunda hipótese, foi adicionado um oitavo subconjunto nos elementos explicativos do engajamento, batizado de “percepção do impacto social do trabalho”, composto por duas perguntas: a) *Acredito que os objetivos e o trabalho feito pela organização em que trabalho são, de fato, importantes para o cidadão* e b) *Acredito que meu trabalho gera benefícios para a sociedade e impacto positivo para a vida das pessoas*.

Assim, as perguntas que mensuram aspectos das teorias motivacionais e os fatores explicativos do engajamento foram agrupadas em oito subconjuntos que serão a base do modelo teórico investigado – vide figura 4. Essas perguntas serão detalhadas na próxima sessão.



**Figura 4** – modelo teórico avaliado na pesquisa

Fonte: produção do autor

Cabe esclarecer que o modelo teórico é apenas um ponto de partida. A pesquisa qualitativa permite explorar outros elementos que podem ser relevantes para a compreensão dos níveis de engajamento. A tabela 4 sintetiza o desenho metodológico da investigação descrito até aqui.

<b>Pergunta de pesquisa: que fatores explicam as diferenças de engajamento do servidor público no interior da administração pública brasileira?</b>			
1 <sup>ª</sup> . etapa: <b>aplicação de survey</b> para o universo dos servidores nos três casos: assistência, fiscalização e área-meio	2 <sup>ª</sup> . etapa: <b>análise do survey</b> identificando <i>indivíduos</i> mais e menos engajados e <i>equipes</i> com maiores e menores níveis médios de engajamento	3 <sup>ª</sup> . etapa: <b>entrevistas</b> com <i>indivíduos</i> nos extremos do engajamento e com membros de <i>equipes</i> mais e menos engajadas	4 <sup>ª</sup> . etapa: <b>testes estatísticos</b> para comparar as equipes e identificar os <i>drivers</i> mais relevantes para explicar engajamento
<b>Hipóteses</b>			
<i>H1: é possível encontrar padrões na forma como servidores de alto e baixo engajamento explicam seu engajamento, mesmo em distintas parcelas do serviço público</i>			
<i>H2: a percepção do impacto social do trabalho é fator chave para explicar variações do engajamento, mesmo em distintas parcelas do serviço público</i>			

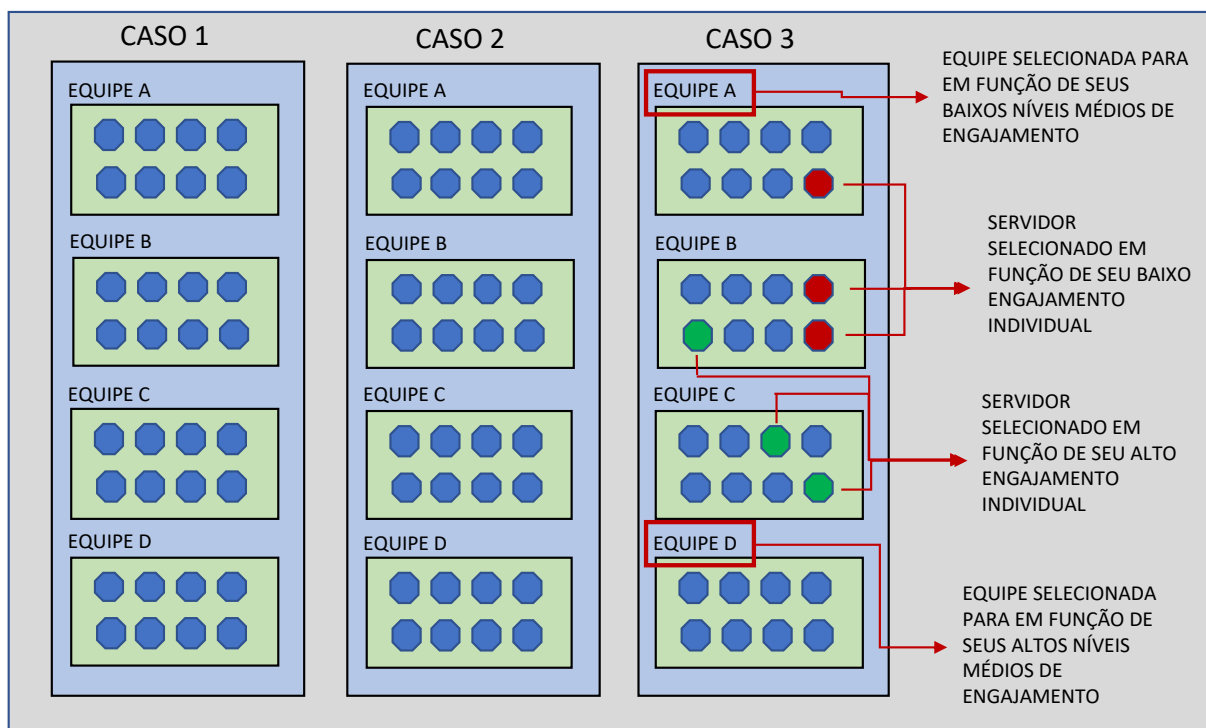
**Tabela 4** – síntese da metodologia de pesquisa

Fonte: produção do autor

Para realizar uma análise comparativa entre os três casos – assistência social, fiscalização e área-meio e conseguir enxergar o peso e a importância dos fatores explicativos do engajamento, o desenho de pesquisa avaliou os níveis de análise *indivíduo* e *equipe*.

Para avaliar o nível de análise *indivíduo*, em cada caso foram selecionados indivíduos que estejam nos extremos superior e inferior do engajamento – a identificação do nível de engajamento foi realizada por meio do *survey* e foram selecionados indivíduos no quartil superior (25% maiores níveis de engajamento dentro de cada caso) e no quartil inferior (25% menores engajamentos em cada caso). Indivíduos desses dois extremos foram entrevistados.

Para avaliar o nível de análise *equipe*, foram identificadas, dentro de cada caso, equipes de trabalho que tenham altos e baixos níveis de engajamento, sendo para isto avaliado a média dos níveis individuais do grupo de servidores de cada equipe. As equipes nos extremos do engajamento tiveram seus servidores entrevistados – vide figura 5.



**Figura 5** – seleção dos casos, equipes e indivíduos para a investigação

Fonte: produção do autor

Os especialistas em motivação e engajamento, no campo da administração, avaliam que a combinação de *survey* com entrevistas com indivíduos selecionados aleatoriamente é uma das maneiras mais ricas e apropriadas de se investigar em profundidade fatores organizacionais que interferem na motivação dos funcionários (Latham, 2011). A única diferença, nesta pesquisa, é

que as entrevistas serão feitas com base seleção analítica, focada no construto do engajamento, sendo objeto de pesquisa indivíduos nos extremos alto e baixo foco da investigação. Trata-se do critério polar, proposto por Eisenhardt (1989) para que um estudo de caso múltiplo produza bons resultados em termos de análise.

Deve-se registrar, ainda, que o protocolo de investigação desta pesquisa foi analisado pelo Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getulio Vargas e obteve aprovação para sua execução.

### 3.2. QUESTIONÁRIO E APLICAÇÃO DO *SURVEY*

O engajamento no trabalho é a variável dependente desta pesquisa. Conforme já discutido, foi utilizado a escala UWES, proposta por Shaufeli (2003). Esta escala foi validada no Brasil por Vazquez et al (2015). Foi utilizada a versão de 9 perguntas, mais reduzida, que ainda assim se mostra com boas propriedades psicométricas e mantém a capacidade de avaliação dos três componentes do engajamento: 1) vigor - disposição ao esforço e resistência à dificuldades, 2) dedicação – sentimento de significado, entusiasmo, orgulho e vinculação emocional e 3) concentração - atenção cognitiva ao trabalho. Foi necessário validar estatisticamente a escala para confirmar, nesta pesquisa, as propriedades psicométricas da escala.

A variável *public service motivation* (PSM) é outra variável importante que será medida para explorar seus possíveis impactos no modelo teórico investigado. Não existe unanimidade na literatura internacional sobre a forma de medir PSM. Esta pesquisa utiliza como ponto de partida a escala proposta por Wright e Pandey (2011). Foi feita tradução e adaptação das perguntas para o português e foi realizada a validação estatística da escala proposta.

O questionário foi construído guiado pela literatura revista no capítulo anterior. Em especial, as perguntas foram baseadas na *self-determination theory* (Ryan e Deci, 2000), *goal-setting theory* (Locke e Latham, 2002), *organizational justice theory* (Greenberg, 1987), *efficiency wage theory* (Solow, 1979), *equity theory* (Adams, 1963) e *fair wage model* (Akerlof e Yellen, 1990). O questionário foi complementado por perguntas traduzidas para o português originárias da versão britânica do *Civil Service People Survey* (UK Cabinet Office, 2017) e também do *survey* aplicado ao governo federal dos Estados Unidos, o *Federal Employee Viewpoint Survey* (US Office of Personnel Management, 2015).

Foi feito um pré-teste do questionário, onde foi avaliado o entendimento de um grupo de respondentes sobre cada pergunta. Foram feitas algumas adaptações e o questionário final está apresentado na tabela 5. A maior parte das afirmativas e construtos são avaliados por escala Lickert de 5 pontos (discordo totalmente, discordo parcialmente, não concordo, nem concordo, concordo parcialmente, concordo totalmente). Especificamente as perguntas do construto *engajamento* são avaliadas em escala de 7 pontos (nunca, quase nunca, raramente, algumas vezes, frequentemente, com muita frequência, sempre). No caso das preferências por recompensas, as opções foram: sem importância, pouca importância, alguma importância, importante e muito importante.

Agregação das perguntas	Perguntas do questionário	Fundamentação teórica
Percepção de impacto social do trabalho	1. Acredito que os objetivos e o trabalho feito pela organização em que trabalho são, de fato, importantes para o cidadão 11. Acredito que meu trabalho gera benefícios para a sociedade e impacto positivo para a vida das pessoas	Perguntas baseiam-se nos trabalhos de Wright e Pandey (2011) e Grant (2008).
Desafio e autonomia nas tarefas	4. Sou suficientemente desafiado em meu trabalho 7. Eu tenho alguma autonomia para decidir como faço meu trabalho	A pergunta 7 baseia-se na <i>self-determination theory</i> (Ryan e Deci, 2000). A pergunta 4 baseia-se na <i>goal-setting theory</i> (Locke e Latham, 2002).
Chefia imediata	16. Meu chefe imediato diz de forma clara quais são as prioridades, metas e expectativas para o meu trabalho 17. Meu chefe imediato me motiva a fazer um bom trabalho 18. Meu chefe imediato é atencioso para com minha vida fora do trabalho 19. As pessoas em meu setor são encorajadas a trazer novas ideias e propostas para o trabalho 20. Meu chefe imediato me ajuda a entender como meu trabalho contribui com os objetivos da organização 21. De forma geral eu tenho confiança nas decisões tomadas por meu chefe imediato 22. Meu chefe imediato mostra reconhecimento quando eu faço um trabalho bem-feito 23. Nos últimos 6 meses, meu chefe imediato conversou comigo sobre meu desempenho 24. O <i>feedback</i> que eu recebo do meu chefe imediato é construtivo e me ajuda a melhorar meu desempenho 25. Eu acho que meu desempenho no trabalho é avaliado de forma justa pelo meu chefe imediato 26. Meu chefe imediato atua com firmeza quando se observa um funcionário com desempenho ruim na equipe	A pergunta 16 avalia aspectos propostos pela <i>goal-setting theory</i> (Locke e Latham, 2002). A pergunta 20 avalia aspecto importante para a teoria de PSM discutido por Wright (2007). A pergunta 25 avalia aspectos propostos pela <i>organizational justice theory</i> (Greenberg, 1987). Demais perguntas baseiam-se no <i>Civil Service People Survey</i> (UK Cabinet Office, 2017)
Colegas de trabalho	35. Eu sou tratado de forma respeitosa por meus colegas de trabalho 36. De forma geral, posso contar com meus colegas de trabalho quando necessário 37. As pessoas do meu setor trabalham em equipe para encontrar formas de melhorar o trabalho	Perguntas 35 e 36 baseiam-se no <i>Civil Service People Survey</i> (UK Cabinet Office, 2017). A pergunta 37 baseia-se no trabalho de Gould-Williams e Davies (2005).

Oportunidades de crescimento meritocrático	39. Na organização em que trabalho existem oportunidades de promoção e crescimento 40. No meu trabalho, promoções, crescimento e reconhecimento dependem basicamente do esforço e mérito individual	A pergunta 39 foi baseada no <i>Civil Service People Survey</i> (UK Cabinet Office, 2017). A pergunta 40 baseou-se no <i>Federal Employee Viewpoint Survey</i> (US Office of Personnel Management, 2015).
Recursos, capacitação, carga horária	48. Eu tenho uma carga horária de trabalho aceitável 47. Eu tenho qualificação e capacitação necessários para fazer o meu trabalho 46. Eu tenho acesso às informações, recursos, materiais e equipamentos que eu preciso para fazer o meu trabalho	Estas perguntas baseiam-se no no <i>Civil Service People Survey</i> (UK Cabinet Office, 2017).
Liderança macro da organização	2. A organização em que trabalho tem prioridades e metas claramente definidas 28. Eu acredito que a atuação do dirigente máximo da organização em que trabalho prioriza o interesse público. 29. Eu acredito que o dirigente máximo tem uma visão de futuro clara para a organização em que trabalho 30. De forma geral, eu tenho confiança nas decisões tomadas pelo dirigente máximo da organização em que trabalho	A pergunta 2 e 29 baseia-se na na <i>goal-setting theory</i> (Locke e Latham, 2002). A pergunta 28 foi concebida pelo autor. A pergunta 30 foi baseada no <i>Civil Service People Survey</i> (UK Cabinet Office, 2017).
Remuneração	42. Eu sinto que minha remuneração é justa considerando o trabalho que faço 43. Estou satisfeito com minha remuneração 44. Em comparação com pessoas desempenhando atividades semelhantes em outras carreiras na administração pública em minha região, minha remuneração é razoavelmente satisfatória	A pergunta 42 baseia-se no trabalho de Wright e Pandey (2008). A pergunta 44 baseia-se na <i>equity theory</i> (Adams, 1963) e <i>fair wage model</i> (Akerlof e Yellen, 1990).
Preferências por recompensas	41. O quanto é importante para você: a) um trabalho que proporcione ajudar outras pessoas b) um trabalho que seja útil para a sociedade c) um trabalho que seja interessante d) um trabalho que tenha alto salário e) um trabalho que tenha boas oportunidades de crescimento na carreira f) um trabalho que tenha estabilidade	A pergunta 41 baseia-se no trabalho de Houston (2011).
<b>Construto</b>	<b>Perguntas no questionário</b>	
Engajamento	27. Assinale com que frequência você se sente no trabalho: a) No meu trabalho, sinto que estou cheio de energia b) Sou entusiasmado com meu trabalho c) Meu trabalho me inspira d) Eu fico absorvido com meu trabalho e) Sinto-me feliz quando estou intensamente envolvido no trabalho f) Tenho vontade de ir para o trabalho quando me levanto de manhã e) Tenho orgulho do trabalho que realizo f) Sinto-me tão empolgado que me deixo levar quando estou trabalhando g) No meu trabalho, sinto-me forte e cheio de vigor	Baseada na escala validada por Vazquez, Magnan, Pacico, Hutz e Schaufeli (2015).
<i>Public Service Motivation</i> (PSM)	34. Avalie seu grau de concordância com as frases abaixo: a) Gerar impacto para a sociedade é mais importante do que minhas conquistas individuais b) Os acontecimentos do dia a dia sempre me lembram como somos dependentes uns dos outros c) A boa prestação do serviço público é algo muito importante para mim d) Eu correria o risco de perdas ou danos pessoais para ajudar alguém e) Eu estou disposto a fazer sacrifícios pessoais em prol do bem-estar coletivo	Tradução e adaptação da escala proposta por Wright e Pandey (2011).

Questões demográficas	Perguntas no questionário
Idade	Qual sua idade aproximada? (faixas a cada 10 anos)
Gênero	Qual seu gênero? (masculino/feminino/outro)
Formação	Qual seu nível de formação? (opções por nível)
Chefia	Possui cargo de chefia? (sim, não)
Cargo em comissão /função gratificada	Possui cargo em comissão ou função gratificada? (sim, não)
Carga horária	Qual sua carga horária? (faixas a cada dez horas)
Vínculo	Qual seu vínculo com o setor público? (efetivo, somente comissão, CLT, outros)
Remuneração	Qual sua faixa de remuneração aproximada – valor bruto mensal? (faixas a cada dois mil reais)

**Tabela 5** – questionário utilizado no *survey*

Fonte: produção do autor

A primeira etapa percorrida para a aplicação do *survey* foi procurar os líderes de cada organização incluída na pesquisa de para solicitar autorização para a realização da pesquisa. A carta de autorização assinada pelos dirigentes deixava claro que a participação do servidor na pesquisa era opcional, não havendo necessidade de justificativa em caso de não-adesão. Foi então elaborada uma carta de apresentação da pesquisa e entregue no local de trabalho a todos os servidores convidados, contendo a autorização do dirigente, uma explicação mais detalhada sobre a pesquisa e os critérios de sigilo das informações. Em seguida foram realizadas visitas do pesquisador aos gestores das unidades a serem investigadas. Foram feitas apresentações breves do pesquisador sobre os objetivos da pesquisa em reuniões de trabalho, na fiscalização e na assistência social. No caso da área meio, o pesquisador visitou diretamente os servidores e apresentou em poucos minutos os objetivos da pesquisa em cada ambiente de trabalho.

Os dirigentes de cada organização franquearam ao pesquisador acesso ao banco de e-mails dos servidores. A terceira etapa, portanto, foi o envio do questionário online ao e-mail de cada servidor. Posteriormente, foram enviados três lembretes, também por e-mail. Essa estratégia gerou um bom índice de resposta aos questionários, conforme a tabela 6.

Caso	Universo dos servidores convidados	Questionários completos respondidos	Taxa de resposta
Fiscalização	337	155	46%
Assistência social	517	227	44%
Área meio	92	51	55%
<b>Total</b>	<b>946</b>	<b>433</b>	<b>46%</b>

**Tabela 6** – taxa de resposta na aplicação do *survey*

Fonte: produção do autor

No caso da fiscalização, a aplicação do *survey* foi realizada com o total de servidores da área de fiscalização da Prefeitura, inclusive aqueles que estavam alocados na unidade central de coordenação. Posteriormente, estabeleceu-se que o foco ideal de pesquisa, que oferecia condições ótimas de comparabilidade para *indivíduos* e *equipes*, eram as unidades locais de fiscalização<sup>7</sup>. Assim, os cálculos comparativos posteriores utilizam um subgrupo um pouco menor do que o acima esperado.

No caso da assistência social, o *survey* foi aplicado às diversas unidades de atendimento na ponta, no caso as Diretorias Regionais de Assistência Social, os Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) e os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS). Posteriormente, avaliou-se que os CRAS ofereciam melhores condições de comparabilidade para *indivíduos* e *equipes*<sup>8</sup>. Assim, os cálculos estatísticos comparativos das equipes também utilizaram um subgrupo dos respondentes acima indicado.

Portanto, do ponto de vista quantitativo, esta tese tem dois objetivos: 1) produzir informações comparativas entre os casos com foco em indivíduos e equipes selecionados para a investigação aprofundada – para este objetivo foi selecionado um subgrupo de 191 respondentes; e 2) produzir inferências gerais da amostra coletada para testes estatísticos mais abrangentes – para este objetivo foi selecionado um subgrupo de 373 respondentes. A tabela 7 apresenta este detalhamento.

---

<sup>7</sup> A unidade central de coordenação foi excluída da análise mais aprofundada pois ela está em outro nível hierárquico, acima das unidades locais, dificultando a comparabilidade.

<sup>8</sup> O motivo do foco em CRAS foi a existência de um maior número de unidades desse tipo de equipamento, o que permite uma comparação mais ampla.

Caso	Subgrupo para inferências gerais N=373			Subgrupo para investigação aprofundada N=191		
	Questionários disponíveis para inferências gerais	Questionários considerados para inferências gerais após exclusão dos chefes	Unidades dos respondentes para inferências gerais	Questionários disponíveis para comparação entre as equipes foco de investigação	Questionários considerados para comparação entre as equipes foco de investigação após exclusões*	Unidades dos respondentes para comparação entre as equipes foco de investigação
Fiscalização	155	130	23 Gerências locais + nível central	130	99	20 Gerências locais
Assistência	227	201	34 CRAS+ 9 DRAS+ 9 CREAS	79	51	21 CRAS
Área meio	51	42	7 gerências	51	41	7 gerências
<b>Total</b>	<b>433</b>	<b>373</b>		<b>260</b>	<b>191</b>	

**Tabela 7** – quantitativos do *survey* (\*após exclusão dos chefes e equipes com poucos respondentes)

Fonte: produção do autor

O capítulo 4, que descreve a investigação comparativa dos casos focados usa a base de dados N=191. Já capítulo 6, que descreve o resultado de testes estatísticos que objetivam produzir inferência mais abrangente, utiliza a base de dados N=373.

### 3.3. ENTREVISTAS

Uma pesquisa sobre engajamento e motivação tipicamente exige dos servidores entrevistados respostas críticas sobre suas condições de trabalho. É natural haver algum grau de desconfiança sobre o verdadeiro grau de sigilo das informações e pouca segurança se as opiniões expostas não acabariam “caindo nas mãos” das chefias. Essa desconfiança natural foi observada com alguns servidores ao longo da pesquisa e o pesquisador buscou minimizar esse sentimento explicando os critérios de sigilo das informações.

Cabe lembrar que os indivíduos foram pré-selecionados para realizar as entrevistas. Após a aplicação dos questionários, foram convidados para a entrevista: a) os indivíduos com maior nível e menor nível de engajamento<sup>9</sup> dentro de cada caso – para o nível de análise *indivíduo*; e b) os indivíduos membros de equipes com o maior e menores níveis médios de engajamento – para o nível de análise *equipe*.

<sup>9</sup> Considerou-se maior e menor nível de engajamento indivíduos dentro dos 25% maiores níveis e 25% menores níveis de engajamento, dentro de cada caso, mensurado de acordo com as respostas do *survey*.

Foi então enviado e-mail a cada servidor selecionado, pedindo anuência para marcação da entrevista. O índice de resposta foi baixo, em torno de 20%. Houve dificuldade em viabilizar a participação de alguns servidores e de membros de algumas equipes. O pesquisador, então, utilizou uma segunda estratégia: pedir apoio aos servidores que aceitaram participar da entrevista após o e-mail para fazerem contato com seus colegas estimulando a participação. Essa estratégia foi bem-sucedida, especialmente com os servidores com alto engajamento. Foi solicitado, a esses servidores, que indicassem colegas que eles entendiam ser muito engajados e pouco engajados e foi solicitado apoio para que eles estimulassem a participação. Alguns dos novos servidores indicados, porém, não haviam participado da fase quantitativa. Foi então solicitado, na entrevista, o preenchimento de uma pequena parte do questionário, basicamente métricas de engajamento e PSM, para fins de análise comparativa.

A estratégia de contar com a ajuda dos próprios entrevistados propiciou o acesso às pessoas e viabilizou a realização da pesquisa. Porém, gerou um outro problema: algumas entrevistas tiveram que ser descartadas pois, após a entrevista e o cálculo das respostas, observou-se que o servidor, na verdade, não estava no extremo do engajamento, eliminando assim o valor analítico daquela entrevista.

Eisenhardt (1989) sugere que um critério válido para determinar a quantidade de entrevistados é a saturação, ou seja, em cada objeto de investigação busca-se analisar mais unidades até que nada de novo esteja sendo aprendido a respeito daquele aspecto. O critério da saturação foi o utilizado, nesta pesquisa, para definir a quantidade de entrevistados. Como ilustração, o caso da fiscalização, que foi o primeiro investigado, utilizou esta lógica: apenas por volta da décima sexta entrevista, o pesquisador avaliou que já tinha um grau razoável de conhecimento sobre o contexto geral e sobre os elementos explicativos do engajamento, naquele caso. Foram concluídas outras entrevistas já agendadas e assim se encerrou a investigação.

Assim, não foi estabelecida previamente quantidade exata de indivíduos a serem entrevistados – apenas dois critérios foram definidos: a) cada caso deveria ter ao mínimo 4 entrevistados em cada extremo do engajamento para o nível de análise *indivíduo* e b) seriam investigadas 2 equipes, no mínimo, em cada extremo do engajamento médio, para o nível de análise *equipe*. O quadro a seguir informa a quantidade de servidores entrevistados, em cada caso.

Entrevistados <b>Caso Fiscalização</b>	Entrevistados <b>Caso Assistência</b>	Entrevistados <b>Caso Área-meio</b>	Entrevistados <b>Total</b>
23	23	13	59

É necessário esclarecer que algumas entrevistas foram úteis especificamente a um nível de análise. Por exemplo, uma entrevista com um servidor de uma equipe de baixo engajamento, é útil, a princípio, apenas para o nível de análise *equipe*. Essa entrevista só foi considerada para o nível de análise *indivíduo*, caso o servidor também estivesse no extremo do engajamento individual. Do contrário, aquela entrevista foi considerada válida apenas para o nível de análise *equipe*.

Assim, naturalmente, o número de entrevistas consideradas para o nível de análise *indivíduo* e *equipe* foram apenas um subgrupo do quantitativo total de entrevistas. O roteiro de entrevista utilizado encontra-se no anexo A.

### **Operacionalização do nível de análise *indivíduo***

O quadro abaixo apresenta o quantitativo de entrevistas utilizados para o nível de análise *indivíduo*.

	<b>Caso Fiscalização</b>	<b>Caso Assistência</b>	<b>Caso Área-meio</b>	<b>Total</b>
<b>Alto engajamento</b>	6	6	4	16
<b>Baixo engajamento</b>	7	6	4	17

Os indivíduos foram classificados em alto e baixo engajamento dentro de cada caso. Foram selecionados os 25% maiores resultados de engajamento e os 25% menores resultados de engajamento. Os servidores indicados no quadro estão dentro, portanto, desse quartil superior e inferior, dentro de cada caso. Esta estratégia de pesquisa permitiu comparar as diferenças entre narrativas e percepções dos indivíduos de alto e baixo níveis de engajamento.

### **Operacionalização do nível de análise *equipe***

O quadro a seguir apresenta o quantitativo de entrevistas utilizados para o nível de análise *equipe*. O município investigado possui um total 23 equipes locais de fiscalização. Destas, 20

tiveram três ou mais respondentes no *survey* e, assim, foram consideradas para fins de cálculo do nível médio de engajamento. Em média 5 servidores de cada equipe responderam ao *survey*.

	Caso Fiscalização			Caso Assistência			Total
	Equipes avaliadas	Equipes consideradas	Entrevistados dessas equipes	Equipes avaliadas	Equipes consideradas	Entrevistados dessas equipes	Entrev.
<b>Equipes de alto engajamento</b>	20	2	6	21	3	7	13
<b>Equipes de baixo engajamento</b>		2	4		3	6	10

No caso da assistência, o município tem um total de 34 CRAS. O número total de servidores de cada CRAS é pequeno – em média 3 ou 4 servidores efetivos, exceto a chefia – o que trouxe um problema para a pesquisa na medida em que o cálculo do nível médio de engajamento com um número baixo de servidores, é frágil. Assim, inicialmente essa pesquisa considerou, para fins de seleção das equipes de alto e baixo engajamento, apenas CRAS que tivessem dois ou mais respondentes no *survey*. Adicionalmente, optou-se por outra estratégia para dar mais robustez à análise: o pesquisador buscou, então, três servidoras experientes do nível central de coordenação que tinham, até pouco tempo, a tarefa de percorrer cotidianamente os CRAS para fazer supervisão técnica. Perguntou-se a estas servidoras quais eram os CRAS com maior e menor nível de engajamento para o trabalho, considerando toda a equipe. Para a definição final das equipes alto e baixo engajamento foi considerada a opinião destas servidoras (peso 50%) e a média do nível de engajamento obtido com dados do *survey* (peso 50%).

No caso da área meio, o pesquisador optou por excluir este caso da análise em nível *equipe*. Houve dificuldade em acessar servidores das equipes identificadas, no *survey*, como de alto e baixo engajamento. Porém, houve sucesso em entrevistar indivíduos nos extremos do engajamento. Assim, o caso da área meio foi utilizado apenas para o nível de análise *indivíduo*.

O próximo capítulo apresenta o resultado da análise.

## 4. COMPREENDENDO NÍVEIS INDIVIDUAIS DE ENGAJAMENTO

### 4.1. O ENGAJAMENTO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

#### 4.1.1. Caracterização do caso

A investigação no caso da assistência social partiu inicialmente de um grupo de 517 servidores, vinculados à carreira de analista de políticas públicas e alocados na Secretaria Municipal de Proteção Social, Segurança Alimentar e Cidadania de um município de grande porte. Deste grupo, 227 servidores responderam ao questionário, com uma taxa de retorno de 44%. São graduados em psicologia ou assistência social e realizam o trabalho diretamente com o cidadão, realizando atendimentos e executando atividades de fortalecimento de vínculos com o propósito de superar situações de vulnerabilidade. Esses servidores recebem remuneração média bruta de 5 mil reais mensais.

Este grupo presta serviço em 9 Diretorias Regionais de Assistência Social (DRAS), responsáveis pelo cadastro de benefícios, proteção social básica em áreas onde não existe CRAS e também pela coordenação dos CRAS e do CREAS no território. Outra parte deste grupo atua em 9 CREAS (Centro de Referência Especializado em Assistência Social) – centros regionalizados responsáveis pelo atendimento de casos mais graves de violação de direitos, considerados na política de assistência social como um equipamento público de média complexidade. Uma terceira parte deste grupo atua nos 34 CRAS (Centros de Referência em Assistência Social) – responsáveis pelo que se chama de proteção básica local, considerado atendimento para casos de baixa complexidade. O foco do serviço é o fortalecimento de vínculos, grupos de convivência, atividades coletivas com famílias e grupos, acesso a benefícios e outros serviços que auxiliem na superação de uma situação de vulnerabilidade.

Após a aplicação do *survey*, análise das respostas e visitas iniciais a alguns equipamentos, observou-se que DRAS, CREAS e CRAS executam a mesma natureza de atividade, mas com algumas características distintas na prestação do serviço que acabariam por dificultar uma comparação mais consistente. Para obter ótimas condições de comparabilidade, esta pesquisa concentrou sua atenção nos servidores que atuam nos 34 CRAS, um subgrupo de 140 servidores

que atuam nestes equipamentos espalhados por toda a cidade, tipicamente dentro ou próximo de regiões menos favorecidas.

Os CRAS no município investigado possuem tipicamente 1 coordenador, 3 ou 4 técnicos (psicólogos ou assistentes sociais, foco dessa pesquisa), porteiro, faxineira e recepcionista. O serviço de atividades coletivas e grupos é frequentemente executado por uma ONG parceira e funcionários vinculados a ela. Os psicólogos e assistentes sociais, técnicos do CRAS têm, no entanto, papel fundamental na organização e coordenação dessa atividade.

O carro chefe do CRAS é o PAIF (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família). A política de assistência social preconiza que o CRAS deve “referenciar” 5 mil famílias. Isso significa que o “escopo da atuação” deve-se dar cadastrando e buscando promover ações que auxiliem na superação da vulnerabilidade de 5 mil famílias em um território. A rotina de trabalho envolve atendimentos pessoais, típicos do trabalho de assistência social, a pessoas em situação vulnerável. Há também busca ativa de pessoas nessa condição no território, participação em atividades comunitárias, visitas domiciliares e criação e organização dos grupos de convivência, principalmente grupo de idosos e jovens, para o fortalecimento de vínculos e discussão de temas de interesse como, por exemplo, busca do primeiro emprego.

Há duas situações de destaque na história recente dos CRAS que merecem ser citadas. A primeira é que os CRAS no município investigado passaram em 2018 por um processo inovador de processo seletivo de coordenadores (chefes do CRAS). Houve uma espécie de edital aberto pela secretaria coordenadora, onde se candidataram os técnicos que tinham interesse em se tornar coordenadores. Um conjunto de etapas, dentre elas análise de currículo e entrevistas selecionou os 34 novos coordenadores, que tomaram posse em setembro de 2018. As entrevistas para esta pesquisa foram feitas entre março e abril de 2019.

Uma segunda situação que merece destaque é que a administração central promoveu um processo de remoção, permitindo a permuta de servidores que se candidatassem, em 2018. Assim, houve a oportunidade de troca de setor dentro da secretaria, envolvendo inclusive outros setores, como CREAS e DRAS.

O foco de investigação desta pesquisa foi a atuação dos técnicos, psicólogos e assistentes sociais, da carreira de analista de políticas públicas. Do universo de 140 servidores efetivos que

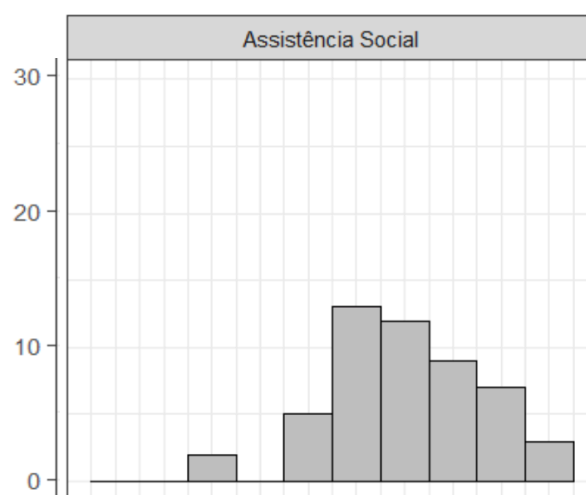
prestam serviço no CRAS, excluindo os chefes, tem-se um subgrupo de 105 servidores, distribuídos nos 34 CRAS. Destes 51 responderam ao questionário.

#### 4.1.2. Dados descritivos do *survey*

Trata-se um grupo jovem de servidores, tendo 74% de profissionais com menos de 40 anos. O tempo de trabalho na profissão atual é tipicamente baixo sendo que 55% dos servidores têm menos de 5 anos nas atuais funções – houveram concursos recentes onde boa parte dos profissionais ingressaram no serviço público.

O grupo investigado tem alta qualificação acadêmica – 77% dos servidores possuem curso de especialização, enquanto 18% tem somente graduação.

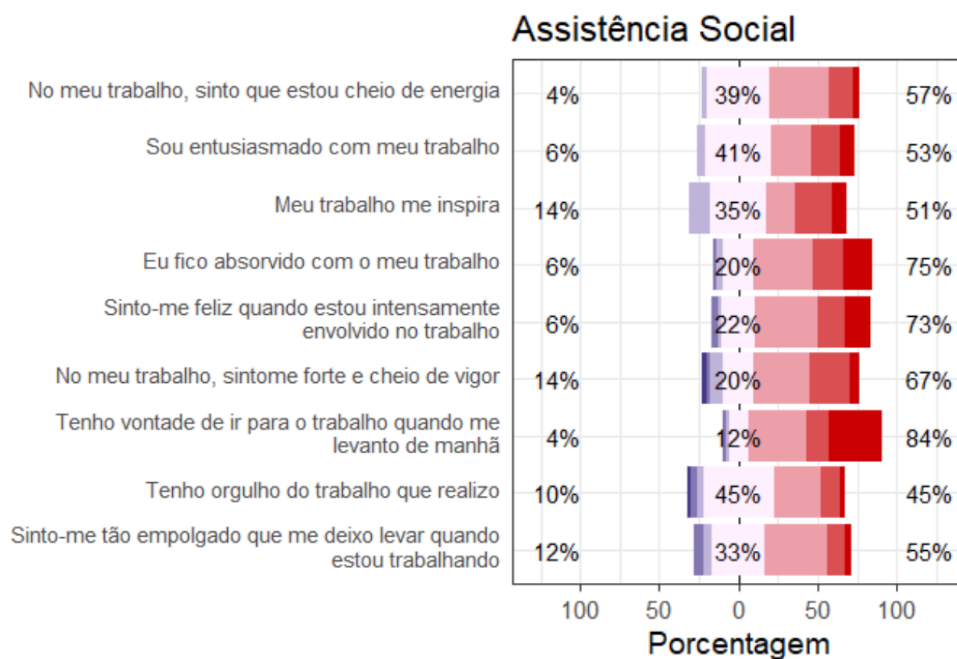
Analisando-se o subgrupo de servidores técnicos do CRAS que respondeu o questionário, observa-se um engajamento médio de 6,51 (numa escala padronizada de 0-10) e desvio padrão de 1,50 – vide figura 6. Trata-se da maior média de engajamento entre os três casos investigados. De fato, os dados qualitativos irão mostrar que existe uma importante identificação com a atividade que exercem de parcela expressiva dos profissionais. No entanto, a maior parte dos profissionais se encontra num nível médio de engajamento, e uma pequena parcela, inclusive, num nível bastante baixo.



**Figura 6** – Histograma do engajamento na assistência social

Fonte: produção do autor

Analisando a composição do engajamento na assistência social, detalhada pela figura 7, chama a atenção os 84% dos servidores dos CRAS que afirmam que pelo menos frequentemente têm vontade de ir ao trabalho quando se levantam pela manhã; e 75% dos servidores apontam que ficam frequentemente absorvidos em seu trabalho que realizam. Por outro lado, chama a atenção que 43% dos servidores afirmam que estão cheios de energia apenas “algumas vezes” ou “raramente”. 14% dos servidores afirmam que “quase nunca” são inspirados pelo trabalho. Note-se que o engajamento é classificado pelos respondentes em escala Lickert de 7 pontos: nunca, quase nunca, raramente, às vezes, frequentemente, com muita frequência e sempre.



**Figura 7** – Detalhamento das respostas da escala de engajamento UWES-9 na assistência social

Fonte: produção do autor

Os valores médios dos fatores explicativos, mostrados na tabela 8 evidenciam que, no caso a assistência social, o impacto social do trabalho tem a maior média entre os servidores, com valor de 9,31. O fator oportunidades de crescimento meritocrático tem o menor valor, de 4,66. Porém, este fator tem o maior valor entre os demais casos – na área meio esse fator pontuou 3,32 e na fiscalização 3,4; o motivo é o processo seletivo que ocorreu em 2018 para a coordenação dos CRAS. Embora os servidores ainda avaliem negativamente as possibilidades de ascensão à níveis mais altos, o processo seletivo para a coordenação dos CRAS trouxe uma sensação de meritocracia acima daquela observa nos demais casos.

DIMENSÃO	ASSISTÊNCIA		ÁREA MEIO		FISCALIZAÇÃO	
	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão
Impacto social do trabalho	9,31	1,10	9,09	1,68	8,90	1,73
Desafio e autonomia nas tarefas	7,25	1,92	5,79	2,74	6,78	2,46
Minha chefia imediata	7,01	2,22	6,29	2,46	6,28	2,60
Meus colegas de trabalho	8,48	1,32	7,42	2,44	7,89	1,94
Oportunidades de crescimento	4,66	2,88	2,56	2,74	3,40	3,01
Recursos, capacitação, carga horária	7,89	1,64	7,52	2,11	7,26	1,75
Liderança macro da organização	6,61	2,22	5,95	3,13	5,20	2,80
Remuneração	6,20	2,11	3,32	3,12	4,12	2,98
PSM	7,06	1,81	7,38	2,07	7,34	1,69
Engajamento	6,51	1,50	5,62	2,28	6,11	1,77

**Tabela 8** – comparativos dos fatores investigados entre os casos, N=191

Fonte: produção do autor

Outro fator se destaca: o valor da avaliação do fator remuneração na assistência, 6,20, é bastante superior ao da fiscalização (4,12) e da área-meio (3,32). O motivo é que os servidores da assistência enxergam, de forma geral, sua remuneração como positiva e acima dos valores que o mercado privado tem pago aos profissionais para funções semelhantes.

#### 4.1.3. Análise qualitativa do engajamento

A análise comparativa de 6 entrevistas de indivíduos com alto engajamento e 7 entrevistas com servidores com baixo engajamento evidencia alguns elementos críticos: a paixão em ajudar as pessoas e a luta contra a desigualdade, por um lado; e a descrença na política de assistência e um trabalho que assume uma rotina de tarefas mecânica, por outro. Primeiro, vamos compreender o baixo engajamento.

