



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

rap@fgv.br

Escola Brasileira de Administração

Pública e de Empresas

Brasil

Alvim Klein, Fabio; Ofenhejm Mascarenhas, André
Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de
especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental
Revista de Administração Pública - RAP, vol. 50, núm. 1, enero-febrero, 2016, pp. 17-39
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241043733002>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental¹

Fabio Alvim Klein

*Fundação Getulio Vargas / Escola de Administração de Empresas de São Paulo
São Paulo / SP – Brasil*

André Ofenhejm Mascarenhas

*Zetesis.net
São Paulo / SP – Brasil*

Que fatores motivacionais afetam a retenção e a satisfação de servidores públicos? A questão é relevante para a administração pública brasileira, pois problemas de evasão e insatisfação profissional têm sido observados em várias carreiras públicas no país. Ao analisar a carreira dos especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), o artigo contribui à literatura sobre motivação no serviço público, que enfatiza a importância dos fatores motivacionais intrínsecos. A análise mostra que: i) a evasão relaciona-se a fatores extrínsecos, ligados à remuneração, enquanto ii) a satisfação relaciona-se não apenas a fatores extrínsecos, mas principalmente a fatores intrínsecos e simbólicos, ligados à natureza do trabalho. A contribuição à agenda de pesquisas reforça a importância de se considerar lógicas institucionais e aspectos culturais das carreiras públicas em estratégias para investigar as dinâmicas motivacionais que afetam as decisões profissionais dos servidores.

PALAVRAS-CHAVE: administração pública; carreira; motivação; evasão; retenção; satisfação.

Motivación, satisfacción en el trabajo y evasión en el servicio público: el caso de la carrera de especialistas en Políticas Públicas y Gestión de Gobierno

¿Cuáles son los factores motivacionales que afectan la retención y satisfacción de los empleados públicos? Esta pregunta es relevante en el contexto del gobierno brasileño contemporáneo, ya que los problemas de evasión y la insatisfacción laboral se han observado en varias carreras públicas en el

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612146562>

Artigo recebido em 28 fev. 2015 e aceito em 6 out. 2015.



¹ Os autores agradecem à equipe editorial da RAP, ao professor Allan Claudio Queiroz Barbosa e à professora Monica Pinhanez pelas contribuições ao aperfeiçoamento do texto. Agradecemos também aos especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado de São Paulo Fernando Vizotto Galvão e Alberto de Mello Ferreira pela assistência de pesquisa na fase inicial do estudo.

país. Este trabajo desarrolla un análisis teórico y empírico teniendo como objeto la carrera de expertos en Políticas Públicas y Gestión de Gobierno (EPPGG), y contribuye a la literatura sobre motivación en el servicio público, que enfatiza la importancia de los factores motivacionales intrínsecos. Se observó que la evasión es relacionada a factores extrínsecos vinculados a la remuneración, mientras que la satisfacción también está relacionada a factores intrínsecos relacionados con la naturaleza del trabajo. La contribución a estudios futuros refuerza la importancia de que se adopte las lógicas institucionales e aspectos culturales de carreras públicas en estrategias investigativas sobre la dinámica de motivación que afectan a las decisiones de los servidores.

PALABRAS CLAVE: administración pública; carreras; motivación; evasión; retención; satisfacción laboral.

Motivation, job satisfaction and evasion in the public service: the case of the experts in Public Policies and Government Management

Which motivational factors affect public servers' retention and job satisfaction? This question is relevant in the context of contemporaneous Brazilian public administration, once problems related to evasion and job dissatisfaction have been observed in diverse public careers in the country. Analyzing the career of the experts in Public Policies and Government Management (EPPGG), the article contributes to the literature about motivation in the public service, which emphasizes the importance of inherent motivational factors. The paper shows that: i) evasion is related to extrinsic factors linked to salaries and payments, while ii) satisfaction is related not only to extrinsic, but also – and mainly – intrinsic and symbolic factors related to the nature of work. The contribution to future studies reinforces the importance of considering institutional logics and cultural aspects of public careers in strategies to investigate motivational dynamics that affect the professional decisions of public servers.

KEYWORDS: public management; careers; motivation; evasion; retention; work satisfaction.

1. Introdução

Que fatores motivacionais afetam a retenção e a satisfação de funcionários públicos? Essa questão é relevante para a administração pública brasileira contemporânea, pois problemas de evasão e insatisfação profissional têm sido observados em diversas carreiras públicas no país (Andrade, 2011; Campos, 2005; Machado, 2003; Medina, 1987; Oliveira et al., 2012). Este artigo faz uma análise teórica e empírica sobre como fatores motivacionais extrínsecos e intrínsecos afetam a evasão e a satisfação na carreira de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Adotada no nível federal e em diversos estados no país, a carreira de EPPGG possui um considerável conjunto de fatores motivadores extrínsecos e intrínsecos, porém estudos têm relatado níveis elevados de evasão e insatisfação na carreira em alguns casos (Andrade, 2011; Oliveira et al., 2012).

Entender quais fatores potencialmente explicam a evasão e a satisfação nessa carreira pode ser um importante passo para a formulação e implementação de políticas mais eficazes de gestão dessa e de outras carreiras públicas no Brasil. Conclusão recorrente nos estudos em comportamento organizacional no setor público é que fatores motivacionais intrínsecos, ligados à natureza do trabalho – como a percepção de relevância da atividade desempenhada

–, têm mais influência sobre a motivação no setor público do que no setor privado (Bowman, 2010; Crewson, 1997; Frank e Lewis, 2004; Houston, 2000; Perry e Hondeghem, 2008; Rainey, 1982, 1983; Schuster, 1974; Weibel et al., 2010; Wittmer, 1991).

Este artigo sugere uma interpretação mais equilibrada e parcimoniosa sobre as fontes de motivação no serviço público. Na carreira de EPPGG, os resultados mostram que tanto fatores extrínsecos quanto intrínsecos são importantes, mas seus efeitos variam conforme a dimensão que se avalia: enquanto a evasão é relacionada a fatores extrínsecos, ligados à remuneração, a satisfação relaciona-se não apenas a fatores extrínsecos, mas principalmente a fatores intrínsecos e simbólicos, ligados à natureza do trabalho.

A contribuição deste artigo a uma agenda de estudos futuros reforça a importância de reconhecer lógicas institucionais e os aspectos culturais das carreiras públicas em estratégias de investigação das motivações que afetam as decisões profissionais dos servidores.

2. Revisão da literatura

2.1 Motivação nos setores público e privado

Não há uma teoria única que dê conta da enorme variedade de comportamentos presentes nas organizações (Frank e Lewis, 2004). Como consequência, não é simples definir o que é motivação no trabalho. Do ponto de vista empírico, é relativamente difícil medir e avaliar motivação no contexto organizacional (Rainey, 2001).

Segundo Rodrigues e colaboradores (2014), as correntes teóricas da motivação nas organizações podem ser classificadas em dois grandes grupos: teorias das necessidades humanas (Herzberg, 1964, 1968; Maslow, 1954; McClelland, 1961) e teorias cognitivas, como a teoria da equidade (Adams, 1963, 1965), a teoria das expectativas (Vroom, 1964) e a teoria da definição de metas (Locke, 1968; Locke e Latham, 1990). As teorias das necessidades enfatizam a satisfação das necessidades dos indivíduos. As teorias cognitivas enfatizam o processo cognitivo pelo qual criam prioridades em função de suas necessidades motivacionais.

Neste estudo, adotou-se a noção de fator de motivação: direcionadores do comportamento do indivíduo, intrínsecos à natureza do seu trabalho (fatores motivacionais intrínsecos), ou extrínsecos ao trabalho, relacionados às condições do ambiente (fatores motivacionais extrínsecos). A motivação intrínseca seria mais genuína, pois deriva da energia motivacional e dos aspectos simbólicos diretamente atrelados à própria realização do trabalho.

Muitos autores reforçam que análises sobre motivação no trabalho devem considerar as especificidades dos diversos contextos organizacionais (Crewson, 1997; Manopoulos, 2008; Perry e Vandebaele, 2008). Nesse aspecto, é fundamental que se compreendam quais são as particularidades presentes na administração pública. Estudos voltados à análise de diferenças motivacionais entre funcionários dos setores público e privado são abundantes (Frank e Lewis, 2004). Um dos debates refere-se ao peso que fatores motivacionais extrínsecos e intrínsecos têm sobre a motivação de funcionários públicos.

Para muitos autores, os servidores públicos são fortemente motivados por dimensões intrínsecas, ou simbólicas do trabalho, tais como altruísmo, comportamento pró-social, lealdade e prazer com o trabalho, comprometimento com objetivos institucionais, senso de dever, de autonomia e responsabilidade de servir à sociedade e ao interesse público. Fatores motivacionais extrínsecos — como altos salários e benefícios — seriam menos importantes para servidores públicos em comparação aos profissionais do setor privado (Bowman, 2010; Crewson, 1997; Houston, 2000; Perry e Hondeghem, 2008; Rainey, 1982, 1983; Schuster, 1974; Weibel et al., 2010; Wittmer, 1991).

2.2 Motivação, satisfação e evasão

Em qualquer organização, seja ela pública ou privada, é presente a preocupação com o grau de satisfação dos funcionários, com a taxa de rotatividade e evasão de profissionais. Nem toda rotatividade é ruim, mas passa a ser problemática quando boa parte dela é voluntária, disfuncional e evitável (pois, nesse caso, as organizações seriam obrigadas a agir). Nessas situações, quando os funcionários mais talentosos, experientes e detentores de conhecimentos importantes saem voluntariamente, a organização incorre em uma série de custos (tangíveis e intangíveis) que afetam sua produtividade (Allen et al., 2010). A pergunta que esta revisão coloca é: que fatores motivacionais afetam a retenção e a satisfação de funcionários públicos?

As evidências de diferenças motivacionais nos setores público e privado sugerem que, no setor público, o trabalho seria intrinsecamente mais recompensador, e o desempenho seria menos sensível a fatores motivacionais financeiros (Frank e Lewis, 2004). Segundo esse raciocínio, o governo teria certa vantagem na capacidade de motivar sua força de trabalho nas carreiras públicas (Perry e Wise, 1990). Mann (2006) sugere que os gestores de instituições públicas aproveitem o interesse em servir à sociedade como força motivadora dos servidores. Para Assis (2012), porém, tanto fatores extrínsecos quanto intrínsecos afetam a motivação dos funcionários públicos e privados. Para o autor, a análise dos pesos de cada um desses fatores, caso a caso, é que irá indicar o impacto potencial que determinadas práticas gerenciais têm sobre o desempenho do profissional.

A relação entre os fatores motivacionais ofertados e os níveis de retenção e satisfação de funcionários pode ser depreendida a partir da análise de estudos teóricos e empíricos. Estudos clássicos indicam que, em empresas onde o grau de satisfação dos funcionários é maior, os índices de rotatividade são menores (Herzberg, 1964; Vroom, 1964; Ross e Zander, 1957; Lévi-Leboyer, 1994). Segundo a clássica teoria dos dois fatores motivacionais de Herzberg (1964, 1968), a oferta dos fatores *extrínsecos* (*higiênicos*) satisfaz necessidades básicas dos indivíduos, reduzindo fontes de desconforto que, se presentes, geram insatisfação e, talvez, intenção de sair do emprego. São exemplos de fatores extrínsecos o ambiente organizacional, segurança e saúde no trabalho, salários, remunerações e benefícios. Os fatores *intrínsecos* estão relacionados à realização do trabalho, satisfazem necessidades simbólicas das pessoas, como o prazer e a identificação com o trabalho, a busca por desenvolvimento pessoal e

profissional, o *status* do cargo, a busca por responsabilidade e a autonomia na execução do trabalho, o reconhecimento dos colegas, entre outros.

Dessa forma, Herzberg explica que a adequada oferta de fatores higiênicos, por parte das organizações, reduziria fontes de insatisfação e desconforto no emprego, mas não seria suficiente para promover satisfação e motivação, uma vez que estas dependeriam dos fatores intrínsecos e simbólicos do trabalho. Essa perspectiva sugere que a administração tem o duplo desafio de afastar a insatisfação (por meio da adequada oferta de fatores higiênicos) e promover a motivação das pessoas por meio da oferta de fatores orientados à satisfação das necessidades simbólicas que organizam o comportamento dos indivíduos, promovendo, dessa forma, maiores níveis de produtividade e felicidade (Archer, 1997; Herzberg, 1968). A ideia de que fatores intrínsecos teriam maior peso sobre a motivação de servidores públicos coaduna-se bem com a teoria dos dois fatores motivacionais de Herzberg.

Rodrigues e colaboradores (2014), ao analisarem os modelos desenvolvidos por Porter e Lawler II (1968) e Locke e Latham (2002) relacionando metas, esforço, desempenho e recompensas, explicam que as recompensas externas — quando atreladas a desempenhos — podem gerar satisfação nos funcionários. Segundo os autores, um fator extrínseco, quando associado aos desafios de superar uma meta e de atingir elevado desempenho, pode gerar sensação de realização, promovendo, assim, motivação intrínseca. Depreende-se dessa análise que a combinação eficaz de fatores motivacionais extrínsecos e intrínsecos tem o potencial de promover satisfação e evitar a evasão de funcionários.

Também contribui à satisfação e retenção dos empregados a percepção de equidade entre recompensas e esforços. Perspectiva clássica em psicologia social, a teoria da equidade (Adams, 1965; Carrell e Dittrich, 1978) sugere que os indivíduos avaliam constantemente a equidade existente entre as recompensas oferecidas pela organização e o nível de esforços por ela exigidos. De acordo com essa perspectiva, funcionários tendem a mudar de emprego quando percebem desequilíbrios nas equidades interna e externa em uma organização. Ao tratar de sistemas de compensação, Longo (2007) explica que a equidade interna é o nível salarial e remuneratório definido e ofertado pela organização a partir do valor contributivo de cada cargo, enquanto a equidade externa refere-se à competitividade dos salários e benefícios oferecidos pela organização em relação àquelas praticados no mercado de trabalho. Para contornar uma das causas da evasão de pessoas, as organizações devem adotar práticas de gestão da compensação capazes de zelar pela equidade interna e externa da remuneração (Longo, 2007).

Além de estar relacionada à remuneração, a evasão de funcionários está associada a diversas outras causas e efeitos. Allen e colaboradores (2010) explicam que os funcionários deixam as organizações por uma variedade de razões, desde a busca por um emprego que remunere melhor até a necessidade de se ajustar a fatores conjunturais externos à vontade do indivíduo (como acompanhar o cônjuge que muda de local de emprego). Sua revisão da literatura empírica sobre o tema mostra que muitas hipóteses comumente aceitas sobre os fatores que afetam a evasão não se verificam na prática. Entre as evidências mais reveladoras e que contradizem o senso comum, duas merecem destaque: i) níveis salariais e satisfação

salarial têm efeito relativamente fraco sobre as decisões de evasão (Griffeth, Hom e Gaertner, 2000); ii) a insatisfação com o trabalho aparece como a principal razão para sair do emprego em menos da metade dos casos (Lee et al., 1999).

Allen e colaboradores (2010) apontam que, apesar de fatores associados à compensação serem claramente importantes, eles perdem relevância quando outros fatores envolvidos na decisão individual de sair do emprego são também considerados. Segundo eles, a principal variável relacionada à evasão é associada ao processo que envolve a decisão de evasão, a *intenção* de sair ou de mudar de emprego (evasão potencial futura). Os autores não explicam quais são os fatores e variáveis que geram as intenções de evasão. Outras variáveis importantes são o comprometimento organizacional, a clareza de papéis e as oportunidades de promoção. Em relação à insatisfação, explicam que, embora funcionários deixem seus empregos por estarem insatisfeitos, também o fazem satisfeitos, por exemplo, quando oportunidades mais atraentes surgem. Esses exemplos indicam que evasão e satisfação estabelecem entre si, no máximo, uma relação de correlação, mas não necessariamente de causalidade.

3. Metodologia de pesquisa

3.1. Formulação das hipóteses teóricas

A discussão apresentada na seção anterior sugere que fatores motivacionais extrínsecos e intrínsecos afetam, de alguma forma, a retenção e a satisfação profissional. Tomando como ponto de partida a teoria dos dois fatores de Herzberg, pode-se inferir que em organizações onde a oferta de ambos os fatores é adequada, elevados serão também os índices de retenção e satisfação dos funcionários. De forma inversa, se a oferta desses fatores é insuficiente, muito provavelmente serão baixos os índices de retenção e satisfação.