##### Baixo engajamento

Numa *primeira trajetória* para o baixo engajamento destacam-se servidores que não se identificam com a tarefa/função que realizam – estão “no trabalho errado” e suas energias estão depositadas em outras ações, fora do trabalho. Estes, assim que puderem, irão sair do trabalho nos CRAS e seguirão com seus projetos pessoais. Há também servidores com formação em psicologia que avaliam que o trabalho atual não permite que eles exerçam sua profissão, uma vez que, para eles, o trabalho nos CRAS é um trabalho de assistência social.

“Tem colegas que nunca gostaram do serviço. Eu até questiono porque fizeram concurso se não gostavam da área...”

Servidora A do CRAS 14

“A questão da realização enquanto profissional é difícil dentro da assistência social para o psicólogo. (...) Eu ouvi de uma gestora a seguinte coisa: ‘aqui vocês precisam esquecer que são psicólogos, aqui vocês são servidores públicos e vão fazer o que for necessário’. É uma batalha pra achar a posição do psicólogo aqui dentro. Existe sim um conflito entre realização pessoal e trabalho (...) Eu tenho outras atividades pessoais, quero investir em outra área da minha carreira que é a psicologia clínica... eu tenho outros projetos, faço outra faculdade. São coisas que me demandam muita energia”.

Servidor A do CRAS 7

“Eu fui ter uma experiência fora porque nunca estive afim de passar o dia todo na Prefeitura. Eu tinha [cita duas empresas das quais era dono em dois locais diferentes]. Mas eu fechei, quebraram, estou endividado. (...) Agora estou tentando me reerguer.”

Servidor A do CRAS 16

Esse conjunto de servidores está virtualmente “desconectado” da função finalística do trabalho e sua presença se explica por fatores de conveniência pessoal: um salário considerado bom, a carga horária reduzida, que é aplicada aos servidores que trabalham na ponta e, em alguns casos, a proximidade do local de trabalho e à residência.

Uma *segunda trajetória* para o baixo engajamento é formada por servidores que, diferentemente dos primeiros, estão bem resolvidos com sua profissão, mas não acreditam no atual desenho da política de assistência social. Alguns a enxergam como assistencialista e paternalista e acreditam que a proposta de “empoderamento do cidadão” para superar suas vulnerabilidades não é, na prática, o que se vê na política pública. Tipicamente, esses servidores explicitam que têm uma visão político-ideológica diferente – eles não se reconhecem como de esquerda, como avaliam ser a maior parte de seus colegas.

“A maioria dos servidores tem um viés mais a esquerda, mais socialista. Eu tenho muita dificuldade com os colegas pela questão ideológica, mas estamos tentando trabalhar isso com muita maturidade e evitando que isso possa prejudicar o trabalho (...)”

Eu tenho uma crítica ao modelo nacional da assistência social. É um modelo assistencialista. Eu acredito que virou um assistencialismo institucionalizado a nível nacional, inclusive com viés político-partidário”.

Servidor B do CRAS 7

“Se eu pudesse voltar no tempo eu não iria para a assistência – por causa da ideologia que o governo, os políticos e os gestores fazem. Não é para promover o usuário, a metodologia fala isso, mas o que propõem não é isso. Têm o discurso da emancipação e promoção, mas por trás do discurso é justamente o contrário: é colocar o usuário no lugar de vítima, pobre coitado, sabe?”

Servidora A do CRAS 8

Ainda dentro dessa *segunda trajetória* do baixo engajamento há um conjunto maior de servidores que veem a política de assistência social como uma ação de baixa efetividade. As tarefas atualmente desempenhadas pelos CRAS, na visão deles, têm tido baixa atratividade e baixo grau de adesão dos usuários aos instrumentos e mecanismos previstos pela política pública.

“Eu gosto do trabalho, mas às vezes sinto que a política não anda... trabalhamos como formigas. A política foi pensada na CF/88, numa época em que as condições eram outras... Temos muito trabalho e poucos recursos. Eu penso que a assistência deveria ser revista e repensada – ela foi pensada por pessoas muito engajadas, por intelectuais, mas talvez eles não tenham passado por situações de privação. Por exemplo, você veio me demandando alguma coisa e atendo, mas não pode ser frequente – o atendimento deve ser coletivo, em oficinas. Não sei quem pensou, mas pensou que as pessoas iam gostar de participar e se enganou (...). Quando concedemos cesta básica no CRAS a participação nas oficinas é maciça, porque elas saem com um produto. Quando fazemos uma oficina do Bolsa Família, as famílias aparecem com medo de perder o benefício. Quando fazemos uma oficina para falar de violência doméstica as pessoas não vêm”.

Servidora A do CRAS 28

Ainda dentro desse argumento da baixa efetividade, um ponto frequentemente citado pelos entrevistados é o baixo grau de integração da política de assistência com as políticas de saúde e educação, reduzindo, assim, a efetividade da ação governamental.

“A assistência, por si só, não dá conta de tudo. Uma família não é dissociada. Se tem um problema na saúde, isso pode gerar um agravamento de vínculo que pode chegar a uma violação de direitos. Por exemplo, uma pessoa com problemas de saúde mental e que tem dois filhos... a questão de saúde dela pode afetar os vínculos familiares. A política não consegue atuar sem a intervenção da outra [saúde e educação] mas isso é ainda muito frágil; fica-se trabalhando de forma independente. Se houver uma intersetorialidade verdadeira... poderíamos ter muito mais eficácia. (...) Se olhar a política como um todo e o que ela prevê... não está fazendo diferença hoje e não vai fazer nunca se continuar desse jeito. Acho que esse é o sentimento da maioria dos colegas que trabalham em CRAS. No papel é lindo! Tem CRAS em BH que referencia 8 mil famílias...você acha que quatro ou cinco técnicos farão alguma diferença nesse território? Tem uma colega minha que diz que ficamos enxugando gelo...”.

Servidora A do CRAS 28

“É pouco eficiente e pouco eficaz. Consome-se muito recurso e o resultado não é atingido. Nós temos no Brasil 8800 CRAS, 1200 CREAS, provavelmente são quase 100 mil servidores concursados. É uma estrutura cara e pesada.”

Servidor A do CRAS 16

“Nesse programa [Maior Cuidado] tem 6 equipes do centro de saúde e só uma pessoa participa! A gente faz um encaminhamento e depois vai pedir o retorno... a pessoa tinha até esquecido do que você pediu! É um trabalho que, às vezes, você tem que pedir pelo amor de Deus para ser feito... você tem que pedir um exame de sangue para o idoso; você pede 3 meses até que o idoso morre. De quem é a responsabilidade?”

Servidora A do CRAS 14

Uma terceira trajetória de baixo engajamento é identificada em servidores que gostam das suas atuais funções e tarefas, acreditam na política de assistência social, mas que têm vivenciado situações organizacionais negativas, suficientemente fortes para provocar na desconexão com o trabalho. Nessa terceira trajetória, os relatos são ligados tipicamente à chefia imediata.

“[Quando assumiu a nova coordenadora] eu percebi que se perdeu. A própria pessoa está desmotivada. Se está desmotivada, como vai motivar os outros? (...) A pessoa está sempre na defensiva, se você não tem respaldo, porque irá se expor?”

Servidor A do CRAS 16

“Eu tenho raiva porque quem está na gestão tem que saber que a teoria nem sempre pode ser aplicada. Nossa coordenadora foi técnica e sabe que tem coisas que não dá pra fazer. Hoje temos que fazer oficinas, cumprir metas e atingir números enquanto o qualitativo é pouco considerado. Se eu vou numa visita [domiciliar] e gasto meu tempo para fazer algo efetivo, essa visita não contabiliza! Agora, com seis horas de trabalho, temos que espremer ao máximo para dar conta. Vejo alguns colegas que estão adoecidos, com licença psiquiátrica.

(...)

Minha coordenadora, especificamente, recebe a ordem da gerente dela e repassa... é aquilo, não tem um filtro ou adequação à nossa realidade.”

Servidora A do CRAS 14

O desencanto com a chefia imediata está associado a um cotidiano onde o sentido do trabalho é perdido para atividades burocráticas. Por um lado, a pressão por produtividade originada do nível central de coordenação exige um número maior de atendimentos que, para serem numerosos, precisam ser breves e, assim, promovem pouca reflexão ao usuário. O foco dos atendimentos é voltado para procedimentos prévios à concessão de benefícios, como o BPC, a tarifa social de transporte, concessão de documento de identificação, entre outros. Esse fenômeno está associado a uma cobrança da chefia imediata por números, que muitas vezes não fazem sentido para o trabalho, na visão do servidor.

“Eu hoje acho meu trabalho muito superficial: é concessão de documentos, é um encaminhamento aqui e outro ali... Por exemplo, temos uma hora para atender uma família – eu poderia usar mais tempo e puxar muitas outras coisas, perguntar...(…), Mas aí não sobra tempo para fazer o relatório. Eu atendo a demanda e não pergunto mais nada do contexto daquela família... (...) Outro exemplo: chega uma pessoa para fazer cadastro... eu faço, trato a pessoa bem e faço todos os encaminhamentos que a pessoa quiser, mas não tenho prazer em fazer”

Servidora A do CRAS 14

Esse fenômeno de um trabalho maçante, pressionado pela demanda de produtividade, com muitos procedimentos burocráticos e sem sentido foi frequentemente relatado pelos servidores entrevistados, mesmo aqueles que não se enquadram no quartil inferior do engajamento.

“Minha questão atual é: é extremamente desgastante a quantidade de trabalho que eu tenho. Eu fico entre dar uma solução prática e que vai contar: quantos atendimentos o CRAS teve esse mês? Para esse tipo de resultado eu posso atender de forma rápida: se a pessoa quer uma identidade eu só dou a ela isso. Mas esse trabalho é muito desgastante. A demanda é muito grande e depois ainda temos que lançar no sistema... coisas muito burocráticas. Isso vai minando minha motivação... a vontade de pensar mais além e fazer um atendimento mais efetivo. São muitos atendimentos que depois vão ser lançados, devem ser cadastrados... isso é muito desgastante e vai minando muita nossa energia. No fim do dia você fez aquele tanto de coisa e está de saco cheio. É um balcão e isso é muito frustrante para mim, é muito cansativo”.

Servidora A do CRAS 30.

Um destaque neste ponto é que o trabalho repetitivo e sem sentido, que não gera prazer, está tipicamente associado a uma chefia imediata que não se propõe a rediscutir a rotina e fazer mudanças. Os servidores, ao se depararem com essa rotina e cobrança desgastantes, naturalmente reclamam. Algumas chefias imediatas atuam, buscando melhorias. Outras, parecem desconectadas do trabalho finalístico.

“Nossa coordenadora, desde que assumiu nunca mais atendeu uma pessoa... se não tem técnico aqui ela manda as pessoas embora! Eu entendo que ela não deve cumprir esse papel. Mas se chegar uma pessoa com deficiência, por exemplo, ela não vai atender porque não é o papel dela?? Tem outros coordenadores que fazem tudo dentro do CRAS!”

Servidora A do CRAS 14

A rotina repetitiva e focada em procedimentos e concessões de benefícios retira, aos poucos, uma paixão pelo trabalho que porventura tenha existido. Muitas vezes, o servidor não consegue ver alguma transformação que seu trabalho provoca na vida das pessoas. Por um lado, existe a percepção de falta de instrumentos de trabalho e encaminhamentos eficazes para a rede parceira; por outro, o resultado final é um sentimento de frustração pela incapacidade em dar resposta ao usuário.

“A assistência, sozinha, não dá conta. O que ofertamos talvez não esteja de acordo com o que as pessoas querem. Por exemplo, as pessoas querem emprego e eu não tenho capacidade de ofertar... todo ano recebemos duas vagas garantidas para encaminhar adolescentes para o mercado de trabalho. Duas vagas! Nós atendemos inúmeros adolescentes... então temos que escolher a dedo. A mesma coisa acontece com a cesta básica. É muito frustrante...”

Servidora A do CRAS 14

“A política pública pressupõe que o CRAS está em um nível de prevenção. A vulnerabilidade já está presente e nós trabalhamos para que ela não se agrave a ponto de virar um rompimento de vínculo ou violação de direitos. Porém o trabalho exigiria que eu tivesse uma retaguarda para oferecer coisas à população. Eu estou aqui para prevenir que um idoso não vire morador de rua, mas o que tenho para oferecer a ele? É muito pouco.... só um grupo de convivência. Para um jovem de 19 anos que optou pelo tráfico... não tem o que oferecer! Eu poderia oferecer um curso, um trabalho, mas essas coisas não estão disponíveis para mim. Para fazer isso eu teria que fazer

pessoalmente – ligar para todas as instituições de BH e todas as empresas que eu conheço para tentar empregar o jovem. Mas é uma energia muito grande e um custo pessoal também”.

Servidor A do CRAS 7

Parte dos servidores se ressentem com um trabalho pelo qual perderam a paixão. Atendimentos individuais mais profundos e prolongados e atividades em grupo são tipicamente vistos, pelos servidores, como tarefas de alto significado e impacto social, mas que tem tido reduzido espaço no cotidiano atual dos CRAS.

Os servidores que estão no baixo engajamento tipicamente se enxergam dessa forma e reconhecem que poderiam estar contribuindo mais.

“Eu até acho que eu recebo uma remuneração maior, acima do que eu entrego [para a sociedade]”

Servidora A do CRAS 8

Há um fenômeno de destaque entre os servidores da assistência que estão no baixo engajamento. Se, por um lado, parte desses servidores tem seu foco em conveniências pessoais, como bom salário, carga horária reduzida, boa relação entre os colegas de trabalho e proximidade casa-trabalho, outra parte desses servidores – mais numerosa – valoriza o impacto que o trabalho tem, às vezes, no usuário final. Para este grupo, embora muitas vezes o trabalho seja sem sentido e frustrante, há situações que relembram o sentido do trabalho, evidenciando que, mesmo para o grupo com baixo engajamento o impacto social do trabalho é um fator motivador muito valorizado.

“Hoje você só recebe documentos... encaminha uma pessoa para 6 locais diferentes atrás de uma vaga de aprendiz e a pessoa não consegue nenhum! É muito complicado. Não temos retorno... E quando tem retorno dessas vagas garantidas... Eu encaminhei o Adriano. Ele é gay, negro, já usou drogas, já foi abusado pelo vizinho, roubava e quase foi morto... eu encaminhei ele. Hoje está fazendo curso e amando o trabalho. Isso me motiva profundamente... quando você vê o resultado e que seu trabalho não foi em vão. Foi um menino que eu claramente tirei de uma situação de violação de direitos, risco social para colocá-lo em outra realidade...”

Servidora A do CRAS 14

“Eu fico mais animado quando eu consigo ajudar uma pessoa, pela orientação, e vejo que há uma resposta... que eu consegui mobilizar aquela pessoa e que ela, por si mesma, foi atrás e buscou. Mas é raro...”

Servidor B do CRAS 7



## O alto engajamento

Se, por um lado, o baixo engajamento na assistência está associado a uma descrença e à falta de efetividade da política para o usuário associada a uma rotina de trabalho mecânica e sem sentido; por outro, o alto engajamento está vinculado a uma paixão em cuidar e ajudar as pessoas, em combater as desigualdades. Esta paixão leva os servidores a criar maneiras alternativas para lidar com as frustrações do trabalho e lhes dá força para construir e modelar um trabalho que faça sentido.

Em primeiro lugar, a paixão em trabalhar com o social tem raízes na construção da identidade individual. Nessa construção, destaca-se o papel da família que pode estimular valores de seriedade e dedicação no trabalho, importância em tratar bem as pessoas e a necessidade de se dedicar a causas sociais.

Em segundo lugar, destaca-se, ainda com maior força, o papel do envolvimento com militância religiosa, como grupo de jovens, e especialmente, a militância comunitária, como associação de moradores, voluntariado em ações sociais e envolvimento com movimentos sociais e organizações políticas.

“Eu já dei aula voluntária como assistente social para ajudar colegas. Quando eu era mais nova, minha mãe trabalhava muito com entregas de sopa e alimentos.... então já trabalhei com isso”.

Servidora A do CRAS 24

“Na graduação eu tive contato com uma teoria mais crítica e o serviço social tem uma abordagem marxista na formação... ainda que muitas vezes equivocada. Na leitura desses textos eu me identifiquei... pensei que seria uma boa forma de ajudar e fazer um trabalho bom”.

Servidor B do CRAS 24

“Minha trajetória de vida sempre foi muito ligada com essa coisa do cuidado com as pessoas. (...) Uma das coisas que eu fiz no grupo e envolve essa questão do trabalho voluntário foi a igreja. Foi na minha juventude, onde você está mais propensa a procurar os grupos. Trabalhei mais de 10 anos com grupos na Igreja Católica”

Servidora A do CRAS 20

Finalmente, alguns indivíduos tiveram em suas raízes convivência com população vulnerável, sentindo “na pele” os efeitos da desigualdade – e esta sensibilidade continua no presente.

“Eu fui criada muito na roça, sempre gostei muito desse ambiente. De todas as pessoas lá de casa, eu fui a que mais me relacionei com a família do caseiro, com o povoado. Sempre transitei no meio de pessoas mais pobres e simples... era tranquilo e eu gostava daquilo. (...) Eu desenvolvi muito esse olhar para o outro.

(...)

Eu sempre carreguei comigo a indignação com as diferenças, com as desigualdades sociais. Quando eu vim pra cá senti isso na pele... (...) As vezes eu tenho preguiça de fazer alguma coisa aqui e penso ‘a pessoa chegou aqui por que necessita... o mínimo que eu preciso fazer é ter paciência e saber conversar. A pessoa nasce aqui no bairro e as vezes nunca teve a oportunidade ir nem no centro da cidade! Isso é muito louco! Tem pessoas que chegam aqui com 16, 20 anos e nunca saíram do bairro delas pra fazer nada! São poucas que terminaram o ensino fundamental. Eles começam cedo a ter filhos, mexer com drogas, álcool... essa é a realidade.”

Servidora B do CRAS 8

Esse conjunto de fatores e experiências atua na construção da identidade individual promovendo o incômodo e indignação com a vulnerabilidade social e a desigualdade, formatando este valor que terá consequências por toda a vida. O resultado desse processo de construção da identidade é uma paixão em trabalhar para o social, em combater as desigualdades, em cuidar das pessoas, em valorizar o outro.

“Me incomoda muito a desigualdade social, entende? (...) Eu me incomodava com isso: com o meu vizinho, na minha família, eu ficava pensando assim: porquê uns têm oportunidade e outros não? (...) Então tudo isso foi incomodando e me despertando o querer atuar de alguma forma. Eu não queria atuar com caridade... sempre me envolvia muito com a igreja, com grupos... Fiz trabalhos voluntários, tanto que comecei uma campanha contra o trabalho infantil. Fui pra rua... ficava na Praça Sete [centro de BH]. Mas eu queria algo mais qualificado. Eu queria de certa forma contribuir para o cidadão se promover... ai eu vi o serviço social como essa porta”.

Servidora B do CRAS 28

Este processo está ligado também à socialização na universidade, à graduação em assistência social e psicologia, os dois cursos de formação dos entrevistados na assistência. Outro valor associado é a crença em prestar um bom serviço público, decorrente tipicamente da socialização familiar ligada à dedicação nas tarefas. Como resultante final, essa identidade rica e complexa nos servidores em alto engajamento se assemelha a uma profissão de fé, um valor bastante consolidado e que irá orientar todos os aspectos da vida cotidiana, inclusive, sobrepondo as dificuldades, como se verá à frente.

“Há pessoas que acreditam na causa, sabe? Não só na política de assistência, mas nesses valores sociais. Elas não estão ali a toa. Quem não tem isso como causa não dura muito no trabalho ou está muito insatisfeito. Então quem está na ponta, no mesmo trabalho que eu precisa ter ao menos um pouco de engajamento social, senão a tendência é ficar doente. Não só frustrado, mas doente...”

Servidora A do CRAS 25

“Eu gosto de ter essa proximidade com o público. Gosto de conhecer a realidade deles e não só atender – gosto de estar no lugar – sentir mesmo, sentir minimamente o que eles sentem aqui, isso dá mais qualidade para a minha atuação”.

Servidora B do CRAS 28

“Mesmo na área de [cita uma outra área que já trabalhou] você tem que ter uma empatia com as pessoas, gostar de cuidar das pessoas, atender as pessoas e na assistência social preciso disso em dobro, sabe?”

Servidora A do CRAS 20

“O campo social é um campo que me interessa muito porque gosto de trabalhar com grupos, fazer trabalho comunitário.... eu vim muito com essa ideia, mas é um pouco diferente do que eu imaginava. A gente faz um trabalho que tem mais a ver com assistente social do que com psicologia. Mas, pra mim, é muito tranquilo”.

Servidora B do CRAS 8

Uma primeira consequência prática dessa identidade, na vida profissional, e que diferencia significativamente servidores de baixo e alto engajamento, é a forma de enxergar e lidar com as dificuldades e frustrações cotidianas no trabalho. Um mesmo problema ou obstáculo, diante de uma mesma tarefa, é enxergado e enfrentado de maneira diferente por um servidor com alto e com baixo engajamento. Uma primeira estratégia executada pelos servidores com alto engajamento é não ficar preso aos problemas e buscar alternativas.

“Aqui nada é perfeito e temos nossas faltas. Na questão do jovem aprendiz, temos dificuldade de encaminhamento mesmo! O usuário precisa saber que podemos não conseguir resolver tudo pra ele. Mas temos o acolhimento... às vezes tem o problema da escolaridade, que o jovem não se enquadra no perfil da instituição [que poderia contratá-lo]. Quando você dá a resposta que tentou e que existem questões que ele também precisa trabalhar é bom! Não temos cesta básica fixa, mas temos condição de encaminhar. Problemas sempre vão ter: algo que não vai conseguir, recursos que vão acabar, e impedir o atendimento ao usuário. Temos que brigar em outros espaços, criar espaços para que os direitos sejam reivindicados. Se ficar só nas lamentações você não vai fazer nem o atendimento ao usuário. Precisamos participar dos espaços de luta...”

Servidora A do CRAS 24

“O principal papel do atendimento no território é você transmitir informação ao usuário. A gente tem que lutar para que o serviço consiga oferecer programas, benefícios, inclusive que eventualmente foram reduzidos ao longo do tempo. Mas minha palavra é informação, porque percebemos que o público tem uma dificuldade muito maior de acessar informações do que benefícios”.

Servidor B do CRAS 24

Uma segunda estratégia dos servidores com alto engajamento é reconhecer pequenas evoluções entendendo cada uma delas como uma grande vitória em função da própria dificuldade natural do usuário em superar sua situação de vulnerabilidade. E entendendo ainda que o tempo dele é diferente, não é imediato.

“Vou de dar um exemplo concreto. Eu encaminho um jovem para o programa Jovem Aprendiz, só que ele não aparece na entrevista lá por vários motivos. Eu encaminho de novo e ele não aparece lá, mas continua a demanda da tarifa social para ir [transporte gratuito]. Aí passa um mês e ele vem me contar que voltou a estudar...ele estava mentindo, pra mim, ele falou que ia na entrevista apenas para conseguir tarifa social. Por diversas vezes ele faz isso. Aí na sétima vez dá certo. Eu vejo isso como

resultado, embora para alguns seja frustrante (...) Pode ser que ele volte a estudar temporariamente, depois desista de novo... vai conseguir um bico... Então não é um resultado de curto prazo, do modo ideal que a gente acredita. Isso é o mais lindo do trabalho: é a escolha que o usuário faz da limitação dele e a gente vai dando possibilidades. Não sabemos quando ele está mentindo, mas estamos ali apostando...".  
Servidora A do CRAS 25

“Olha...essa questão da frustração. Eu queria poder transformar a vida de uma pessoa também, mas quem sou eu pra fazer isso? Não transformamos a vida das pessoas, nós trabalhamos com pontos pequenos. Às vezes a família é tão vulnerável que você vai conseguir que ela ande um passo pra frente e dez pra trás. Você vai desistir dessa família?”  
Servidora A do CRAS 24

“Eu amo o meu trabalho. Amo! Lógico que tem algumas frustrações... a gente tem que aprender a trabalhar com isso. Às vezes você quer muito do usuário, você vê o potencial, mas tem o tempo dele...”.  
Servidora B do CRAS 28

Trata-se, portanto, de uma diferença marcante entre os servidores com alto e baixo engajamento. Os mais engajados criam alternativas, formas diferentes de enfrentar os problemas – não superaram a falta de recursos em si – mas abordam esse problema com o usuário de outra forma. Além disso, são muito menos angustiados em buscar resultados de curto prazo, valorizam pequenos avanços e avaliam que usuários em situação extrema precisam de um tempo muito maior para superarem a vulnerabilidade.

Os resultados que se observa na vida das pessoas alimentam fortemente os servidores com alto engajamento. Nesse ponto, não há muita diferença em relação a parte dos servidores de baixo engajamento – aqui só a intensidade. O prazer em ter um retorno positivo do usuário no atendimento é elemento capaz de supri-los de energia.

“Eu tenho essa questão da justiça social muito enraizado em mim... é muito legal saber que eu sirvo ao cidadão e que eu posso, com o meu trabalho, fazer alguma diferença. (...) É a satisfação do usuário quando a gente atende... quando ele dá esse retorno pra gente. Eu vou dar um exemplo do Bolsa Família, que é um programa claro, com várias questões e críticas... não vou desconsiderar isso, mas é um programa que concretamente transfere renda ao cidadão passando fome. Quando eu vejo que é possível, por intervenção minha, que um cidadão conheça e que nem sabia que tinha direito... ele pode ter acesso a renda, cesta básica, mesmo que mínima e temporária. Pra mim não tem um retorno maior do que esse (...) A satisfação do usuário é meu maior motivador”.  
Servidora A do CRAS 25

A compreensão do alto engajamento na assistência social é formada por um tripé: a) paixão pelo social, b) satisfação com o contato com as pessoas e os resultados desse trabalho e,

finalmente, c) um ambiente de trabalho que proporcione superar rotinas e procedimentos sem sentido – elemento que ainda será discutido.

Este “ambiente de trabalho” é fomentado por chefias imediatas focadas no serviço finalístico, que compartilham da paixão pelo social e estão dispostas a rever rotinas de trabalho para que o trabalho tenha mais significado. Isso, com o tempo, acaba atraindo para aquela equipe servidores comprometidos que, por sua vez, chamam outros e assim se forma uma equipe de alto engajamento, tema que será explorado no próximo capítulo.

Neste ponto, é necessário ressaltar uma segunda diferença significativa em relação aos servidores com baixo engajamento. Estes últimos sofrem por um cotidiano de trabalho sem sentido, marcado pelo atendimento em massa de demandas de benefícios, preocupação excessiva com detalhes burocráticos da rotina diária, pressão por produtividade e postura de passividade perante a demandas superiores. No caso dos servidores com alto engajamento, eles tipicamente questionam as ordens superiores, debatendo se a orientação recebida vai ou não ajudar a cumprir a missão que acreditam. A chefia imediata dá a eles espaço para fazerem um atendimento mais longo e profundo – ao menos em alguns dias da semana – e este atendimento lhes permite “puxar” outras demandas dos usuários, construindo assim um trabalho mais efetivo, significativo e recompensador.

“Por exemplo, uma família que vem atrás só da documentação civil... eu vejo um adolescente e começo a perguntar se quer fazer faculdade, se sabe como funciona ENEM e a política de cotas. Nesse caso era um adolescente que tinha feito o ENEM e tinha conseguido uma vaga em uma universidade de Uberlândia, mas a mãe disse que não tinha como sustentar a filha fora da cidade. A família recebia o BPC e tudo mais. Eu disse que eles tinham alternativas, que as universidades federais têm assistência estudantil... elas não sabiam disso. O fim da história é que a menina está em Uberlândia hoje. Ainda não conseguiu bolsa... está no edital e estou acompanhando daqui mandando os documentos por e-mail. Estou dando esse suporte. A família decidiu aceitar o desafio... foi um acesso a informação que fez muita diferença no acesso a uma política pública que nem é da assistência. A maioria das pessoas não tem acesso a essas informações. Para mim, isso é o principal que temos a oferecer. O benefício é importante, é necessário a cesta básica, o Bolsa Família e o vale transporte, mas você tem mais a se oferecer do que isso”.

Servidor B do CRAS 24

O exemplo acima evidencia um novo sentido construído para o trabalho: ele deixa de ser concentrado na “concessão em massa de benefícios”, criticado pelos servidores com baixo engajamento, e ganha uma outra lógica, de “disponibilizar informação para o usuário se promova”. O servidor com alto engajamento reconstrói a rotina de seu trabalho, de forma a direcioná-lo para atividades que façam sentido de acordo com a missão que acreditam. Isso,

porém, depende de sustentação da chefia. Neste ponto, a própria chefia imediata se propõe a ser parceira no questionamento às ordens superiores e quando necessita implementá-las, as adapta para a realidade local.

“(…) Chegam algumas ordens superiores com as quais a gente não concordava, a gente olhava para elas e via se precisava dar resposta. Sabíamos que simplesmente não adiantava não fazer... precisávamos entender o que era importante, limpar o que não era importante, selecionar o que não era importante mas poderia ser feito. A gente fazia isso (…)”

Servidor B do CRAS 24

A busca pela construção de um trabalho que faça sentido é um desafio perseguido cotidianamente pelos servidores com alto engajamento. O relato abaixo evidencia uma mudança nos procedimentos que mantém o trabalho em massa em alguns dias, necessário para atender a demanda – mas reserva outros para um trabalho que tenha sentido.

“A possibilidade de um trabalho mais próximo da comunidade, que é o que estamos fazendo. (...) Estamos pensando qualitativamente os casos. Acho que essa possibilidade de fazer um trabalho mais social com as famílias é um dos principais fatores de motivação. Nós estamos vendo famílias comparecendo... estamos separando o balcão; temos o dia do balcão e o dia do acompanhamento”.

Servidora B do CRAS 30

Os servidores com alto engajamento valorizam fortemente a autonomia dada pela chefia imediata e o ambiente de trabalho proporcionado por uma equipe coesa, comprometida com o trabalho.

“Nossa coordenadora é uma pessoa muito técnica (...) muito engajada também. Ela estimula muito a gente, ela incentiva muito a equipe e, apesar de ter um lado de controle, de querer estar em tudo, ela dá muita autonomia para o trabalho, ela incentiva essa autonomia. Ela está ali com a função de coordenadora da qual ela não pode se ausentar, mas nos deixa muito responsáveis por aquilo que é nosso”.

Servidora A do CRAS 25

Outra característica dos servidores com alto engajamento é valorizar muito o diálogo aberto e franco com a chefia. Esse diálogo é avaliado como importante para discutir detalhes do trabalho, adaptando as rotinas para que os resultados sejam melhores e abrindo a palavra para questionamentos e contribuições.

“A coordenação pontua claramente o que precisa ser feito e reconhece o que a gente faz. Nas nossas reuniões eu posso reclamar e discutimos... existe uma abertura na comunicação interna”.

Servidora B do CRAS 8

“Eu gosto demais de trabalhar aqui. Temos uma equipe muito comprometida e acho que isso é o principal. Você tem uma equipe muito coesa, falando a mesma língua e com ações totalmente planejadas. Tem momentos em que não vamos concordar, mas é um não concordar com respeito, com argumentos. São críticas construtivas. Por exemplo, nossas reuniões de equipe são feitas com toda a equipe do CRAS [incluindo portaria, cadastro único, equipe terceirizada]. A coordenação também dá espaço para que isso seja feito... acho que temos que ter essa abertura porque com as coisas muito impositivas você não consegue fazer ecoar.”

Servidora A do CRAS 24

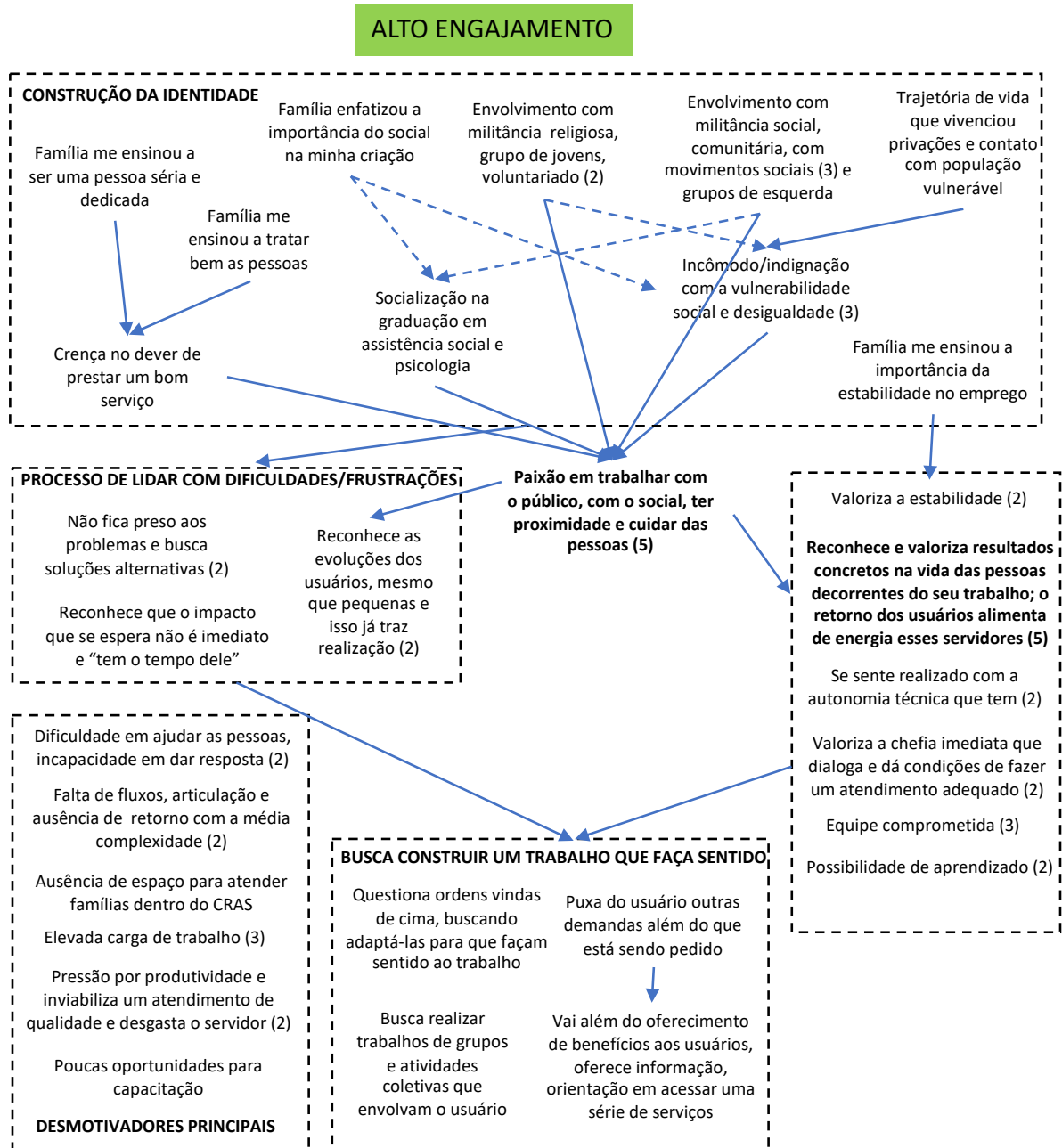
Outros motivadores dos servidores com alto engajamento: valorizam muito as possibilidades de aprendizado e capacitação e valorizam também a estabilidade, esta última originada de valores familiares.

Os problemas do trabalho também os afetam, especialmente quando dificultam a missão de ajudar as pessoas. Neste ponto, destacam-se como desmotivadores, para este grupo: a pressão por produtividade que dificulta um atendimento mais profundo, a ausência de retorno da média complexidade – vista tipicamente como desorganizada, e a ausência de espaço melhores, como salas adequadas a um atendimento sigiloso.

“Nós temos salas, mas que não garantem sigilo. Elas são minúsculas e não permitem fazer um atendimento em família. Essa coisa de não conseguir conversar com meu usuário de maneira tranquila é muito desestimulante... já foi inclusive objetivo de denúncia no Conselho”.

Servidora A do CRAS 25

A figura 9 sintetiza como os servidores que estão no alto engajamento articulam os elementos pessoais e organizacionais para explicar sua atual motivação.



**Figura 9** – Síntese dos fatores que explicam o alto engajamento na assistência

Fonte: produção do autor

A figura 10 sintetiza as duas visões, onde se observa melhor as diferenças.

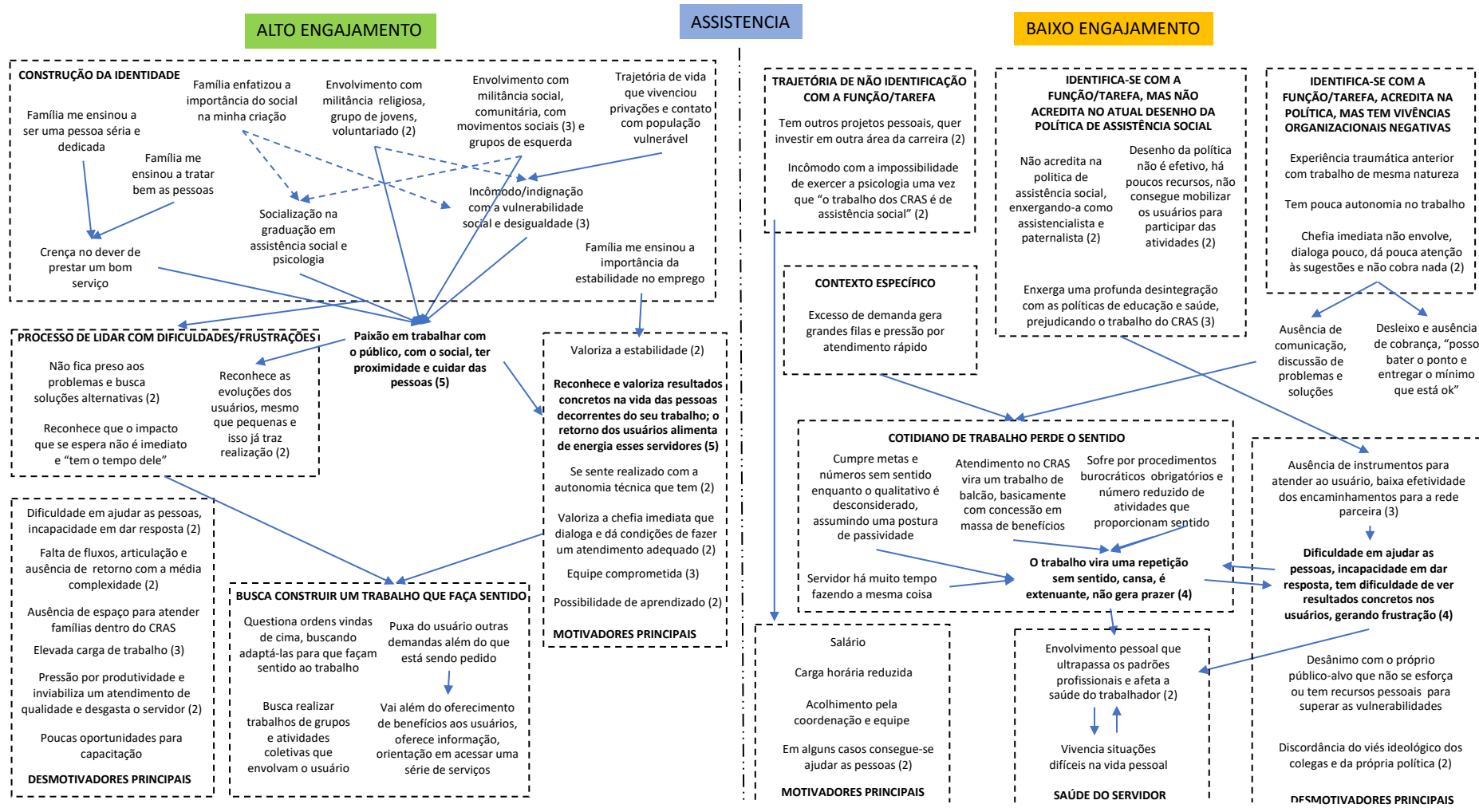


Figura 10 – Síntese dos fatores que explicam o alto e baixo engajamento na assistência

Fonte: produção do autor

## 4.2.O ENGAJAMENTO NA ÁREA MEIO

### 4.2.1. Caracterização do caso

O caso da área meio foi motivado pela necessidade de compreender o engajamento em uma natureza de atividade que não fosse *street level bureaucrat (SLB)*. Os outros dois casos, fiscalização e assistência, têm por natureza o contato direto com o público. Os servidores da área administrativa têm um outro perfil de atuação, lidando basicamente com processos e tendo contato apenas com outros servidores. Escolheu-se para esta investigação os servidores da área administrativa da Secretaria Municipal de Proteção Social, Segurança Alimentar e Cidadania do município, secretaria que coordena os CRAS.