Com base nessas premissas, pode-se deduzir algumas hipóteses teóricas aplicáveis à carreira pública, resumidas no quadro 1. Segundo Abrucio (1993:70), “uma carreira pode ser definida como um grupo com uma ou mais orientação profissional preestabelecida e o conjunto de cargos que podem ser por eles ocupados, cargos estes estruturados em uma hierarquia que contempla as diferenças de grade salarial”.

O quadro 1 apresenta quatro combinações. Na primeira (quadrante I), caso uma carreira tenha uma oferta elevada de fatores extrínsecos, por exemplo, devido a uma boa política de remuneração e benefícios, em conjunto de oferta elevada de fatores motivacionais intrínsecos, favorecendo atividades relevantes, desafiadoras e prazerosas que propiciem o crescimento pessoal e profissional de seus membros, muito provavelmente terá baixo índice de evasão e elevado grau de satisfação profissional.

Mas, suponha-se que a administração mantenha a compensação elevada, mas reduza os fatores motivadores intrínsecos à natureza e à qualidade do trabalho (quadrante II). Nessa situação, é razoável supor que, *na média*, a organização consiga manter os funcionários da carreira em seus quadros (baixa evasão), pois os fatores extrínsecos são atraentes e reduzem

fontes de desconforto com o trabalho (expressado pela primeira seta ascendente para *satisfação*). Mas, como o trabalho é pouco interessante e relevante, ausente dos aspectos simbólicos que, segundo Herzberg, mobilizam o indivíduo a mais engajamento, os profissionais da carreira não estariam satisfeitos (situação expressa pela segunda seta descendente para *satisfação*).

O quadrante III resume a pior situação: se a administração impõe baixa oferta de fatores motivacionais extrínsecos e intrínsecos, muito provavelmente haveria alto índice de evasão e baixo grau de satisfação no interior da carreira. Finalmente, no quadrante IV, se a carreira passa a sofrer redução dos fatores extrínsecos, como baixos salários e benefícios, mas, em contrapartida, é promovido o desenvolvimento de atividades prestigiosas e relevantes (por exemplo, por meio de políticas adequadas de alocação de pessoas), o resultado provável seria satisfação profissional na carreira quanto aos fatores simbólicos e intrínsecos do trabalho (segunda seta ascendente em *satisfação*), e uma situação constante de insatisfação quanto aos fatores higiênicos, o que tenderia a aumentar, *em média*, os índices de evasão.

Quadro 1
Fatores motivacionais extrínsecos e intrínsecos e possíveis relações com evasão e satisfação

		Fatores Intrínsecos	
		Alto	Baixo
Fatores Extrínsecos	Alto	(I) ↓ Evasão ↑ Satisfação	(II) ↓ Evasão ↑ ↓ Satisfação
	Baixo	(IV) ↑ Evasão ↓ ↑ Satisfação	(III) ↑ Evasão ↓ Satisfação

Fonte: Elaboração própria.

A partir do raciocínio anterior, supõe-se que, quanto à evasão, fatores extrínsecos têm um papel mais determinante que fatores intrínsecos. Apesar de essa hipótese surgir como uma interpretação da teoria de Herzberg (1964, 1968), não negamos aqui a possibilidade de a mesma ser rejeitada. Como já apontado anteriormente, há muitas outras causas que levam à evasão e que não estão relacionadas a fatores compensatórios e remuneratórios (Allen et al., 2010). Nossa hipótese, porém, é que, num universo organizacional mais amplo, observaríamos o seguinte padrão: organizações com fatores extrínsecos baixos teriam, em média, maiores taxas de evasão se comparadas a organizações cujos fatores extrínsecos fossem mais elevados.

Quanto à satisfação, é preciso ter em mente que tanto os fatores extrínsecos como os intrínsecos têm papel relevante: fatores extrínsecos reduzem desconfortos básicos das pessoas, mas não desempenham papel relevante como fonte de motivação para o trabalho (Herzberg, 1964, 1968), que é dependente de fatores intrínsecos.

Resumindo a discussão anterior, seguem, então, as três hipóteses principais da pesquisa.

H1: a evasão é fundamentalmente determinada por fatores extrínsecos

Da hipótese H1 decorre:

- ▼ *Se os fatores extrínsecos são altos (baixos), a evasão é baixa (alta).*

H2: a satisfação profissional é determinada tanto pelos fatores extrínsecos quanto intrínsecos.

Da hipótese H2 decorre:

- ▼ *Se os fatores extrínsecos são altos (baixos), a insatisfação é baixa (alta).*

- ▼ *Se os fatores intrínsecos são altos (baixos), a satisfação é alta (baixa).*

A hipótese H2 é baseada na concepção teórica de que a verdadeira motivação para o trabalho surge de fatores intrínsecos e simbólicos que dão sentido à atividade desempenhada, e ganha mais força quando aplicada ao setor público, uma vez que ele seria potencialmente dotado de atividades mais relevantes e satisfatórias. Assim, surge a terceira e última hipótese:

H3: no setor público, fatores intrínsecos têm maior peso sobre a satisfação profissional dos servidores do que fatores extrínsecos.

3.2 A carreira dos gestores governamentais

Para investigar quais fatores motivacionais impactam os níveis de evasão e satisfação no setor público brasileiro, este estudo aborda o caso da carreira dos gestores governamentais (EPP-GGs). Criada pelo governo federal (Lei nº 7.834/1989), a carreira é considerada das mais relevantes iniciativas do governo brasileiro voltadas à modernização e profissionalização da administração pública (Cruz, 2010). Em sua concepção inicial, visava atrair e formar uma elite de servidores preparados para ocupar posições na alta burocracia do Executivo federal, sendo responsáveis pela inovação, memória e continuidade administrativas das políticas públicas (Holanda, 2005).

O surgimento da carreira no governo federal inspirou seu nascimento em governos estaduais, cujas características, similaridades e diferenças têm sido analisadas por diversos autores, inclusive em relação a estruturas distintas de cargos e salários (Andrade, 2011; Mota et al., 2011). A criação da carreira de EPPGG ocorre em meio à tentativa de se implementar uma agenda reformista na administração pública brasileira, movimento que ganhou força principalmente nos anos 1990 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Mare, 1995). Naquele contexto, os gestores governamentais tinham a missão de introduzir uma mudança cultural no serviço público, promovendo conceitos e práticas como a gestão por resultados, a orientação a serviços e a satisfação do cidadão.

A consolidação dessa carreira vem sendo um desafio contínuo, principalmente nos governos estaduais. Na medida em que sua introdução geralmente ocorre no interior de uma lógica burocrática, cuja base da ação é mais apegada aos meios e aos procedimentos legais

do que aos fins ou aos resultados das políticas públicas, ou ela vem acompanhada de ações complementares para sua efetivação, ou a carreira é “capturada” pela estrutura burocrática, sendo inclusive muitas vezes até mesmo hostilizada por ela. No governo federal, Machado (2003) explica que a carreira sofreu resistências na burocracia estatal, porque, ao definir um espaço meritocrático de atuação e ascensão à alta burocracia, a carreira passou a ameaçar o sistema de ocupação de posições de poder, fragilizando também as carreiras já consolidadas.

Os aspectos histórico-culturais e esses elementos de tensão talvez ajudem a explicar por que, apesar da descrição da carreira conter propósitos nobres, atribuições relevantes e competências desafiadoras em gestão de políticas públicas (possuindo, assim, em tese, um conjunto de fatores motivacionais intrínsecos), têm havido relatos apontando níveis elevados de evasão e insatisfação em alguns estados (Andrade, 2011; Oliveira et al., 2012). No governo federal, Graef, Fernandes e Santos (1994) e Machado (2003) já apontavam problemas nas primeiras oito turmas, como a falta do plano de carreira, questões remuneratórias e problemas de alocação em funções e a atividades que levaram à alta evasão. Por essas razões, a carreira de EPPGG parece ser um bom caso para análise das relações entre motivação, retenção e satisfação no serviço público brasileiro.

3.3 Levantamento de dados

Para a obtenção dos dados de pesquisa, foram contatadas, em 2010, as entidades representativas da carreira de EPPGG nos diversos estados, para quem foram apresentados os propósitos do estudo e o questionário online a ser respondido individualmente pelos seus integrantes. Além do governo federal, apenas os estados da Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo geraram retornos favoráveis em termos de respostas, totalizando 269 respondentes.

A amostra obtida dependeu da participação voluntária dos respondentes, o que, apesar de garantir certa aleatoriedade na coleta (*i.e.*, não foi influenciada pelos autores da pesquisa), não garante representatividade. Por exemplo, o percentual de respostas obtido em cada um dos estados não segue a distribuição real dos integrantes da carreira nos estados naquele ano. Os 269 respondentes estão distribuídos da seguinte forma: 32 (12%) do governo federal, 75 (28%) da Bahia, 71 (26%) de Minas Gerais, 51 (19%) de São Paulo e 40 (15%) do Rio de Janeiro. Para o ano de 2010, o quantitativo de EPPGGs nesses estados era de 1.855 servidores, distribuídos da seguinte forma: 978 (53%) do governo federal, 311 (17%) da Bahia, 386 (21%) de Minas Gerais, 108 (6%) de São Paulo e 72 (4%) do Rio de Janeiro (Andrade, 2011). Por outro lado, a amostra obtida apresenta algumas características importantes. Primeiro, há locais onde a carreira está bem consolidada (BA, MG e governo federal) e outros onde ela é recente (RJ e SP). Segundo, existem locais em que a remuneração é relativamente alta (BA e governo federal), outros onde ela é média (RJ) e outros onde a remuneração, em 2010, é relativamente baixa (MG e SP). Terceiro, há locais onde a evasão é considerada elevada (SP e RJ) e outros onde ela é baixa (BA e governo federal). Por fim, o número obtido de respostas (269) é suficiente para a análise multivariada de dados empregada neste estudo, cujo objetivo

é mais estabelecer correlações entre as variáveis de interesse (motivação, evasão e satisfação) do que explicar as realidades específicas dos estados. Dado que há uma variedade razoável de características e atributos dos respondentes no interior da amostra, torna-se possível realizar inferências estatísticas a partir dela.

Se de um lado a amostra possui características alinhadas aos propósitos deste estudo, há que se reconhecer que os resultados encontrados a partir dela não podem ser generalizados para o conjunto do universo que compõe a carreira de EPPGGs no Brasil, e muito menos para o conjunto de servidores públicos no país. Nesse sentido, os resultados da pesquisa possuem validade interna, mas não externa. Ainda assim, apesar dessa limitação, essa discussão pode ser considerada uma investigação exploratória do fenômeno de interesse, isto é, a relação entre motivação, retenção e satisfação profissional no serviço público.

O questionário, do tipo semiestruturado, abordou desde questões envolvendo a percepção dos respondentes sobre a carreira de EPPGG (como a compatibilidade da remuneração com as atividades/responsabilidades do cargo, compatibilidade entre as atribuições da carreira e atividades/responsabilidades do cargo, relevância das funções e atividades exercidas para a sociedade ou para a organização, atratividade do quadro de carreira em termos de tempo para progressão e promoção, incentivo à formação continuada etc.) até atributos individuais (como renda, idade, sexo e estado civil).²

São duas as principais variáveis de interesse neste estudo: evasão e satisfação profissional. Para mensurarmos a probabilidade de evasão, criamos uma variável binária que assume valor igual a 1 (um) para os indivíduos propensos à evasão (atribuído aos indivíduos que responderam ter intenção de participar de algum concurso ou processo seletivo, público ou privado, nos próximos seis a 24 meses) e 0 para os indivíduos com baixa probabilidade de evasão (aqueles que responderam não ter intenção de participar de qualquer concurso ou processo seletivo nos próximos 24 meses). A variável *satisfação* foi construída da seguinte forma: a partir de uma escala de 1 (Totalmente insatisfeito) a 5 (Totalmente satisfeito) atribuída à pergunta sobre o grau de satisfação geral com o trabalho como EPPGG, foi construída uma variável binária que assume o valor 1 (um) para os respondentes que marcaram 4 ou 5 na escala (satisfeitos) e o valor 0 (zero) aos demais (insatisfeitos).

Vale destacar, também, a forma usada para mensurar a remuneração dos gestores governamentais. O questionário pediu que os respondentes informassem a remuneração exclusivamente relacionada ao cargo, considerando inclusive aquela proveniente de cargo em comissão, variando da menor remuneração (< R\$ 2.000,00) até a faixa de maior remuneração (>R\$ 10.000,00), com amplitude de mil reais entre as faixas. A partir de tal escala, foram construídas as variáveis “remuneração baixa” (\leq R\$ 4.000,00), “remuneração média” ($>$ R\$ 4.000,00 e \leq R\$ 7.000,00) e “remuneração alta” ($>$ R\$ 7.000,00).

Os dados obtidos encontram-se resumidos na tabela 1.

² O questionário completo poderá ser fornecido pelos autores mediante solicitação.

3.4 Modelo econométrico

Para investigar os fatores motivacionais que afetam a evasão e satisfação profissional dos gestores nos estados, recorreu-se ao método *probit* de regressão multivariada (regressão probabilística), em que o conjunto de variáveis explicativas “ x ” capaz de afetar o evento ou resultado provável da variável dependente “ y ” é analisado de modo integrado. Foram testados os seguintes modelos:

$$P(Evasão = 1/x)_i = \alpha_i + \beta Ext_i + \gamma Int_i + \delta Cont_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

$$P(Satisfação = 1/x)_i = \alpha_i + \beta Ext_i + \gamma Int_i + \delta Cont_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

Nos modelos acima, o termo $P(y = 1 | x)$ refere-se à probabilidade de que a variável dependente y (evasão ou satisfação) assuma valor igual a 1 (um) — pretende sair ou sente-se satisfeito — condicionada às variáveis explicativas x . Assim, o efeito marginal de cada variável explicativa x sobre y será dado pelos respectivos coeficientes β , γ e δ , que são parâmetros da população a serem estimados com base em nossa amostra.

O termo α_i é a constante para todos os indivíduos i da amostra. Já o termo ε_i refere-se ao erro da regressão, compreendendo outros fatores não observados e não considerados no modelo e que podem afetar a probabilidade de evasão ou satisfação.

O termo Ext_i é um vetor de variáveis relacionadas a *fatores extrínsecos*. São elas: a faixa de remuneração, a percepção quanto à compatibilidade da remuneração, e atratividade do quadro da carreira (tempo para promoção e progressão).

O vetor Int_i comprehende variáveis relacionadas aos *fatores intrínsecos* do trabalho, sendo elas, percepção da relevância das atividades para a organização e/ou sociedade, e percepção da compatibilidade das atividades com as atribuições do cargo.

Finalmente, o termo $Cont_i$ refere-se ao vetor de variáveis utilizadas como *controles adicionais* na regressão. A inclusão de controles adequados garante a robustez dos resultados, de forma que os efeitos observados para as variáveis de interesse (β e γ) aproximem-se estatisticamente dos seus efeitos reais. Os controles utilizados incluem outros atributos individuais e organizacionais que podem afetar o grau de evasão e satisfação. Os atributos individuais são: sexo, estado civil, se possui filhos ou não, experiência profissional (anos), tempo para apontadaria (anos), se o local de trabalho é o mesmo que o local de nascimento, se possui pós-graduação ou não e se exerce atividade complementar ou não. Já os atributos organizacionais usados como controles são: se exerce cargo em comissão ou não, e se existem incentivos à formação e capacitação.

4. Análise descritiva dos dados

A tabela 1 apresenta as médias das respostas dos gestores pesquisados, por estado, para cada variável. Pela tabela, percebe-se que, nos estados onde os fatores motivacionais extrínsecos e intrínsecos são mais elevados, menor tende a ser a evasão e maiores os níveis de satisfação.