Este caso investiga o universo de 92 servidores, sendo a grande maioria da carreira de assistente administrativo, que estão subordinados a duas diretorias ligadas ao gabinete da Secretaria. Alguns poucos servidores pertencem a outras carreiras, em especial à de analista de políticas públicas, já investigada no caso anterior. Os servidores administrativos estão vinculados a sete gerências (Prestação de Contas, Recursos Humanos, Licitação e Contratos, Logística, Planejamento e Orçamento e Gestão de Parcerias). A remuneração média mensal bruta do grupo está em torno de R\$3.300,00. A carreira mais numerosa neste grupo, a de assistente administrativo, tem remuneração média de R\$2.600,00.

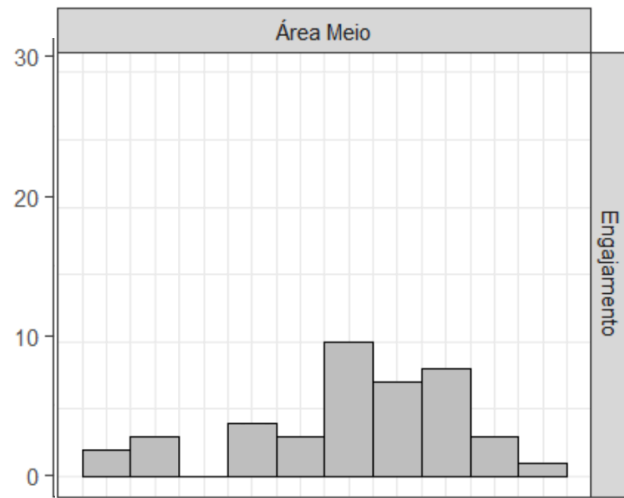
### 4.2.2. Dados descritivos do *survey*

Do universo de 92 pessoas, 51 servidores responderam ao *survey*. Excluídas as chefias, o foco desta pesquisa foram os 41 servidores em nível técnico ou operacional. Quanto à escolaridade, o grupo chama a atenção pelo alto nível: apenas 4 servidores não têm curso superior completo. 17 (41%) tem nível superior, 18 (44%) tem nível de especialização, 1 tem mestrado e 1 tem doutorado.

É um grupo de meia idade, mas com número considerável de servidores mais velhos; 15% tem menos de 30 anos, 34% tem entre 31 e 40 anos enquanto 30% tem mais de 51 anos. Quanto ao tempo de serviço público, quase 55% tem mais de 10 anos de casa e 46% estão há mais de 5 anos nas atuais funções/tarefas.

O grupo apresenta uma média de engajamento de 5,62, com desvio padrão de 2,28, evidenciando uma alta dispersão – vide histograma (figura 11). Trata-se do nível mais baixo dentre os três casos avaliados. A maior parte se encontra em um nível médio. As entrevistas

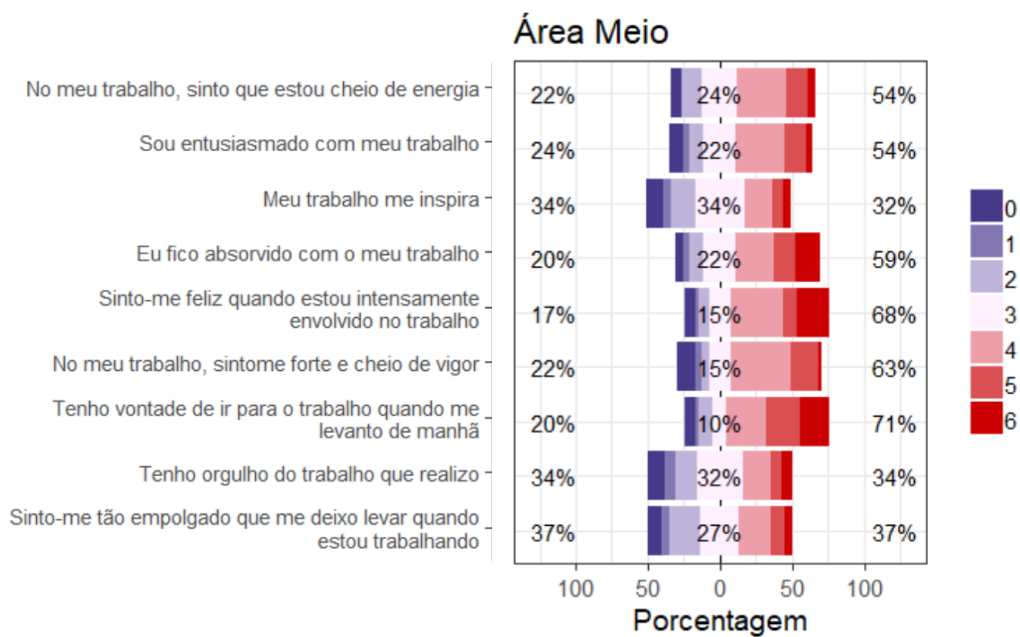
revelaram alguns servidores bastante engajados e orgulhosos e outros profundamente desmotivados.



**Figura 11** – Histograma do engajamento na área-meio

Fonte: produção do autor

Analisando-se a composição do engajamento, detalhada pela figura 12, observa-se que para 68% dos servidores o trabalho inspira apenas “algumas vezes” ou “raramente”; apenas 32% se sentem inspirados com frequência. Apenas 34% sentem orgulho do seu trabalho com frequência.



**Figura 12** – Detalhamento do engajamento na área-meio

Fonte: produção do autor

DIMENSÃO	ASSISTÊNCIA		ÁREA MEIO		FISCALIZAÇÃO	
	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão
Impacto social do trabalho	9,31	1,10	9,09	1,68	8,90	1,73
Desafio e autonomia nas tarefas	7,25	1,92	5,79	2,74	6,78	2,46
Minha chefia imediata	7,01	2,22	6,29	2,46	6,28	2,60
Meus colegas de trabalho	8,48	1,32	7,42	2,44	7,89	1,94
Oportunidades de crescimento	4,66	2,88	2,56	2,74	3,40	3,01
Recursos, capacitação, carga horária	7,89	1,64	7,52	2,11	7,26	1,75
Liderança macro da organização	6,61	2,22	5,95	3,13	5,20	2,80
Remuneração	6,20	2,11	3,32	3,12	4,12	2,98
PSM	7,06	1,81	7,38	2,07	7,34	1,69
Engajamento	6,51	1,50	5,62	2,28	6,11	1,77

**Tabela 8** – comparativos dos fatores investigados entre os casos, N=191

Fonte: produção do autor

Quando se compara os valores médios de cada fator atribuído pelos servidores da área-meio, detalhados pela tabela 7, observa-se que o impacto social do trabalho é o fator com maior valor (9,09), situação que se repete nos demais casos. Mesmo diante de todos os questionamentos a esse respeito, os servidores da área-meio tipicamente citam algum programa finalístico da Secretaria como exemplo de impacto social. O fator com menor valor é oportunidades de crescimento, com valor de 2,56 – fator que foi mal avaliado em todos os casos – teve valores ainda menores na área-meio. A sensação típica dos servidores é que não há possibilidade de crescimento profissional e, quando uma vaga surge, ela é ocupada a partir de critérios políticos.

Outro ponto de destaque é que o valor do fator desafio e autonomia nas tarefas é menor na área-meio (5,79) do que na assistência (7,25) e na fiscalização (6,78), evidenciando que na realidade investigada o grau de desafio nas tarefas e de autonomia concedido pelo supervisor imediato é baixo. Outro ponto de destaque é que a satisfação com a remuneração é menor na área-meio (3,32), comparado com a fiscalização (4,12) e assistência (6,20). Apesar disso, como se verá na análise qualitativa a seguir, muitos servidores permanecem no trabalho apenas em função do salário.

#### 4.2.3. Análise qualitativa do engajamento

Esta análise foi realizada a partir de entrevistas com 3 servidores com alto engajamento e 4 servidores com baixo engajamento.

## Baixo engajamento

Há elementos pessoais e organizacionais que explicam o baixo engajamento do servidor que atua na área meio. Por um lado, uma frustração pessoal com uma trajetória profissional que seria temporária e provisória e se mostra distante do sonho e da expectativa daquele servidor. Por outro, uma vivência organizacional fixada em tarefas repetitivas e mecânicas, nas quais o servidor entende que suas atividades no trabalho “não fazem diferença na vida de ninguém”.

Primeiramente é necessário analisar o motivo de entrada para a área administrativa. Um padrão que se observa é que servidores que tiveram experiências negativas em outros setores, por desempenho ruim ou por problemas de saúde, são “jogados” na área meio e seguem com baixíssima produtividade.

“Aquilo foi me “enchendo o saco” e comecei a ficar crítico em relação às posturas. Eu nunca fui negligente em relação ao meu trabalho, mas eu ficava negligente com horário... usava meu mestrado como desculpa e tudo mais. A [chefe] ficou muito brava comigo e a gota d’água foi quando eu errei em um [cita o procedimento no qual errou]; não foi de propósito, sabe? Eu fiz a solicitação errada e atrapalhei o andamento do processo. A [chefe] já estava possessa comigo e me colocou para fora... ela fez um ofício e tudo mais.

(...)

Me jogaram na seção administrativa... mudou de novo e até hoje eu não sei direito onde estou.

(...)

Eles não sabiam o que fazer comigo.... Primeiro, ela me colocou para fazer processo. Como o treinamento da Prefeitura é zero, quando eu comecei a errar ela ficou muito brava comigo e me colocou xerox com o [cita o nome do chefe do xerox]... ele já estava encostado para aposentar e ela me encostou junto com ele. Ela me colocou para fazer serviço de office boy”.

Servidor A da Gerência 1

Outra dinâmica típica são os servidores em “acompanhamento sócio-funcional”. Trata-se de um mecanismo de recursos humanos que “acolhe” servidores com problemas de saúde, tipicamente depressão ou outros associados, ou ainda dificuldades de inserção no trabalho, atribuindo a eles redução da carga horária e realocando-os para outras atividades. Os servidores incluídos no acompanhamento sócio-funcional são muito malvistas pelos colegas, não são aceitos por quase nenhum gerente e ficam, na prática, ociosos – com grande impacto emocional negativo para eles.

“Depois de 14 anos na Prefeitura eu entrei em adaptação funcional, adoeci no trabalho. [Cita o problema de saúde específico, que lhe impedia de exercer as atividades específicas do seu cargo]. Fiz o tratamento e tentei me manter de todo jeito na atividade. Foi um processo muito difícil porque eu estava deixando de fazer... eu me senti impedida de fazer as minhas atividades, mas era um impedimento orgânico. Eu tive que lidar com isso e foi muito difícil. Nessa época eu comecei a ir... naquela época

a administração não tinha um trabalho eficiente para esse tipo de patologia. O adoecimento no trabalho era mal visto. Passei pela fase de que: você adoeceu e a culpa é sua.

(...)

Eu pensei: “Vou fazer o que me pedirem e ficar na minha”. Porém, eu comecei a ficar muito angustiada. Eu comecei a ficar muito reclusa no computador, vinha trabalhar e não tinha muita atividade. Eu não podia ficar 04h30min batendo papo e sem atividade. Eu pedia para fazer as coisas e as pessoas me negavam. [Neste ponto a servidora cita uma atividade exclusivamente de cunho pessoal que decidiu fazer durante o horário de trabalho]

Servidora A da Gerência 3

Estes dois exemplos acima são recorrentes, mas não representam a maior parte dos servidores em baixo engajamento na área meio. O baixo engajamento é, via de regra, produto simultâneo de uma escolha profissional inadequada e de uma experiência de trabalho mecânica e sem sentido, abaixo descritos. Os relatos abaixo ilustram essa dinâmica, frequentemente presente nas entrevistas de servidores com baixo engajamento.

“É muito frustrante. Meu sonho sempre foi trabalhar com cinema. (...) Eu fiz mestrado em cinema, fiz alguns cursos na área. (...) Minha realização pessoal, hoje, se pudesse dar uma nota negativa, seria ela.”

Servidor A da Gerência 1

“Quatro anos depois que fiz o concurso chegou um telegrama me chamando para assumir... eu nem lembrava mais que tinha feito o concurso. Eu estava em uma situação em que estava em um estágio na faculdade onde não tinha muita perspectiva de ser contratada. Eu pensei muito se eu aceitava ou não o emprego porque não era minha área – design gráfico – e eu gostava muito do que fazia antes. Na época eu estava com algumas dívidas e esse foi um caminho interessante para seguir. Eu assumi, mas um pouco insatisfeita... também assumi por pressão familiar porque minha família sempre achou que isso seria o ideal...”

Servidora A da Gerência 2

“Em um momento que eu que estava meio perdida, acabei fazendo concurso aqui na Prefeitura. Eu falei assim: “Eu vou tomar posse e vou ver como é”. (...) Eu queria engravidar nessa época... eu pensei assim: “Eu vou para a Prefeitura, fico lá um tempo, vou tentando outros com concursos melhores”. Foram acontecendo várias coisas: engravidei, tive filho, fiz financiamento... acabou que eu tive que ficar. Não é uma coisa que eu posso simplesmente sair, voltar para o privado correndo certo risco. Acabei ficando em uma coisa totalmente diferente que eu formei. Eu tinha até pós-graduação em fonoaudiologia e estou fazendo outra coisa totalmente diferente. (...) Eu assustei, eu estranhei, bateu um arrependimento. Eu falei: “Nossa, o que eu estou fazendo aqui? Esse trabalho não tem nada a ver comigo”. Aconteceu que eu comecei a me acostumar com o trabalho. Aquela coisa: eu não amo o que faço, nem odeio.

Servidora A da Gerência 4

Estes servidores acabam se envolvendo em atividades paralelas, fora ou mesmo durante o horário de trabalho, mais direcionadas para a sua formação e sua área de interesse. Quanto mais tempo passam no serviço público, mas difícil é, na visão deles, voltar ao setor privado.

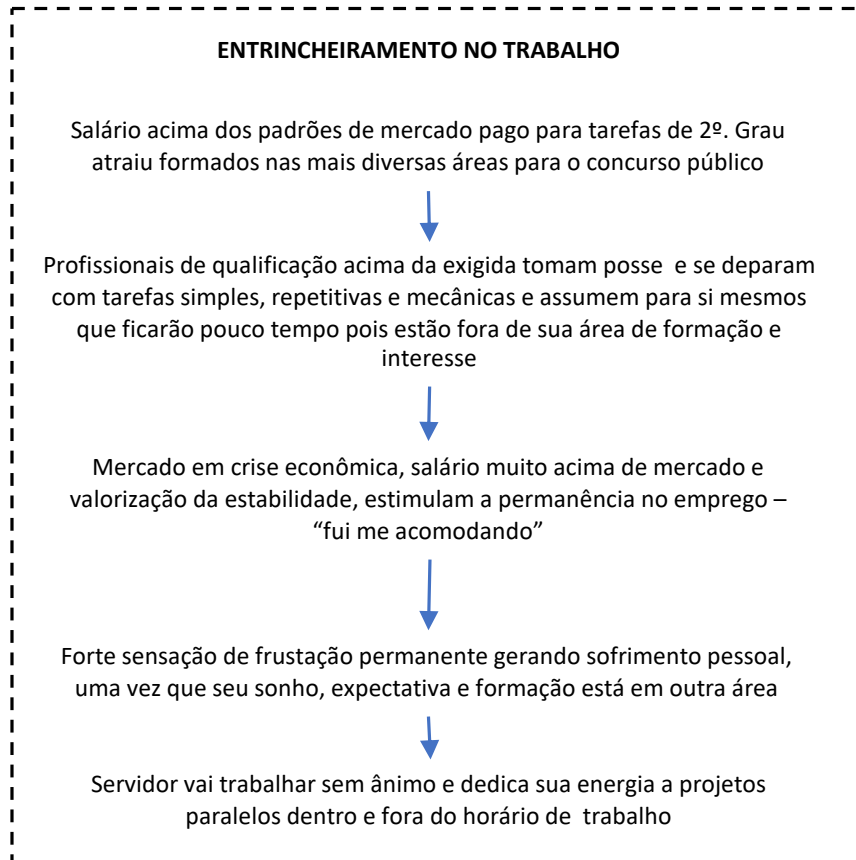
Assim, uma dinâmica bastante frequente e que traz resultados extremamente negativos para o

servidor e para a administração pública. Esta dinâmica começa com um concurso público que, na visão dos servidores entrevistados, oferece salários significativamente mais altos que o setor privado para aquela função<sup>10</sup>. Embora seja um concurso de nível médio, para a função de assistente administrativo, o valor do salário e a estabilidade atraem para este concurso servidores com nível superior das mais diversas áreas. Assim, servidores com qualificação muito mais alta do que o concurso exige passam na prova e entram no serviço público, para lidar com atividades simples, operacionais, repetitivas e mecânicas – atividades razoavelmente comuns para o cargo de assistente administrativo. Estes servidores que ingressam assumem para si mesmos a ideia de que ficarão “apenas um breve período”, já que sua área de formação e interesse é outra. No entanto, se acomodam com o tempo, estimulados pela estabilidade e por um salário acima dos padrões de mercado. Esta condição, com o tempo, gera frustração pessoal em cada servidor, por um lado; e baixa produtividade para a administração, por outro. Assim, servidores “caros”, são frustrados e improdutivos – esta dinâmica se mostrou fortemente presente nos servidores de baixo engajamento entrevistados. A figura 13 sintetiza esta lógica, chamada aqui de dinâmica do entrincheiramento no trabalho<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Além do valor do salário em si, os servidores apontam que precisa ser levado em consideração a estabilidade, condição esta altamente valorizada – na opinião de alguns, a estabilidade em tese dobraria o valor real do salário se comparado com o mercado.

<sup>11</sup> O entrincheiramento no trabalho é objeto de estudo no campo da Psicologia e há trabalhos consistentes sobre este tema no Brasil, como o de Rodrigues (2011) e Rodrigues e Bastos, (2013).



**Figura 13** – Síntese do fenômeno de entrincheiramento no trabalho

Fonte: produção do autor

A incompatibilidade entre a expectativa pessoal de profissão e a realidade do trabalho é o primeiro componente estrutural típico explicativo do baixo engajamento, na área meio. Há um segundo componente, tão forte quanto esse primeiro: experiências organizacionais negativas associadas a um trabalho simples, repetitivo, mecânico e sem sentido.

Essa segunda lógica se inicia com uma entrada negativa no setor – às vezes são mal recebidos e ficam semanas, ou meses, ociosos, tentando entender o que precisa ser feito e como fazê-lo. Muitas vezes estes servidores iniciam o trabalho com pouca orientação ou capacitação.

No primeiro dia em que eu fui trabalhar a gerente alertou sobre o clima pesado na sala porque o pessoal ia sair... eles estavam um pouco arredios com quem estava entrando. Não havia nada para fazer... fiquei uns 2 meses sem fazer nada. Ela me passava alguns manuais para ler e eu ficava meio perdida.  
Servidora A da Gerência 2

Outro fator que explica o baixo engajamento são experiências negativas com a chefia imediata, quando se mostram centralizadoras e pouco abertas à inovação. Também chama a atenção a

indignação com outros servidores, fazendo o mesmo tipo de serviço e com alta discrepância de salário.

“Tivemos uma situação aqui em que foram fundidos dois setores... durante um tempo ficamos trabalhando junto com dois analistas e ganhavam o dobro e com uma outra pessoa que ganhava R\$ 14.000,00; todos fazendo o mesmo que a gente ou até menos. Assistir a isso foi um terror.

(...)

Outra coisa que me incomodava muito era que eu sempre queria dar ideias porque vim com a cabeça de empresa privada, mas eu era tolhida. Diziam que não ia mudar nada. Apesar disso, nas reuniões reclamavam que não éramos proativos, que não dávamos opiniões. Aos poucos isso foi me fechando em uma caixinha de não querer propor nada porque não adiantava mesmo... eu queria evitar esse desgaste. Acho que minha motivação foi morrendo aos poucos por causa disso.

(...)

Eu não gosto nem um pouco do meu trabalho. Particularmente eu gosto mais da área estratégica do que da operacional. Eu sinto que não dou tudo o que poderia dar. Talvez por um erro meu de ter cedido a desmotivação ao longo do tempo e me acomodei. Isso foi um grande problema para mim: não aprender mais nada, não ter o que absorver e não poder dar sugestões”

Servidora A da Gerência 2

O eixo central dessa segunda lógica que explica o baixo engajamento é um trabalho sem sentido. Em áreas-meio, naturalmente o resultado final do trabalho está mais distante do servidor. Tipicamente não há o contato do servidor com o usuário final. Os procedimentos burocráticos são simples, e repetitivos. Somado a uma sensação negativa quanto ao impacto do trabalho para as pessoas, forma o segundo componente central explicativo do baixo engajamento.

“O meu tipo de trabalho... é um trabalho que eu fico conferindo o dia inteiro. Eu fico olhando o processo o dia inteiro e isso dá muito sono, acaba sendo entediante. É muito repetitivo. Dependendo do tipo de processo eu nem preciso pensar muito. Já vai no automático... é só conferir, conferir, conferir. (...) Acaba indo no automático e dá muito sono; o dia custa a passar. (...) Eu penso assim: meu trabalho não acrescenta em nada na vida de ninguém; essa é a sensação que eu tenho todo dia quando eu saio do trabalho. Mais um dia que eu não fiz nenhuma diferença na vida de ninguém. E isso, para mim, é bem frustrante.

Servidora A da Gerência 4

“Eu acho que o setor administrativo está muito distante da ponta. Nós não vemos muito o resultado final e não conseguimos enxergar a verdadeira relevância para a sociedade. “

Servidora A da Gerência 2

“Quanto à importância do trabalho para a sociedade, acho que desmotiva, porque eu não vejo importância nenhuma...”

Servidor A da Gerência 1

Os servidores mencionam alternativas que, mesmo na área meio, são capazes de evidenciar um sentido para o trabalho: a) ter contato com o usuário final da política e b) conhecer o processo de trabalho como um todo, e não apenas o seu “pedacinho”.

“Mas acho que me motiva pelo fato de estar dentro da Secretaria de Assistência Social; isso é um valor importante para mim: ajudar, visitar algumas entidades... eu gosto da

área social. (...) Eu já visitei algumas vezes. Aí eu consegui retirar esse abismo entre nosso trabalho e o resultado final. Eu consegui ver ativamente como conseguimos contribuir. Eu gostei de ter feito essas visitas (...) Hoje nós ficamos presos e se me perguntar como funciona todo o processo eu não sei. Eu sei que depois da gente tem uma engrenagem para rodar a máquina, mas eu não sei como funciona. Não sei de onde vem o dinheiro, como ele chega, onde chegar e por que. Acho que se eu conhecesse todo o processo seria interessante e ajudaria nisso.

Servidora A da Gerência 2

Os servidores buscam estratégias para sobreviver no trabalho, uma vez que decidiram permanecer no setor público. Uma estratégia relatada por dois servidores é a tentativa de se transferirem, dentro da Prefeitura, para áreas mais próximas à sua formação. Ambas as tentativas foram frustradas.

Uma segunda estratégia, utilizada pelos servidores de baixo engajamento é deslocar o sentido do trabalho para outro foco, como um bom ambiente de trabalho, citando a amizade com colegas e um clima positivo na equipe.

“Do trabalho em si, nada me motiva. O que mais me motiva é a relação com colegas de trabalho, com gerente... é muito boa”.

Servidora A da Gerência 4

Assim, o baixo engajamento na área meio é explicado principalmente por dois elementos: a incompatibilidade entre a área de atuação e a expectativa do servidor e experiências organizacionais negativas, tipicamente um trabalho repetitivo e sem sentido.

### **Alto engajamento**

O alto engajamento na área meio é explicado, principalmente, pela trajetória de formação e de interesse específico na área administrativa – servidores que gostam dessa atividade se dedicam, tornam-se referência em determinadas tarefas e têm orgulho delas. Adicionalmente, estes servidores, por uma série de motivos analisados a seguir, conseguem enxergar impacto social em seu trabalho.

Em primeiro lugar, os relatos apresentam dois elementos ligados à socialização individual que, posteriormente, tem consequências no trabalho: a) o relato de que, na juventude, “aprenderam a gostar do social”, numa dinâmica próxima aquela já detalhadamente relatada na assistência social e b) atribuem à socialização familiar valores de dedicação e seriedade no trabalho. Dito

de outra forma, os relatos apontam que que o espírito de dedicação, envolvimento e esforço foi aprendido em casa com a família e é apenas replicado no ambiente de trabalho.

“Essa coisa do alto engajamento, acho que é pessoal. Não é do serviço não. A pessoa traz com ela essa maneira de encarar as coisas”.

Servidora B da Gerência 1

Um ponto fundamental para explicar o alto engajamento é que estes servidores, tipicamente, já tinham um interesse natural pela área administrativa. Os servidores que demonstram alto engajamento na área-meio, já ingressaram no serviço público com uma formação e com um interesse na área administrativa – três relataram graduação no campo da administração – seu *ethos* e sua expectativa profissional se localizam nesta área.

“Nós que somos administradores, principalmente trabalhando com psicólogo, assistente social, que têm visões completamente diferentes, temos uma visão mais lógica, mais sistêmica. Então acaba que ficamos analisando, mesmo que não tenhamos voz.... Eu sempre fui de ficar analisando sistematicamente. (...) Então essa motivação partiu muito dessa lógica, dessa visão mais ampliada, de ver o todo.”

Servidora C da Gerência 2

Os servidores com mais alto engajamento na área meio tipicamente enxergam um sentido maior no seu trabalho e não estão focados apenas nos procedimentos-meio que executam. Esta vinculação se estabelece a partir do conhecimento e do contato eventual com o usuário final da política pública. O relato abaixo é de uma servidora de alto engajamento, que trabalha na área financeira e que justifica sua empolgação pelo impacto do seu trabalho no cidadão. É interessante, observar, inclusive, que ela aponta a origem deste valor – seu processo de socialização familiar.

“Minha experiência mais motivante foi meu trabalho na regional. No financeiro, porque lá comprávamos medicamento.... Eu lembro que estavam internadas na UPA duas adolescentes de 15 e 16 anos e elas estavam no caos porque elas tinham pressão alta e precisavam de um medicamento. Então, acionaram o financeiro para comprarmos esse medicamento, só que já não tínhamos mais saldo para fazer aquele processo. Tivemos que usar inteligência, expertise mesmo, para usar algum buraco na lei, ir até o procurador, explicar, justificar. Nós tivemos várias experiências nesse sentido e foi por eu entender que aquilo era importante, entender o lado humano do usuário. Para falar a verdade, eu tinha orgulho daquilo porque quando eu vi que o medicamento estava dentro da UPA para salvar a vida daquela adolescente. Valeu a pena estar trabalhando, vale a pena estarmos aqui dentro. (...) Aconteceu também na assistência social: correremos, depois do expediente, para conseguir passagem para tirar o menino de dentro da favela. Tiramos o menino de dentro da favela para mandar para alguma cidade do interior. É um envolvimento pessoal... enquanto aquilo não se resolver.... Eu tenho orgulho disso, é um valor (...) Eu acho que isso é uma questão de valor, vem de família, não é? É uma carga que você traz, de valores”

Servidora B da Gerência 1

“Minha realização é positiva porque eu gosto de ser Prefeitura, eu gosto de estar aqui. Falo da Prefeitura como um todo. Eu estive na SUDECAP, na Procuradoria, no Gabinete do Prefeito, gestão de áreas verdes, recursos humanos, Guarda Municipal... eu não digo de um local, digo do conjunto da Prefeitura. É disso que eu gosto, é esse trabalho que eu gosto de fazer; gosto de trabalhar com o serviço público. Hoje estou na Prefeitura recebendo muito menos, com todo esse ambiente que já expus para você, mas eu gosto de estar aqui e voltei porque era o que eu queria. Minha realização não foi financeira, a Prefeitura não me deixou rica. Mas eu tenho uma realização profissional porque faço o que eu gosto. Eu gosto de processos, gosto de sair e conversar sobre o social, gosto de olhar para a comunidade... eu não teria realização em outro local.”

Servidora B da Gerência 2

Um elemento chave para compreender o alto engajamento na área meio é o orgulho de um trabalho que acaba se tornando referência na organização.

“A Lei 3019 trouxe um novo viés para nós... temos que fazer o monitoramento das nossas parceiras: indicador, meta, qualidade. Isso são coisas que não existe na secretaria. A Secretaria de Assistência Social é, majoritariamente, de assistente social e psicólogo... essa área mais refinada dos indicadores e das metas não existe. Estamos elaborando um relatório de acompanhamento, avaliação e monitoramento das parceiras. Gosto porque é um desafio novo. É muito bom. (...) Isso é algo muito novo na assistência: as coisas aqui são feitas de forma muito amadora. Nós, porém, estamos fazendo as coisas com muita técnica, muito embasamento, com muita pesquisa... hoje a gente cria nossas metodologias e isso é uma sensação muito boa. Eu estou tratando de um público que eu gosto, estou mexendo com o social e estou com um desafio bacana.”

Servidora B da Gerência 2

Porém, os relatos evidenciam que essas inovações e resultados que são vistos com orgulho pelos servidores são pouco valorizados pelos gestores. O incentivo que os servidores têm para fazê-los é decorrente de uma motivação de origem individual, não um incentivo organizacional. Estes servidores relatam algum grau de reconhecimento interno – mas mais pelos colegas de trabalho do que pela administração pública.

Os servidores com alto engajamento na área meio enxergam dificuldades significativas no trabalho, dentre elas a ausência de capacitação e a sensação de invisibilidade, decorrente da ausência de reconhecimento ou *feedback*. Os servidores enfatizam a inexistência de práticas mínimas de gestão de pessoas.

“Nessa parte administrativa a Prefeitura deixa o funcionário à deriva. Por exemplo, aqui na secretaria temos uma gerência de Recursos Humanos. Na verdade, é só uma gerência de pagamentos: lança alguns dados.”

Servidora B da Gerência 1

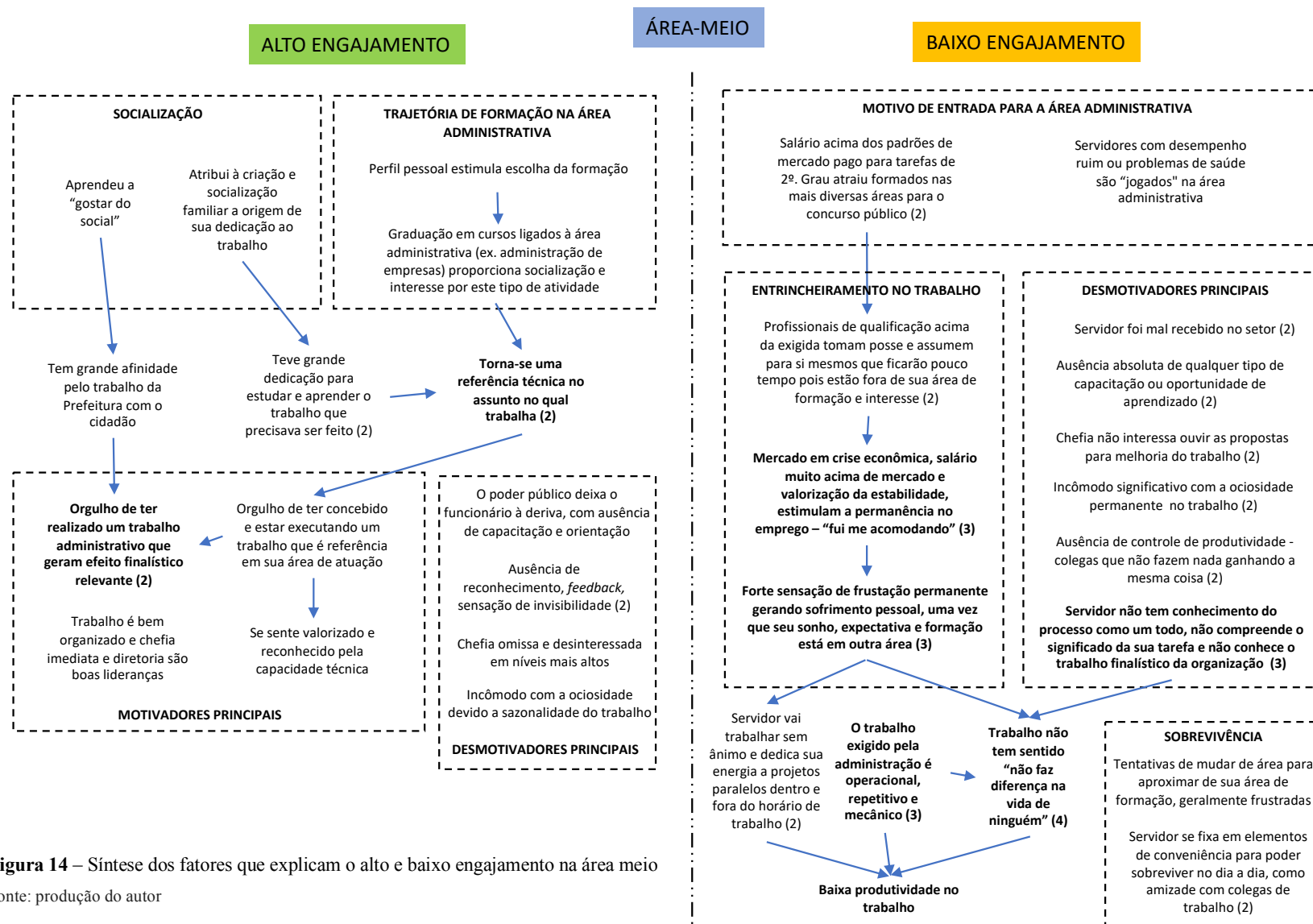
“Eu não falo de reconhecimento no sentido de cargo, mas somos muito invisíveis aqui dentro. Eu sou uma pessoa invisível e isso me desmotiva. (...) Não temos gestão de pessoas. Nosso RH é uma folha de pagamento. Nossas gerências são pessoas totalmente sem perfil, que estão lá por indicação”

Servidora B da Gerência 2

Estes relatos evidenciam que, na área meio investigada, o fenômeno do alto engajamento está ligado a fatores tipicamente pessoais – um interesse individual nessa área de atuação e elementos individuais que motivam o esforço, dedicação ou ainda um trabalho inovador na gestão pública que se torna referência.

Mais uma vez é necessário registrar que o processo de socialização familiar e comunitário que explica o interesse pela área social é bastante similar aos componentes de compaixão e solidariedade, constitutivos do conceito de *public service motivation*.

A figura 14 sintetiza a dinâmica do baixo e do alto engajamento na área meio.



**Figura 14** – Síntese dos fatores que explicam o alto e baixo engajamento na área meio  
 Fonte: produção do autor

### 4.3.O ENGAJAMENTO NA ÁREA DE FISCALIZAÇÃO

#### 4.3.1. Caracterização do caso

O terceiro caso é constituído por um universo cerca de 270 servidores<sup>12</sup> quase todos vinculados à carreira de fiscais integrados da Prefeitura, responsáveis por um grande conjunto de atividades, como fiscalização de obras e edificações, fiscalização de limpeza urbana, fiscalização de posturas, tais como alvará de localização e funcionamento do comércio, fiscalização ambiental e sonora, controle de invasões em terrenos públicos e controle de camelôs.

Estes profissionais estão vinculados à Subsecretaria de Fiscalização da Secretaria Municipal de Política Urbana e estão alocados em 23 equipes de fiscalização, dentro das 9 regionais da Prefeitura. O grupo tem uma remuneração média de R\$7.500,00 brutos ao mês.

Os fiscais trabalham dentro das regionais da Prefeitura e atuam na rua, com grande autonomia operacional. Basicamente eles recebem uma ou mais vezes na semana um conjunto de “expedientes” ou demandas específicas de fiscalização, distribuídas por seu gerente imediato. Muitas demandas ou “expedientes” são originadas do SAC, serviço no qual o cidadão pode fazer alguma reclamação ou denúncia; outras tem origem em pedidos do Ministério Público, Câmara de Vereadores e outras demandadas pela própria Subsecretaria de Fiscalização. Os profissionais ficam no escritório em tempo parcial –saem pra rua para cumprir sua agenda de fiscalização e voltam à regional para escrever seus relatórios. Alguns fazem os relatórios em casa. O deslocamento para as ações de fiscalização é feito por conta própria – eles recebem um adicional para combustível. Em alguns casos, a regional dispõe de um carro que transporta os fiscais alguns dias durante a semana.

Existe uma complexa sistemática de controle da produtividade, por meio do Sistema Integrado de Fiscalização (SIF), que funciona no tablet do fiscal, também utilizado para tirar fotos de cada ação fiscal. Há também um conjunto de planilhas de excel utilizadas para o controle.

---

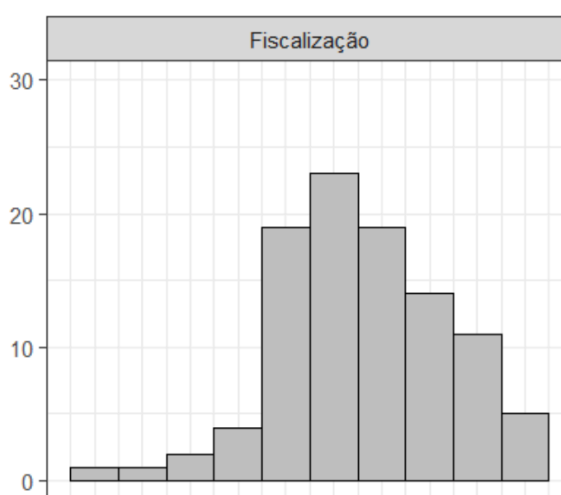
<sup>12</sup> O survey foi aplicado a um numero maior de servidores (337) pois estavam inclusos, inicialmente, todos os fiscais, inclusive aqueles do nível central de coordenação. Estes servidores foram posteriormente excluídos, uma vez que se decidiu focar nos fiscais que atuam na rua.

### 4.3.2. Dados descritivos do *survey*

Do total de 155 servidores que responderam ao *survey*, quando se exclui os servidores alocados na secretaria de coordenação e as chefias, tem-se um grupo de 99 profissionais que atuam na fiscalização de rua e que preencheram o questionário completo.

Alguns fiscais resumem a carreira como “desmotivada e envelhecida”. Os dados mostram que, de fato, são profissionais mais idosos – 44% tem mais de 51 anos de idade. 57% tem mais de 20 anos na profissão. Quanto à qualificação, 27% tem ensino médio, 42% curso superior e 29% curso de especialização.

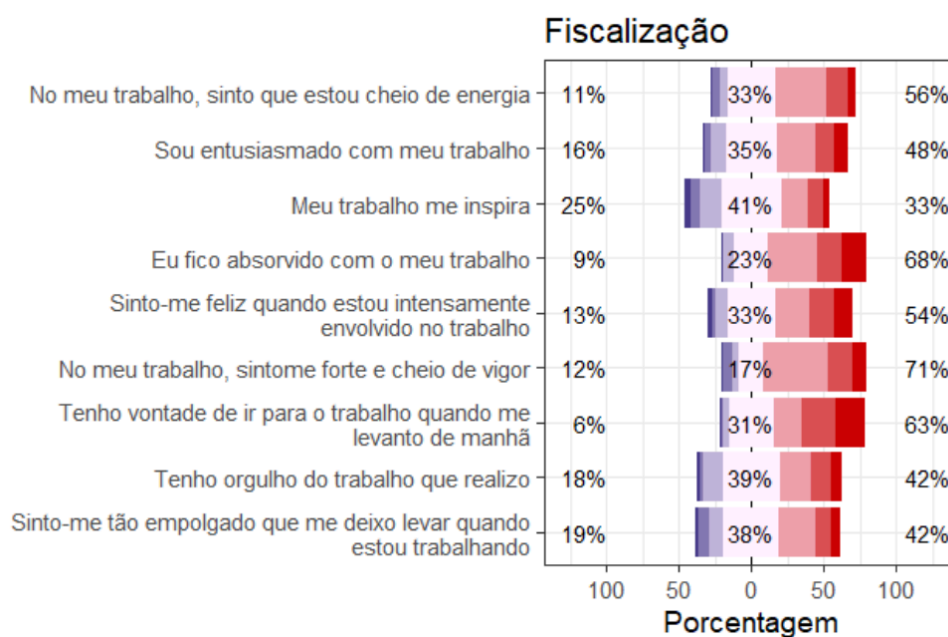
O engajamento médio na fiscalização teve o valor de 6,11, com desvio padrão de 1,77. Trata-se de um valor intermediário entre os casos. O histograma (figura 15) evidencia que a maioria dos fiscais se encontra num nível médio de engajamento, com uma parcela em níveis maiores e outra em níveis baixos.