Tabela 1
Médias das respostas às variáveis (por grupos de participantes)

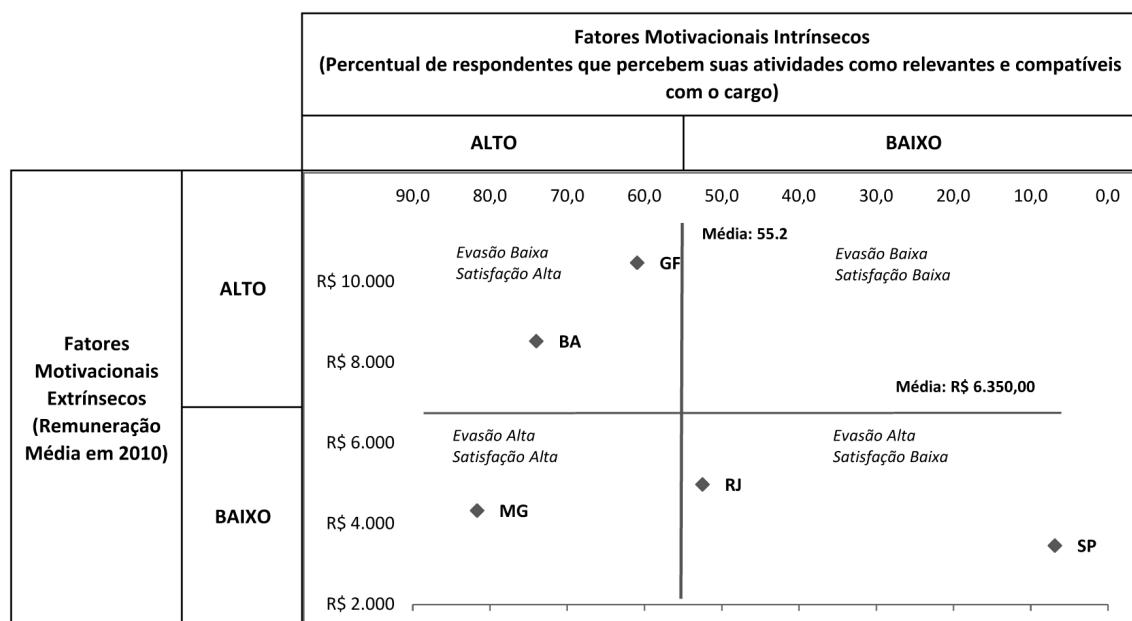
	Governo federal	Bahia	Rio de Janeiro	Minas Gerais	São Paulo
Fatores Motivacionais Extrínsecos					
Remuneração baixa (\leq R\$4.000, em %)	0	0	10	52,11	100
Remuneração média ($>$ R\$4.000 e \leq R\$7.000, em %)	0	16	90	39,44	0
Remuneração alta ($>$ R\$7.000, em %)	100	84	0	8,45	0
Remuneração compatível com o cargo (%)	75	58,67	5	14,08	9,8
Quadro de carreira atrativo (%)	90,63	26,67	2,5	5,63	0
Média geral da remuneração declarada em 2010 (R\$)	R\$ 10,469	R\$ 8,527	R\$ 4,975	R\$ 4,324	R\$ 3,461
Fatores Motivacionais Intrínsecos					
Atividades compatíveis com as atribuições (%)	59,38	70,67	47,5	77,46	5,88
Atividades relevantes (%)	62,5	77,33	57,5	85,92	7,84
Média geral (%)	60,9	74,0	52,5	81,7	6,9
Variáveis de Controle					
Cargo em comissão (%)	43,75	33,33	0	74,65	0
Formação continuada incentivada (%)	59,38	8	17,5	15,49	0
Idade (anos)	35,84	42,59	29,67	29,04	30,2
Experiência (anos)	13	18,81	6,85	4,94	6,57
Sexo masculino (%)	65,63	50,67	60	53,52	58,82
Casados (%)	59,38	61,33	35	28,17	21,57
Tem filhos (%)	46,88	65,33	25	16,9	11,76
Especialização (%)	31,25	74,67	42,5	29,58	21,57
Mestrado (%)	31,25	14,67	42,5	21,13	39,22
Doutorado (%)	12,5	1,33	0	1,41	1,96
Pós-doutorado (%)	9,38	1,33	0	2,82	0
Atividade complementar (%)	6,25	9,33	15	14,08	9,8
Propensão à Evasão					
Fez concurso nos últimos seis meses (%)	3,13	4	27,5	45,07	47,06
Fez concurso nos últimos 12 meses (%)	0	5,33	32,5	12,68	23,53
Fez concurso nos últimos 24 meses (%)	34,38	6,67	27,5	22,54	17,65
Não fez concurso nos últimos 24 meses (%)	62,5	84	12,5	19,72	11,76
Pretende fazer concurso nos próximos seis meses (%)	9,38	8	30	40,85	49,02
Pretende fazer concurso nos próximos 12 meses (%)	12,5	12	25	23,94	19,61
Pretende fazer concurso nos próximos 24 meses (%)	3,13	20	17,5	14,08	21,57
Não pretende fazer concurso nos próximos 24 meses (%)	75	60	27,5	21,13	9,8
Satisfação					
Satisfeito com o trabalho (%)	65,63	52	42,5	35,21	0
Número de respondentes	32	75	40	71	51

Fonte: Elaboração própria.

A relação entre fatores motivacionais extrínsecos, intrínsecos, evasão e satisfação, em cada um dos estados analisados, é sintetizada no quadro 2, construído com base no quadro teórico (quadro 1) e nas informações da tabela 1, usando-se a média das remunerações como proxy para fatores motivacionais extrínsecos e a média das variáveis “relevância das atividades” e “compatibilidade das atividades” como proxies para fatores motivacionais intrínsecos.

No quadro 2 verifica-se que, nos locais com as melhores ofertas de fatores motivacionais extrínsecos e intrínsecos (governo federal e Bahia), ocorrem os menores índices de evasão e maiores índices de satisfação (tabela 1). De forma inversa, em estados com piores ofertas de fatores extrínsecos e intrínsecos se observam os maiores índices de evasão e insatisfação (São Paulo, por exemplo). Comparando Minas Gerais (MG) e Rio de Janeiro (RJ), por exemplo, nota-se que MG, apesar de apresentar maiores ofertas de fatores intrínsecos da motivação em relação ao RJ, seu índice de satisfação geral é relativamente inferior (35,21% em MG contra 42,5% no RJ). Esse dado sugere que a satisfação depende tanto de fatores motivacionais intrínsecos quanto extrínsecos, conforme discutido na seção teórica.

Quadro 2
Fatores motivacionais extrínsecos, fatores motivacionais intrínsecos, evasão e satisfação no governo federal (GF), Bahia (BA), Rio de Janeiro (RJ), Minas Gerais (MG) e São Paulo (SP)



Fonte: Elaboração própria.

Nota: Neste quadro, fatores motivacionais extrínsecos referem-se à média das remunerações em cada estado, enquanto fatores motivacionais intrínsecos referem-se ao percentual médio de respondentes, em cada estado, que consideram suas atividades relevantes e compatíveis com a descrição do cargo (tabela 1).

5. Resultados e discussão

Os resultados das regressões *probit* são apresentados na tabela 2. As colunas (a) e (c) apresentam os resultados para “Evasão” como variável dependente, enquanto as colunas (b) e (d) apresentam os resultados para “Satisfação”. Abaixo dos coeficientes, em parênteses, são reportados os valores do erro-padrão. Todas as regressões incluem o rol completo de variáveis de controles relacionados às características individuais, não reportadas por questão de espaço. Decidiu-se por reportar na tabela os controles organizacionais (cargo em comissão e incentivos à formação continuada), pois serão feitos alguns comentários sobre eles ao longo desta seção.

Começando pelos efeitos sobre “Evasão” reportados na coluna (a), somente as variáveis relacionadas aos fatores extrínsecos mostraram efeitos positivos e estatisticamente significativos sobre a intenção de sair do cargo, conforme pode-se observar pelos coeficientes positivos das variáveis *Remuneração Baixa* e *Remuneração Média*, indicando que elas aumentam a probabilidade de um indivíduo deixar a carreira. Dito de outra forma, relativamente aos indivíduos com remuneração alta (acima de R\$ 7 mil, esses considerados o grupo de referência e, portanto, não inseridos na regressão), os que recebem remuneração baixa (até R\$ 4 mil) terão no salário a causa destacadamente mais forte para evadir.

Os indivíduos de remuneração média (entre R\$ 4 e R\$ 7 mil) também apresentam maior probabilidade de evasão relativamente aos que possuem remuneração alta, ainda que essa seja ligeiramente menor do que aquela observada para os que recebem remuneração baixa. As demais variáveis não afetam a evasão: a baixa significância estatística de seus coeficientes impede rejeitarmos a hipótese nula, isto é, não podemos rejeitar a possibilidade de que essas variáveis, na verdade, não têm qualquer efeito sobre a probabilidade de os gestores públicos abandonarem seus postos. Conclui-se, pelos resultados, que a evasão parece depender, fundamentalmente, dos fatores motivacionais extrínsecos associados à remuneração, não sendo afetada pelos fatores motivacionais intrínsecos, como a relevância das atividades para a organização e/ou sociedade, nem pela compatibilidade das atividades com a descrição do cargo.

Quais são os efeitos dessas mesmas variáveis sobre a “Satisfação” (coluna b)? Todas as variáveis, com exceção de *Cargo em Comissão*, têm efeitos altamente significativos e apresentam sinais consistentes com as hipóteses teóricas: a satisfação profissional depende tanto das variáveis relacionadas aos fatores extrínsecos quanto aos fatores intrínsecos da motivação. Quanto mais baixas são as remunerações, menores são os níveis de satisfação profissional (conforme se observa pelos coeficientes negativos das variáveis *Remuneração Baixa* e *Remuneração Média*).

Esse resultado confirma a hipótese H2, segundo a qual a remuneração baixa seria fonte de insatisfação, e é consistente com a perspectiva teórica de Herzberg (1964, 1968), para quem a oferta insuficiente de fatores motivacionais higiênicos causa insatisfação. Dado que a variável dependente reflete um índice de satisfação geral (que varia de totalmente insatisfieta a totalmente satisfeita com o trabalho), nossa interpretação é que os coeficientes negativos confirmam a hipótese de que baixa remuneração está relacionada à maior insatisfação geral.

Ao olhar os resultados das variáveis associadas aos fatores motivacionais intrínsecos (relevância e compatibilidade das atividades), vê-se que seus efeitos sobre a satisfação são

equivalentes ou superiores àqueles relacionados à remuneração. Por exemplo: a variável *Relevância Atividades* apresenta um coeficiente de 1.34, enquanto a variável *Remuneração Baixa* apresenta um coeficiente de magnitude ligeiramente inferior (-1.0671). Vale notar que *Relevância Atividades* não é significativa na regressão de “Evasão” (coluna “a”). Isso indica que o nível de percepção de relevância das atividades determina o nível de satisfação dos integrantes da carreira, mas não determina a decisão de evasão.

Tabela 2
Fatores motivacionais extrínsecos e intrínsecos da evasão e satisfação dos EPPGGs

Variável Dependente	Evasão (a)	Satisfação (b)	Evasão (c)	Satisfação (d)
Remuneração baixa	0,9875*** (0,281)	-1,0671*** (0,329)		
Remuneração média	0,4178* (0,217)	-0,5163** (0,246)		
Compatibilidade remuneração			-0,5753*** (0,206)	0,9924*** (0,246)
Atratividade quadro da carreira			-0,7511*** (0,271)	0,5199* (0,305)
Relevância atividades	-0,1466 (0,271)	1,3400*** (0,340)	-0,3662 (0,274)	1,7109*** (0,372)
Compatibilidade atividades	-0,4216 (0,272)	1,0636*** (0,280)	-0,2354 (0,283)	0,8044*** (0,282)
Cargo em comissão	0,2616 (0,209)	0,0848 (0,219)	0,288 (0,217)	0,0477 (0,226)
Incentivos à formação	-0,2982 (0,238)	0,5723** (0,282)	0,0012 (0,279)	0,4687 (0,322)
Constante	0,2624 (0,609)	-1,2010* (0,719)	1,2057** (0,579)	-2,7331*** (0,742)
Características individuais incluídas?	Sim	Sim	Sim	Sim
Pseudo R-quadrado	0,24	0,42	0,27	0,46
Número de observações	269	269	269	269
Razão de verossimilhança (χ^2)	86,65	152,18	96,37	167,75
Prob > χ^2	0,00	0,00	0,00	0,00
Log verossimilhança	-137,60	-106,26	-132,74	-98,48

A Tabela 2 mostra os resultados dos determinantes da evasão e satisfação dos EPPGGs do governo federal, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, considerando fatores motivacionais extrínsecos e intrínsecos. Os controles para características individuais incluem: sexo, estado civil, se possui filhos ou não, experiência profissional (anos), tempo para aposentadoria (anos), se o local de trabalho é o mesmo que o local de nascimento, se possui pós-graduação ou não, e se exerce atividade complementar ou não. Dados coletados em 2010. Os asteriscos indicam o nível de significância estatística de cada coeficiente , onde *** significativo a 1%, ** significativo a 5% e * significativo a 10%.

Fonte: Elaboração própria.

Ainda na coluna (b), os resultados para a variável *Compatibilidade Atividades* são também bastante fortes. O coeficiente positivo e superior a 1 (um) indica que, quando os integrantes da carreira percebem suas atividades como compatíveis com as atribuições descritas para o cargo, a probabilidade de eles se declararem satisfeitos aumenta. Destaca-se que essa variável não apresenta coeficiente significante na regressão “Evasão”, o que indica que realizar atividades compatíveis com aquelas descritas para o cargo parece não influenciar a decisão de permanecer ou não na carreira.

Em relação às variáveis de controle, *Cargo em Comissão* não parece afetar os níveis de evasão e satisfação dos gestores governamentais, enquanto *Incentivos à Formação* aumenta a probabilidade de os funcionários sentirem-se satisfeitos (coluna b), apesar de não ter efeitos sobre a evasão. Uma explicação possível para esses resultados é que o acesso a cargos em comissão no Brasil se dá geralmente por critérios políticos e discricionários, e não técnicos e meritocráticos. Isso faz provavelmente com que os servidores não percebam tais cargos como fatores autênticos de motivação ofertados pelas organizações. Já no caso de incentivos à formação, tal prática segue formatos e modelos institucionais variados, podendo ou não gerar benefícios pecuniários, podendo ou não exigir contraprestação por parte dos funcionários, podendo ou não ser baseada em desempenho e assim por diante. Sendo grande a variação dessas práticas, a variável perde relevância estatística. Em resumo, essas variáveis demonstraram pouco efeito sobre evasão e satisfação.

Até que ponto os resultados descritos para as colunas (a) e (b) se mantêm quando, ao invés de se utilizarem as medidas *objetivas* de compensação (utilizando as faixas de remuneração), utiliza-se a *percepção* dos funcionários quanto à equidade da remuneração e à atratividade da carreira (tempo para promoção e progressão)? É isso que se observa nas colunas (c) e (d). Esses testes capturam aspectos ligados à percepção de equidade da compensação atual, e refletem as expectativas em relação à remuneração futura, trazendo para a análise um aspecto subjetivo e avaliativo que julgamos fundamental para compreender a carreira. Consistente com as teorias da equidade (Adams, 1965; Carrell e Dittrich, 1978) e das expectativas (Vroom, 1964), a decisão do servidor de abandonar o cargo assim como sua motivação e satisfação profissional também dependem de suas expectativas e de sua avaliação da equidade da remuneração.

Os resultados das colunas (c) e (d) mostram-se consistentes com os resultados anteriores: quanto mais positivas são as percepções dos integrantes da carreira de EPPGG em relação à *Compatibilidade Remuneração* e *Atratividade da Carreira* (tempo para promoção, progressão e evolução salarial), menores são as probabilidades de evasão e maiores as probabilidades de os indivíduos sentirem-se satisfeitos no trabalho. Destaca-se que a principal determinante da evasão, neste caso, é a variável *Atratividade da Carreira*, com coeficiente de (-0.7511), que apresenta a maior magnitude e significância estatística entre os demais coeficientes. A variável *Compatibilidade Remuneração* é a segunda mais importante. A comparação dessas duas variáveis sugere que a propensão à evasão pode estar mais associada à expectativa futura de evolução salarial da carreira (*Atratividade da Carreira*, que depende dos critérios de progressão e promoção) do que com a percepção sobre a remuneração atual. Os resultados para as

demais variáveis são muito semelhantes àqueles obtidos para as colunas (a) e (b), mostrando que fatores motivacionais intrínsecos como relevância e compatibilidade das atividades têm forte influência sobre os níveis de satisfação, mas não afetam a evasão.

Em resumo, os resultados da tabela 2 apontam o seguinte cenário: a probabilidade de evasão do integrante da carreira de EPPGG nos estados considerados é determinada quase que exclusivamente pelos fatores motivacionais extrínsecos, como a remuneração do cargo e a percepção dos gestores em relação à compatibilidade da remuneração com as atribuições do cargo, e a atratividade do quadro da carreira, contrariando as evidências apontadas por Allen e colaboradores (2010) — para os quais os fatores associados à compensação perdem relevância explicativa sobre a evasão quando outros fatores envolvidos na decisão individual de sair do emprego são considerados —, mas confirmando a hipótese H1.