**Figura 15** – Histograma do engajamento na fiscalização

Fonte: produção do autor

Uma análise mais detalhada da composição do engajamento, evidenciada pela figura 16, mostra que 67% dos fiscais não são frequentemente inspirados pelo trabalho. Apenas 39% sentem-se, com alguma frequência, fortes e cheios de vigor. Apenas 33% sentem-se, com alguma frequência, inspirados pelo trabalho. Apenas 42% sentem orgulho, no trabalho, com alguma frequência. Por outro lado, 71% se sentem frequentemente fortes e cheios de vigor.



**Figura 16** – Detalhamento do engajamento na fiscalização

Fonte: produção do autor

Quando de investiga de forma comparativa dos fatores explicativos do engajamento, como evidenciado na tabela 8, observa-se que o impacto social do trabalho (8,90) é o fator com maior nível de respostas positivas dos servidores – porém um pouco baixo dos demais casos. O fator oportunidades de crescimento (3,40) recebeu a pior avaliação. O fator liderança macro da organização foi pior avaliado na fiscalização (5,20) do que na assistência (6,61) e na área meio (5,95).

DIMENSÃO	ASSISTÊNCIA		ÁREA MEIO		FISCALIZAÇÃO	
	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão
Impacto social do trabalho	9,31	1,10	9,09	1,68	8,90	1,73
Desafio e autonomia nas tarefas	7,25	1,92	5,79	2,74	6,78	2,46
Minha chefia imediata	7,01	2,22	6,29	2,46	6,28	2,60
Meus colegas de trabalho	8,48	1,32	7,42	2,44	7,89	1,94
Oportunidades de crescimento	4,66	2,88	2,56	2,74	3,40	3,01
Recursos, capacitação, carga horária	7,89	1,64	7,52	2,11	7,26	1,75
Liderança macro da organização	6,61	2,22	5,95	3,13	5,20	2,80
Remuneração	6,20	2,11	3,32	3,12	4,12	2,98
PSM	7,06	1,81	7,38	2,07	7,34	1,69
Engajamento	6,51	1,50	5,62	2,28	6,11	1,77

**Tabela 8** – comparativos dos fatores investigados entre os casos, N=191

Fonte: produção do autor

### 4.3.3. Análise qualitativa do engajamento

A análise comparativa de sete entrevistas com servidores de baixo e seis entrevistas com servidores com alto engajamento evidencia dois processos-chave para a compreensão da motivação na área fiscalização. Em primeiro lugar, os servidores relatam um forte desencantamento com o trabalho devido a um processo de integração de carreira malconduzido que levou a dificuldades operacionais. Em segundo lugar, no grupo de servidores da fiscalização pesquisados observou-se um núcleo de elementos de insatisfação com a organização do trabalho que *não se diferenciam* entre os servidores mais e menos engajados. Diferentemente dos casos da assistência social e da área meio, as críticas quanto à organização do trabalho apresentam narrativas bastante semelhantes entre os servidores com alto e baixo engajamento. O argumento central dos servidores entrevistados é que o trabalho perdeu o caráter preventivo que tinha no passado, tornou-se reativo, orientado por um planejamento excessivamente centralizado, direcionando equivocadamente o esforço dos profissionais na ponta e minando a capacidade de trazer melhoria de qualidade de vida urbana para a cidade.

É frequente a narrativa de que, no passado, os fiscais sentiam orgulho de seu trabalho. O relato abaixo apresenta uma parte de uma ação de fiscalização de redução da poluição visual que é tratada com orgulho pelos fiscais. Esta ação, que ocorreu na verdade em toda a cidade, segundo os fiscais, foi bem avaliada e trouxe mídia positiva por mais de dois meses.

“No início eu gostei muito do trabalho. Foi em 2002. Eu senti que eu poderia fazer diferença para a cidade, para a população e isso me motiva muito... esse é um dos grandes objetivos que tenho desde quando eu entrei. (...) Meu trabalho fez diferença durante um grande período, apesar de não ser o ideal porque a gente poderia ter feito mais. Porém, com todas as limitações que tínhamos, fizemos muita diferença na cidade: a poluição visual... Em 2008, um ponto principal era a Praça Raul Soares... ali tinha 25 outdoors e a gente conseguiu limpar tudo. Foi muito bacana porque meus amigos passaram a ver diferença quando eu comentava que era esse meu trabalho... eles comentavam comigo a diferença.”

Fiscal 1 da equipe A da regional 3

Até 2011, haviam cinco áreas independentes: fiscalização de posturas, fiscalização de meio ambiente, de vias urbanas, de obras e de limpeza urbana. Eram carreiras independentes, com formas de ingresso distintas, salários distintos e, cada uma delas, vinculada hierarquicamente a uma diferente área da Prefeitura. Arquitetos tinham feito concurso para fiscal de obras. A fiscalização de limpeza urbana era feita pela Superintendência de Limpeza Urbana (SLU), que

havia feito seleção específica para essa atividade. Fiscais de meio ambiente eram coordenados pela Secretaria de Meio Ambiente, que os havia selecionado especificamente para esta área. Havia, portanto, uma especialidade na atuação e, observava-se, tipicamente, uma identificação do fiscal com esta área sua de origem. Porém, isso provocava fragmentação e dificuldades práticas – o cidadão poderia ser abordado por diversos fiscais analisando, cada um deles, um aspecto diferente.

“Como fiscal de obras, minha atribuição era só dentro da obra. Se eu chegasse lá e visse uma calçada toda quebrada, uma árvore suprimida no passeio, árvores arrancadas lá dentro do lote e placas dispostas na parte de fora, eu tinha que fechar os olhos para todas as outras coisas que estavam acontecendo e fiscalizar somente a obra. Eu só poderia comunicar irregularidades para as outras áreas: falava ao meio-ambiente que havia uma árvore cortada, comunicava à Superintendência de Limpeza Urbana a questão do passeio, comunicava à vias urbanas que haviam placas do lado de fora. Eram necessários 4 ou 5 fiscais para atuar em um único lugar. Com a integração, quando eu chego na obra tenho atribuição para fazer tudo isso que citei; não preciso de nenhum auxílio para fazer. Para a cidade, acho que foi um ganho fenomenal. O cidadão ficava perdido: um fiscal mandava arrumar o passeio, eu chegava e mandava arrumar águas pluviais que precisava quebrar o passeio; era surreal! Acho que a integração foi uma economia para cidade e melhorou para o cidadão.”  
Fiscal 2 da equipe A da regional 3

A Prefeitura, em 2011, ofereceu aos servidores a criação de uma nova carreira integrada, onde todos fariam todas as fiscalizações tendo, em contrapartida, um aumento salarial. Mais de 95% dos servidores migraram para a nova carreira. Porém, os servidores relatam com frequência que implementação do processo de integração foi desorganizada e trouxe novos problemas que, nos anos seguintes, passaram a comprometer a execução do trabalho.

Segundo os fiscais, a primeira dificuldade é a inviabilidade prática em se conhecer com profundidade a legislação em 5 diferentes áreas. Essa legislação está em constante atualização e mesmo fiscais em alto engajamento narram que não conseguem acompanhar as novas normativas e se sentem inseguros. O processo de capacitação pós integração, segundo eles, foi falho e insuficiente. Outro ponto é que, além de conhecer a legislação, é necessário um conhecimento de como aplica-la no cotidiano de trabalho na rua – como abordar, como fiscalizar situações específicas onde há lacunas na legislação, qual a jurisprudência recente, quais práticas utilizar para engajar o cidadão na mudança de comportamento. Trata-se de um conhecimento amplo, complexo, já de difícil absorção quando se avalia cada área separadamente; juntas, os fiscais relatam se sentirem despreparados e inseguros.

“Eu não consigo ser boa em 5 códigos diferentes. Esse é um grande estresse: ter que

saber fazer bem 5 códigos diferentes. Isso gera retrabalho. Toda vez que eu vou fazer uma ação que tem meses eu não faço, preciso lê-la toda [legislação] novamente para saber como agir. É retalhado, chato e difícil; você precisa ficar pensando em vários lugares para fazer de forma correta. O que isso gera hoje? Ou o fiscal faz “mal e porcamente” ou gera um estresse toda vez que precisa agir.”

Fiscal 2, equipe A, regional 3.

“A fiscalização passou por uma transformação muito grande no final de 2011 que foi a integração das 5 áreas. Sendo muito simplista: foi um caos total. Eu sinto hoje que eu não consigo mais fazer diferença nenhuma diferença para a cidade e isso me desmotiva muito. Eu não consigo ver meu esforço de trabalho gerando resultados... isso me desmotiva muito tem 7 anos”

Fiscal 1, equipe A, regional 3.

Além da complexidade, os fiscais relatam que a própria legislação é dúbia e sobreposta – existem códigos diferentes que se aplicam a um mesmo problema. É necessário um amplo processo de construção de consenso entre os fiscais para produzir alinhamento prático na aplicação das normas aos problemas que são observados na rua. Esse alinhamento, segundo os servidores, atualmente é frágil e diferentes fiscais aplicam de forma diferente uma mesma legislação.

Uma segunda consequência negativa da integração, relatada por alguns fiscais, foi a perda da identidade de fiscais que atuavam em sua área de formação e especialização, como obras, por exemplo. Aqueles que tinham formação em áreas específicas perderam essa identidade e a nova carreira não foi capaz, 8 anos após a integração, em construir uma nova identidade que engajasse estes servidores.

“Todos estavam integrando com uma nova expectativa. Nós achávamos que ia melhorar e ser bom para todo mundo; para a sociedade, para o fiscal, para o grupo fiscal. Naquela época tínhamos a visão de que ia dar certo. Hoje em dia eu acho que poderíamos rasgar e começar de novo. Com a integração eu perdi o que era.... Eu vim para a fiscalização porque era uma área próxima à minha origem, minha formação [em arquitetura]. Eu perdi tudo!”

Fiscal 1 da equipe A da regional 6

Um terceiro elemento que se produziu simultaneamente a este processo foi a nomeação, pelo então Prefeito, de coronéis aposentados da Polícia Militar para assumir postos de gerência na fiscalização. O então Prefeito via a fiscalização como uma atividade de polícia e os coronéis passaram a aplicar a forma de cobrança e a cultura de quartel para o grupo de fiscais.

O processo de integração se deu nesse ambiente tenso e de difícil diálogo. O período entre 2011 a 2016 foi particularmente complicado e resultou numa “greve branca” e em algum grau de desobediência dos fiscais em relação às determinações do Prefeito.

“Por exemplo, sou fiscal originária de vias urbanas e estou acostumada a fazer invasão de espaço público e camelô e, de repente, e tenho que analisar um projeto maior, de repente eu vou fazer uma interdição de uma empresa que nunca fiz nunca fiz, de repente eu vou fazer uma atuação de degradação ambiental, poluição hídrica e eu não sei nada disso. Me deram 40 horas de treinamento e depois “se vira”! Começou a ter muitos erros em documentos fiscais... não havia um suporte. Colocaram muitos coronéis nas diretorias. Enfim, os fiscais ficaram perdidos. Teve então a revolta da fiscalização... a fiscalização começou a usar o poder integrado dela. Tiveram greves brancas.”

Fiscal cuja equipe não será identificada

Portanto, de acordo com a narrativa dos fiscais entrevistados, três elementos: 1) aumento da complexidade normativa devido à integração combinada a um processo de preparação deficiente, 2) perda da identidade das carreiras que se distanciam das áreas de formação, interesse e *expertise* originais e 3) anos de liderança por coronéis autoritários que não davam espaço ao diálogo – foram elementos-chave de um processo histórico de desencantamento com a profissão que afetou a maior parte dos fiscais entrevistados.

Porém, para a compreensão mais ampla do processo de desencantamento, há que se compreender outros aspectos da organização do trabalho cotidiano hoje.

Segundo os servidores, há uma prática de cobrança de metas bastante intensa e pormenorizada – existem diversas métricas cobradas todo mês de cada equipe e de cada fiscal. Os gestores de equipe – gestores imediatos dos fiscais – têm a atribuição de coletar relatórios individuais de produtividade, consolidá-los e encaminhar para a coordenação. Há uma narrativa muito frequente dos fiscais de que as diretrizes e metas estabelecidas são desconectadas da realidade e não são úteis ou efetivas para o trabalho realizado na ponta.

“Principalmente aqueles que se identificam muito com a profissão, estão desencantados... Quando eu vim trabalhar na regional, tinha um trabalho de monitoramento para ações preventivas, fazíamos rondas, mas com a integração a fiscalização perdeu o foco e virou uma confusão. Recebemos metas, mas elas não atendem a cidade toda... Por exemplo, o acompanhamento de loteamento e construções: chegávamos lá, pedíamos a regularização e isso era atendido! Hoje nós recebemos pedidos de atendimento a SAC, briga de vizinho... e isso toma 70 % do meu trabalho, mesmo não tendo relação com a fiscalização. A sensação que temos é de que as pessoas que estão na coordenação central não entendem nada sobre fiscalização.”

Fiscal 1, equipe B, regional 6.

É notório observar que essa narrativa não se diferencia entre servidores com alto e baixo engajamento – pelo contrário, há quase unanimidade no diagnóstico acima descrito.

Os servidores entrevistados argumentam que no passado havia abertura para um planejamento local, que possibilitava diagnóstico e atuação específica e planejada para os problemas de cada região. Essa atuação com foco nos problemas locais, era, segundo os fiscais, mais efetiva e produzia mais transformação para os cidadãos.

“Um exemplo prático: quando erámos regional centro-sul, decidimos com nossa secretária que precisávamos fazer um trabalho grande no centro porque ele estava muito depredado. As três gerências (obras, vias urbanas e posturas e limpeza urbana) se sentaram e cada um pegou um aspecto, para melhorar a cidade. (...) Você via claramente uma mudança! Você via um propósito e um resultado! Hoje, como não há um microplanejamento, só existe o macro... não existe esse tipo de intervenção. Concordo que tem de haver um planejamento macro, mas esqueceu-se do micro, das particularidades de cada regional.”

Fiscal 1, equipe A, regional 3.

O núcleo central do trabalho atual de fiscalização – representando em média 60%<sup>13</sup> das demandas dos fiscais – está ligado a atender os SACs: tratam-se de pedidos feitos normalmente por cada cidadão pelo telefone 156, muitas delas denúncias de obras irregulares feitas por vizinhos. Segundo uma narrativa muito frequente entre os fiscais, este foco em atender SACs direciona equivocadamente os esforços da fiscalização.

“Eu sou fiscal e trabalho na rua... eu tenho meu setor de fiscalização e não preciso que você reclame de algo que está errado; muitas vezes eu mesmo consigo ver isso na rua. A reclamação, muitas vezes, diz respeito a aspectos pequenos dentro do meu setor... por isso eu acho que o SAC não é importante. Eu não tenho que fiscalizar as coisas pequenas, eu tenho que fiscalizar o que é importante, onde o impacto vai ser maior”

Fiscal 1, equipe B, regional 6.

“A fiscalização não deixa de atender um SAC. você atende, porém é isso... de tanto falarmos e mostrarmos, por amostragem e levantamento... 68% dos casos não dão em nada! Você desloca o fiscal, Às vezes desloca o auxiliar e tem a guarda municipal que nos dá apoio. O impacto financeiro é grande para chegarmos e descobrir que é apenas uma briga...”

Fiscal 1, equipe B, regional 3.

“Você ocupa uma grande parte do tempo e deixa de planejar e de fazer em prol de um grupo maior da população. Então, por exemplo, tem reclamações que afetam a mobilidade, passeio, passeio com buraco... Em vez de você fazer um planejamento e atacar uma determinada via, uma avenida que tem um tráfego maior, que pode gerar um acidente, que a gente julga ser importante, a gente está atendendo um aqui, outro ali. (...) Qualquer pessoa reclama de qualquer coisa, a qualquer momento, de qualquer maneira, de qualquer jeito, com motivo e sem motivo. Eu acho que a gente tinha que ter uma porta de entrada que qualifique a reclamação. Que tragam coisas que realmente são importantes da gente intervir”.

Fiscal 2, equipe A, regional 6.

---

<sup>13</sup> Estimativa baseada na avaliação dos servidores nas entrevistas.

Os fiscais entrevistados estimam que entre 70% e 90% de todas as edificações da cidade são irregulares. Boa parte dos passeios da cidade são irregulares. Tal situação exige, na avaliação os fiscais, medidas gerais e estruturantes e não ações pontuais de fiscalização baseadas em reclamações.

“Veja o SAC de passeio irregular... é muito difícil você achar um passeio regular em na cidade. Aí você recebe a notificação de um passeio irregular e então você chega lá e todos estão também [nessa situação], tem vários outros irregulares também.”  
Fiscal 1, equipe B, regional 6.

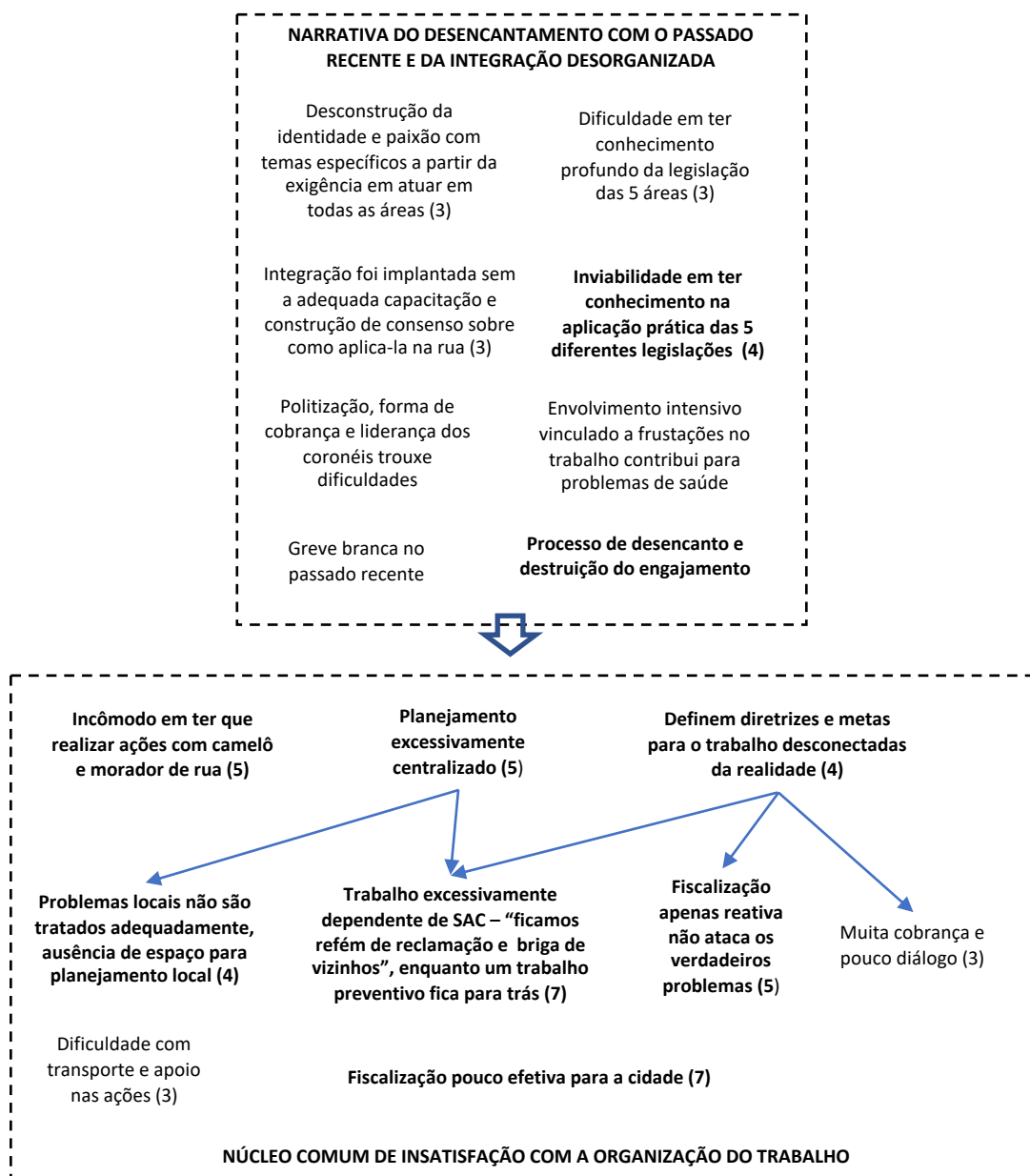
A narrativa frequente dos fiscais, é que o esforço está se concentrando em atividades pouco efetivas e que não geram alteração estrutural na situação urbana da cidade e o que é mais importante está deixando de ser feito.

“O trabalho preventivo foi abandonado... Não temos dado conta dos serviços, por isso precisamos priorizar certos tipos de serviços que estão deixando de ser feitos, como por exemplo a fiscalização preventiva de elevadores [nos prédios da cidade]. A especialização das áreas é importante. Seria bom organizar a integração. A maior parte do meu trabalho hoje é atendimento de SACs e isso só para atender as metas. A questão deveria ser qualidade e [melhor] planejamento do trabalho”  
Fiscal 3, equipe A, regional 6.

Os fiscais avaliam de forma frequente que o grupo coordenador na secretaria é composto por alguns fiscais que, há muitos anos, não tem experiência de rua e, por este motivo, são incapazes de perceber que as metas estabelecidas e a organização do trabalho estão direcionando a atuação para ações inefetivas.

Outro aspecto do trabalho que traz insatisfação nos servidores de alto e baixo engajamento é a obrigatoriedade, nascida com a integração, de todos terem que fiscalizar camelôs. Trata-se, hoje, da principal prioridade da fiscalização definida pelo Prefeito e cobrada dos fiscais – mas é uma tarefa vista pelos servidores como braçal e socialmente injusta.

Segundo os fiscais entrevistados, a integração mal conduzida e a definição equivocada de prioridades têm trazido, como resultado, a perda da efetividade do trabalho de fiscalização. Na visão dos servidores, um trabalho que já gerou orgulho no passado, torna-se sem sentido para o servidor. A figura 17 sistematiza a lógica apresentada até.



**Figura 17** – Síntese do fenômeno do desencantamento com o trabalho na fiscalização

Fonte: produção do autor

Os dados da pesquisa mostram que o processo acima sistematizado afetou a maior parte dos fiscais, tendo sido, na narrativa dos entrevistados, um componente central na redução do engajamento. Alguns servidores mantiveram um alto nível de engajamento *apesar* deste processo – mas isso se deve a fatores pessoais que serão estudados à frente.

## Elementos específicos observados em servidores de baixo engajamento

Há alguns elementos narrados especificamente por servidores com baixo engajamento.

Os dados da pesquisa evidenciam a existência de grupo de servidores que não tem qualquer identificação ou afinidade com o trabalho de fiscal. Estes servidores trabalham “por obrigação” e buscam produzir o mínimo possível. Algumas chefias imediatas, de acordo com as entrevistas, não acompanham o desempenho de suas equipes e permitem a perpetuação dessa condição.

“20% não querem, fazem por obrigação. Nas reuniões eles dizem que não tem perfil para serem fiscais. Me pergunto: se eles passaram em um concurso, não sabiam que teriam que fazer essas atividades? Eles gostam de algumas e não de outras e as gostam são, estranhamente, as mais chatas. Então acaba ficando para quem tem o perfil fazer. Isso é ruim porque todos ganham a mesma coisa. (...) Se apurar vai ver que existe um quadro de fiscais fazendo trabalho administrativo. Fazem relatório o dia todo; repetições de relatório. Isso não é ser fiscal. Fazer relatório e refazer relatório não é trabalho de fiscal. São pessoas que caíram em uma área errada, lutaram para ficar, não tiveram estrutura psicológica e conseguiram amparo médico para realizar outro trabalho”.

Fiscal 1, equipe B, regional 1.

Alguns fiscais relatam que alguns de seus colegas têm outros empregos, paralelos com a fiscalização. Grupos de servidores nestas condições foram observados em duas regionais.

Outro eixo explicativo para o baixo engajamento está associado a servidores próximos da aposentadoria, já acomodados e que estão aguardando o tempo buscando o mínimo de atribuições possível.

Porém, mesmo no grupo de servidores de baixo engajamento há relatos de satisfação pessoal com o resultado de determinadas ações da fiscalização.

“O que me motiva é fazer uma atuação e ter um resultado positivo nela. Vias públicas... a questão de resíduos, lixo, material de construção. Você detecta o problema, atua nessa área ainda que só conversando com a pessoa... você vê o efeito; você chega e o local está limpo. Eu me sinto motivado assim.”

Fiscal 1, equipe A, regional 1

Diversos fiscais que estão hoje na condição de baixo engajamento demonstraram, na entrevista, que já se engajaram muito no passado. A motivação caiu com o tempo, decorrente dos processos relatados nesta pesquisa.

### **Elementos específicos observados em servidores de alto engajamento**

Alguns servidores em alto engajamento demonstram valores ligados às temáticas específicas, como militância em favor do meio ambiente. É interessante observar que dois dos servidores com alto engajamento não se integraram como os demais fiscais<sup>14</sup> – mantiveram a conduta de trabalho especializado – um em meio ambiente, o outro em limpeza urbana – e são bastante realizados nestes trabalhos.

“Tenho afinidade com o trabalho. Acho que o meio ambiente faz bem para o planeta. Eu chego antes do horário, saio depois, isso não me desgasta. Eu gosto dessa área desde criança, sempre tive por exemplo, preocupação com lixo”.

Fiscal 1, equipe A, regional 7.

“Hoje eu faço o trabalho específico, não é? Fiscalizo entulho, material de construção, lixo, carcaça em locais com entulho. Eu faço isso a muito tempo. Carcaça em locais de entulho é muito importante... eu chego no lugar, envio os dados (...) depois eu notifico o proprietário para que ele possa fazer a retira da carcaça no local do entulho. Essa ação tem um resultado positivo de 95%. (...) Acho que a multa é muito alta. Se eu puder ir lá e conversar melhor para compreender e resolver o que está acontecendo... acho que o resultado é bem melhor. E o cidadão responde bem. Eu vou até três vezes conversar com a pessoa... se ele não resolver o problema nesse tempo, não posso fazer nada [aí aplico a multa].”

Fiscal 1, equipe B, regional 1.

Outros servidores enfatizam o contato com as pessoas, como elemento explicativo do seu alto engajamento.

“O fato de ter contato direto com o munícipe que está precisando de orientações para se legalizar me atraiu, pois eu poderia ser o canal de ajuda neste processo... Já me foi oferecida a gerência e eu recusei, pois gosto desse contato direto, de poder me envolver com os munícipes. Muitas vezes as pessoas comentam de momentos pessoais da vida delas para que entendamos o momento pelo qual está passando... isso me envolve. Acho que como ser humano temos que nos dispor mais para ajudar pessoas. Tenho o objetivo de fazer trabalho voluntário quando me aposentar”.

Fiscal 2, equipe A, regional 2.

“O que mais me motiva... Eu gosto de sair na rua para ter o contato com as pessoas e poder ajudar dentro do possível e da legislação. (...) Isso é da minha natureza, minha vida toda é assim. Não é porque sou fiscal, minha natureza é essa... gosto de dividir, de doar, de ajudar fora da fiscalização também.

Fiscal 1, equipe A, regional 2.

---

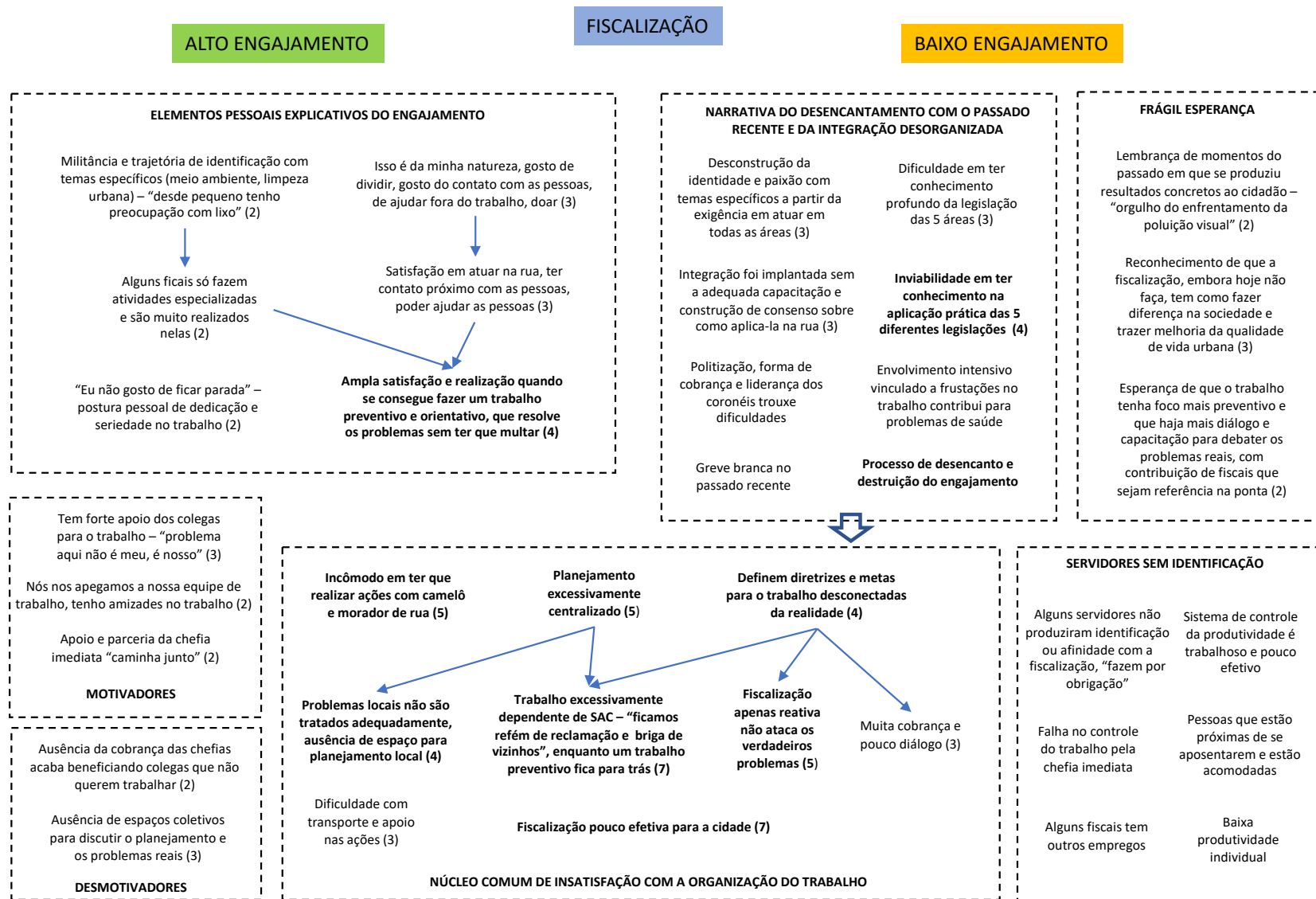
<sup>14</sup> Há servidores que decidiram se manter na carreira antiga e se mantiveram especializados em temas específicos.

Estes servidores apresentam ampla satisfação e realização quando conseguem fazer um trabalho de orientação e preventivo, sem a necessidade de multa.

Destacam-se, ainda, como elementos motivadores dos servidores com alto engajamento, o forte apoio dos colegas para o trabalho – “problema aqui não é meu, é nosso” e também as amizades surgidas no trabalho. Os relatos também valorizam a parceria da chefia imediata que “caminha junto” e ajuda a enfrentar os problemas.

Como fatores desmotivadores do grupo com alto engajamento destacam-se a ausência de cobrança de algumas chefias imediatas, que acaba beneficiando colegas que não querem trabalhar e a ausência de espaços coletivos para discutir os problemas da fiscalização.

A figura 18 sintetiza a análise do engajamento na fiscalização.



**Figura 18** – Síntese dos fatores que explicam o alto e baixo engajamento na fiscalização

Fonte: produção do autor

## 5. DETERMINANTES COLETIVOS DO ENGAJAMENTO: A DINÂMICA DE MOTIVAÇÃO NAS EQUIPES

Esta pesquisa investigou a visão de 13 servidores pertencentes a 5 equipes com alto engajamento e 10 servidores membros de outras 5 equipes com baixo engajamento, nos casos da assistência social e fiscalização. Neste ponto, o foco foi o nível de análise *equipe*, buscando compreender, na fala dos entrevistados, determinantes que explicam o nível de engajamento da equipe como um todo.

### Fatores coletivos determinantes de equipes com baixo engajamento

A chefia imediata tem tipicamente alto impacto no engajamento das equipes. No caso do baixo engajamento, o primeiro fator explicativo recorrente é a percepção, pelos servidores, de uma chefia imediata ausente, distante, pouco parceria nos problemas do dia a dia.

“A chefia vai para muitas reuniões políticas e nós ficamos aqui... muitas vezes as coisas complicam, entende? Nós ficamos desassistidos de pessoas para nos ajudar nesse sentido. Mas acabamos nos virando...(..) É ausente!”  
Servidor A do CRAS 16

Em alguns casos, o chefe imediato tem que se ocupar de um conjunto de relatórios, planilhas e trâmites que tomam muito tempo. Os relatos mostram que o gestor da equipe de baixo engajamento tipicamente se perde nessa burocracia e não encontra tempo para gerenciar sua equipe.

“Eu vejo que a chefia imediata faz muito trabalho burocrático. Eles ficam à disposição para receber relatórios, abrir processos... eles se preocupam muito mais com isso...  
Fiscal 1, equipe A, regional 1.

Segundo os entrevistados, alguns gerentes se preocupam em excesso com detalhes de procedimentos, sem analisar se esses procedimentos estão de fato atingindo seu propósito final.

“Eu nunca tinha trabalhado no setor público e fiquei muito assustada com a forma como as coisas eram feitas. Por exemplo, tínhamos reuniões e eu estava com muita vontade de discutir os casos... mas eles diziam que antes tínhamos que discutir a questão da prestação de contas do vale transporte. Eram discutidas coisas como a forma de escrever nos relatórios e erros desse tipo. Eu ficava pensando qual era o problema com isso. As prioridades eram coisas que, para mim, não eram prioritárias!”  
Servidora A do CRAS 30.

Outro elemento recorrente das equipes de baixo engajamento é uma ausência de cobrança e controle sobre a produtividade dos servidores. A consequência desse comportamento é que alguns funcionários se sentem injustiçados na medida em os que colegas não trabalham e não sofrem nenhuma sanção.

Ainda segundo os entrevistados das equipes com baixo engajamento, algumas chefias são passivas quanto às ordens superiores recebidas – e as repassam “sem filtro”, sem buscar adaptá-las à realidade local. São frequentes os relatos de que esse tipo de cobrança, sem filtro e desarticulada de uma preocupação com a qualidade, prejudica o trabalho. Este é o fator explicativo do baixo engajamento que mais frequente nas entrevistas.

“Minha coordenadora, especificamente, recebe a ordem da gerente dela e repassa... é aquilo, não tem um filtro ou adequação à nossa realidade.”

Servidora A do CRAS 14

“Não vejo minha coordenadora como uma pessoa engajada... vejo que ela está aqui para ganhar dinheiro e cumprir o que outra pessoa está falando sem filtro. Eu não acho que ela tenha um amor pelo que faz. Tem colegas minhas que coordenam outros CRASs e é totalmente diferente!”

Servidora A do CRAS 14

Outro comportamento narrado pelos servidores de equipes com baixo engajamento é a ausência de uma comunicação frequente e clara com sua equipe. Os momentos de troca de opinião são raros. Quando existem, os servidores não são incentivos a uma crítica sobre o trabalho.

“A forma de comunicar era muito melindrosa... cheia de dedos com bobagem. Eu acho que eu causei um mal-estar aqui dentro porque... as coisas eram muito atravessadas e não ditas direito”.

Servidora A do CRAS 30.

Equipes com baixo engajamento relataram que aspectos logísticos como precariedade da infraestrutura afetam a qualidade do atendimento, especialmente nos CRAS. Também já foi mencionado que o fato de alguns CRAS estarem longe da comunidade que atendem, dificultando a presença do público e trazendo consequências negativas para o engajamento dos servidores.

Outro ponto de destaque nas entrevistas, em especial na assistência, é a incompatibilidade entre a baixa capacidade de atendimento e a alta demanda; filas se formam e os profissionais reclamam da exaustão e da necessidade de atenderem rapidamente e sem qualidade.

A equipe com baixo engajamento apresenta também uma certa passividade sobre a organização do trabalho, não assumindo papel de co-responsável pelo rumo do serviço. Uma evidência desse comportamento é a passividade em aceitar novos servidores, independente de seu perfil.

Essa dinâmica como um todo gera a não a construção da coesão na equipe – na verdade não se forma uma equipe – forma-se apenas um ajuntamento de pessoas. Nesse sentido, um dos pontos que mais sensivelmente diferem uma equipe de baixo e alto engajamento é a existência de uma cultura dominante, legítima e aceita – no caso das equipes de alto engajamento – e a inexistência dela, nas equipes menos engajadas. Nestas últimas, chefia e servidores normalmente não debatem o sentido do trabalho, não discutem com franqueza problemas e também dialogam pouco sobre padrões éticos e de comportamento necessários ao trabalho. A consequência é que *não se forma uma cultura homogênea* no setor – podem se estabelecer inclusive diversas subculturas que conflitam, diferentes grupos que disputam o poder e a hegemonia das ideias.

A consequência desta dinâmica é que a equipe acaba se engajando menos nas tarefas, consolidam-se atividades fixadas no procedimento e não no propósito, o servidor fica desgastado por não poder fazer um trabalho de melhor qualidade e se desgasta. Em situações extremas, o trabalho faz adoecer.

### **Fatores coletivos determinantes de equipes com alto engajamento**

Entrevistados relataram pontos comuns entre os chefes das equipes com alto engajamento: o supervisor imediato está pessoalmente presente, especialmente em ações mais complexas e o servidor o vê como um parceiro, alguém que de fato ajuda na execução do trabalho.

Em segundo lugar o supervisor imediato estimula o debate franco e aberto sobre os problemas reais do trabalho, em reuniões de equipe. Em vez de dar somente orientações e diretrizes, a chefia imediata apresenta o problema e estimula a equipe a apresentar soluções – o supervisor media o debate, fazendo com que as divergências sejam construtivas. O planejamento é discutido em conjunto.

Esses debates permitem discutir padrões mínimos de convivência e acordos mínimos sobre a dinâmica de trabalho. As chefias imediatas têm, por natureza, um poder de agenda e de construção de cultura maior do que os servidores técnicos. E as chefias das equipes com alto

engajamento lideram ou exercem no mínimo um papel importante em indicar ou influenciar quais padrões éticos e de comportamento mínimos são aceitáveis para aquela equipe. Existe, naturalmente, a contribuição dos demais servidores – mas as chefias das equipes com alto engajamento exercem um papel bastante relevante nessa construção de cultura.

Outro comportamento típico da chefia de equipe com alto engajamento é o questionamento e o filtro frente a demandas superiores. A demanda é discutida e adaptada à realidade local, trazendo menos desgaste e mais aceitação por parte dos servidores.

“A chefia imediata impacta muito. Nós trabalhamos há muitos anos com a mesma gerência. Temos uma secretaria que tem dois pesos e duas medidas... as coisas são quadradas. Tudo que chega da secretaria, a gerência sempre dá uma arredondada. Nunca recebi algo da secretaria que não tivesse sido formatado, ajustado pela gerência para ficar mais palatável para nós. Às vezes, a secretaria manda coisas absurdas e eles conseguem organizar de forma equilibrada”.

Servidora 1, equipe A, regional 6.

Seguindo essa lógica, a chefia defende mudanças que precisam ser feitas nos processos de trabalho para dar mais efetividade ao serviço – mesmo que, para isso, tenham que descumprir normas, procedimentos ou demandas da alta direção – nestes casos, busca-se negociar alternativas.

A chefia dessas equipes também tipicamente atribui a seus servidores um grau maior de autonomia no trabalho. Por isto, estes servidores se mostram mais comprometidos e sentem-se co-responsáveis pelo bom andamento das atividades.

“É a gente quem faz o tom de trabalho... é a própria equipe. Não posso nem culpar a gestão. (...) Depende muito da gente”

Servidor C do CRAS 28

A chefia também influencia na criação de um ambiente cooperativo dentro da equipe. As equipes com alto engajamento apresentam um ambiente de respeito e apoio mútuo, no qual há ampla disposição em compartilhar informações.

Outro padrão bastante recorrente nas equipes com alto engajamento é uma preocupação permanente da chefia e dos servidores em trazer e manter bons profissionais e de inviabilizar a vinda de servidores descompromissados. Em primeiro lugar, há uma “busca ativa” por pessoas que tenham o perfil de compromisso com o trabalho – essa busca ocorre em outros setores da

organização e objetiva a permuta de servidores. Há também o fluxo inverso: ao saberem da “fama” de uma equipe comprometida, servidores de outros setores tentam uma transferência para poderem entrar numa equipe com alto engajamento.

Quem entra é muito bem acolhido e recebe todo o apoio e informações necessárias para a execução do trabalho. Se alguém chega com o perfil menos cooperativo ou de menor compromisso, há uma tolerância para se ajustar – caso não se ajuste o servidor é praticamente expulso da equipe. Mas esse “expurgo” ocorre aos poucos e, às vezes, é o próprio servidor “desviante” que pede sua saída.

A atuação da chefia imediata, a preocupação com a construção da equipe e a consolidação de um grupo coeso e cooperativo constitui a formação, na equipe, de uma cultura dominante forte e legitimada pelo grupo. Essa cultura atrai servidores com o mesmo perfil e expulsa quem não se adequa. Ela também está associada a menos conflito quando surgem problemas no trabalho. Embora possa haver divergências sobre como solucioná-lo, é menos penoso encontrar um ponto em comum, uma vez que os padrões mínimos de convivência e compromisso com o trabalho estão previamente acordados.

“Tiveram pessoas que não se adaptaram foram saindo. As pessoas que chegavam se adaptavam a esse perfil ou já tinham esse pensamento comum. Nós temos uma linha de discordância muito grande, mas temos um pensamento em comum. Temos muitas coisas nas quais discordamos, mas temos a espinha dorsal em comum.”  
Servidora 1, equipe A, regional 6.

“Você tem que ter uma equipe muito coesa, falando a mesma língua e com ações totalmente planejadas. Tem momentos em que não vamos concordar, mas é um não concordar com respeito, com argumento. (...) São argumentos, reflexões e críticas construtivas”.  
Servidora A do CRAS 24.

Portanto, uma equipe com alto engajamento se inicia com uma chefia motivada, aberta, presente e determinada em alterar processos para melhorar o trabalho. Os servidores membros da equipe começam a se sentirem co-responsáveis, ganham autonomia e o grupo como um todo busca repensar o trabalho para avaliar se o propósito está sendo atingido. Pessoas de fora veem esta realidade e perfis comprometidos buscam a equipe para trabalhar. Os atuais membros se mostram comprometidos e chamam outras pessoas com mesmo perfil para trabalhar na equipe. Há debate, franco e aberto, e isso promove coesão e a construção de uma cultura dominante e legitimada por todos. Conflitos são resolvidos ou reduzidos baseados em padrões de convivência que já foram estabelecidos nessa troca constante. Este processo está sintetizado na figura 19.

ASSISTENCIA E FISCALIZAÇÃO

EQUIPE DE ALTO ENGAJAMENTO

EQUIPE DE BAIXO ENGAJAMENTO

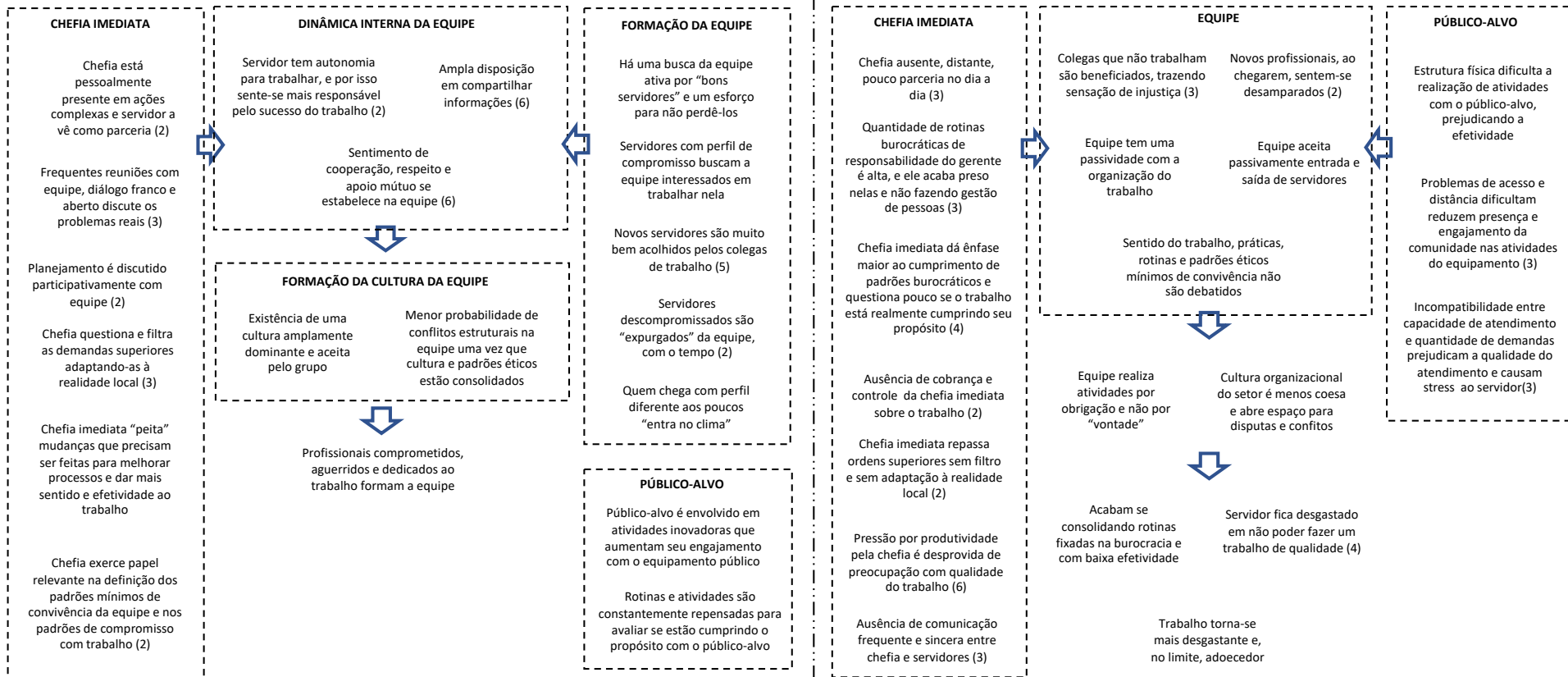


Figura 19 – Síntese dos fatores que explicam os níveis coletivos de engajamento, considerando os casos da fiscalização e assistência

Fonte: produção do autor

## 6. ANÁLISE QUANTITATIVA

A análise qualitativa apresentada nos capítulos anteriores vai além dos oito fatores explicativos sugeridos e evidenciam um quadro mais rico e complexo sobre os determinantes da motivação dos servidores públicos. Porém, a análise quantitativa pode ser um importante complemento ao oferecer a possibilidade de triangulação de achados.

Um estudo de caso sob a ótica positivista busca encontrar padrões e regularidades para compreender determinado fenômeno (Eisenhardt, 1989). Ao surgir evidência de determinado achado, caso haja condições de testar este achado por dois ou mais métodos diferentes e houver confirmação, o achado em questão ganha maior consistência e robustez analítica. Assim, a análise quantitativa nesta tese pode explorar aspectos guiados pela pergunta e hipóteses e combinar achados da análise qualitativa com testes estatísticos.

Este capítulo tem o objetivo de ir além dos casos e analisar inferências mais gerais da amostra investigada, não apenas aquelas equipes selecionadas para investigação aprofundada. Assim, para esta seção, utilizou-se a base de dados completa, excluindo os chefes, totalizando respostas de 373 servidores.

### 6.1. Validação das escalas de engajamento e PSM

Para que uma escala seja utilizada numa pesquisa, é importante que sejam conduzidos testes para avaliar o grau de confiabilidade e adequação estatística do construto. No caso dessa pesquisa, engajamento e PSM são construtos centrais que merecem essa confirmação estatística.

Foram testadas as escalas de PSM e UWES-9 (engajamento), segundo as recomendações de Hair Jr et al (2016) e Harrington (2009), utilizando-se análises fatoriais exploratória e combinatória. Um objetivo central da validação estatística é verificar se há coerência entre as respostas das diversas perguntas do construto. Todos os critérios previstos pela literatura foram atingidos por ambas as escalas. Em especial, o critério mais utilizado nas pesquisas internacionais para avaliar a validação das escalas de PSM é o *alpha de Cronbach*. Bearden e Netemeyer (1998) propõem que este valor não seja inferior a 0,80. Os dados dessa pesquisa resultaram no valor de 0,824, o que resulta num bom grau de consistência interna da escala de

PSM. No caso da escala de engajamento (UWES-9), o *alpha de Cronbach* teve valor de 0,863, também dentro do parâmetro considerado aceitável.

A tabela 9 e a tabela 11 apresentam as duas escalas avaliadas, suas perguntas e os resultados dos testes estatísticos – todos os resultados se mostraram dentro dos parâmetros aceitáveis. Como parâmetros aceitáveis, as cargas fatoriais devem ser de 0,5 ou mais, e, idealmente, maiores ou iguais a 0,7 (Hair Jr et al, 2016); a variância média extraída (AVE) deve ser maior ou igual a 0,5, embora o mínimo de 0,45 seja razoável para escalas recentemente desenvolvidas; e a confiabilidade composta deve ser de pelo menos 0,6 (Netemeyer, Bearden e Sharma, 2003). Os parâmetros e critérios de validação estatística completos estão descritos no Anexo B.

A escala de engajamento, como discutido na parte teórica, foi validada no Brasil por Vazquez et al (2015). A tabela 9 apresenta os resultados da validação estatística e a tabela 10 as respostas coletadas.

Item	Cargas Fatoriais	Confiabilidade	Erro	AVE	Confiabilidade Composta
No meu trabalho, sinto que estou cheio de energia.	0,751	0,679	0,664		
Sou entusiasmado com meu trabalho.	0,764	0,916	0,323		
Meu trabalho me inspira.	0,647	0,857	0,287		
Eu fico absorvido com o meu trabalho.	0,819	0,871	0,229		
Sinto-me feliz quando estou intensamente envolvido no trabalho	0,761	0,845	0,194		
No meu trabalho, sinto me forte e cheio de vigor.	0,831	0,821	0,212	0,797	0,734
Tenho vontade de ir para o trabalho quando me levanto de manhã.	0,764	0,918	0,147		
Tenho orgulho do trabalho que realizo.	0,769	0,795	0,319		
Sinto-me tão empolgado que me deixo levar quando estou trabalhando	0,783	0,928	0,351		

**Tabela 9** – Cargas Fatoriais, Variâncias Médias Extraídas e Confiabilidades Compostas da escala de engajamento UWES-9

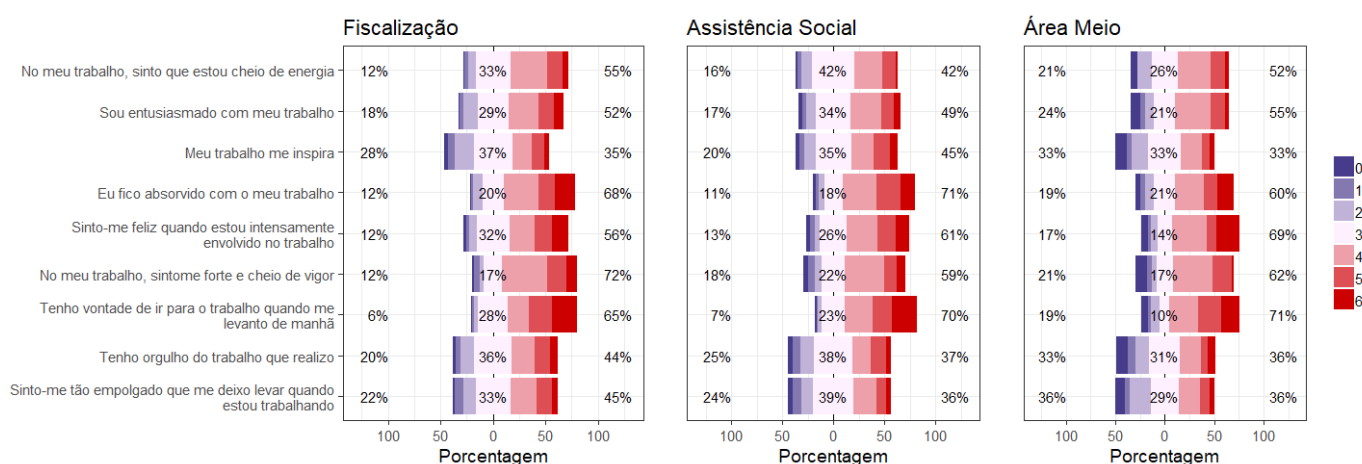
Fonte: produção do autor

Engajamento UWES-9							
Questão	nunca	quase nunca	raramente	algumas vezes	frequentemente	com muita frequência	sempre
No meu trabalho, sinto que estou cheio de energia.	2%	4%	9%	37%	31%	14%	3%
Sou entusiasmado com meu trabalho.	3%	4%	11%	31%	30%	13%	7%
Meu trabalho me inspira.	5%	5%	14%	35%	21%	14%	6%
Eu fico absorvido com o meu trabalho.	2%	2%	7%	19%	33%	20%	16%
Sinto-me feliz quando estou intensamente envolvido no trabalho	3%	4%	6%	27%	28%	17%	15%
Tenho vontade de ir para o trabalho quando me levanto de manhã.	5%	6%	6%	20%	40%	15%	8%
Tenho orgulho do trabalho que realizo.	2%	2%	4%	23%	25%	20%	24%
Sinto-me tão empolgado que me deixo levar quando estou trabalhando	5%	6%	13%	37%	19%	14%	6%
No meu trabalho, sintome forte e cheio de vigor.	4%	8%	13%	36%	23%	11%	5%

**Tabela 10** – Respostas coletadas nesta pesquisa do engajamento N=373

Fonte: produção do autor

A figura 20 apresenta um gráfico comparativo do engajamento nos três casos considerando a amostra completa, o que apresenta resultados ligeiramente distintos em relação àqueles das equipes selecionadas para investigação aprofundada. Nessa amostra ampliada, a assistência social teve média de engajamento de 6,51, a área meio de 5,62 e a fiscalização de 6,11.



**Figura 20** – Detalhamento das perguntas sobre engajamento N=373

Fonte: produção do autor

No caso da PSM a validação estatística é mais complexa e exigiu uma nova tentativa de tradução da escala. Em primeiro lugar, os especialistas no tema fizeram um grande esforço internacional e tiveram dificuldades em construir uma escala que fosse validada na maior parte dos países (Kim et al, 2013). No Brasil, algumas tentativas foram feitas no passado sem sucesso; mais recentemente Moraes (2017) conseguiu validar uma escala com 17 perguntas. Porém, escalas curtas, de 4, 5 ou 6 perguntas, similares com a que Wright (2011) utilizou, ainda não foram validadas no Brasil. Essa pesquisa fez uma tentativa de validação bem-sucedida de uma

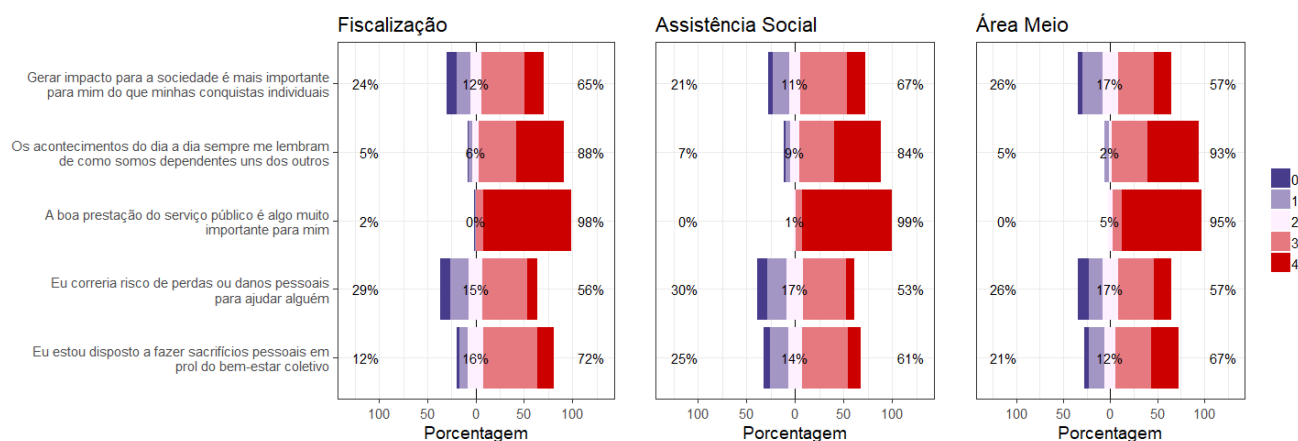
escala de 5 perguntas adaptada do trabalho de Wright (2011). O próprio autor da escala sugeriu ao autor desta tese a utilizar a base de perguntas do original em inglês. Elas foram traduzidas e adaptadas. Em seguida foram conduzidos os testes de validação estatística. Os resultados da validação do PSM estão evidenciados na tabela 11 e mostram que os itens atendem os parâmetros estatísticos já apresentados.

Item	Cargas Fatoriais	Confiabilidade	Erro	AVE	Confiabilidade Composta
Gerar impacto para a sociedade é mais importante para mim do que minhas conquistas individuais	0,791	0,651	0,147		
Os acontecimentos do dia a dia sempre me lembram de como somos dependentes uns dos outros	0,843	0,687	0,167		
A boa prestação do serviço público é algo muito importante para mim	0,623	0,813	0,198	0,752	0,827
Eu correria risco de perdas ou danos pessoais para ajudar alguém	0,781	0,834	0,197		
Eu estou disposto a fazer sacrifícios pessoais em prol do bem-estar coletivo	0,671	0,781	0,112		

**Tabela 11** – Cargas Fatoriais, Variâncias Médias Extraídas e Confiabilidades Compostas do Fator da Escala *Public Service Motivation* (PSM)

Fonte: produção do autor

Este importante resultado foi a primeira validação brasileira de uma escala curta de PSM, inspirada na escala norte-americana de Wright (2011) e confirmada no Brasil com adaptações na tradução que apresentaram boas propriedades estatísticas. Embora a escala de PSM tenha sido validada com parâmetros aceitáveis, uma das perguntas traduzidas gerou respostas que pouco se diferenciaram entre os indivíduos. A pergunta do inglês original “*meaningful public service is very important to me*” é de difícil tradução e a tentativa dessa pesquisa foi avaliá-la com a afirmação “a boa prestação do serviço público é algo muito importante para mim”. A figura 21 mostra mais de 95% dos servidores disseram que é “muito importante” esta afirmativa.



**Figura 21** – Análise das respostas da escala de PSM, N=373

Fonte: produção do autor

Assim, novas pesquisas são necessárias para melhorar a qualidade da mensuração da PSM nesta escala de 5 itens, especialmente nesta afirmativa destacada. Porém, a escala como um todo apresentou boas propriedades estatísticas. Os resultados das respostas desta pesquisa estão sintetizados na tabela 12.

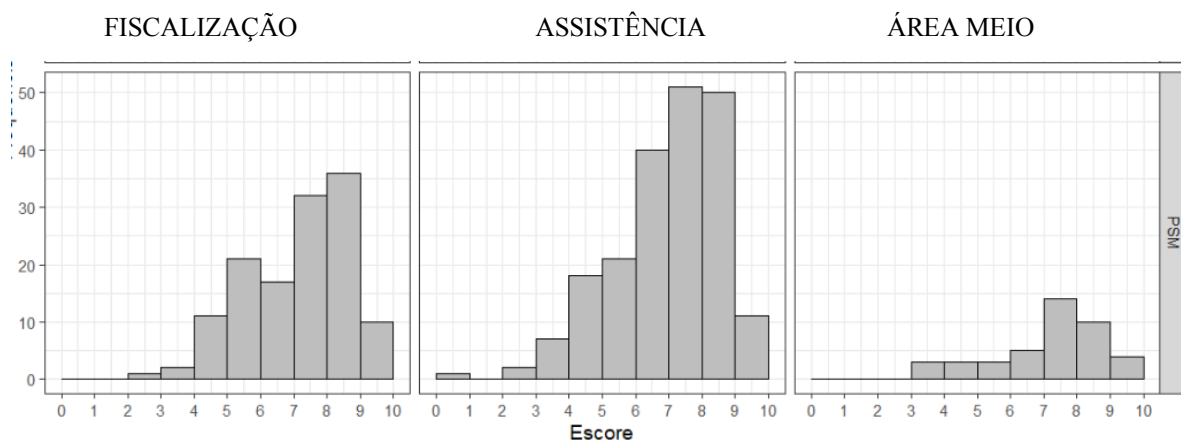
<i>Public service motivation</i>					
Questão	discordo totalmente	discordo parcialmente	nem concordo nem discordo	concordo parcialmente	concordo totalmente
Gerar impacto para a sociedade é mais importante para mim do que minhas conquistas individuais	6%	17%	12%	46%	20%
Os acontecimentos do dia a dia sempre me lembram de como somos dependentes uns dos outros	1%	5%	7%	37%	50%
A boa prestação do serviço público é algo muito importante para mim	0%	0%	1%	7%	91%
Eu correria risco de perdas ou danos pessoais para ajudar alguém	10%	19%	16%	44%	10%
Eu estou disposto a fazer sacrifícios pessoais em prol do bem-estar coletivo	5%	15%	14%	49%	16%

**Tabela 12** – Respostas dos indivíduos sobre perguntas de PSM, N=373

Fonte: produção do autor

## 6.2. Comportamento da PSM e sua aplicabilidade no Brasil

A análise dos dados da *survey* permite inferir que a PSM é normalmente distribuída na amostra de servidores investigada. O histograma do engajamento na amostra ampliada dos três casos (N=373), mostrado na figura 22, evidencia uma distribuição semelhante nos servidores nos três casos.



**Figura 22** – Níveis de PSM dos servidores da amostra N=373

Fonte: produção do autor

Um teste simples de *Kruskal-Wallis* permite avaliar se há ou não diferenças estatisticamente significantes entre a distribuição dos dados em grupos distintos. A tabela 13 apresenta os comparativos.

Caso	Média	DP	Mediana	Mínimo	Máximo	KW	Valor p
Área Meio	7,37	1,68	7,50	4	10		
Assistência Social	7,28	1,53	7,50	3	10	0,16	0,923
Fiscalização	7,29	1,58	7,50	3	10		

**Tabela 13** – Comparação da distribuição da PSM na amostra investigada, N=373

Fonte: produção do autor

A tabela 13 mostra que a média e o desvio padrão da PSM é praticamente idêntica nos três casos investigados. O teste de *Kruskal-Wallis* não encontrou evidência de que haja diferença significativa na distribuição do engajamento em cada caso (valor  $p = 0,923$ ). Este resultado é interessante pois é um indício de que o nível individual de PSM é determinado mais por fatores individuais e menos por fatores organizacionais – a evidência disso é que a experiência na organização foi aparentemente incapaz de diferenciar os indivíduos.

Este resultado estatístico, embora seja insuficiente para qualquer inferência mais rigorosa, é compatível com a análise qualitativa, na medida em que boa parte dos respondentes atribui seus valores de seriedade ou de “paixão pelo social” à elementos mais ligados à trajetória na juventude do que a fatores organizacionais. Esta evidência quantitativa e qualitativa combinada produz, portanto, indício de que a PSM tenha uma dinâmica formativa mais ligada à trajetória

individual do servidor, do que a possíveis alterações ou modificações deste valor durante a vivência no trabalho.

Discutiu-se no capítulo teórico o debate existente na literatura internacional que coloca em dúvida a aplicabilidade analítica dos pressupostos da teoria de *public service motivation* em países em desenvolvimento. As pesquisas mostram que o nível de corrupção, a confiança nos partidos políticos e ainda um sistema de carreira *podem ser fatores que estimulam a atração de indivíduos mais extrinsecamente motivados para dentro dos governos* (Cowley and Smith, 2014; Dur and Zoutenbier, 2014, Van de Walle, Steijn and Gilke, 2015; Van der Wal, 2015; Hanna e Wang, 2017). Por aproximação, como o Brasil é um país com níveis razoavelmente altos de corrupção (Cowley and Smith, 2014), tem baixa confiança em partidos políticos e possui um sistema de carreira baseada na estabilidade e na progressão por antiguidade (Pacheco, 2010), cabe avaliar em que medida o Brasil também poderia estar atraindo para a administração pública indivíduos proporcionalmente mais extrinsecamente motivados do que mostram os países desenvolvidos.

O *survey* desta pesquisa incluiu perguntas iguais às de Houston (2011), para avaliar em que medida os servidores consideram importante três tipos de motivadores intrínsecos e três tipos de motivadores extrínsecos. Houston (2011) apresenta dados de mais de 7 mil servidores em países desenvolvidos. Os servidores foram apresentados no *survey* a seguinte pergunta: “o quanto é importante para você?”, sendo as opções: a) sem importância, b) pouca importância, c) alguma importância, d) importante e e) muito importante. A tabela 14 apresenta a comparação entre a amostra de Houston e os dados coletados nesta pesquisa.

Preferência por recompensas					
Questão	sem importância	pouca importância	alguma importância	importante	muito importante
Ajudar outras pessoas	0%	1%	3%	31%	66%
Ser útil à sociedade	0%	0%	2%	21%	77%
Um trabalho interessante	0%	0%	3%	25%	72%
Alto salário	0%	0%	12%	46%	41%
Oportunidades de crescimento	1%	1%	5%	28%	64%
Estabilidade no trabalho	0%	1%	6%	23%	70%

**Tabela 14** – Resultados da pesquisa sobre preferência por recompensas. N=373

Fonte: produção do autor

A mais importante análise é a comparação relativa de incentivos intrínsecos e extrínsecos da amostra coletada nesta pesquisa com os dados internacionais – vide tabela 15. O foco aqui é avaliar a importância relativa dos três primeiros fatores motivadores (intrínsecos), com o quarto e quinto fatores (extrínsecos). As pesquisas mostram que o sexto fator, estabilidade, tem uma dinâmica própria e é mais seguro excluí-lo desta análise dicotômica (Chen e Hsieh, 2015).

<b>Proporção de respondentes que consideram o fator motivacional "muito importante"</b>		
	<b>Amostra internacional N=7012</b>	<b>Amostra desta pesquisa N=373</b>
Ajudar outras pessoas	30,1	66
Ser útil para a sociedade	28,6	76,9
Um trabalho interessante	58,8	71,6
Alto salário	15,6	41,3
Oportunidade de crescimento	16	64,3
Estabilidade no trabalho	56,3	70
Média dos 3 primeiros (intrínsecos)	39,2	71,5
Média do 4 e 5 fator (extrínsecos)	15,8	52,8
Proporção (intrínseco / extrínseco)	2,5	1,4

**Tabela 15** – Comparação sobre importância relativa de recompensas

Fonte: produção do autor

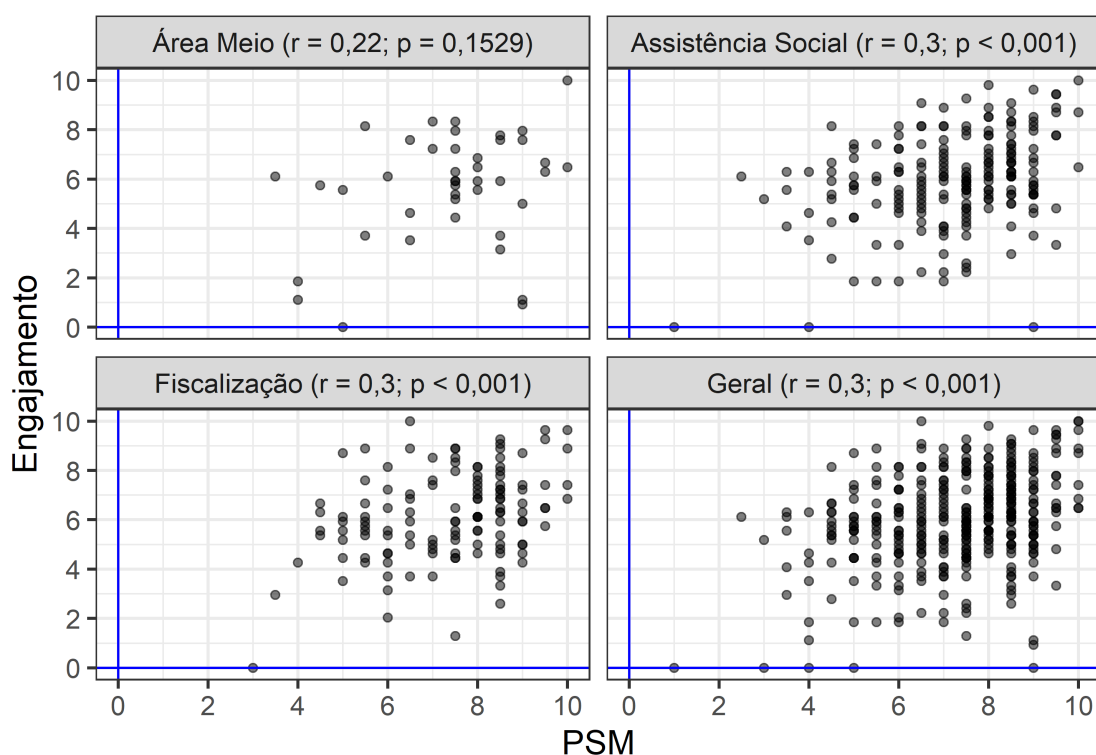
Os dados de países desenvolvidos coletados dentro do setor público mostram que, em média, os fatores intrínsecos são considerados muito importantes por 39,2% dos entrevistados. Os fatores tipicamente extrínsecos são vistos como muito importantes por 15,8% dos entrevistados. Fazendo-se uma proporção, observa-se que os fatores intrínsecos são 2,5 vezes mais importantes que os extrínsecos.

Na amostra desta pesquisa, embora os motivadores intrínsecos tenham sido mais citados como muito importantes do que na amostra internacional, os motivadores extrínsecos aumentaram sua citação quase 4 vezes. A proporção de intrínsecos vs extrínsecos ficou em 1,4. Assim, no caso da amostra brasileira coletada nesta pesquisa os motivadores intrínsecos ainda preponderam, mas com uma magnitude significativamente menor do que a amostra internacional.

Esta pesquisa realizou ainda um segundo teste para avaliar as relações entre PSM e engajamento – vide figura 23. As pesquisas empíricas sobre PSM revisadas no capítulo teórico mostram que indivíduos com alta PSM terão alto desempenho no trabalho quando perceberem que seu

trabalho está fazendo diferença na vida das pessoas e contribuindo para a sociedade (Wright, 2007; Andersen et al, 2014 e Van Loon, 2018). Considerando que o engajamento está fortemente associado a desempenho, espera-se que em situações onde o indivíduo perceba que está efetivamente contribuindo para a sociedade, haja uma forte correlação entre PSM e engajamento.

Dos três casos avaliados nesta pesquisa, é claramente observável, pelos dados qualitativos coletados, que o caso da área meio difere bastante dos outros dois uma vez que os servidores administrativos têm mais dificuldade em enxergar o impacto de seu trabalho para a sociedade; inclusive porque tem pouco contato direto com o cidadão. Assim, é razoável supor que no caso da área meio haja uma menor associação entre PSM e engajamento e no caso da fiscalização e da assistência haja uma maior associação.



**Figura 23** – Diagrama de dispersão dos escores gerais obtidos em relação ao PSM e engajamento dos participantes da pesquisa conforme case e resultados do teste de correlação de *Spearman*.

Fonte: produção do autor

O teste da correlação de *Spearman*<sup>15</sup> mostrado na figura 23, evidencia que existe correlação positiva significativa, com nível de significância em 5%, para os casos da assistência e fiscalização, observando-se uma associação de 0,30. No caso da área meio, a relação é menor (0,22) e ela não se mostrou significativa estatisticamente (valor  $p=0,1529$ ). Assim, o comportamento da relação entre PSM e engajamento se mostrou, na amostra coletada, próximo daquele esperado pela literatura internacional.

Portanto, há três evidências quantitativas que convergem para uma mesma direção. Em primeiro lugar, a escala foi estatisticamente validada. Em segundo lugar, a análise dos motivadores intrínsecos e extrínsecos na amostra coletada e sua comparação com os países desenvolvidos Houston (2011) mostram que, embora a diferença seja menor, os motivadores intrínsecos ainda preponderam nesta amostra brasileira coletada. Em terceiro lugar, a associação entre PSM e engajamento mostra-se coerente ao comportamento esperado na literatura internacional.

Por este motivo, argumenta-se aqui que esta análise quantitativa traz alguma evidência de que a teoria de PSM seja analiticamente útil para compreender a motivação dos servidores públicos também no caso brasileiro.

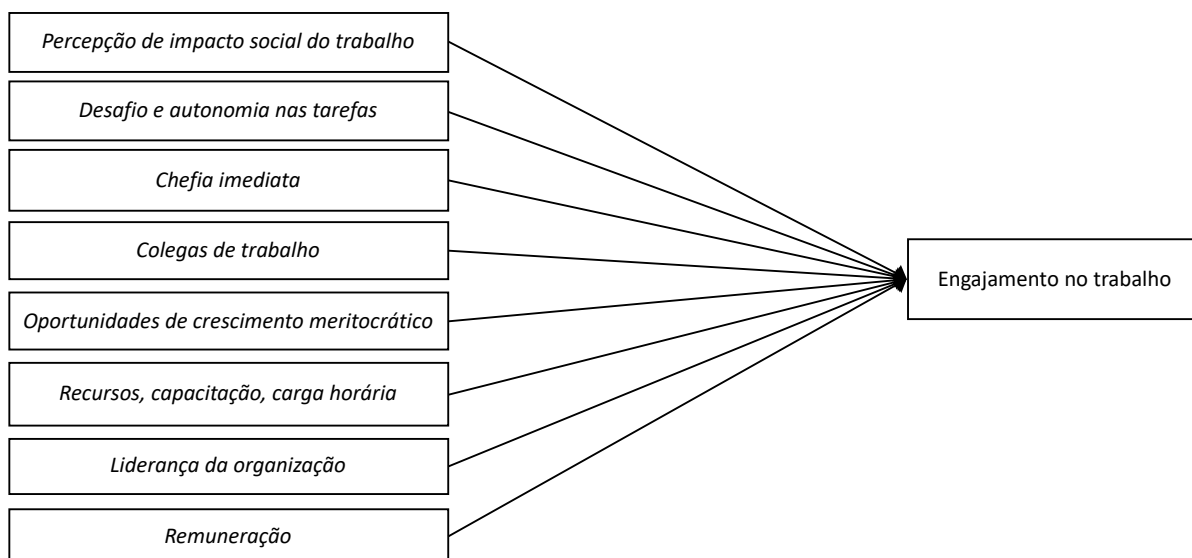
Cabe registrar, neste ponto, ressalvas de que a amostra coletada para esta pesquisa não é representativa da administração pública brasileira. Por este motivo, esta análise é apenas exploratória neste ponto, e são necessárias mais pesquisas para confirmar este argumento.

---

<sup>15</sup> A correlação de *Spearman* é uma medida de associação entre duas variáveis, sintetizada num coeficiente que avalia o grau de correspondência entre posições em vez dos valores reais de variáveis (Gibbons e Chakraborti, 2003). Este coeficiente varia no intervalo de (-1, 1). O sinal indica a direção da correlação, inversa (negativa) ou direta (positiva), enquanto o valor indica a força da correlação. Quanto mais próximo o coeficiente estiver de -1 ou 1, mais forte é a correlação entre as variáveis. Por outro lado, se a correlação for igual a zero, não existe relação entre as variáveis em estudo.

### 6.3. Determinantes do engajamento

Uma pergunta central dessa investigação buscou avaliar qual fator melhor explicava as variações de engajamento dos servidores públicos. Retomando o modelo de análise proposto, buscou-se avaliar o peso e a importância de cada conjunto de fatores explicativos, conforme figura 24.



**Figura 24** – Modelo investigado nesta pesquisa

Fonte: produção do autor

Foi proposta para a investigação a hipótese H2:

*H2: a percepção do impacto social do trabalho é fator chave para explicar variações do engajamento, mesmo em distintas parcelas do serviço público*

A análise qualitativa apresentada evidenciou com forte recorrência a importância da percepção de impacto social no trabalho como elemento explicativo engajamento individual. Observou-se que indivíduos altamente engajados frequentemente explicam seu engajamento sustentados pelo argumento do impacto social que seu trabalho gera para os cidadãos. Além disso, os dados qualitativos mostram que mesmo servidores com baixo engajamento, quando perguntados em pergunta aberta, sobre fatores que os motivam, citam, com frequência, episódios onde o impacto social do trabalho é o principal eixo de explicação.

Assim, os dados qualitativos apresentam evidências que confirmam a hipótese H2. Para analisar quantitativamente, esta pesquisa realizou um teste baseado na modelagem de equações

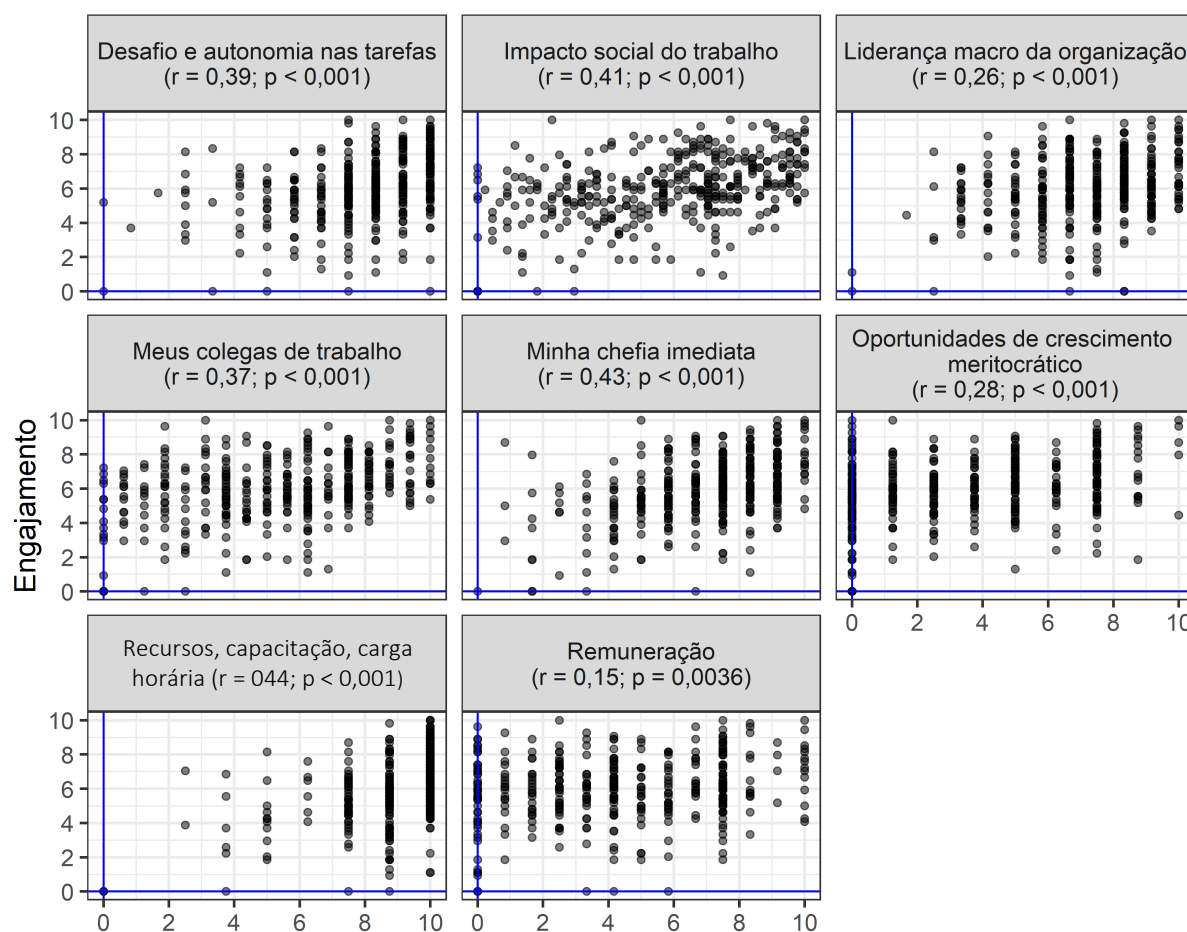
estruturais (*structural equation modeling*), o mesmo teste que tem sido utilizado nos estudos internacionais mais rigorosos sobre o tema (Bowen e Ostroff, 2004). A primeira etapa foi verificar a correlação de *Spearman*.