Por outro lado, a probabilidade de um funcionário sentir-se satisfeito nessa carreira depende, além desses fatores extrínsecos e monetários, também de fatores intrínsecos e não monetários, como a relevância das atividades desempenhadas e sua compatibilidade à descrição do cargo. Esses resultados confirmam as três hipóteses apresentadas na seção 2 e dão suporte à ideia de que a satisfação dos servidores depende fortemente dos fatores motivacionais intrínsecos, mais importantes do que os fatores extrínsecos (hipótese H3), sugerindo que estes profissionais são motivados não apenas pela remuneração e benefícios, mas também — e significativamente — pelos valores sociais e simbólicos do trabalho.

6. Conclusões e recomendações

A busca dos governos por maior produtividade, orientação a serviços e transparência vem dando fôlego ao debate sobre motivação, retenção de pessoas e satisfação profissional no serviço público. Segundo Nogueira (2005), estaríamos diante de uma resposta pragmática dos governos diante das demandas de pessoal qualificado, fator essencial ao bom funcionamento do Estado, o que impõe a perspectiva de revalorização ampla da carreira no setor público. O sucesso de qualquer governo em reter profissionais competentes, produtivos e satisfeitos com seu trabalho passa, portanto, pela compreensão dos fatores que motivam os servidores (Perry e Hondeghem, 2008).

A literatura sobre motivação no serviço público, principalmente em inglês, sugere que fatores motivacionais intrínsecos são mais relevantes que fatores extrínsecos. Esse estudo contribui para essa literatura, no Brasil, abordando a retenção e a satisfação na carreira dos gestores governamentais (EPPGG). A análise revela como fatores motivacionais extrínsecos e intrínsecos afetam a evasão e a satisfação nessa carreira. Os resultados mostram que a evasão se relaciona a fatores extrínsecos ligados à remuneração, enquanto a satisfação relaciona-se não apenas a fatores extrínsecos, mas, principalmente, a fatores intrínsecos ligados à natureza do trabalho. Esses resultados permitem uma interpretação mais parcimoniosa e equilibrada sobre as fontes de motivação no serviço público.

A implicação prática principal é a recomendação para que os gestores de pessoas no setor público busquem equilibrar fatores motivacionais extrínsecos e intrínsecos nas políticas de compensação e desenvolvimento na carreira (Longo, 2007). Em carreiras modernizantes, deve-se reconhecer que aspectos culturais e estruturantes das organizações públicas podem impactar a motivação intrínseca dos servidores, sendo restrições à ação, e também aspectos a serem transformados pelos gestores. Por exemplo, a análise sugere a existência de servidores que permanecem no cargo, com alta remuneração, mas insatisfeitos com o trabalho e com baixa produtividade. Também, servidores satisfeitos e motivados que deixam o cargo por perceber remuneração insuficiente são decorrências de desequilíbrios nas políticas de gestão de pessoas, com efeitos nefastos à prestação do serviço público, reduzindo a eficácia dos servidores em perseguir os motivos que levaram à própria criação da carreira.

Por um lado, é importante estabelecer não apenas a equidade interna e externa da compensação, mas, igualmente, consolidar políticas de desenvolvimento da carreira alocando os gestores em atividades compatíveis com a descrição da carreira e de maior impacto social, por meio de políticas adequadas de mobilidade das pessoas, além da adoção de incentivos à formação e capacitação e da definição de critérios mais atrativos para promoção, progressão e evolução salarial. Por outro, deve-se reconhecer que a existência de políticas consistentes de gestão de pessoas não é suficiente quando um vetor modernizante como a carreira de EPPGG é introduzido, se não vier acompanhado de ações organizacionais complementares para consolidá-lo. Definir e implantá-las depende de se conhecer os aspectos da evolução da carreira, das dinâmicas motivacionais de seus ocupantes, e das suas inter-relações com as outras dimensões da burocracia estatal.

7. Contribuições para a agenda de pesquisas

Para o planejamento estratégico de pessoas, é essencial reconhecer os desafios impostos pelo setor público. Contudo, parte do debate sobre a melhoria da gestão pública ainda carrega consigo a ideia de que essa transformação passa pela desconstrução da burocracia estatal e adoção de práticas de gestão de pessoas do setor privado, sem adaptação significativa (Azevedo e Loureiro, 2003; Paula, 2005).

Evidências em contrário têm levado pesquisadores a investigar, por exemplo, a adoção de práticas gerenciais do setor privado junto a organizações públicas (Assis, 2012; Bowman, 2010; Hasnain et al., 2012; Rodrigues et al., 2014; Weibel et al., 2010). Exemplo é a remuneração variável por metas, que funciona melhor em setores da ação governamental cujos produtos, serviços e resultados são mais facilmente mensuráveis (Hasnain, Manning e Pierskalla, 2012). Analisando a implementação de metas e remuneração por desempenho na segurança pública mineira, Assis (2012) reconhece que o sucesso do modelo depende muito de como tais instrumentos são implementados.

Como contribuição à agenda de pesquisas, reforçamos a importância de investigações em torno das carreiras públicas. Estudos têm apregoado que as políticas de gestão de pessoas

incorporem especificidades das dinâmicas motivacionais e institucionais das organizações e das carreiras no setor (Perry e Hondeghem, 2008; Perry e Vandenabeele, 2008). Nessa linha, faz-se fundamental qualificar melhor a discussão da gestão pública, considerando a existência de lógicas institucionais, aspectos histórico-culturais e perfis motivacionais em cada carreira, que pedem análises específicas. Perseguir essa linha é fundamental à administração pública brasileira contemporânea, uma vez que problemas de evasão e insatisfação profissional têm sido observados em diversas carreiras no país: no setor bancário estatal (Medina, 1987), na saúde (Campos, 2005), no planejamento e gestão governamental (Machado, 2003; Andrade, 2011; Oliveira et al., 2012), por exemplo.

Segundo Allen (2008), taxas de rotatividade variam muito entre setores e lugares e, por isso, demandam uma cuidadosa consideração de contexto. Sugerimos investigar melhor os conceitos e trajetórias de carreira localizadas no setor público (Machado, 2003), sem o que a discussão sobre políticas de gestão de pessoas ficaria por demais genérica e imprecisa. Sugere-se que pesquisas futuras abordem os antecedentes da escolha da carreira, e da intenção de deixá-la, com o uso adequado de controles, e também os motivos daqueles que a deixaram. Análises efetivas baseadas em evidências devem usar múltiplas informações do contexto particular, para se compreender não apenas as correlações entre as variáveis, mas também as causas da evasão em cada carreira analisada (Allen et al., 2010).

Este estudo investigou relações entre fatores motivacionais intrínsecos e extrínsecos à evasão e à satisfação. Próximas pesquisas sobre motivação no setor público no Brasil devem analisar mais explicitamente como as pessoas fazem suas carreiras e considerar de forma ampla perspectivas racionalistas, altruísticas e pró-sociais da teoria motivacional, e teorias de carreira, expandindo as variáveis consideradas em novas perspectivas. Estratégias qualitativas e quantitativas combinadas permitem descortinar aspectos prioritários de cada carreira, sobre os quais deve incidir o planejamento estratégico de recursos humanos. É relevante também aprofundar a noção de rotatividade (*turnover*), que pode ser descrita a partir das dimensões: voluntária × involuntária; funcional × disfuncional; evitável × inevitável (Griffeth e Hom, 2001).

Referências

- ABRUCIO, Fernando L. Profissionalização do serviço público federal. In: ANDRADE, Regis de C. *Estrutura e organização do Poder Executivo: administração pública brasileira*. Brasília: Enap, Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993. v. 2.
- ADAMS, James S. Inequity in social exchange. In: BERKOWITZ, Leonard (Ed.). *Advances in experimental social psychology*. Academic Press, 1965. v. 2, p. 267-299.
- ADAMS, James S. Towards an understanding of inequity. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, v. 67, n. 5, p. 422-436, 1963.