### **Correlação de *Spearman***

Tipicamente, o primeiro passo para se realizar uma modelagem de equações estruturais é fazer uma verificação preliminar se há relação entre a variável de interesse (engajamento) e as variáveis independentes. Para isso, foi utilizado novamente a correlação de *Spearman*. A Figura 25 representa graficamente a relação entre o engajamento e cada fator explicativo. Nos gráficos, o eixo vertical representa os valores individuais de engajamento e o eixo horizontal os valores de cada fator explicativo em questão. É perceptível que, em todos os casos, há uma relação direta estatisticamente significativa entre os fatores e o engajamento, uma vez que todos os valores  $p$  foram menores que o nível de significância adotado de 5%.

Robert Putnam (2015), em seu clássico estudo “Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna” afirma que, em ciências humanas e sociais, índices de correlação acima de 0,30 são fortes e apontam para associações importantes.

A figura 25 apresenta o resultado do teste. A correlação mais fraca é do driver “Remuneração” (coeficiente de 0,15). Observa-se que “Minha chefia imediata” (coeficiente de 0,43) e “Impacto social do trabalho” (coeficiente de 0,41) apresentam as maiores associações com engajamento, seguidos de perto por “Recursos, capacitação e carga horária de trabalho” (coeficiente 0,40) e “Desafio e autonomia nas tarefas” (coeficiente de 0,39).



**Figura 25** – Diagrama de dispersão dos escores gerais obtidos em relação ao engajamento e os fatores explicativos e resultados do teste da correlação de *Spearman*.

Fonte: produção do autor

Os dados apresentados na figura 25 mostram apenas que todos estes fatores tiveram associação significativa moderada, sendo que o fator “remuneração” teve associação significativa fraca. É um indicativo, apenas, de que engajamento varia juntamente com cada uma destes fatores explicativos.

No entanto, a correlação de *Spearman* avalia isoladamente a relação entre cada fator explicativo e o engajamento e é apenas uma etapa preliminar para um outro teste mais rigoroso, especificamente concebido para *comparar peso e importância* de fatores determinantes: a modelagem de equações estruturais.

### **Modelagem de equações estruturais**

Atualmente, a pesquisa em administração de recursos humanos publicadas nos *journals* mais rigorosos tem utilizado a técnica da modelagem de equações estruturais (MEE) ou *structural equation modeling*, considerada uma técnica muito eficaz para comparar *o peso e a importância* de fatores determinantes (Bowen e Ostroff, 2004).

Sua utilização decorre de algumas vantagens: em vez de avaliar associações isoladamente, a MEE é capaz de tratar o modelo teórico como um todo, estimando as relações entre os construtos simultaneamente. Além disso, ela é útil tanto para análise exploratória quanto para confirmatória (Hair et al, 2009), ou seja, permite explorar realidades e em seguida testar estatisticamente com robustez estas relações.

Na presente pesquisa, que pretendeu explorar e confirmar quais *determinantes* mais impactam engajamento, a MEE é uma técnica adequada por ser capaz de estimar, com razoável grau de precisão, *o peso e a importância* de cada fator explicativo. Além disso, ela é capaz de estimar todo o modelo pesquisado para avaliar, de forma geral, o quanto das variações de engajamento são explicadas pelo conjunto dos fatores analisados.

Esta pesquisa seguiu os procedimentos sugeridos por Hair et al (2009) e aplicou a técnica da MEE com o uso do *software* SmartPLS 3. Os resultados da estimação estatística foram considerados satisfatórios pois atenderam aos critérios de confiabilidade da consistência interna<sup>16</sup>, validade convergente<sup>17</sup> e validade discriminante<sup>18</sup> propostos por Hair et al (2009). Os passos para a execução da MEE, os critérios estatísticos que confirmam sua validade e os resultados detalhados da modelagem estão descritos no Anexo C.

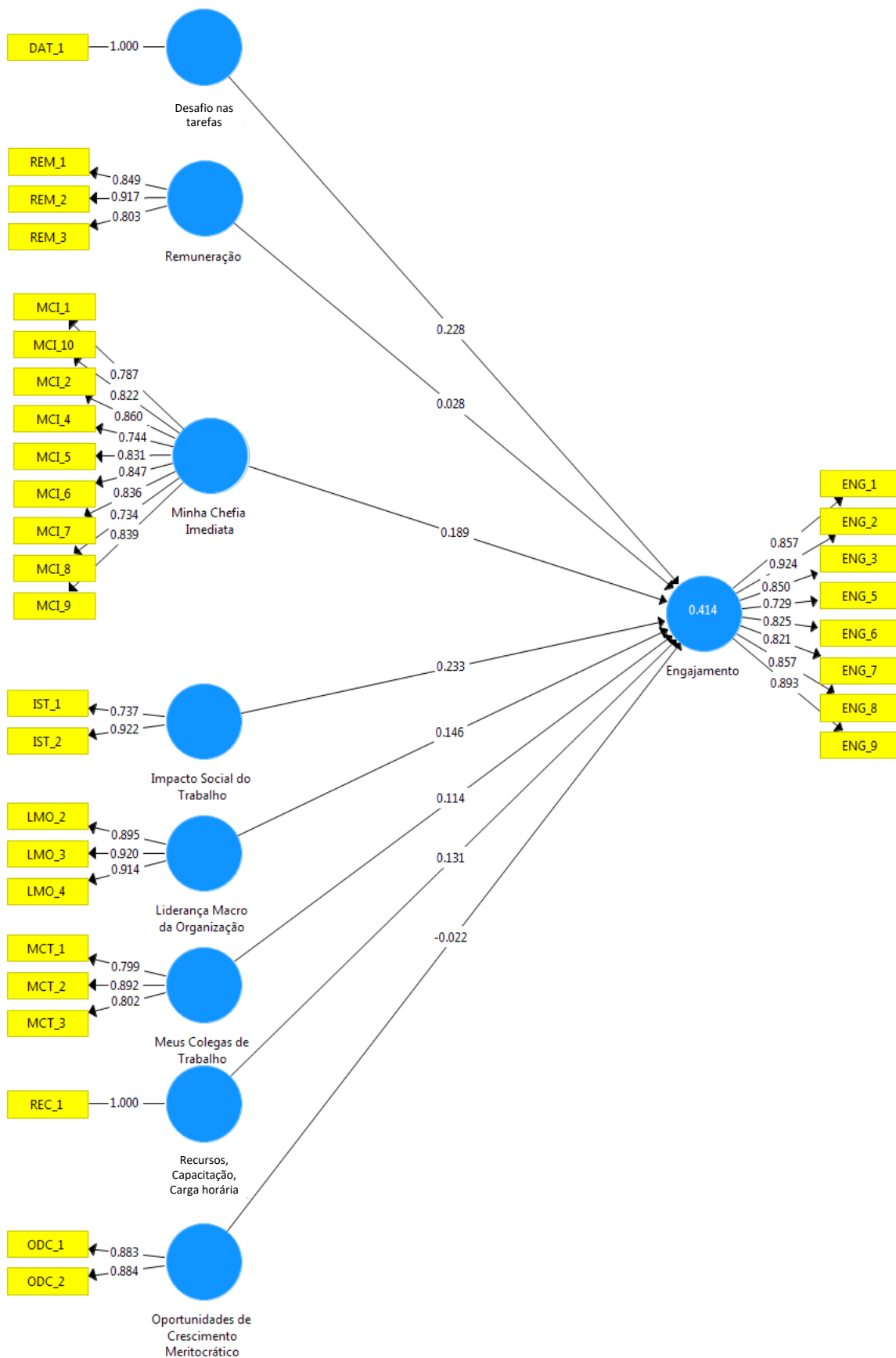
A figura 26 mostra o resultado da MEE: o  $R^2$ , conhecido como Coeficiente de Determinação, apresenta resultado de 0,414<sup>19</sup>. Isso significa que as 8 macrovariáveis propostas explicam, juntas, 41,4% das variações do engajamento.

---

<sup>16</sup> A confiabilidade indica o grau o qual as medidas são livres de erros que afetam a medição de forma aleatória (Hair et al, 2009).

<sup>17</sup> A validade convergente é a extensão em que uma medida se correlaciona positivamente com as demais do mesmo construto. Espera-se que os indicadores de um mesmo construto compartilhem entre si alta proporção de variância (Hair et al, 2009).

<sup>18</sup> Validade discriminante é a extensão em que um construto se difere dos demais construtos do modelo, ou seja, o quanto cada um capta de determinado fenômeno não representado pelos demais construtos (Hair et al, 2009).



**Figura 26** – Resultados da modelagem de equações estruturais, N=373 (para códigos vide página 188)

Fonte: produção do autor

Relembrando o modelo da *Job demands-resources (JD-R) theory* (Bakker e Albrecht, 2018), que é a principal teoria explicativa, o engajamento é produto de recursos pessoais (autoestima, autoeficácia e otimismo), recursos do trabalho (os principais recursos do trabalho estão avaliados nos fatores determinantes desta tese) e demandas do trabalho (níveis de exigência). Os recursos pessoais, por exemplo, embora tenham sido avaliados na análise qualitativa, não entraram nas perguntas do *survey*, nem no modelo estatístico. Assim, esta pesquisa considera o poder explicativo de 41,4% um resultado satisfatório e útil para a compreensão do engajamento no serviço público brasileiro.

A tabela 16 indica o *peso* e a *importância* de cada determinante para explicar as variações de engajamento. A significância estatística foi avaliada por um teste  $T^{20}$ . Seis macrovariáveis se mostraram válidas para explicar o engajamento.

	$\beta$	T Statistics ( O/STDEV )	P Values	Hipótese
<b>Desafio nas Tarefas -&gt; Engajamento</b>	0,228	4,730	0,000	Aceita
<b>Impacto Social do Trabalho -&gt; Engajamento</b>	0,233	4,628	0,000	Aceita
<b>Liderança Macro da Organização -&gt; Engajamento</b>	0,146	3,063	0,002	Aceita
<b>Meus Colegas de Trabalho -&gt; Engajamento</b>	0,114	2,321	0,021	Aceita
<b>Minha Chefia Imediata -&gt; Engajamento</b>	0,189	4,223	0,000	Aceita
<b>Oportunidades de Crescimento Meritocrático -&gt; Engajamento</b>	-0,022	0,425	0,671	Rejeitada
<b>Recursos, Capacitação e Carga Horária de Trabalho -&gt; Engajamento</b>	0,131	2,436	0,015	Aceita
<b>Remuneração -&gt; Engajamento</b>	0,028	0,653	0,514	Rejeitada

**Tabela 16** – Resultados da modelagem de equações estruturais e teste de hipótese, N=373

Fonte: produção do autor

Utilizando-se a MEE, observa-se que o principal fator para explicar o engajamento foi “Impacto social do trabalho”, com  $\beta=0,233$ , o que significa que 23,3% das alterações no “Impacto social do trabalho” impactam no engajamento, com um nível de confiança segundo o teste T de 99%.

Logo em seguida, observa-se “Desafio e autonomia nas tarefas”, sendo que 22,8% das alterações neste construto impactam no engajamento, a um nível de confiança de 99%. Neste

<sup>20</sup> Para identificar a significância de um coeficiente foi utilizado o valor do teste T que deve ser igual ou superiores a 2,58, 1,96 e 1,57 para o nível de significância de 1%, 5% e 10% respectivamente (Hair Jr. et al, 2016).

caso em particular, foi necessário excluir um item na fase de análise da validade convergente<sup>21</sup>. Assim, esta variável foi medida, no modelo estrutural, apenas pelo item: “sou suficientemente desafiado em meu trabalho” – por este motivo, após todos os procedimentos de validação, essa variável se limitou a “Desafio”.

Em terceiro lugar, a “Minha chefia imediata” indica que 18,9% das alterações impactam no engajamento, com nível de confiança de 99%. Em quarto lugar, “Liderança macro da organização”, indicando que 14,6% das alterações neste construto impactam no engajamento, com nível de confiança de 95%.

Em quinto lugar, “Recursos, capacitação e carga horária de trabalho”, com 13,1% e confiança de 95%. Por fim, “Meus colegas de trabalho” também foi aceita, com 11,4% das alterações impactando engajamento, com nível de confiança de 95%. As hipóteses de relação entre “Oportunidades de crescimento meritocrático” e “Remuneração” não foram aceitas.

As respostas coletadas nesta pesquisa e que foram base para a modelagem estão detalhadas na tabela 17 e podem ser utilizadas para comparação com outras pesquisas no futuro.

---

<sup>21</sup> A afirmativa “eu tenho alguma autonomia para fazer o meu trabalho” teve que ser excluída na fase de análise convergente. Isso significa que esta afirmativa e a outra “sou suficientemente desafio em meu trabalho” se referem a dois conceitos distintos, não convergentes. Assim, após a exclusão, a variável fica rebatizada apenas de “desafio”.

<b>Impacto social do trabalho</b>					
<b>Questão</b>	<b>discordo totalmente</b>	<b>discordo parcialmente</b>	<b>nem concordo nem discordo</b>	<b>concordo parcialmente</b>	<b>concordo totalmente</b>
Acredito que os objetivos e o trabalho feito pela organização em que trabalho são, de fato, importantes para o cidadão	1%	1%	0%	21%	76%
Acredito que meu trabalho gera benefícios para a sociedade e impacto positivo para a vida das pessoas	2%	3%	2%	31%	62%
<b>Desafio e autonomia nas tarefas</b>					
<b>Questão</b>	<b>discordo totalmente</b>	<b>discordo parcialmente</b>	<b>nem concordo nem discordo</b>	<b>concordo parcialmente</b>	<b>concordo totalmente</b>
Sou suficientemente desafiado em meu trabalho	9%	13%	9%	37%	31%
Eu tenho alguma autonomia para decidir como faço meu trabalho	6%	13%	4%	60%	17%
<b>Minha chefia imediata</b>					
<b>Questão</b>	<b>discordo totalmente</b>	<b>discordo parcialmente</b>	<b>nem concordo nem discordo</b>	<b>concordo parcialmente</b>	<b>concordo totalmente</b>
Meu chefe imediato diz de forma clara quais são as prioridades, metas e expectativas para o meu trabalho	12%	19%	7%	35%	27%
Meu chefe imediato me motiva a fazer um bom trabalho	12%	13%	12%	32%	31%
Meu chefe imediato é atencioso para com minha vida fora do trabalho	19%	12%	18%	24%	28%
As pessoas em meu setor são encorajadas a trazer novas ideias e propostas para o trabalho	24%	20%	9%	32%	16%
Meu chefe imediato me ajuda a entender como meu trabalho contribui com os objetivos da organização	17%	16%	14%	32%	22%
De forma geral eu tenho confiança nas decisões tomadas por meu chefe imediato	11%	17%	9%	35%	28%
Meu chefe imediato mostra reconhecimento quando eu faço um trabalho bem-feito	10%	9%	10%	29%	41%
Nos últimos 6 meses, meu chefe imediato conversou comigo sobre meu desempenho	30%	12%	21%	18%	20%
O feedback que eu recebo do meu chefe imediato é construtivo e me ajuda a melhorar meu desempenho	14%	14%	18%	31%	23%
Eu acho que meu desempenho no trabalho é avaliado de forma justa pelo meu chefe imediato	10%	11%	20%	30%	29%
Meu chefe imediato atua com firmeza quando se observa um funcionário com desempenho ruim na equipe	20%	22%	17%	27%	14%
<b>Meus colegas de trabalho</b>					
<b>Questão</b>	<b>discordo totalmente</b>	<b>discordo parcialmente</b>	<b>nem concordo nem discordo</b>	<b>concordo parcialmente</b>	<b>concordo totalmente</b>
Eu sou tratado de forma respeitosa por meus colegas de trabalho.	1%	4%	2%	33%	61%
De forma geral, posso contar com meus colegas de trabalho quando necessário	2%	6%	3%	50%	40%
As pessoas do meu setor trabalham em equipe para encontrar formas de melhorar o trabalho	5%	13%	5%	45%	32%
<b>Oportunidades de crescimento meritocrático</b>					
<b>Questão</b>	<b>discordo totalmente</b>	<b>discordo parcialmente</b>	<b>nem concordo nem discordo</b>	<b>concordo parcialmente</b>	<b>concordo totalmente</b>
Na organização em que trabalho existem oportunidades de promoção e crescimento	25%	26%	9%	35%	4%
No meu trabalho, promoções, crescimento e reconhecimento dependem basicamente do esforço e mérito individual	37%	26%	8%	23%	7%
<b>Recursos, capacitação, carga horária</b>					
<b>Questão</b>	<b>discordo totalmente</b>	<b>discordo parcialmente</b>	<b>nem concordo nem discordo</b>	<b>concordo parcialmente</b>	<b>concordo totalmente</b>
Eu tenho uma carga horária de trabalho aceitável	4%	3%	1%	31%	60%
Eu tenho qualificação e capacitação necessários para fazer o meu trabalho	6%	8%	1%	41%	45%
Eu tenho acesso às informações, recursos, materiais e equipamentos que eu preciso para fazer o meu trabalho	18%	26%	3%	40%	14%
<b>Liderança macro da organização</b>					
<b>Questão</b>	<b>discordo totalmente</b>	<b>discordo parcialmente</b>	<b>nem concordo nem discordo</b>	<b>concordo parcialmente</b>	<b>concordo totalmente</b>
A organização em que trabalho tem prioridades e metas claramente definidas	13%	19%	4%	49%	15%
Eu acredito que a atuação do dirigente máximo da organização em que trabalho prioriza o interesse público.	12%	17%	10%	44%	17%
Eu acredito que o dirigente máximo tem uma visão de futuro clara para a organização em que trabalho	18%	23%	15%	32%	13%
De forma geral, eu tenho confiança nas decisões tomadas pelo dirigente máximo da organização em que trabalho	20%	23%	14%	33%	10%
<b>Remuneração</b>					
<b>Questão</b>	<b>discordo totalmente</b>	<b>discordo parcialmente</b>	<b>nem concordo nem discordo</b>	<b>concordo parcialmente</b>	<b>concordo totalmente</b>
Eu sinto que minha remuneração é justa considerando o trabalho que faço	25%	27%	5%	37%	6%
Estou satisfeito com minha remuneração	28%	32%	5%	31%	5%
Em comparação com pessoas desempenhando atividades semelhantes em outras carreiras na administração pública em minha região, minha remuneração é razoavelmente satisfatória	19%	18%	9%	42%	12%

**Tabela 17 – Resultados da pesquisa considerando N=373**

Fonte: produção do autor

## Resultados da modelagem

O teste de estimação conduzido com o uso da modelagem de equações estruturais foi realizado a partir de questionários de 373 servidores da assistência social, fiscalização e área-meio. A análise evidenciou que a percepção do servidor sobre “impacto social do seu trabalho” é o fator explicativo mais importante para compreender as variações de engajamento entre os servidores.

“Desafio e autonomia nas tarefas” e “chefia imediata” foram o segundo e terceiro fatores mais importantes. Interessante observar que o nível de desafio está, em boa medida, no escopo da atuação da chefia imediata, sendo fortemente influenciado pelo trabalho do chefe. Assim, observa-se que a atuação da chefia imediata tem alto impacto potencial nos níveis de engajamento.

Portanto, é possível concluir a partir da modelagem de equações estruturais que *a percepção, pelo servidor, do impacto social de seu trabalho é o mais importante fator explicativo do nível de engajamento*. Também é possível afirmar que *a atuação da chefia imediata é outro importante fator explicativo do engajamento*.

Estes resultados ganham mais robustez e consistência analítica na medida em que estão alinhados e convergentes com os achados observados na análise qualitativa.

## 7. CONCLUSÃO: EM DIREÇÃO A PROPOSIÇÕES TEÓRICAS DE MÉDIO ALCANCE

Esta tese buscou superar a fragmentação teórica dos estudos motivacionais utilizando um conceito em emergência no debate e na literatura internacional: o engajamento no trabalho. Uma vez mensurados os níveis de engajamento dos servidores, torna-se viável compreender os fatores que interferem nesse engajamento em cada realidade, permitindo a comparabilidade dos estudos e a construção do conhecimento. Esta pesquisa também mobilizou um importante e recente debate no campo da Administração Pública – o conceito *de public service motivation* – que pressupõe que valores estimulados pela missão pública das organizações alteram a dinâmica motivacional dos servidores públicos. Há dúvidas sobre a validade deste conceito e sobre a aplicabilidade analítica desta teoria no caso brasileiro.

Para avançar nesse debate, esta pesquisa mergulhou no interior da administração pública com o objetivo de responder a pergunta **“que fatores explicam as diferenças de engajamento do servidor público no interior da administração pública brasileira?”** A revisão da literatura permitiu sugerir duas hipóteses de pesquisa a serem investigadas:

*H1: é possível encontrar padrões na forma como servidores com alto e baixo engajamento explicam o seu engajamento, mesmo em distintas parcelas do serviço público*

*H2: a percepção do impacto social do trabalho é fator chave para explicar variações do engajamento, mesmo em distintas parcelas do serviço público*

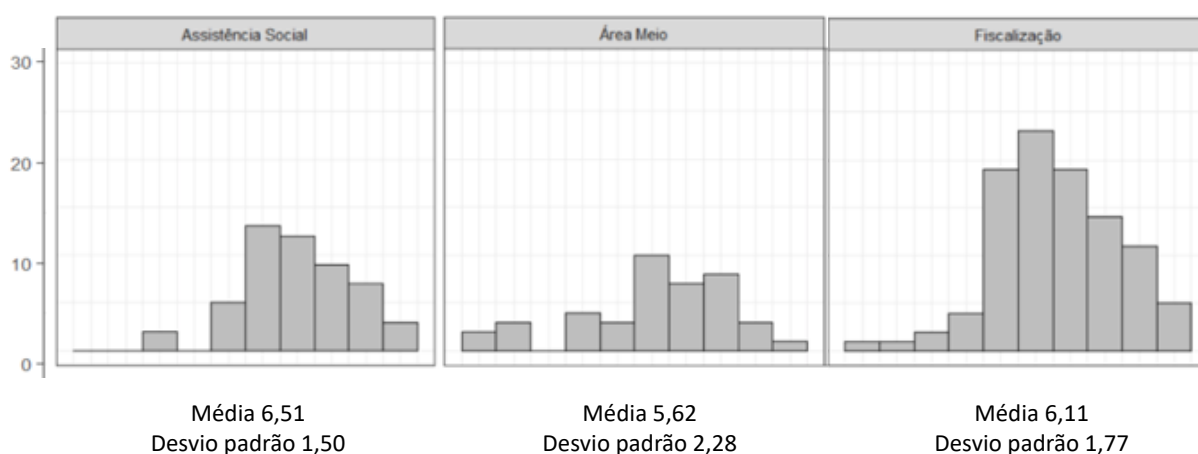
Para cumprir esse objetivo, esta pesquisa investigou três distintas realidades de trabalho – três estudos de caso – escolhidos por atenderem a critérios que objetivaram aumentar o poder analítico da comparação: a) duas realidades em que servidores de linha de frente, na assistência social e fiscalização urbana, têm contato direto com o cidadão; e uma realidade de servidores alocados em atividades-meio; b) casos nos quais um grande número de servidores fazem atividades semelhantes; c) casos nos quais os servidores estão organizados em equipes distintas, também responsáveis por atividades semelhantes e, portanto, comparáveis entre si.

Esta tese utilizou a metodologia do estudo de caso múltiplo proposta por Eisenhardt (1989), que sugere identificar casos que preencham os critérios analíticos de interesse, investigar em profundidade cada um deles e, finalmente, identificar *cross-case patterns*, padrões e regularidades que perpassem os casos individuais e sejam empiricamente comprovados pelos dados e analiticamente consistentes para sugerir generalizações a um grupo maior.

Para cumprir esse objetivo, esta pesquisa aplicou um *survey* em 443 servidores dos três casos. Foram calculados os níveis individuais de engajamento no trabalho e os níveis médios de engajamento de cada equipe. Selecionou-se indivíduos nos extremos alto e baixo engajamento, dentro de cada caso, para investigar o nível de análise *indivíduo*. Nesse ponto, o foco foi comparar as diferenças de narrativa entre servidores de alto e baixo engajamento, buscando identificar padrões e regularidades na forma como estes dois perfis de servidores explicam os seus níveis de engajamento. Também foram selecionados servidores membros de equipes com alto e baixo níveis médios de engajamento, para investigar o nível de análise *equipe*. O objetivo foi compreender os fatores coletivos, o modo como a equipe interfere no engajamento de seus membros. Para cumpri-lo, foram realizadas 59 entrevistas semiestruturadas com esses servidores. Ao final, aplicou-se uma série de testes estatísticos – em especial, a modelagem de equações estruturais, uma técnica quantitativa que atualmente é considerada pelas publicações especializadas a mais rigorosa para os objetivos desta pesquisa. Finalmente, foram combinados os achados qualitativos e quantitativos, e buscou-se contribuir com o conhecimento sugerindo proposições teóricas de médio alcance. A seguir, esta conclusão apresentará uma síntese dos principais resultados e, após isso, as contribuições ao conhecimento.

### 7.1. Síntese dos resultados

A análise comparativa dos casos investigados mostrou que servidores da assistência social apresentaram nível médio de engajamento de 6,51; os servidores da fiscalização, de 6,11, enquanto os servidores da área-meio apresentaram 5,62 – a figura 27 apresenta a distribuição dos níveis de engajamento dentro de cada caso.



**Figura 27** – Histograma dos níveis de engajamento, N=191 (figuras 6, 11 e 15 combinadas)

Fonte: produção do autor

O caso da assistência social investigou indivíduos que trabalham nos Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), em atendimentos individuais ou atividades coletivas, buscando apoiar os usuários na superação de situações de vulnerabilidade. Os servidores investigados, psicólogos e assistentes sociais, já na graduação, formataram um *ethos* e uma expectativa de sentido do trabalho tendo como foco ajudar o outro a superar suas dificuldades.

Os dados da pesquisa mostram que o alto engajamento na assistência é explicado pela paixão em trabalhar com o público e com a causa social, pela proximidade e pelo contato com o cidadão usuário do serviço. A narrativa dos servidores mostra que a origem desse sentimento está na socialização na juventude, em especial, com um papel forte da socialização familiar, da socialização em grupos de jovens ligados a igrejas, a participação em atividades comunitárias e movimentos sociais, o contato com a população vulnerável e também a socialização na universidade. Esses processos formatam no indivíduo um incômodo e uma indignação com a vulnerabilidade e desigualdade social que está na raiz dessa paixão com o trabalho social. Chama a atenção também o papel da família em formatar o valor da seriedade e da dedicação no trabalho. Esses fatores têm uma alta sobreposição com o conceito de *public service motivation*, sugerindo indícios de que a PSM é, portanto, um valor relevante para explicar o alto engajamento em realidades em que o servidor enxergue o impacto social do seu trabalho – evidência esta já observada em estudos recentes na literatura internacional.

A análise qualitativa mostra que o principal elemento explicativo do baixo engajamento na assistência social está vinculado a um cotidiano de perda do sentido no trabalho, marcado pelo sentimento de cobrança de metas, procedimentos burocráticos obrigatórios e um processo de trabalho baseado na concessão em massa de benefícios sociais, que acaba gerando um trabalho desconectado de seu valor potencial, repetitivo, extenuante e que não gera prazer. Há também uma parcela menor de servidores que não acreditam na política de assistência social, enxergando-a como paternalista ou pouco eficaz para superar as condições de vulnerabilidade dos seus beneficiários.

O caso da área-meio investigou setores responsáveis por um conjunto de atividades administrativas, como compras, contratos, pagamentos, recursos humanos e logística na mesma secretaria responsável pela administração dos CRAS. Os indivíduos com alto engajamento, pouco numerosos nesse caso, evidenciaram um orgulho por estarem realizando um trabalho técnico reconhecido como de referência – ligado inclusive à formação desses servidores, que

fizeram cursos de graduação em administração. Também chama a atenção a importância da socialização familiar, origem do valor da dedicação ao trabalho.

Os indivíduos com baixo engajamento na área-meio são marcados pelo fenômeno do entrenchamento no trabalho. Os salários pagos acima dos padrões de mercado atraíram indivíduos superqualificados graduados em áreas completamente estranhas ao trabalho administrativo. Esses servidores, ao se depararem com um trabalho rotineiro e repetitivo, rapidamente se frustram e passam a dedicar suas energias a outros projetos pessoais, mas permanecem no trabalho em função do salário e dos benefícios da estabilidade. Outro aspecto que explica o baixo engajamento na área-meio é a não compreensão do processo de trabalho nem do seu propósito, na medida em que, para muitos, suas tarefas “não fazem diferença na vida de ninguém”.

Finalmente, no caso da fiscalização urbana, foram investigados indivíduos que trabalham com fiscalização de obras, limpeza urbana, meio ambiente, posturas e vias públicas. Embora seja esse um trabalho de linha de frente, em que há contato direto com o cidadão da mesma forma que na área da assistência social, o caso dos fiscais urbanos se diferencia, pois o *ethos* e o sentido do trabalho são construídos após ingresso do servidor na organização – não há cursos de graduação que possam produzir a expectativa prévia do propósito dessa profissão.

A análise qualitativa do engajamento chama a atenção nesse caso, na medida em que servidores de alto e baixo engajamento apresentam a mesma narrativa, descrevendo um trabalho que, por mudanças em sua forma de organização, perdeu o sentido, tornou-se reativo, excessivamente centralizado, ineficaz e que, na visão dos servidores, não ataca os problemas reais e traz pouco benefício para o cidadão. Adotando a perspectiva dos entrevistados, esse caso ilustra bem como a forma de organização do trabalho pode produzir um processo de desencantamento que reduz os níveis de engajamento.

É coerente, portanto, que o nível médio de engajamento mais baixo tenha sido aferido no caso da área meio (5,62), trabalho marcado pelo fenômeno do entrenchamento e pela falta de sentido de tarefas repetitivas e distantes dos beneficiários da política pública. Em seguida, a fiscalização – caracterizada por uma organização do trabalho que, na narrativa dos servidores, desencantou os funcionários e tornou o trabalho reativo e pouco efetivo, apresenta níveis intermediários de engajamento (6,11), dentre os casos estudados. A assistência social tem os

maiores níveis de engajamento (6,51), com um número expressivo de servidores narrando sua paixão de trabalhar para ajudar o outro. Por outro lado, outro grupo de servidores na mesma área (assistência) considera que convive com uma realidade de cobrança de metas sem sentido e com um trabalho focado em procedimentos burocráticos. É interessante observar que esta última realidade aparece apenas em equipes específicas de trabalho. Esse ponto se vincula bem com a existência de determinantes coletivos do engajamento, também investigados nesta pesquisa.

A investigação de cinco equipes de alto engajamento e das cinco equipes de baixo engajamento permitiu compreender os determinantes do engajamento coletivo. Nesse tema, a chefia imediata tem um papel central na construção de equipes e na construção do sentido do trabalho, alterando procedimentos e a forma como as tarefas são realizadas.

Equipes com baixo engajamento têm chefias imediatas passivas, que aceitam ordens superiores e as repassam para a equipe sem filtro, deixando de adaptá-las à realidade local. Essas chefias cobram metas e produtividade com pouca atenção à qualidade do trabalho, e se preocupam com detalhes burocráticos das tarefas que vão, aos poucos, fazendo com que o trabalho perca seu propósito original. Finalmente, as chefias de equipe com baixo engajamento não constroem sua equipe; forma-se, na verdade, um ajuntamento de pessoas. Momentos de troca sincera de informações e discussão sobre os problemas do trabalho são raros e não se constitui uma cultura uniforme dentro da equipe, o que favorece o surgimento de subculturas que entram em conflito e disputam o poder e a hegemonia das ideias.

Por outro lado, nas equipes com alto engajamento a chefia imediata busca adaptar diretrizes superiores que são recebidas e que, em sua visão, podem prejudicar o trabalho. A chefia dessas unidades pode optar pelo descumprimento de alguma norma que prejudique o trabalho, na visão do grupo. Outra característica é que as chefias dessas equipes estimulam o planejamento participativo e o debate franco e aberto sobre os problemas e os padrões aceitáveis e não aceitáveis de comportamento dentro da equipe. Forma-se, então, uma cultura razoavelmente homogênea, que reduz e facilita a solução de conflitos. Finalmente, as equipes com alto engajamento buscam ativamente novos servidores com perfis aceitáveis e afastam servidores que não se enquadram nos padrões de compromisso e dedicação estabelecidos.

A análise quantitativa oferece uma oportunidade para verificar, por outro método, os achados e evidências qualitativas descritas até então. O primeiro resultado relevante foi a validação estatística dos construtos de engajamento e PSM - constituindo a primeira validação, no Brasil, de uma escala curta para mensurar a *public service motivation*.

A análise quantitativa também comparou a importância relatada pelos servidores sobre um conjunto de motivadores intrínsecos e extrínsecos. Os resultados mostram que os servidores consideram motivadores intrínsecos mais importantes do que os extrínsecos, embora numa proporção menor do que nos países desenvolvidos. Adicionalmente, foi analisada a correlação de *Spearman* entre engajamento e PSM em cada caso e os resultados se comportaram da forma esperada – observou-se correlação positiva nos casos da assistência e fiscalização, nos quais existe contato direto com o cidadão e o servidor enxerga mais facilmente o impacto social de seu trabalho e a associação não se mostrou significativa na área meio, onde estes dois fatores não se mostram presentes.

Finalmente, esta pesquisa investigou o peso e a importância relativa de oito fatores para explicar variações de engajamento entre os servidores. Foi utilizada a técnica da modelagem de equações estruturais, considerada a mais rigorosa e consistente para essa finalidade. O modelo como um todo explicou 41% das variações do engajamento, um resultado considerado satisfatório. A análise mostrou que o impacto social do trabalho foi o explicativo mais importante para determinar diferenças de engajamento no grupo investigado, sendo que 23,3% das alterações na percepção do impacto social do trabalho impactam no engajamento. Este resultado é coerente e reforça as evidências qualitativas apresentadas.

## **7.2. Contribuição para o debate**

Nesta pesquisa em particular, o desafio analítico consistiu em superar a fragmentação das teorias motivacionais, as quais tipicamente têm dificuldade de se comunicar entre si e produzir modelos teóricos integrados e abrangentes. Para isso, esta tese utilizou a métrica do engajamento, que não se prende a avaliar aspectos motivacionais específicos e olha para o indivíduo como um todo, sistematizando numa única métrica o seu envolvimento físico, emocional e cognitivo com o trabalho.

Ainda com o objetivo de superar a fragmentação das teorias motivacionais e produzir conhecimento que seja mais útil e aplicável à realidade específica do serviço público brasileiro, essa tese se propôs a utilizar a estratégia inicialmente concebida por Merton (1970) e atualmente estimulada por Abner, Kim e Perry (2017): sugerir teorias ou modelos teóricos de médio alcance – proposições teóricas mais curtas, de menor alcance, focadas em contextos específicos, mas que podem oferecer uma boa capacidade interpretativa e preditiva para o fenômeno em estudo. Assim, esta conclusão mobiliza os dados empíricos, busca identificar padrões e regularidades entre os casos e sugere algumas proposições teóricas de médio alcance para contribuir com o debate.

A primeira contribuição baseia-se nas evidências de que o servidor de alto engajamento, nos três casos investigados, tem nos seus valores aprendidos na juventude um fator essencial que explica os seus níveis atuais de engajamento no trabalho. Valores aprendidos na socialização familiar, na participação em grupos de jovens e em atividades comunitárias, em movimentos sociais ou ainda no contato com populações vulneráveis foram determinantes para a constituição do ideal de ajudar o outro, elemento que sustenta boa parte da narrativa dos servidores de alto engajamento.

Analiticamente, o valor acima descrito é similar a dois subcomponentes da *public service motivation*: a compaixão e solidariedade (Perry, 1996). Assim, esta pesquisa traz evidências de que esses valores, combinados com o propósito e a missão das organizações públicas, se articulam e formam a base para explicar o alto engajamento de boa parte dos indivíduos investigados.

A *Job-demands resources theory* (Bakker, 2015), considerada atualmente a teoria mais aceita para explicar variações de engajamento, não considera esse tipo de valor em seu modelo explicativo. Assim, esse achado é uma contribuição ao debate e permite sugerir a seguinte proposição teórica de médio alcance:

*Proposição 1: valores aprendidos na juventude são um forte determinante do alto engajamento individual no trabalho, especialmente em organizações públicas.*

Observa-se que, nos três casos investigados, servidores em alto engajamento relatam que experiências da juventude formataram neles valores que, posteriormente, sustentam seus níveis

de engajamento. No caso da assistência social houve uma recorrência muito alta de narrativas chamando a atenção para o impacto do envolvimento com grupos na construção dos valores comunitários. Além disso, há frequentes narrativas sobre o papel da socialização familiar na construção de valores vinculados à ideia de combate às desigualdades, mas também valores de dedicação e seriedade no trabalho. Na fiscalização, os valores aprendidos na juventude foram determinantes para blindar alguns servidores dos efeitos negativos do processo de desencantamento com o trabalho. Assim, é possível afirmar que essa proposição encontra forte evidência empírica qualitativa nesta tese.

Tal evidência traz preocupações centrais para a administração pública, na medida em que demonstra a importância de selecionar indivíduos que tenham valores compatíveis com a atividade que desempenharão – objetivo este ainda distante das práticas da administração pública brasileira. É necessário que o serviço público encontre maneiras de considerar esses valores em seus processos de ingresso e seleção.

A segunda contribuição responde ao questionamento presente na literatura de que em países em desenvolvimento, características culturais e institucionais locais estimulam a atração para o serviço público de indivíduos preponderantemente extrinsecamente motivados (Cowley and Smith, 2014; Dur and Zoutenbier, 2014, Van de Walle, Steijn and Jilke, 2015; Van der Wal, 2015; Hanna e Wang, 2017). Além disso, a ausência de estudos sobre a *public service motivation* fora do eixo Europa-Estados Unidos também aponta dúvidas sobre a aplicabilidade analítica desse conceito no Brasil.

Esta tese, então, investigou a amostra de servidores públicos com a mesma metodologia que Houston (2011) utilizou para analisar servidores de países desenvolvidos, para avaliar qual é a importância atribuída para motivadores intrínsecos e extrínsecos. O resultado evidenciou que tanto os servidores públicos brasileiros quanto os aqueles dos países desenvolvidos valorizam mais recompensas intrínsecas do que extrínsecas: os brasileiros na razão de 1,4 e a amostra dos países desenvolvidos na razão de 2,5 vezes as recompensas extrínsecas.

Uma segunda evidência quantitativa foi produzida a partir da modelagem de equações estruturais que, utilizando dados de 373 indivíduos que responderam o *survey*, mostrou que o impacto social do trabalho foi o fator explicativo mais importante para explicar o engajamento,

enquanto a remuneração foi o fator explicativo menos importante. Mais uma vez, observa-se a preponderância de fatores intrínsecos sobre os extrínsecos.

Assim, os dados coletados e analisados nesta tese são indicativos de que a amostra de servidores públicos brasileiros investigados tem uma estrutura motivacional próxima daquela evidenciada nas pesquisas internacionais sobre PSM, que atribui aos servidores públicos preponderância de motivadores intrínsecos em comparação aos extrínsecos. A partir desses dados é razoável afirmar que há aplicabilidade dos pressupostos da teoria de *public service motivation*, ao menos, para uma parcela do serviço público brasileiro. Dessa forma, é possível sugerir a segunda proposição de médio alcance:

*Proposição 2: ao menos uma parcela dos servidores públicos brasileiros tem uma dinâmica motivacional compatível com aquela evidenciada nas pesquisas sobre public service motivation nos países desenvolvidos, em especial, com preponderância de motivadores intrínsecos sobre os extrínsecos.*

Obviamente, os três casos desta pesquisa não são representativos da administração pública brasileira. Além disso, há evidências (já discutidas no capítulo teórico) que em carreiras de elite do serviço público, nas quais o salário é significativamente superior aos valores de mercado, pode haver outra dinâmica motivacional. Essas carreiras de elite não foram pesquisadas nesta pesquisa.

A literatura revisada nesta tese sugere dúvidas sobre a aplicabilidade analítica do conceito de PSM em países em desenvolvimento. No entanto, os dados coletados e a análise desta pesquisa mostraram três evidências em direção contrária: a) os servidores públicos brasileiros investigados valorizam muito aspectos intrínsecos no trabalho, conforme já relatado; b) esta pesquisa foi capaz de validar estatisticamente uma escala para medir a PSM; c) um teste de correlação de *Spearman* entre engajamento e PSM nos três casos investigados mostrou que o comportamento da amostra brasileira é compatível com o resultado de pesquisas internacionais. Essas três evidências sugerem, portanto, que a *public service motivation* é um conceito que tem aplicabilidade analítica também no caso brasileiro.

Uma terceira contribuição desta tese se refere à identificação dos fatores determinantes mais importantes para explicar as variações de engajamento entre os servidores. Os resultados da análise qualitativa foram convergentes com os da análise quantitativa.

Servidores da assistência social têm o impacto social como orientador absoluto de sua profissão. Mesmo os servidores com baixo engajamento narram episódios de orgulho em função do impacto social do seu trabalho para superar vulnerabilidades. No caso da área meio, servidores com baixo engajamento relatavam que “o seu trabalho não fazia diferença na vida de ninguém”. Ao mesmo tempo, relataram satisfação em visitar as ONGs envolvidas em seus processos de trabalho e afirmam que essas visitas os preencheram de sentido que o trabalho repetitivo já não mais mostrava. No caso da fiscalização, os servidores relatam desmotivação em função de mudanças na organização do trabalho que fizeram reduzir o impacto social de suas ações.

Essas evidências qualitativas são coerentes com as evidências quantitativas observadas. A partir dos dados do *survey* aplicado, esta pesquisa executou um dos testes estatísticos mais rigorosos para avaliar o peso e a importância de cada fator explicativo para explicar variações de engajamento entre os servidores. Foi realizada uma modelagem de equações estruturais e os resultados mostraram que o modelo investigado explicou 41% das variações do engajamento. O fator explicativo mais importante foi, justamente, a “percepção de impacto social do trabalho”, sendo que 23,3% das variações deste fator impactam no engajamento. Portanto, tais evidências qualitativas e quantitativas permitem sugerir uma terceira proposição teórica de médio alcance, com forte sustentação empírica nesta pesquisa:

*Proposição 3: ao menos numa parcela do serviço público, a percepção de impacto social do trabalho é o principal fator que explica variações de engajamento.*

Uma quarta contribuição desta tese se refere ao fenômeno do entrincheiramento no trabalho, bastante evidente no caso da área meio. Dos quatro servidores com baixo engajamento entrevistados, três apresentaram exatamente a mesma narrativa, ainda que tenham trajetórias pessoais completamente diferentes: estes servidores foram atraídos para o emprego público em função de salários maiores do que os padrões de mercado, prometem para si mesmos que ficariam pouco tempo, pois têm outra formação e não se identificam com o trabalho; o tempo passa e os salários altos e os benefícios do setor público os fazem acomodar, mesmo insatisfeitos com o trabalho. O resultado desse processo é uma forte frustração pessoal, aliada

à improdutividade no trabalho, causada essencialmente, por salários significativamente acima dos padrões de mercado.

Essa narrativa descrita é ainda mais grave, pois foi observada em servidores com salário médio de 2.500 reais, mas que, ainda assim, recebiam valores muito acima dos padrões de mercado para funções administrativas simples. Considerando os dados recentes produzidos pelo Banco Mundial (2017) – que evidenciam que os salários do setor público federal estão 67% acima dos padrões de mercado, enquanto do setor público estadual estão 30% acima deste padrão – é razoável supor que essa dinâmica, provavelmente, se repete em outras parcelas da administração pública. Trata-se de um fenômeno frustrante para o servidor e antieconômico para a administração pública. Assim, é possível sugerir a próxima proposição de médio alcance:

*Proposição 4: em situações em que o serviço público remunere significativamente melhor do que o mercado para determinada função, há maior probabilidade de atração de servidores superqualificados com formação em áreas não afins, que não se adaptam ao trabalho, se frustram e se tornam pouco engajados e improdutivos, mas que permanecem entrincheirados em seu trabalho em função do salário e dos benefícios.*

Finalmente, a quinta contribuição dessa pesquisa se refere aos determinantes do engajamento coletivo. Embora a literatura evidencie que a centralização e uniformização das decisões de RH no Brasil constituem um obstáculo para a atuação das chefias (Pacheco, 2010), os dados desta pesquisa demonstram que a chefia imediata tem amplo espaço para promover os níveis de engajamento de sua equipe.

Chefias de equipes com alto engajamento alteram os processos de trabalho para promover sentido, lutam para atrair bons servidores, atuam com firmeza para evitar que diretrizes sem sentido sejam colocadas em prática e estimulam a participação, o diálogo franco e aberto – o que acaba por construir, ao longo do tempo, uma cultura compartilhada por todos e que reduz conflitos. Já chefias de equipes com baixo engajamento são omissas, cumprem e repassam ordens sem sentido, focam em procedimentos burocráticos desprovidos de significado, não estimulam o diálogo sincero sobre problemas dentro da equipe e acabam reféns de conflitos recorrentes. Essas evidências, colhidas na análise comparativa de cinco equipes de alto engajamento e cinco equipes de baixo engajamento, são reforçadas também pelos dados quantitativos da modelagem de equações estruturais, que mostrou que a chefia imediata é o

terceiro determinante mais importante das diferenças de engajamento. Esses resultados permitem, portanto, sugerir a quinta proposição de médio alcance:

*Proposição 5: mesmo com a rigidez e uniformização das práticas de recursos humanos no serviço público brasileiro, a chefia imediata dispõe de amplo espaço de atuação e tem alto poder de influência na determinação dos níveis de engajamento de suas equipes.*

Uma limitação importante desta pesquisa é ter se restringido apenas a três casos localizados no nível municipal de administração. Obviamente, esses casos não são representativos da administração pública e, por esse motivo, as proposições aqui sugeridas devem ser vistas com alguma cautela e se constituem em pistas e fundamentos comparativos para próximas pesquisas. Considerando a enorme heterogeneidade do serviço público brasileiro, são necessárias pesquisas mais abrangentes, no nível estadual e federal, e preferencialmente em mais de uma região do país. Essas pesquisas devem incluir, também, as carreiras com altos salários e que formam a elite da administração pública, nas quais talvez seja possível observar uma dinâmica motivacional distinta daquela descrita nesta tese.

## 8. REFERÊNCIAS

- Abner, G. B., Kim, S. Y., & Perry, J. L. (2017). Building evidence for public human resource management: Using middle range theory to link theory and data. *Review of Public Personnel Administration*, 37(2), 139-159.
- Adams, J. S. (1963) Toward na understanding of inequity. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 67, 422-436.
- Akerlof, G. e Yellen, J. (1990). The fair wage-effort hypothesis and unemployment. *Quarterly Journal of Economics*, 105, 255-283.
- Albrecht, S. L. (2010) Employee engagement: 10 key questions for research and practice. In Albrecht, S. L. (ed.) *Handbook of employee engagement*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Albrecht, S. L., Bakker, A. B., Gruman, J. A., Macey, W. H., & Saks, A. M. (2015). Employee engagement, human resource management practices and competitive advantage: An integrated approach. *Journal of Organizational Effectiveness: People and Performance*, 2(1), 7-35.
- Alfes, K., Shantz, A. D., Truss, C., & Soane, E. C. (2013). The link between perceived human resource management practices, engagement and employee behavior: a moderated mediation model. *The international journal of human resource management*, 24(2), 330-351.
- Andersen, L. B., Heinesen, E., & Pedersen, L. H. (2014). How does public service motivation among teachers affect student performance in schools?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3), 651-671.
- Andreoni, J. e Miller, J. (2002). Giving according to Garp: An experimental test of the consistency of preferences for altruism. *Econometrica*, 70, 737-753.
- Bakker, A. B. (2015). A Job Demands–Resources approach to public service motivation. *Public Administration Review*, 75(5), 723-732.
- Bakker, A. B., & Albrecht, S. (2018). Work engagement: current trends. *Career Development International*, 23(1), 4-11.
- Banco Mundial (2017). Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. Acesso em 20/12/2018.
- Bandeira, M. L., Marques, A. L., & Veiga, R. T. (2000). As dimensões múltiplas do comprometimento organizacional: um estudo na ECT/MG. *Revista de Administração Contemporânea*, 4(2), 133-157.
- Barbosa, Livia (1996). Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? *Revista do Serviço Público*, 120(3), 58-102.

- Bastos, A. V. B., Rodrigues, A., Moscon, D., Silva, E. E. C., & Pinho, A. P. M. (2013). Comprometimento no trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas. In *O trabalho e as organizações: atuações a partir da Psicologia*, 279-310.
- Bastos, A. V. B., Aguiar, C. V. N. (2015) Comprometimento organizacional in Puente-Palacios, K. e Peixoto, A. L. A. (orgs) *Ferramentas de diagnóstico para organizações e trabalho: um olhar a partir da psicologia*. Porto Alegre: Artmed.
- Bearden, W. O., & Netemeyer, R. G. (1999). *Handbook of marketing scales: Multi-item measures for marketing and consumer behavior research*. Sage.
- Behn, R. D. (1995). The big questions of public management. *Public administration review*, 313-324.
- Bolino, M. C., & Grant, A. M. (2016). The bright side of being prosocial at work, and the dark side, too: A review and agenda for research on other-oriented motives, behavior, and impact in organizations. *Academy of Management Annals*, 10(1), 599-670.
- Borges-Andrade, J. E., Cameschi, C. E., & Xavier, O. S. (1990). Comprometimento organizacional em instituição de pesquisa: diferenças entre meio e fim. *Revista de Administração da Universidade de São Paulo*, 25(4).
- Botelho, R. D., & Paiva, K. D. (2011). Comprometimento organizacional: um estudo no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, 45(5), 1249-1283.
- Bowen, D. E., & Ostroff, C. (2004). Understanding HRM–firm performance linkages: The role of the “strength” of the HRM system. *Academy of management review*, 29(2), 203-221.
- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (1998). Whistle blowers in the federal civil service: New evidence of the public service ethic. *Journal of public administration research and theory*, 8(3), 413-440.
- Buelens, Marc e Broeck, H. V. (2007). An Analysis of Differences in Work Motivation between Public and Private Sector Organizations. *Public Administration Review* 67, 65-74.
- Cerasoli, C. P., Nicklin, J. M., & Ford, M. T. (2014). Intrinsic motivation and extrinsic incentives jointly predict performance: A 40-year meta-analysis. *Psychological Bulletin*, 140(4), 980.
- Chan, D. (1998). Functional relations among constructs in the same content domain at different levels of analysis: A typology of composition models. *Journal of applied psychology*, 83(2), 234.
- Chen, C. A., & Hsieh, C. W. (2015). Does pursuing external incentives compromise public service motivation? Comparing the effects of job security and high pay. *Public Management Review*, 17(8), 1190-1213.

- Chin, W. W. (1998). Commentary: Issues and opinion on structural equation modeling. *MIS Quarterly*, Vol. 22, No. 1.
- Choi, Y. (2017). Work values, job characteristics, and career choice decisions: Evidence from longitudinal data. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 779-796.
- Christensen, R. K., & Wright, B. E. (2011). The effects of public service motivation on job choice decisions: Disentangling the contributions of person-organization fit and person-job fit. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 723-743.
- Christian, M. S., Garza, A. S., & Slaughter, J. E. (2011). Work engagement: A quantitative review and test of its relations with task and contextual performance. *Personnel Psychology*, 64(1), 89-136.
- Combs, J., Liu, Y., Hall, A., & Ketchen, D. (2006). How much do high-performance work practices matter? A meta-analysis of their effects on organizational performance. *Personnel Psychology*, 59(3), 501-528.
- Cowley, E., & Smith, S. (2014). Motivation and mission in the public sector: evidence from the World Values Survey. *Theory and Decision*, 76(2), 241-263.
- Crewson, P. E. (1997) Public-service motivation: building empirical evidence of incidence. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7, 499-518.
- Dalanhol, N., de Freitas, C. P. P., de Lara Machado, W., Hutz, C. S., & Vazquez, A. C. (2017). Engajamento no trabalho, saúde mental e personalidade em oficiais de justiça. *Psico*, 48(2), 109-119.
- Deci, E. L. (1972). The effects of contingent and non-contingent rewards and controls on intrinsic motivation. *Organizational Behavior and Human Performance*, 8, 217-229.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy: A RAND Corporation research study*. Boston: Little Brown and Company.
- Dur, R., & Zoutenbier, R. (2014). Working for a good cause. *Public Administration Review*, 74(2), 144-155.
- Eisenhardt, K. M. (1989) Building theories from case study research. *Academy of Management Review* 14, 4, 532-550.
- Fall, A. e Roussel, P. (2014) Compensation and work motivation: self-determination theory and the paradigm of motivation through incentives in Gagné, M. (eds) *The Oxford Handbook of Work Engagement, Motivation, and Self-Determination Theory*. New York: Oxford University Press.
- Ferreira, M. R. L., Gomes, F. P., Junior, R. D. B. e Zago, C. C. (2007). Gestão de pessoas no setor público – análise do processo de socialização de novos concursados. In *Seminários em Administração - SEMEAD (Anais)* – São Paulo: FEA/USP.

- Fischbacher, U., Fehr, E., Gächter, S. (2001). Are people conditionally cooperative? Evidence from public good experiments. *Economic Letters*, 71, 397-404.
- Flauzino, D. P., & Borges-Andrade, J. E. (2008). Comprometimento de servidores públicos e alcance de missões organizacionais. *Rev. Adm. Pública [online]*, v. 42, n.2, p. 253-273.
- Frey, B. S. (1997). A constitution of knaves crowds out civic virtues. *Economic Journal* 107(July), 1043-1053.
- Frey, B. S., Jegen, R. (2001). Motivation crowding theory: A survey of empirical evidence. *Journal of Economic Surveys*, 15(5), 589-611.
- Gagné, M. e Deci, E. L. (2005). Self-determination theory as a new framework for understanding organizational behavior. *Journal of Organizational Behavior* 26, 331-362.
- Gagné, M. e Panaccio, A. (2014) The motivational power of job design in Gagné, M. (eds) *The Oxford Handbook of Work Engagement, Motivation, and Self-Determination Theory*. New York: Oxford University Press.
- Gephart, R. (1999). Paradigms and research methods. In *Research methods forum* (Vol. 4, No. 1, p. 11). Research Methods Division, Academy of Management.
- Giauque, D., Anderfuhren-Biget, S., & Varone, F. (2013). Stress perception in public organisations: Expanding the job demands–job resources model by including public service motivation. *Review of Public Personnel Administration*, 33(1), 58-83.
- Gneezy, U., & List, J. A. (2006). Putting behavioral economics to work: Testing for gift exchange in labor markets using field experiments. *Econometrica*, 74(5), 1365-1384.
- Gould-Williams, J., & Davies, F. (2005). Using social exchange theory to predict the effects of HRM practice on employee outcomes: an analysis of public sector workers. *Public Management Review*, 7(1), 1-24.
- Grant, A. M. (2008). The significance of task significance: Job performance effects, relational mechanisms, and boundary conditions. *Journal of applied psychology*, 93(1), 108.
- Greenberg, J. (1987). A taxonomy of organizational justice theories. *Academy of Management Review*, 12, 9-22.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. *Handbook of qualitative research*, 2(163-194), 105.
- Hackman, J. R., & Oldham, G. R. (1976). Motivation through the design of work: Test of a theory. *Organizational behavior and human performance*, 16(2), 250-279.
- Hakanen, J. J., Ropponen, A., Schaufeli, W. B., & De Witte, H. W. (2018). Who is engaged at work? A large-scale study in 30 European Countries. *Journal of occupational and environmental medicine*. (manuscrito aceito para publicação).

- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2009). *Análise multivariada de dados*. Bookman Editora.
- Hair Jr, J. F., Hult, G. T. M., Ringle, C., & Sarstedt, M. (2016). *A primer on partial least squares structural equation modeling (PLS-SEM)*. Sage publications.
- Hanna, R., & Wang, S. Y. (2017). Dishonesty and selection into public service: Evidence from India. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(3), 262-90.
- Harrington, D. (2009). *Confirmatory factor analysis*. Oxford University Press.
- Harter, J. K., Schmidt, F. L., & Hayes, T. L. (2002). Business-unit-level relationship between employee satisfaction, employee engagement, and business outcomes: A meta-analysis. *Journal of applied psychology*, 87(2), 268.
- Henseler, J., Dijkstra, T. K., Sarstedt, M., Ringle, C. M., Diamantopoulos, A., Straub, D. W., ... & Calantone, R. J. (2014). Common beliefs and reality about PLS: Comments on Rönkkö and Evermann (2013). *Organizational Research Methods*, 17(2), 182-209.
- Herzberg, F. (1968). *Work and the nature of man*. New York: The Word Publishing Company.
- Houston, D. J. (2000). Public-service motivation: A multivariate test. *Journal of public administration research and theory*, 10(4), 713-728.
- Houston, D. J. (2011). Implications of occupational locus and focus for public service motivation: Attitudes toward work motives across nations. *Public Administration Review*, 71(5), 761-771.
- Jensen, M. C. e Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs, and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360.
- Judge, T. A., & Kammeyer-Mueller, J. D. (2012). Job attitudes. *Annual review of psychology*, 63, 341-367.
- Kahn, W. A. (1990). Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work. *Academy of management journal*, 33(4), 692-724.
- Kehoe, R. R., & Wright, P. M. (2013). The impact of high-performance human resource practices on employees' attitudes and behaviors. *Journal of management*, 39(2), 366-391.
- Kelloway, E. K. (1998). *Using LISREL for structural equation modeling: A researcher's guide*. Sage.
- Kim, S., Vandenberg, W., Wright, B. E., Andersen, L. B., Cerase, F. P., Christensen, R. K., ... & Paliduskaite, J. (2012). Investigating the structure and meaning of public service motivation across populations: Developing an international instrument and addressing issues of measurement invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1), 79-102.

- Kjeldsen, A. M. (2014). Dynamics of public service motivation: Attraction–selection and socialization in the production and regulation of social services. *Public Administration Review*, 74(1), 101-112.
- Klein, F. A., & Mascarenhas, A. O. (2016). Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Revista de Administração Pública*, 50(1), 17-39.
- Kline, R. B. (2015). *Principles and practice of structural equation modeling*. Guilford publications.
- Langley, A. (1999). Strategies for theorizing from process data. *Academy of Management review*, 24(4), 691-710.
- Latham, G. P. (2011). *Work motivation: History, theory, research, and practice*. Sage.
- Lazear, E. P. e Rosen, S. (1981). Rank-order tournaments as optimum labor contracts. *Journal of Political Economics*, 89, 841-864.
- Lee, G., Benoit-Bryan, J., & Johnson, T. P. (2012). Survey research in public administration: Assessing mainstream journals with a total survey error framework. *Public Administration Review*, 72(1), 87-97.
- Levy, Evelyn (2012) Incentivos e condições para o desempenho dos servidores públicos: conclusões a partir de um estudos sobre Austrália e Brasil. In XVII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Publica, Cartagena, Colombia, 30-out / 2 nov, 2012.
- Likert, R. (1932). A technique for the measurement of attitudes. *Archives of Psychology*, 140, 55.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Locke, E. A., & Latham, G. P. (2002). Building a practically useful theory of goal setting and task motivation: A 35-year odyssey. *American psychologist*, 57(9), 705.
- Macey, W. H., & Schneider, B. (2008). The meaning of employee engagement. *Industrial and organizational Psychology*, 1(1), 3-30.
- Magnan, E. D. S., Vazquez, A. C., Pacico, J. C., & Hutz, C. S. (2016). Normatização da versão brasileira da Escala Utrecht de engajamento no trabalho. *Avaliação Psicológica: Interamerican Journal of Psychological Assessment*, 15(2), 133-140.
- Marconi, N. (2003). A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990. *Revista do Serviço Público* 54(1) Jan-Mar 2003.
- Marconi, N. (2010). Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas in *Burocracia e política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século*

XXI. Rio de Janeiro: FGV.

- Maslow, A. H. (1954). *Motivation and personality*. New York: Harper.
- Mayo, E. (1933). *The human problems of an industrialized civilization*. New York: Scott. Foresman.
- Merton, R. K. (1970). Sobre as teorias sociológicas de médio alcance. *Sociologia: Teoria e Estrutura*, 51-79.
- Messersmith, J. G., Patel, P. C., Lepak, D. P., & Gould-Williams, J. S. (2011). Unlocking the black box: exploring the link between high-performance work systems and performance. *Journal of Applied Psychology*, 96(6), 1105.
- Meyer, J. P., Stanley, D. J., Herscovitch, L., & Topolnytsky, L. (2002). Affective, continuance, and normative commitment to the organization: A meta-analysis of antecedents, correlates, and consequences. *Journal of vocational behavior*, 61(1), 20-52.
- Meyer, J. P. (2013). The science–practice gap and employee engagement: It’s a matter of principle. *Canadian Psychology/Psychologie canadienne*, 54(4), 235.
- Meyer, J. P. (2014). Employee commitment, motivation and engagement: exploring the links. In Gagné, M. (ed.) *The Oxford Handbook of Work Engagement, Motivation, and Self-Determination Theory*, New York: Oxford University Press, 33-49.
- Meyer, John P., Natalie J. Allen, and Catherine A. Smith. (1993). Commitment to Organizations and Occupations: Extension and Test of a three-Component Conceptualization. *Journal of Applied Psychology* 78(4): 538–51.
- Meyer, J. P., Stanley, D. J., Herscovitch, L., & Topolnytsky, L. (2002). Affective, continuance, and normative commitment to the organization: A meta-analysis of antecedents, correlates, and consequences. *Journal of vocational behavior*, 61(1), 20-52.
- Moraes, L. F. S. (2017). Uma análise da relação entre a motivação para o serviço público e a intenção de saída na perspectiva dos servidores brasileiros. Tese de doutorado. Centro Universitário FEI.
- Mostafa, A. M. S., Gould-Williams, J. S., & Bottomley, P. (2015). High-Performance Human Resource Practices and Employee Outcomes: The Mediating Role of Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 75(5), 747-757.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public administration review*, 67(1), 40-53.
- Moynihan, D. P., Pandey, S. K. e Wright, B. E. (2014). Transformational leadership in the public sector: empirical evidence of its effects in Dwivedi, Y. K, Shareef, M. A., Pandey, S. K. and Kumar, V. (eds.) *Public Administration Reformation*. Routledge: New York.
- Naff, Katherine C., and John Crum. 1999. Working for America: Does Public Service Motivation Make a Difference? *Review of Public Personnel Administration* 19(4): 5–16.

- Netemeyer, R. G., Bearden, W. O., & Sharma, S. (2003). *Scaling procedures: Issues and applications*. Sage Publications.
- Pacheco, Regina S. (2010) Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil in *Burocracia e política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro, FGV.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public administration review*, 367-373.
- Perry, J. L. e Holdeghem, A. (2008). *Motivation in Public Management: The Call for Public Service*. Oxford: Oxford University Press.
- Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assesment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-22.
- Perry, J. L. (1997). Antecedents of public service motivation. *Journal of public administration research and theory*, 7(2), 181-197.
- Perry, J. L., Brudney, J. L., Coursey, D., & Littlepage, L. (2008). What drives morally committed citizens? A study of the antecedents of public service motivation. *Public administration review*, 68(3), 445-458.
- Perry, J. L., Hondeghem, A. Wise, L. R. (2010). Revisiting the motivational bases of public service: twenty years of research and an agenda for the future. *Public Administration Review*, 70(5), 681-690.
- Perry, J. L. (2014). The motivational bases of public service: foundations for a third wave of research. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 36(1), 34-47.
- Pinder C. C. (1998). *Work Motivation in Organizational Behavior*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Putnam, R. D. (2015). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. editora FGV.
- Quratulain, S., & Khan, A. K. (2015). Red tape, resigned satisfaction, public service motivation, and negative employee attitudes and behaviors: Testing a model of moderated mediation. *Review of Public Personnel Administration*, 35(4), 307-332.
- Randall, M. L.; Cropanzano, R.; Bormann, C. A. e Birjuilin, A. (1999) Organizational politics and organizational support as predictors of work attitudes, job performance and organizational citizenship behavior. *Journal of Organizational Behavior*, 20(2), pp 159-174.
- Rich, B. L., Lepine, J. A., & Crawford, E. R. (2010). Job engagement: Antecedents and effects on job performance. *Academy of management journal*, 53(3), 617-635.
- Ritz, A., Brewer, G. A., & Neumann, O. (2016). Public service motivation: A systematic literature review and outlook. *Public Administration Review*, 76(3), 414-426.

- Robbins, S., Judge, T., & Sobral, F. (2011). *Comportamento organizacional: teoria e prática no contexto brasileiro*. 14ª. Edição. Pearson Prentice Hall.
- Rodrigues, A. P. G., & Bastos, A. V. B. (2013). Os vínculos de comprometimento e entrenchamento presentes nas organizações públicas. *Revista de Ciências da Administração*, 15(36), 143-158.
- Rodrigues, A. C. A. (2011). Trabalhador entrenchado ou comprometido? Delimitação dos vínculos do indivíduo com a organização. (Tese de Doutorado em Psicologia). Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Intrinsic and extrinsic motivations: Classic definitions and new directions. *Contemporary educational psychology*, 25(1), 54-67.
- Saraiva, L. A. S. (2002). Cultura organizacional em ambiente burocrático. *Revista de Administração Contemporânea*, 6(1), 187-207.
- Schaufeli, W. B., Salanova, M., González-Romá, V., & Bakker, A. B. (2002). The measurement of engagement and burnout: A two sample confirmatory factor analytic approach. *Journal of Happiness studies*, 3(1), 71-92.
- Schaufeli, W. B. e Bakker, A. (2003). *Utrecht Work Engagement Scale – preliminary manual*. Occupational Health Psychological Unit – Utrecht University.
- Schaufeli, W. B. e Bakker, A. (2004). Job demands, job resources, and their relationship with burnout and engagement: A multi-sample study. *Journal of Organizational Behavior*, 25, 293-315.
- Schaufeli, W.B. (2013). What is engagement? In C. Truss, K. Alfes, R. Delbridge, A. Shantz, & E. Soane (Eds.), *Employee Engagement in Theory and Practice*. London: Routledge.
- Scherbaum, C.A; Putka, D. J; Naidoo, L. J.; Youssefnia, D. (2010). Key driver analyses: current trends, problems, and alternative approaches in Albrecht, S. L. (ed.) *Handbook of employee engagement*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Solow, R. (1979). Another possible source of wage stickness. *Journal of Macroeconomics*, 1, 79-82.
- Steijn, B. (2008). Person-environment fit and public service motivation. *International public management journal*, 11(1), 13-27.
- Taylor, F. W. (1911). *Principles of scientific management*. New York: Harper.
- Tanure, Betania; Evans, Paul e Pucik, Vladimir (2007). *A gestão de pessoas no Brasil: virtudes e pecados capitais*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Taylor, F. W. (1911). *Principles os scientific management*. New York: Harper.

- Tribunal de Contas da União – TCU (2013) *Levantamento de governança e gestão de pessoas*. Sumário executivo. 32p. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/unidades/secretaria-de-fiscalizacao-de-pessoal/perfil-de-governanca-de-pessoas/>. Acesso em 14/04/16.
- Truss, C., Alfes, K., Delbridge, R., Shantz, A., & Soane, E. (2013). Introduction in Truss, C., Alfes, K., Delbridge, R., Shantz, A., & Soane, E. (Eds.). (2013). *Employee engagement in theory and practice*. Routledge.
- Tummers, L. G., & Knies, E. (2013). Leadership and meaningful work in the public sector. *Public Administration Review*, 73(6), 859-868.
- UK Cabinet Office (2017). Civil Service People Survey Benchmark score and technical guide. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/collections/civil-service-people-surveys>. Acesso em 31/out/2018.
- US Office of Personnel Management (2015). Federal Employee Viewpont Survey Technical Report.
- Vandenabeele, W. (2009). The mediating effect of job satisfaction and organizational commitment on self-reported performance: more robust evidence of the PSM—performance relationship. *International review of administrative sciences*, 75(1), 11-34.
- Van der Wal, Z. (2015). “All quiet on the non-Western front?” A review of public service motivation scholarship in non-Western contexts. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 37(2), 69-86.
- Van de Walle, S., Steijn, B., & Gilke, S. (2015). Extrinsic motivation, PSM and labour market characteristics: a multilevel model of public sector employment preference in 26 countries. *International Review of Administrative Sciences*, 81(4), 833-855.
- Van Loon, N., Kjeldsen, A. M., Andersen, L. B., Vandenabeele, W., & Leisink, P. (2018). Only when the societal impact potential is high? A panel study of the relationship between public service motivation and perceived performance. *Review of public personnel administration*, 38(2), 139-166.
- Vazquez, A. C. S., Magnan, E. D. S., Pacico, J. C., Hutz, C. S., & Schaufeli, W. B. (2015). Adaptation and Validation of the Brazilian Version of the Utrecht Work Engagement Scale. *Psico-USF*, 20(2), 207-217.
- Vroom, V. H. (1964). *Work and motivation*. New York: John Wiley.
- Weibel, A., Weimann, M., Osterloh, M. (2014) A behavioral economics perspective on overjustification effect: crowding-in and crowding-out intrinsic motivation in Gagné, M. (eds) *The Oxford Handbook of Work Engagement, Motivation, and Self-Determination Theory*. New York: Oxford University Press.
- Wood, R. E. e Bandura, A. (1989). Social-cognitive theory of organizational management. *Academy of Management Review*, 14, 361-384.

- Wright, B. E. (2003). *Toward Understanding Task, Mission, and Public Service Motivation: A Conceptual and Empirical Synthesis of Goal theory and Public Service Motivation*. Paper presented at the 7th National Public Management Research Conference, Georgetown Public Policy Institute, Washington, DC, October 9–11.
- Wright, B. E. (2007). Public service and motivation: does mission matter?. *Public administration review*, 67(1), 54-64.
- Wright, B. E., Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2012). Pulling the levers: Transformational leadership, public service motivation, and mission valence. *Public Administration Review*, 72(2), 206-215.
- Wright, B. E. e Hassan, S. (2014) Job design in the public sector in Dwivedi, Y. K, Shareef, M. A., Pandey, S. K. and Kumar, V. (eds.) *Public Administration Reformation*. Routledge: New York.
- Wright, B. E. (2004). The role of work context in work motivation: A public sector application of goal and social cognitive theories. *Journal of public administration research and theory*, 14(1), 59-78.
- Wright, B. E., & Grant, A. M. (2010). Unanswered questions about public service motivation: Designing research to address key issues of emergence and effects. *Public administration review*, 70(5), 691-700.
- Wright, B. E., & Pandey, S. K. (2008). Public service motivation and the assumption of person—Organization fit testing the mediating effect of value congruence. *Administration & Society*, 40(5), 502-521.
- Wright, B. E., & Pandey, S. K. (2011). Public organizations and mission valence: When does mission matter?. *Administration & Society*, 43(1), 22-44.
- Wright, P. M. e Kehoe, R. R. (2009). Organizational-level antecedents and consequences of commitment in Klein, H. J., Becker, T. E., & Meyer, J. P. (Eds.). *Commitment in organizations: Accumulated wisdom and new directions*. Routledge.

## Anexo A – Roteiro semiestruturado das entrevistas

Introdução: descrever objetivos da entrevista E critérios de sigilo dos dados coletados

1. Me fale sobre sua trajetória e como e porque você veio trabalhar aqui [local de trabalho atual]
2. Pensando no seu trabalho hoje, que fatores normalmente estimulam positivamente sua motivação e engajamento?
3. Pensando no seu trabalho hoje, que fatores normalmente prejudicam sua motivação/engajamento?
4. Gostaria de te ouvir sobre alguns fatores específicos e favor informar se eles aumentam ou reduzem sua motivação:
  - a) importância do seu trabalho para a sociedade
  - b) nível de autonomia no trabalho
  - c) nível de desafio no trabalho
  - d) chefia imediata
  - e) colegas de trabalho
  - f) oportunidades de crescimento
  - g) recursos e equipamentos
  - h) liderança da organização
  - i) remuneração
  - j) processo de trabalho ou organização do trabalho
5. Você enxerga diferenças na forma de atuação de cada equipe ou todos trabalham da mesma maneira?
6. Mostra-se uma linha em que, numa ponta está escrito alto engajamento e na outra baixo engajamento. Pergunta-se:
  - a) pensando na organização [cita-se cada caso], me fale sobre o percentual dos servidores que estariam no alto, médio e baixo engajamento. Porque?
  - b) pensando nos colegas de trabalho de sua equipe, me fale sobre o percentual dos servidores que estão no alto, médio e baixo engajamento. Porque?
  - c) me fale agora sobre você, em que ponto da motivação/engajamento você acha que está? Porque?
7. Se você fosse o chefe de todos seus colegas, que medidas você acha que a organização poderia implementar para melhorar o nível de motivação/engajamento dos servidores? Porque?

## **Anexo B – Validação das escalas de PSM e Engajamento**

As escalas *Public Service Motivation* (PSM) e *Utrecht Work Engagement Scale* (UWES), foram validadas estatisticamente seguindo as recomendações dos autores Hair et al. (2009) e Harrington (2009). Na análise dos dados empíricos, de ambas escalas, foram divididas aleatoriamente a amostra em duas subamostras e realizaram-se análises fatoriais exploratória e confirmatória. Na primeira delas (n=114 casos), realizou-se exclusivamente análise exploratória, baseando-se em análise fatorial exploratória (AFE) e análise de consistência interna. Na outra subamostra (n=148 casos), examinou-se empiricamente a razoabilidade da estrutura fatorial resultante da fase exploratória (AFC).

A análise de dados faltantes foi realizada na amostra total (n = 433 casos). Utilizando-se o *software* SPSS 21.0, analisou-se o padrão de falta de dados, averiguou-se que a distribuição aleatória inteiramente ao acaso (teste MCAR de *Little*: qui-quadrado = 183,656; g.l. = 251; sig. = 0,791) nas 09 (nove) variáveis da escala *Utrecht Work Engagement Scale* (UWES) e nas 05 (cinco) variáveis da escala *Public Service Motivation* (PSM), e corrigindo-se o problema por meio da imputação de dados, quando necessário.

Na fase exploratória (n= 114 casos) foi realizada a análise de dimensionalidade e confiabilidade. A proporção de 12,7 observações por variável para escala *Utrecht Work Engagement Scale* (UWES) e de 22,8 para escala *Public Service Motivation* (PSM), foram utilizadas, ambas proporções são consideradas como adequada para esta análise, pelo fato de superarem o valor mínimo sugerido de 5 x 1 ou 10 x 1, recomendado por Hair et al (2009). Com a identificação de medidas de qualidade, os itens que evidenciam baixa qualidade teriam que ser excluídos neste momento. No entanto, os indicadores de ambas as escalas apresentaram resultados satisfatórios sem a necessidade de exclusão.

A dimensionalidade de uma medida refere-se à homogeneidade de itens, sendo unidimensionais as medidas em que um único fator explica a maior parte da variação associada à inter-relação entre os itens. No caso de um construto supostamente unidimensional, a unidimensionalidade de uma escala que o instrumentaliza é um requisito para sua confiabilidade e validade (Netemeyer, Bearden e Sharma, 2003).

De acordo com as recomendações de Gerbing e Anderson (1988), utilizou-se a análise fatorial exploratória (AFE) para analisar a dimensionalidade das escalas *Utrecht Work Engagement*

*Scale* (UWES) e *Public Service Motivation* (PSM), examinando o número de fatores retidos na análise fatorial exploratória (AFE) com extração por componentes principais. Adotou-se o critério de Kaiser (autovalores maiores do que 1), para determinar a quantidade dos fatores.

Utilizou-se os critérios sugeridos por Hair et al (2009): medida KMO > 0,6, teste de esfericidade de *Bartlett* significativo e variância explicada pelos fatores retidos > 50% a 60%. Os resultados obtidos com a aplicação da AFE na escala *Utrecht Work Engagement Scale* (UWES) foram: matriz de correlações foi considerada adequada para análise fatorial (KMO = 0,896; teste de *Bartlett*: qui-quadrado aprox. = 2594,451; g.l. = 191; sig. < 0,001). Aplicando-se o critério de Kaiser, foram retidos 01 (um) fator, correspondendo aproximadamente a cerca de 79,5% da variância dos dados.

Em relação a *Public Service Motivation* (PSM), os resultados obtidos com a aplicação da AFE foram: matriz de correlações foi considerada adequada para análise fatorial (KMO = 0,764; teste de *Bartlett*: qui-quadrado aprox. = 2395,497; g.l. = 193; sig. < 0,001). Aplicando-se o critério de Kaiser, foi retido 01 (um) fator, correspondendo a aproximadamente a 64,7% da variância dos dados.

Dando sequência a análise utilizou-se o método de extração de fatores (Análise de Componentes Principais = ACP) e o critério de retenção (com autovalores > 1) seguem as recomendações de Hair et al (2009). Optou-se pelo uso do método de rotação varimax que segundo, Hair et al (2009) tende a produzir uma estrutura fatorial mais clara, em que as variáveis tendem a apresentar altas cargas em um único fator e quase inexistente nos demais. Os critérios utilizados foram os sugeridos pelo mesmo autor que são para amostras menores ou igual que  $n = 200$ , apenas cargas fatoriais acima de 0,4 são estatisticamente significativas, supondo-se 0,05 de significância (alpha de *Cronbach*) e poder de 0,80.

A solução final da escala *Utrecht Work Engagement Scale* (UWES) manteve os 09 itens e a escala *Public Service Motivation* (PSM) com 05 itens. A análise de consistência interna baseou-se no cálculo do alpha de *Cronbach* para o fator e na verificação da média de correlações interitens. Bearden e Netemeyer (1998) propõem que essas correlações sejam iguais ou superiores a 0,5 e que o alpha de *Cronbach* não seja inferior a 0,80. A escala *Utrecht Work Engagement Scale* (UWES) apresentou alpha de *Cronbach* de 0,863 e MII de 0,76; enquanto que a escala *Public Service Motivation* (PSM) apresentou alpha de *Cronbach* 0,868 e MII de 0,68.

Considerando-se que os resultados obtidos foram positivos na fase exploratória tem início a fase confirmatória utilizando-se a segunda subamostra (n=148 casos). Nesta fase confirmatória, examina-se empiricamente a razoabilidade da estrutura fatorial resultante da fase exploratória, em que a escala *Utrecht Work Engagement Scale* (UWES) manteve os 09 itens e a escala *Public Service Motivation* (PSM) com 05 itens, ambas agrupadas em um único fator, aplicando-se análise fatorial confirmatória (AFC), com o *software* Amos 22.

O objetivo nesta fase foi avaliar se o modelo de AFC se ajustava e apresentava validade de construto, o que forneceria suporte as escalas *Utrecht Work Engagement Scale* (UWES) e a *Public Service Motivation* (PSM). A partir de uma análise fatorial confirmatória avaliou-se a qualidade do ajuste e a validade dos construtos das escalas.