- ALLEN, David G. Retaining talent: a guide to analyzing and managing employee turnover. *SHRM Foundation Effective Practice Guidelines Series*, 2008. Disponível em: <www.shrm.org/about/foundation/research/Documents/Retaining%20Talent-%20Final.pdf>. Acesso em: 30 out. 2015.
- ALLEN, David G.; BRYANT, Phillip C.; VARDAMAN, James M. Retaining talent: replacing misconceptions with evidence-based strategies. *The Academy of Management Perspectives*, v. 24, n. 2, p. 48-64, 2010.
- ANDRADE, Nahissa H. S. A introdução dos especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental na administração pública brasileira: análise comparativa da carreira nas esferas estadual e federal. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, IV, 2011, Brasília.
- ARCHER, Ernest R. Mito da motivação. In: BERGAMINI, Cecilia W.; CODA, Roberto (Org.). *Psicodinâmica da vida organizacional: motivação e liderança*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997. p. 23-46.
- ASSIS, Luis O. M. *Efeitos organizacionais da implantação de metas e remuneração variável por desempenho: o caso da segurança pública em Minas Gerais*. Dissertação (mestrado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2012.
- AZEVEDO, Clovis B.; LOUREIRO, Maria R. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 54, n. 1, p. 47-61, 2003.
- BOWMAN, James S. The success of failure: the paradox of performance pay. *Review of Public Personnel Administration*, v. 30, p. 70-88, 2010.
- CAMPOS, Claudia. *Por que o médico não fica? Satisfação no trabalho e rotatividade dos médicos do programa de saúde da família do município de São Paulo*. Dissertação (mestrado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2005.
- CARRELL, Michael; DITTRICH, John. Equity theory: the recent literature, methodological considerations and new directions. *Academy of Management Review*, v. 3, n. 2, p. 202-210, 1978.
- CREWSON, Philip E. Public-service motivation: building empirical evidence of incidence and effect. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 7, n. 4, p. 499-518, 1997.
- CRUZ, Rachel. Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e políticas no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 307-328.
- FRANK, Sue A.; LEWIS, Gregory B. Government employees: working hard or hardly working? *American Review of Public Administration*, v. 34, n. 1, p. 36-51, 2004.
- GRAEF, Aldino; FERNANDES, Ciro C.; SANTOS, Luiz A. Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais. *Revista do Serviço Público*, v. 45, n. 2, p. 91-111, 1994.
- GRIFFETH, Rodger W.; HOM, Peter W. *Retaining valued employees*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2001.
- GRIFFETH, Rodger W.; HOM, Peter W.; GAERTNER, Stefan. A meta-analysis of antecedents and correlates of employee turnover: update, moderator tests, and research implications for the next millennium. *Journal of Management*, v. 26, n. 3, p. 463-488, 2000.

HASNAIN, Zahid; MANNING, Nick; PIERSKALLA, Henryk. Performance-related pay in the public sector: a review of theory and evidence. *Policy Research Working Paper 6043*, World Bank, 2012.

HERZBERG, Frederick. One more time: how do you motivate employees? *Harvard Business Review*, v. 46, p. 36-44, 1968.

HERZBERG, Frederick. *The motivation to work*. 2. ed. Nova York: John Wiley e Sons, Inc., 1964.

HOLANDA, Nilson. O contexto da criação da carreira de especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, v. 4, n. 1, p. 17-38, 2005.

HOUSTON, David J. Public-service motivation: a multivariate test. *Journal of Public Administration Research e Theory (Transaction)*, v. 10, n. 4, p. 713-727, 2000.

LEE, Thomas W. et al. The unfolding model of voluntary turnover: a replication and extension. *Academy of Management Journal*, v. 42, n. 4, p. 450-462, 1999.

LÉVI-LEBOYER, Claude. *A crise das motivações*. São Paulo: Atlas, 1994.

LOCKE, Edwin A. Toward a theory of task motivation and incentives. *Organizational Behavior and Human Performance*, Burlington, v. 3, n. 2, p. 157-189, 1968.

LOCKE, Edwin A.; LATHAM, Gary P. *A theory of goal setting and task performance*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1990.

LOCKE, Edwin A.; LATHAM, Gary P. Building a practically useful theory of goal setting and task motivation: a 35-year odyssey. *American Psychological Association*, v. 57, n. 9, p. 705-717, 2002.

LONGO, Francisco. *Mérito e flexibilidade: gestão das pessoas no setor público*. São Paulo: Fundap, 2007.

MACHADO, Rosangela. Problemas e impasses da carreira pública no Brasil: a experiência dos gestores governamentais na administração pública federal. Dissertação (mestrado) — Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2003.

MANN, Gregory A. A motive to serve: public service motivation in human resource management and the role of PSM in the nonprofit sector. *Public Personnel Management*, v. 35, n. 1, p. 33-48, 2006.

MANOLOPOULOS, Dimitris. Work motivation in the Hellenic extended public sector: an empirical investigation. *The International Journal of Human Resource Management*, v. 19, n. 9, p. 1738-1762, 2008.

MARE. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

MASLOW, Abraham H. *Motivation and personality*. Nova York: Harper e Row, 1954.

MCCLELLAND, David. *The achieving society*. Nova York: The Free Press, 1961.

- MEDINA, João B. *Fatores determinantes da permanência e evasão de funcionários de uma organização*. Monografia (bacharelado) — Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1987.
- MOTA, Maria M. et al. Especialista em políticas públicas e gestão governamental: uma descrição da carreira nos estados da Bahia, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, v. 1, n. 1, p. 181-206, 2011.
- NOGUEIRA, Roberto. *Novas tendências internacionais da força de trabalho do setor público: o Brasil comparado a outros países*. Brasília: Universidade de Brasília, 2005.
- OLIVEIRA, Kamila et al. Retenção de pessoas no setor público mineiro: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. *Revista Carreiras e Pessoas*, v. 2, n. 3, p. 46-64, 2012.
- PAULA, Ana P. P. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.
- PERRY, James L.; HONDEGHEM, Annie. *Motivation in public management: the call of public service*. Nova York: Oxford University, 2008.
- PERRY, James L.; VANDENABEELE, Wouter. Behavioral dynamics: institutions, identities, and self-regulation. In: PERRY, James L.; HONDEGHEM, Annie. *Motivation in public management: the call of public service*. Nova York: Oxford University, 2008.
- PERRY, James L.; WISE, Lois R. The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, v. 50, n. 3, p. 367-373, 1990.
- PORTER, Lyman W.; LAWLER II, Edward E. *Managerial attitudes and performance*. Homewood: R. D. Irwin, 1968.
- RAINEY, Hal. Public agencies and private firms: incentive structures, goals, and individual roles. *Administration & Society*, v. 15, n. 2, p. 207-242, 1983.
- RAINEY, Hal. Reward preferences among public and private managers: in search of the service ethic. *American Review of Public Administration*, v. 16, n. 4, p. 288-302, 1982.
- RAINEY, Hal. Work motivation. In: GOLEMBIEWSKI, Robert T. (Ed.). *Handbook of organizational behavior*. Nova York: Marcel Dekker, 2001. p. 19-39.
- RODRIGUES, Weslei A.; REIS NETO, Mário T.; GONÇALVES FILHO, Cid. As influências na motivação para o trabalho em ambientes com metas e recompensas: um estudo no setor público. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 253-273, jan./fev. 2014.
- ROSS, Ian C.; ZANDER, Alvin. Need satisfaction and employee turnover. *Personnel Psychology*, v. 10, n. 3, p. 327-328, 1957.
- SCHUSTER, J. Management compensation policy and the public interest. *Public Personnel Management*, v. 3, n. 6, p. 510-523, 1974.
- SKINNER, Burrhus F. *Science and human behavior*. Nova York: Macmillan, 1953.
- VROOM, Victor H. *Work and motivation*. Nova York: John Wiley, 1964.

WEIBEL, Antoinette; ROST, Katja; OSTERLOH, Margit. Pay for performance in the public sector: benefits and (hidden) costs. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 20, n. 2, p. 387-412, 2010.

WITTMER, Dennis. Serving the people or serving for pay: reward preferences among government, hybrid sector, and business managers. *Public Productivity and Management Review*, v. 14, n. 4, p. 369-383, 1991.

Fabio Alvim Klein é doutor em administração pública e governo (FGV/EAESP). E-mail: fabioalvimklein@gmail.com.

André Ofenhejm Mascarenhas é doutor em administração (FGV/EAESP); sócio fundador e líder de pesquisa & desenvolvimento da plataforma Zetesis.net. E-mail: andre@zetesis.net.