Nesta análise, o modelo teórico de AFC corresponde ao fator identificado na AFE das escalas e sua associação aos indicadores correspondentes. Os critérios utilizados são indicativos de um ajuste aceitável dos modelos (Kelloway, 1998; Netemeyer, Bearden e Sharma, 2003; Hair et al, 2009).

1. Ajuste absoluto  $\chi^2$  não significativo ( $p > 0,05$ , no mínimo, talvez 0,10 ou 0,20);  $1 \leq \chi^2$  normalizado ( $\chi^2$  dividido pelos g.l.)  $\leq 3$ ; índice GFI próximo de 1; baixos valores de RMR e SRMR, medidas baseadas nos resíduos de diferenças entre as covariâncias da matriz de entrada e da matriz prevista pelo modelo (SRMR  $< 0,08$ ).
2. Ajuste incremental – índices CFI, NFI, TLI maiores do que 0,90.
3. Parcimônia de ajustamento – AGFI  $> 0,9$  e RMSEA  $< 0,06$  ou 0,08.

Na AFC, utilizou-se o método de estimativa de parâmetros por máxima verossimilhança (MV), um método semelhante ao de mínimos quadrados ordinários, porém distinto (Kline, 2015). O método foi adotado por ser robusto e resistente a violações de normalidade leves e moderadas, produzindo estimativas não enviesadas dos parâmetros, pelo fato de a amostra de tamanho menor que 200 ser suficientemente grande e ser possível trabalhar como variáveis contínuas, variáveis ordinais (Harrington, 2009).

Os índices obtidos são indicativos de um bom ajuste do modelo aos dados da subamostra, pois todos os indicadores apresentados têm valores adequados.

Em vista do bom ajuste do modelo, realizou-se a análise da validade do construto, ou seja, a harmonia entre os atributos mensurados e o respectivo construto que operacionaliza

(Netemeyer, Bearden e Sharma, 2003). De acordo com Hair et al (2009), a validade de construto lida com a precisão da mensuração e é formada por quatro componentes importantes: validade convergente, validade discriminante, validade nomológica e validade de conteúdo.

Admitiu-se que o fator identificado nas escalas *Utrecht Work Engagement Scale* (UWES) e a *Public Service Motivation* (PSM) apresentam validade de conteúdo, porque seus itens se referem adequadamente ao conceito de cada construto. A validade nomológica não foi avaliada na análise das escalas, uma vez que não foram examinadas associações dos construtos das escalas em análise com outros construtos, neste momento. Em seguida, partiu-se para a análise das validades convergente e discriminante dos fatores.

Para alcançar validade convergente adequada, as cargas fatoriais devem ser de 0,5 ou mais, e, idealmente, maiores ou iguais a 0,7 (HAIR et al., 2005); a variância média extraída (AVE) deve ser maior ou igual a 0,5, embora o mínimo de 0,45 seja razoável para escalas recentemente desenvolvidas; e a confiabilidade composta deve ser de pelo menos 0,6 (Netemeyer, Bearden e Sharma, 2003).

Observando-se as tabelas 1 e 2, percebe-se que todas as cargas são estatisticamente significativas.

**Tabela 1 Cargas Fatoriais, Variâncias Médias Extraídas e Confiabilidades Compostas do Fator da Escala Utrecht Work Engagement Scale (UWES)**

Item	Cargas Fatoriais	Confiabilidade	Erro	AVE	Confiabilidade Composta
No meu trabalho, sinto que estou cheio de energia.	0,751	0,679	0,664		
Sou entusiasmado com meu trabalho.	0,764	0,916	0,323		
Meu trabalho me inspira.	0,647	0,857	0,287		
Eu fico absorvido com o meu trabalho.	0,819	0,871	0,229		
Sinto-me feliz quando estou intensamente envolvido no trabalho	0,761	0,845	0,194		
No meu trabalho, sinto-me forte e cheio de vigor.	0,831	0,821	0,212	0,797	0,734
Tenho vontade de ir para o trabalho quando me levanto de manhã.	0,764	0,918	0,147		
Tenho orgulho do trabalho que realizo.	0,769	0,795	0,319		
Sinto-me tão empolgado que me deixo levar quando estou trabalhando	0,783	0,928	0,351		

Fonte: Dados da pesquisa

**Tabela 2 Cargas Fatoriais, Variâncias Médias Extraídas e Confiabilidades Compostas do Fator da Escala Public Service Motivation (PSM)**

Item	Cargas Fatoriais	Confiabilidade	Erro	AVE	Confiabilidade Composta
Gerar impacto para a sociedade é mais importante para mim do que minhas conquistas individuais	0,791	0,651	0,147		
Os acontecimentos do dia a dia sempre me lembram de como somos dependentes uns dos outros	0,843	0,687	0,167		
A boa prestação do serviço público é algo muito importante para mim	0,623	0,813	0,198	0,752	0,827
Eu correria risco de perdas ou danos pessoais para ajudar alguém	0,781	0,834	0,197		
Eu estou disposto a fazer sacrifícios pessoais em prol do bem-estar coletivo	0,671	0,781	0,112		

Fonte: Dados da pesquisa

A variância média extraída, medida da variância capturada por um conjunto de itens, relativamente ao erro de mensuração, foi satisfatória nos construtos de ambas as escalas.

Por fim, em relação ao critério confiabilidade composta, medida de consistência interna análoga ao alpha de *Cronbach*, os construtos de ambas apresentaram resultados satisfatórios. Assim, pode-se admitir que os fatores das escalas *Utrecht Work Engagement Scale* (UWES) e a *Public Service Motivation* (PSM) apresentam confiabilidade composta.

Fazendo-se uma análise abrangente da validade convergente, observa-se que em geral são satisfatórios os resultados obtidos nos critérios estabelecidos.

## **Anexo C – Execução da Modelagem de Equações Estruturais (MEE)**

Esta pesquisa seguiu os procedimentos sugeridos por Hair et al (2009) e aplicou a técnica da MEE com o uso do software SmartPLS 3, seguindo os seguintes procedimentos:

Estágio 1: especificação do modelo estrutural;

Estágio 2: especificação dos modelos de mensuração;

Estágio 3: coleta e exame dos dados;

Estágio 4: estimação do modelo de caminhos através do *software* SmartPLS 3;

Estágio 5: avaliação do modelo de mensuração;

Estágio 6: avaliação do modelo estrutural.

### **Especificando o modelo teórico para análise e coletando dados (estágios 1, 2 e 3)**

O primeiro passo para iniciar uma pesquisa que envolve MEE é preparar um diagrama que ilustra as hipóteses de pesquisa, indicando as variáveis que serão examinadas, frequentemente chamado de “modelo de caminhos” (Hair et al, 2009).

Os modelos de caminhos são constituídos por dois elementos: a) o modelo estrutural, que indica as relações entre os construtos da pesquisa, que precisa ser apoiado em teoria e lógica e b) o modelo de mensuração, que explicita as medidas, as métricas ou indicadores para cada construto.

Quando o diagrama do modelo é preparado, é necessário especificar quais construtos são exógenos (independentes) e quais são endógenos (dependentes). Os construtos exógenos não têm setas apontando para eles, ou seja, não há construtos os precedendo no modelo. Já os construtos endógenos, sempre à direita do modelo, por serem dependentes, têm setas apontando para eles, podendo ter também setas deles para outros construtos. Nestes casos, eles aparecem no meio do caminho, sendo, ao mesmo tempo, dependentes e independentes.

A coleta e exame dos dados (estágio 3) foi especificada no capítulo 3 desta tese.

### **A estimação do modelo de caminhos através do SmartPLS (estágio 4)**

De acordo com Hair et al (2009), a MEE aplicada pelo software PLS é uma técnica de estimação baseada na regressão de mínimos quadrados ordinais. O objetivo é maximizar a variância

explicada dos construtos dependentes, através de predição de relações hipotetizadas entre os construtos do modelo. Para isto, o algoritmo estima os coeficientes de caminho entre os construtos. No caso desta pesquisa, foram hipotetizadas 8 macrovariáveis, para se avaliar o peso delas para explicar o engajamento. Após, portanto, o desenho do diagrama e inserção dos dados coletados, aciona-se o *software* para estimar o modelo.

### **Avaliação do modelo de mensuração reflexivo (estágio 5)**

De acordo com Hair et al (2009), a avaliação dos modelos de mensuração reflexivos incluem:

- a) a análise da confiança composta, para avaliar a consistência interna;
- b) a análise da confiança do indicador e da Variância Média Extraída (*AVE – average variance extracted*), para avaliar a validade convergente; e
- c) análise do critério de *Fornell-Larcker* e das cargas cruzadas, para avaliar a validade discriminante.

#### *Consistência interna*

Os dois critérios normalmente utilizados para a avaliação da confiança na consistência interna são o *Alpha de Cronbach* e a confiança composta. O primeiro, considerado mais tradicional e conservador, provê uma estimativa de confiança baseada nas intercorrelações dos indicadores, ou seja, avalia as intercorrelações entre as perguntas do construto.

A confiança composta leva em conta as diferentes cargas dos indicadores, variando entre 0 e 1, sendo que maiores valores indicam maiores níveis de confiança. É geralmente interpretada da mesma forma que o *Alpha de Cronbach*: valores entre 0,60 e 0,70 são aceitáveis em pesquisas exploratórias, enquanto em estágios mais avançados valores entre 0,70 e 0,90 são considerados satisfatórios. Porém, valores acima de 0,90 não são desejáveis, pois indicam que todos os indicadores do construto estão medindo o mesmo fenômeno. Valores abaixo de 0,60 indicam uma lacuna na confiança da consistência interna (Hair et al, 2009).

#### *Validade convergente*

A validade convergente é a extensão em que uma medida se correlaciona positivamente com as demais do mesmo construto. Espera-se que os indicadores de um mesmo construto reflexivo compartilhem entre si alta proporção de variância. A avaliação da validade convergente acontece por meio da análise das cargas dos indicadores, para se observar a confiança, e dos valores da Variância Média Extraída – AVE (Hair et al, 2009).

Hair et al. (2009) argumentam que “(...) altas cargas externas em um construto indicam que os indicadores associados têm muito em comum (...)”, e defendem que cargas externas padronizadas devem apresentar valores iguais ou superior a 0,708.

Para a avaliação da validade convergente, inicialmente é realizada a análise do quadrado das cargas externas padronizadas dos itens, também conhecida como variância extraída do item, que representa o quanto da variação de um item é explicado pelo construto ao qual ele está relacionado. Como regra, Hair et al (2009) indicam que a variável latente, ou construto, deve explicar no mínimo 50% da variância de cada indicador, ou seja, o quadrado da medida de cada indicador deve ser igual ou superior a 0,5.

Hair et al (2009) chamam a atenção para que, ao invés de eliminar automaticamente os indicadores com carga abaixo de 0,70 (valor de referência aproximado de 0,708), deve-se examinar os efeitos da remoção na confiança composta e na validade de conteúdo do construto. Os autores enfatizam que, geralmente, indicadores com cargas externas entre 0,40 e 0,70 devem ser removidos somente quando isso levar a um aumento na confiança composta, ou no valor da AVE, acima do valor de *threshold* sugerido, ou seja, acima de 0,70 e 0,50, respectivamente. Já indicadores com carga abaixo de 0,40 devem sempre ser eliminados.

#### *Validade discriminante*

Validade discriminante é a extensão em que um construto se difere dos demais construtos do modelo, ou seja, o quanto cada um capta de determinado fenômeno não representado pelos demais construtos (Hair et al, 2009). Os autores propõem dois métodos para avaliar a validade discriminante, sendo: a) o exame das cargas cruzadas dos indicadores; e/ou b) o critério de *Fornell-Larcker*. No primeiro, a carga externa de um indicador em seu construto associado deve ser superior a todas suas cargas nos demais construtos, caso contrário há problema com a validade discriminante. Já o critério de *Fornell- Larcker*, abordagem mais conservadora para a análise da validade discriminante, compara a raiz quadrada do valor da AVE de cada construto com as correlações entre esse construto e os demais construtos do modelo.

#### **Avaliação do modelo estrutural (estágio 7)**

A avaliação do modelo estrutural objetiva examinar as capacidades preditivas do modelo e as relações entre os construtos. Segundo Hair et al (2009), no PLS-MEE assume-se que o modelo

é especificado corretamente, sendo que o mesmo é avaliado por sua capacidade de prever as variáveis latentes endógenas, ou seja, os construtos. Esses autores apresentam os procedimentos para a avaliação do modelo estrutural, que são divididos nas seguintes etapas:

- 1) Avaliação da colinearidade no modelo estrutural, ou entre construtos;
- 2) Avaliação da significância e relevância das relações no modelo estrutural, ou dos coeficientes de caminho entre os construtos;
- 3) Avaliação do nível dos valores dos  $R^2$ ;
- 4) Avaliação do tamanho do efeito do  $f^2$ .

#### *Avaliação da colinearidade no modelo estrutural*

A avaliação da colinearidade no modelo estrutural se dá através do exame dos valores de tolerância e da VIF (Fator de Inflação da Variância). É necessário examinar cada conjunto de construtos preditivos separadamente, checando se há níveis significantes de colinearidade entre cada conjunto de construtos preditivos (Hair et al, 2009).

Considera-se como indicativo de colinearidade nos construtos preditivos valores de tolerância abaixo de 0,20, e conseqüentemente valores VIF acima de 5,00 (Hair et al, 2009). Segundo os autores, caso seja constatada a existência de colinearidade deve-se considerar a eliminação de construtos, a transformação de construtos preditivos em um único ou a criação de construtos de ordem superior.

#### *Avaliação da significância e relevância das relações no modelo estrutural, ou dos coeficientes de caminho entre os construtos*

A modelagem de equações estruturais gera estimativas para as relações hipotetizadas entre os construtos, os coeficientes de caminho, que podem apresentar valores entre -1 e +1, sendo que +1 indica relações extremamente positivas, e -1 relações extremamente negativas, sendo que quanto mais próximo de 0 (zero) for o coeficiente, mais fraca é a relação (Hair et al, 2009).

O nível de significância dos coeficientes é verificado através dos t valores, que são gerados através do *bootstrapp* no SmartPLS (Hair et al, 2009). Os t valores críticos que servem como parâmetro para os t valores empíricos são 1,65 para um nível de significância de 10%, 1,96 para um nível significância de 5%, e 2,57 para um nível de significância de 1%. Assim, quando um

t valor empírico for superior a um dos t valores críticos, considera-se o coeficiente significativo a uma certa probabilidade de erro (nível de significância) (Hair et al, 2009).

De acordo com Hair et al (2009), um coeficiente que tenha atingido determinado nível de significância, representa a extensão em que um construto exógeno está associado a um construto endógeno, ou seja, o valor de um coeficiente representa “(...) a mudança estimada no construto endógeno para a mudança de uma unidade no construto exógeno (...)”.

#### *Avaliação do nível dos valores dos $R^2$ (Coeficientes de Determinação)*

O  $R^2$ , ou coeficiente de determinação, é a medida mais comumente utilizada para avaliar o modelo, representando a acurácia preditiva do mesmo, como também os efeitos conjuntos dos construtos exógenos sobre determinado construto endógeno, ou seja, ele “representa o montante de variância dos construtos endógenos explicada por todos os construtos exógenos ligados a ele” (Hair et al, 2009).

O  $R^2$  varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo a 1 maior a acurácia preditiva. Segundo Hair et al (2009), a determinação de valores de referência para o coeficiente de determinação é tarefa difícil, visto que isso depende da complexidade do modelo e da disciplina pesquisada: em alguns casos se considera 0,20 um resultado positivo, em outros, onde se espera uma compreensão geral da variável de interesse, espera-se 0,75.

#### *Avaliação do tamanho do efeito do $f^2$*

De acordo com Hair et al (2009), a análise do tamanho do efeito do  $f^2$  visa avaliar se a omissão de determinado construto no modelo gera impacto significativo nos construtos endógenos, no caso, engajamento. Ou seja, quando o  $R^2$  do engajamento diminui após a exclusão de determinado construto exógeno significa que este apresenta relevância preditiva para aquele.

Assim, o valor do  $R^2$  é calculado rodando o SmarPLS com o modelo completo e depois com a retirada de determinado construto exógeno do modelo. Então verifica-se os valores do  $R^2$  de cada construto endógeno antes e após a retirada do construto exógeno sob observação. Como referência para a avaliação dos valores de  $f^2$ , tem-se os valores de 0,02, 0,15 e 0,35 para efeitos pequenos, médios e grandes, respectivamente, dos construtos exógenos do modelo.

## **Resultados obtidos**

Foram obtidas 373 respostas validas e que atendem aos critérios de seleção definidos. Foi utilizado o *software Smart PLS* para análise dos modelos de mensuração e estrutural.

Hair Jr et al (2016) sugerem que o tamanho mínimo da amostra seja de 10 vezes, o maior número de setas apontadas para qualquer variável latente do modelo de caminhos do PLS. Para efeito de cálculo do tamanho da amostra, tomou-se o número de indicadores do construto com maior número de indicadores (11), “Minha chefia imediata”, multiplicando por 10. Dessa forma, a quantidade mínima de observações validadas seria de 110.

O modelo de mensuração explica o quão bem a teoria se encaixa nos dados (Hair Jr et al, 2016). Os critérios aplicados para analisar o modelo de mensuração reflexivo são: Cargas externas, confiabilidade composta, *Alpha de Cronbach*, variância média extraída (AVE), e validade discriminante (cargas cruzadas, *Fornell-Larcker* e HTMT).

*Cargas externas*

Conforme Quadro abaixo os indicadores que apresentaram cargas externas inferior a 0,70 (**em negrito**), valor de referência, foram excluídos.

**Quadro 1- Cargas externas**

	Desafio e Autonomia nas Tarefas	Engajamento	Impacto Social do Trabalho	Liderança Macro da Organização	Meus Colegas de Trabalho	Minha Chefia Imediata	Oportunidades de Crescimento Meritocrático	Recursos, Equipamentos e Carga Horária de Trabalho	Remuneração
DAT 1	0,886								
DAT 2	<b>0,547</b>								
DAT 3	<b>0,627</b>								
ENG 1		0,851							
ENG 2		0,922							
ENG 3		0,852							
ENG 4		<b>0,634</b>							
ENG 5		0,732							
ENG 6		0,817							
ENG 7		0,816							
ENG 8		0,855							
ENG 9		0,887							
IST 1			0,730						
IST 2			0,926						
LMO 1				<b>0,666</b>					
LMO 2				0,865					
LMO 3				0,894					
LMO 4				0,891					
MCI 1						0,785			
MCI 10						0,818			
MCI 11						<b>0,659</b>			
MCI 2						0,857			
MCI 3						<b>0,662</b>			
MCI 4						0,742			
MCI 5						0,832			
MCI 6						0,848			
MCI 7						0,830			
MCI 8						0,724			
MCI 9						0,830			
MCT 1					0,798				
MCT 2					0,893				
MCT 3					0,802				
ODC 1							0,888		
ODC 2							0,880		
REC 1								0,708	
REC 2								<b>0,465</b>	
REC 3								0,677	
REM 1								0,846	
REM 2								0,917	
REM 3								0,804	

Fonte: elaboração do autor com uso do software SmartPLS

### *Confiabilidade simples e composta*

A confiabilidade indica o grau o qual as medidas são livres de erros que afetam a medição de forma aleatória. Segundo HAIR et al. (2014) o valor do *Alfa de Cronbach* varia entre 0 e 1. Os valores entre 0,70 a 0,90 são satisfatórios e acima de 0,90 são indesejados. Valores acima de 0,90 não são desejáveis, pois indicam que todos os indicadores do construto estão medindo o mesmo fenômeno.

Todos os construtos obtiveram valor dentro do intervalo de 0,589 á 0 1,00 ,ou seja, atendem aos critérios sugeridos por HAIR et al. (2014). A exceção foi o construto “Impacto social do trabalho” com valor de 0,589, porem todos foi mantido no modelo por apresentar apenas este item abaixo dos criterios definidos por HAIR et al. (2014).

**Quadro 2-Confiabilidade simples e composta**

	<b>Cronbach's Alpha</b>	<b>Composite Reliability</b>
<b>Desafio e Autonomia nas Tarefas</b>	1,000	1,000
<b>Engajamento</b>	0,943	0,953
<b>Impacto Social do Trabalho</b>	0,589	0,819
<b>Liderança Macro da Organização</b>	0,896	0,935
<b>Meus Colegas de Trabalho</b>	0,777	0,871
<b>Minha Chefia Imediata</b>	0,935	0,946
<b>Oportunidades de Crescimento Meritocrático</b>	0,720	0,877
<b>Recursos, Equipamentos e Carga Horária de Trabalho</b>	1,000	1,000
<b>Remuneração</b>	0,821	0,892

Fonte: elaboração do autor com uso do software SmartPLS

### *Variância média extraída*

A validade convergente consiste na medida em que um indicador correlaciona-se positivamente com indicadores do mesmo construto. A AVE é a medida para estabelecer a validade convergente no nível do construto (Hair Jr et al, 2016). Todos os construtos apresentaram valor superior de AVE superior ao mínimo sugerido de 0,50.

**Quadro 3-Variância média extraída**

	<b>Average Variance Extracted (AVE)</b>
<b>Desafio e Autonomia nas Tarefas</b>	1,000
<b>Engajamento</b>	0,716
<b>Impacto Social do Trabalho</b>	0,697
<b>Liderança Macro da Organização</b>	0,828
<b>Meus Colegas de Trabalho</b>	0,692
<b>Minha Chefia Imediata</b>	0,660
<b>Oportunidades de Crescimento Meritocrático</b>	0,781
<b>Recursos, Equipamentos e Carga Horária de Trabalho</b>	1,000
<b>Remuneração</b>	0,735

Fonte: elaboração do autor com uso do software SmartPLS

### *Validade Discriminante*

A análise da validade discriminante demonstra se os construtos mensuram diferentes aspectos do fenômeno de interesse.

### *Cargas cruzadas*

As cargas cruzadas devem ser maiores do que todas as outras cargas dos construtos (Hair Jr et al, 2016). Como pode ser observado no quadro abaixo, as cargas cruzadas são adequadas, apresentando assim validade discriminante.

Quadro 4-Cargas cruzadas

	Desafio e Autonomia nas Tarefas	Engajamento	Impacto Social do Trabalho	Liderança Macro da Organização	Meus Colegas de Trabalho	Minha Chefia Imediata	Oportunidades de Crescimento Meritocrático	Recursos, Equipamentos e Carga Horária de Trabalho	Remuneração
<b>DAT 1</b>	<b>1,000</b>	0,433	0,251	0,236	0,271	0,354	0,362	0,146	0,112
<b>ENG 1</b>	0,353	<b>0,857</b>	0,371	0,350	0,338	0,459	0,227	0,182	0,165
<b>ENG 2</b>	0,403	<b>0,924</b>	0,402	0,337	0,341	0,398	0,265	0,225	0,190
<b>ENG 3</b>	0,417	<b>0,850</b>	0,436	0,325	0,301	0,344	0,320	0,257	0,205
<b>ENG 5</b>	0,259	<b>0,729</b>	0,346	0,220	0,211	0,324	0,213	0,195	0,208
<b>ENG 6</b>	0,316	<b>0,825</b>	0,299	0,346	0,335	0,389	0,224	0,252	0,170
<b>ENG 7</b>	0,397	<b>0,821</b>	0,436	0,283	0,304	0,325	0,280	0,263	0,118
<b>ENG 8</b>	0,346	<b>0,857</b>	0,318	0,328	0,276	0,303	0,218	0,260	0,189
<b>ENG 9</b>	0,417	<b>0,893</b>	0,308	0,381	0,356	0,392	0,241	0,208	0,170
<b>IST 1</b>	0,176	0,251	<b>0,737</b>	0,233	0,150	0,176	0,193	0,123	0,124
<b>IST 2</b>	0,237	0,438	<b>0,922</b>	0,238	0,223	0,244	0,207	0,221	0,146
<b>LMO 2</b>	0,181	0,322	0,291	<b>0,895</b>	0,271	0,319	0,367	0,102	0,234
<b>LMO 3</b>	0,249	0,346	0,250	<b>0,920</b>	0,214	0,315	0,364	0,124	0,281
<b>LMO 4</b>	0,213	0,371	0,218	<b>0,914</b>	0,257	0,372	0,296	0,132	0,291
<b>MCI 1</b>	0,245	0,288	0,218	0,359	0,271	<b>0,787</b>	0,234	0,003	0,052
<b>MCI 10</b>	0,249	0,360	0,248	0,311	0,351	<b>0,822</b>	0,169	0,067	0,091
<b>MCI 2</b>	0,287	0,383	0,199	0,289	0,371	<b>0,860</b>	0,184	0,067	0,067
<b>MCI 4</b>	0,310	0,348	0,261	0,334	0,384	<b>0,744</b>	0,311	0,157	0,198
<b>MCI 5</b>	0,342	0,332	0,267	0,340	0,334	<b>0,831</b>	0,248	0,063	0,089
<b>MCI 6</b>	0,241	0,324	0,156	0,350	0,297	<b>0,847</b>	0,159	0,029	0,021
<b>MCI 7</b>	0,247	0,366	0,205	0,262	0,327	<b>0,836</b>	0,166	0,021	0,085
<b>MCI 8</b>	0,293	0,355	0,145	0,200	0,245	<b>0,734</b>	0,161	0,047	0,121
<b>MCI 9</b>	0,361	0,397	0,181	0,280	0,275	<b>0,839</b>	0,216	0,053	0,151
<b>MCT 1</b>	0,108	0,259	0,173	0,197	<b>0,799</b>	0,264	0,194	0,170	0,134
<b>MCT 2</b>	0,262	0,338	0,220	0,231	<b>0,892</b>	0,307	0,249	0,156	0,106
<b>MCT 3</b>	0,286	0,310	0,177	0,246	<b>0,802</b>	0,401	0,171	0,168	0,099
<b>ODC 1</b>	0,355	0,261	0,203	0,316	0,203	0,252	<b>0,883</b>	0,275	0,303
<b>ODC 2</b>	0,284	0,262	0,214	0,346	0,235	0,193	<b>0,884</b>	0,274	0,292
<b>REC 1</b>	0,146	0,272	0,217	0,132	0,197	0,071	0,311	<b>1,000</b>	0,327
<b>REM 1</b>	0,089	0,131	0,130	0,270	0,067	0,089	0,271	0,226	<b>0,849</b>
<b>REM 2</b>	0,110	0,215	0,124	0,254	0,153	0,144	0,318	0,281	<b>0,917</b>
<b>REM 3</b>	0,085	0,171	0,166	0,246	0,104	0,069	0,269	0,325	<b>0,803</b>

Fonte: elaboração do autor com uso do software SmartPLS

*Critério Fornell-Larcker*

O critério de *Fornell-Larcker* indica que a raiz quadrada da AVE de cada construto deve ser maior do que a maior correlação com cada construto (Hair Jr et al, 2016). De acordo com o quadro abaixo, todos os construtos atendem aos critérios, ou seja, são adequados.

**Quadro 5-Critério Fornell-Larcker**

	<b>Desafio e Autonomia nas Tarefas</b>	<b>Engajamento</b>	<b>Impacto Social do Trabalho</b>	<b>Liderança Macro da Organização</b>	<b>Meus Colegas de Trabalho</b>	<b>Minha Chefia Imediata</b>	<b>Oportunidades de Crescimento Meritocrático</b>	<b>Recursos, Equipamentos e Carga Horária de Trabalho</b>	<b>Remuneração</b>
<b>Desafio e Autonomia nas Tarefas</b>	<b>1,000</b>								
<b>Engajamento</b>	0,433	<b>0,846</b>							
<b>Impacto Social do Trabalho</b>	0,251	0,432	<b>0,835</b>						
<b>Liderança Macro da Organização</b>	0,236	0,382	0,276	<b>0,910</b>					
<b>Meus Colegas de Trabalho</b>	0,271	0,366	0,230	0,271	<b>0,832</b>				
<b>Minha Chefia Imediata</b>	0,354	0,435	0,256	0,370	0,392	<b>0,812</b>			
<b>Oportunidades de Crescimento Meritocrático</b>	0,362	0,296	0,236	0,374	0,247	0,252	<b>0,884</b>		
<b>Recursos, Equipamentos e Carga Horária de Trabalho</b>	0,146	0,272	0,217	0,132	0,197	0,071	0,311	<b>1,000</b>	
<b>Remuneração</b>	0,112	0,208	0,162	0,297	0,134	0,122	0,337	0,327	<b>0,857</b>

Fonte: elaboração do autor com uso do software SmartPLS

Critério *Heterotrait-Monotrait Ratio* (HTMT)

O critério HTMT assim como os anteriores, tem por objetivo determinar se o construto é único. Os valores de HTMT entre as relações dos construtos devem ser menores que 0,9, e conforme o quadro abaixo, todos os construtos satisfazem essa condição.

**Quadro 6-Critério Heterotrait-Monotrait Ratio (HTMT)**

	<b>Desafio e Autonomia nas Tarefas</b>	<b>Engajamento</b>	<b>Impacto Social do Trabalho</b>	<b>Liderança Macro da Organização</b>	<b>Meus Colegas de Trabalho</b>	<b>Minha Chefia Imediata</b>	<b>Oportunidades de Crescimento Meritocrático</b>	<b>Recursos, Equipamentos e Carga Horária de Trabalho</b>	<b>Remuneração</b>
<b>Desafio e Autonomia nas Tarefas</b>									
<b>Engajamento</b>	0,443								
<b>Impacto Social do Trabalho</b>	0,319	0,547							
<b>Liderança Macro da Organização</b>	0,249	0,412	0,387						
<b>Meus Colegas de Trabalho</b>	0,298	0,422	0,325	0,324					
<b>Minha Chefia Imediata</b>	0,365	0,459	0,337	0,406	0,456				
<b>Oportunidades de Crescimento Meritocrático</b>	0,426	0,357	0,365	0,468	0,329	0,309			
<b>Recursos, Equipamentos e Carga Horária de Trabalho</b>	0,146	0,280	0,266	0,139	0,225	0,072	0,366		
<b>Remuneração</b>	0,122	0,230	0,235	0,348	0,161	0,133	0,434	0,357	

Fonte: elaboração do autor com uso do software SmartPLS

Portanto, na avaliação do modelo de mensuração reflexivo constata-se que o mesmo apresenta consistência interna, validade convergente e validade discriminante. Dessa forma, torna-se possível avançar para a avaliação do modelo estrutural, apresentada na seção seguinte.

### *Avaliação do modelo estrutural*

O modelo de estrutural examina a capacidade preditiva do modelo e as relações entre os construtos (Hair Jr et al, 2016).

#### Colinearidade Estatística (VIF) no modelo estrutural

A avaliação da colinearidade no modelo estrutural se dá através do exame dos valores de tolerância e da VIF, em que se considera como não indicativo de colinearidade entre os construtos de um mesmo conjunto valores de tolerância iguais ou maiores a 0,20 e valores VIF iguais ou menores a 5,00 (Hair Jr et al, 2016).

Todos os construtos do modelo não apresentaram problemas de colinearidade, de acordo com valores de tolerância e VIF alcançados, ou seja, a colinearidade estatística entre o preditor não é uma questão crítica no modelo estrutural. Conforme apresentado no quadro a seguir.

**Quadro 7-Colinearidade Estatística (VIF) no modelo estrutural**

	<b>Desafio e Autonomia nas Tarefas</b>	<b>Engajamento</b>	<b>Impacto Social do Trabalho</b>	<b>Liderança Macro da Organização</b>	<b>Meus Colegas de Trabalho</b>	<b>Minha Chefia Imediata</b>	<b>Oportunidades de Crescimento Meritocrático</b>	<b>Recursos, Equipamentos e Carga Horária de Trabalho</b>	<b>Remuneração</b>
<b>Desafio e Autonomia nas Tarefas</b>		1,294							
<b>Engajamento</b>									
<b>Impacto Social do Trabalho</b>		1,189							
<b>Liderança Macro da Organização</b>		1,375							
<b>Meus Colegas de Trabalho</b>		1,273							
<b>Minha Chefia Imediata</b>		1,396							
<b>Oportunidades de Crescimento Meritocrático</b>		1,437							
<b>Recursos, Equipamentos e Carga Horária de Trabalho</b>		1,228							
<b>Remuneração</b>		1,254							

Fonte: elaboração do autor com uso do software SmartPLS

### *Coeficiente de determinação R<sup>2</sup>*

O R<sup>2</sup>, conhecido como Coeficiente de Determinação, representa a combinação dos efeitos dos construtos exógenos (independentes) sobre determinado construto endógeno (dependente) (Hair Jr et al, 2016). O coeficiente de determinação é a medida do poder de previsão do modelo, representando os efeitos combinados das variáveis latentes na variável endógena. Os coeficientes de determinação são avaliados pelos valores de 0,19, 0,33 e 0,67, que são respectivamente, fracos, moderados e substanciais (Hair Jr et al, 2016).

**Quadro 8 Coeficiente de determinação R<sup>2</sup>**

	<b>R Square</b>	<b>R Square Adjusted</b>
Engajamento	0,414	0,401

Fonte: elaboração do autor com uso do software SmartPLS

Para demonstrar a validade preditiva do modelo de pesquisa, foi utilizado a variância explicada (R<sup>2</sup>) critério central para avaliar o modelo estrutural, conforme sugerido por Jörg Henseler et al., (2014). As variáveis exógenas explicaram 41,4% de variações do construto Engajamento. Este valor sugere bom poder preditivo e explicativo do modelo. Além disso, o ajuste geral foi avaliado usando a Raiz do Erro Médio Quadrático Residual Padronizado (SRMR). Que reporta a média padronizada dos resíduos (discrepâncias entre a matriz observada e modelada), sendo que índices menores que 0,10 são indicativos de bom ajuste (Hair et al, 2009). Portanto, o SRMR do nosso modelo de pesquisa valor de 0,056 é indicativo de bom ajuste do modelo.

### *Tamanho do efeito f<sup>2</sup>*

O tamanho do efeito é obtido pela inclusão e exclusão de construtos, isso permitirá que seja avaliado o quanto cada constructo é “útil” para o modelo. Os parâmetros utilizados foram: f<sup>2</sup> = 0,02 indica efeito fraco, 0,15 indica efeito moderado e 0,35 um efeito forte (Hair Jr et al, 2016).

**Quadro 9-Tamanho do efeito f<sup>2</sup>**

	<b>Engajamento</b>	
<b>Desafio e Autonomia nas Tarefas</b>	0,060	Fraco
<b>Engajamento</b>		
<b>Impacto Social do Trabalho</b>	0,093	Fraco
<b>Liderança Macro da Organização</b>	0,007	Fraco
<b>Meus Colegas de Trabalho</b>	0,012	Fraco
<b>Minha Chefia Imediata</b>	0,057	Fraco
<b>Oportunidades de Crescimento Meritocrático</b>	0,001	Fraco
<b>Recursos, Equipamentos e Carga Horária de Trabalho</b>	0,000	Fraco
<b>Remuneração</b>	0,002	Fraco

Fonte: elaboração do autor com uso do software SmartPLS

*Tabela de correspondência de perguntas e itens utilizados no cálculo do modelo estrutural  
(complemento da figura 26, página 140)*

Construto	Código	Pergunta
Impacto social do trabalho	IST_1	Acredito que os objetivos e o trabalho feito pela organização em que trabalho são, de fato, importantes para o cidadão
	IST_2	Acredito que meu trabalho gera benefícios para a sociedade e impacto positivo para a vida das pessoas
Desafio e autonomia nas tarefas	DAT_1	Sou suficientemente desafiado em meu trabalho
	DAT_2	Eu tenho alguma autonomia para decidir como faço meu trabalho
	DAT_3	Meu trabalho exige de mim muito esforço
Minha chefia imediata	MCI_1	Meu chefe imediato diz de forma clara quais são as prioridades, metas e expectativas para o meu trabalho
	MCI_2	Meu chefe imediato me motiva a fazer um bom trabalho
	MCI_3	Meu chefe imediato é atencioso para com minha vida fora do trabalho
	MCI_4	As pessoas em meu setor são encorajadas a trazer novas ideias e propostas para o trabalho
	MCI_5	Meu chefe imediato me ajuda a entender como meu trabalho contribui com os objetivos da organização
	MCI_6	De forma geral eu tenho confiança nas decisões tomadas por meu chefe imediato
	MCI_7	Meu chefe imediato mostra reconhecimento quando eu faço um trabalho bem-feito
	MCI_8	Nos últimos 6 meses, meu chefe imediato conversou comigo sobre meu desempenho
	MCI_9	O feedback que eu recebo do meu chefe imediato é construtivo e me ajuda a melhorar meu desempenho
	MCI_10	Eu acho que meu desempenho no trabalho é avaliado de forma justa pelo meu chefe imediato
	MCI_11	Meu chefe imediato atua com firmeza quando se observa um funcionário com desempenho ruim na equipe
Meus colegas de trabalho	MCT_1	Eu sou tratado de forma respeitosa por meus colegas de trabalho.
	MCT_2	De forma geral, posso contar com meus colegas de trabalho quando necessário
	MCT_3	As pessoas do meu setor trabalham em equipe para encontrar formas de melhorar o trabalho
Oportunidades de crescimento	ODC_1	Na organização em que trabalho existem oportunidades de promoção e crescimento
	ODC_2	No meu trabalho, promoções, crescimento e reconhecimento dependem basicamente do esforço e mérito individual
Recursos, capacitação carga horária de trabalho	REC_1	Eu tenho uma carga horária de trabalho aceitável
	REC_2	Eu tenho qualificação e capacitação necessários para fazer o meu trabalho
	REC_3	Eu tenho acesso às informações, recursos, materiais e equipamentos que eu preciso para fazer o meu trabalho
Liderança macro da organização	LMO_1	A organização em que trabalho tem prioridades e metas claramente definidas
	LMO_2	Eu acredito que a atuação do dirigente máximo da organização em que trabalho prioriza o interesse público.
	LMO_3	Eu acredito que o dirigente máximo tem uma visão de futuro clara para a organização em que trabalho
	LMO_4	De forma geral, eu tenho confiança nas decisões tomadas pelo dirigente máximo da organização em que trabalho
Remuneração	REM_1	Eu sinto que minha remuneração é justa considerando o trabalho que faço
	REM_2	Estou satisfeito com minha remuneração
	REM_3	Em comparação com pessoas desempenhando atividades semelhantes em outras carreiras na administração pública em minha região, minha remuneração é razoavelmente satisfatória
Motivação Serviço Público	MSP_1	Avalie seu grau de concordância com as frases abaixo: Gerar impacto para a sociedade é mais importante para mim do que minhas conquistas individuais
	MSP_2	Avalie seu grau de concordância com as frases abaixo: Os acontecimentos do dia a dia sempre me lembram de como somos dependentes uns dos outros
	MSP_3	Avalie seu grau de concordância com as frases abaixo: A boa prestação do serviço público é algo muito importante para mim
	MSP_4	Avalie seu grau de concordância com as frases abaixo: Eu correria risco de perdas ou danos pessoais para ajudar alguém
	MSP_5	Avalie seu grau de concordância com as frases abaixo: Eu estou disposto a fazer sacrifícios pessoais em prol do bem-estar coletivo
Engajamento	ENG_1	Assinale com qual frequência você se sente no trabalho: No meu trabalho, sinto que estou cheio de energia.
	ENG_2	Assinale com qual frequência você se sente no trabalho: Sou entusiasmado com meu trabalho.
	ENG_3	Assinale com qual frequência você se sente no trabalho: Meu trabalho me inspira.
	ENG_4	Assinale com qual frequência você se sente no trabalho: Eu fico absorvido com o meu trabalho.
	ENG_5	Assinale com qual frequência você se sente no trabalho: Sinto-me feliz quando estou intensamente envolvido no trabalho
	ENG_6	Assinale com qual frequência você se sente no trabalho: Tenho vontade de ir para o trabalho quando me levanto de manhã.
	ENG_7	Assinale com qual frequência você se sente no trabalho: Tenho orgulho do trabalho que realizo.
	ENG_8	Assinale com qual frequência você se sente no trabalho: Sinto-me tão empolgado que me deixo levar quando estou trabalhando
	ENG_9	Assinale com qual frequência você se sente no trabalho: No meu trabalho, sintome forte e cheio de vigor.