

Estabilidade no Emprego e o Comportamento do Servidor Público de Municipal

Talita da Gama Silva Diniz
talita_uff@yahoo.com.br
UFF

Eduardo Picanço Cruz
epicanco@vm.uff.br
UFF

Fabio do Nascimento Siqueira da Silva
fabio-psi@uol.com.br
UFF

Carlos Navarro Fontanillas
navarro@pep.ufrj.br
UFRJ e UFF

Resumo:No Brasil há um senso comum de que os trabalhadores públicos não gostam de trabalhar, são preguiçosos, lentos e tratam as pessoas com negligência, tudo por causa de sua estabilidade no emprego. A garantia de emprego - a estabilidade funcional - que foi projetada para proporcionar a continuidade do bom trabalho apesar de quem esteja no poder foi transformado em um vilão no processo funcional público. Este estudo se destina a investigar a existência de uma relação direta entre a estabilidade na função, que os trabalhadores da administração pública no Brasil têm, e o comportamento de acomodação para a prática profissional. Em outras palavras, verificar a influência da estabilidade no comportamento do trabalhador público, principalmente em cidades de médio porte. O estudo também tem em seu escopo, objetivo de analisar o sistema de mérito e avaliação de desempenho. Para tal foi feita uma pesquisa bibliográfica sobre a história de estabilidade no Brasil, tentando mostrar o ponto de vista do funcionário público e o que a sociedade pensa sobre este assunto. Dessa forma, procura-se também desmistificar ou modificar a visão que foi construída ao longo do tempo sobre a postura e comportamento dos trabalhadores públicos. A pesquisa de campo investigou se as opiniões da sociedade correspondem à prática real dos trabalhadores públicos. É importante destacar que o estudo não teve por objetivo encontrar soluções para os problemas encontrados na administração pública brasileira e sim trazer uma discussão reflexiva que envolve o comportamento e a estabilidade no emprego dos trabalhadores.

Palavras Chave: Adm. Pública - Estabilidade - Funcionário público - Adm. municipal -



1 INTRODUÇÃO

Os dias de hoje são de intensas e rápidas modificações vividas pela sociedade em geral, que ampliam incerteza e insegurança quanto ao amanhã, que é imprevisível. A instabilidade do mercado de trabalho torna mais diminuta as oportunidades de emprego no setor privado, que, por outro lado, só faz aumentar as exigências com relação à formação, especialização e capacitação dos profissionais, sem que, no entanto, se configure a permanência no emprego. Nesse contexto, qualquer instrumento que evidencie segurança transforma-se num bem de grande valor.

O instituto da estabilidade destaca-se como um dos principais elementos (senão o principal, especialmente no âmbito da Administração Pública Municipal) aspirados por aqueles com pretensão de ingresso no setor público. No entanto, torna-se cada vez mais evidente para a sociedade a aviltação de alguns serviços públicos e questionamentos com relação à estabilidade do servidor são cada vez mais levantados. Conforme discorre o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), o regime estatutário para os servidores, além de incorrer em altos custos à máquina administrativa, leva muitos funcionários a não valorizarem seu cargo, na medida em que a distinção entre eficiência e ineficiência perde relevância. Há tempos, a imagem do servidor público vem sendo depreciada e, não raramente, associada como vilão das mazelas do setor público.

O sucesso das organizações, inclusive as públicas, está intimamente ligado à energia humana que lhes é transmitida por aqueles que as lideram e seus colaboradores, em especial, os funcionários. De acordo com Machado e Umbelino (1995), o preceito da estabilidade do servidor público não pode ser interpretado como um privilégio que confere ao mesmo a vitaliciedade no cargo ou função desempenhada, mas como um instrumento garantidor da excelência da prestação de serviços à sociedade. Com isso, é necessária a identificação de fatores não estimuladores da qualidade e produtividade, a fim de alcance de eficácia dos serviços do aparelho do Estado. É necessário também investigar sobre as possíveis influências e impactos no comportamento do servidor público municipal em função do dispositivo da estabilidade no setor público.

Com base nas afirmações, este estudo foi realizado objetivando-se responder ao seguinte questionamento: há relação que possa ser estabelecida entre a estabilidade no setor público e a suposição de comodidade dos servidores? O mesmo traz como objetivo final investigar a existência de relação entre estabilidade no setor público e acomodação por parte dos servidores.

Para esta pesquisa, considerando-se o critério proposto por Vergara (2005), foram utilizadas pesquisa descritiva, explicativa, bibliográfica e de campo. O universo da pesquisa, conforme amostra por acessibilidade, foram os servidores públicos municipais ocupantes de cargos de nível Fundamental a Superior, dos municípios de Arraial do Cabo, Cabo Frio e São Pedro da Aldeia.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 OS FUNDAMENTOS DO PROBLEMA ABORDADO

A imagem da administração pública brasileira tem, ao longo dos anos, sido prejudicada pela perda de credibilidade e eficiência. A crítica ao setor é em muito direcionada ao servidor público, a quem se atribuem problemas de mau atendimento, desarranjo técnico e até corrupção. Por outro lado, o servidor sente-se muito mais como vítima do que vilão de um sistema que tem apresentado poucas alternativas para mudança desse cenário. Alvo de críticas, o próprio servidor pode sentir-se incapaz de defender-se, melhorar sua imagem e



reverter esse quadro caótico. Este que, no passado sentia-se orgulhoso de sua ocupação e de assim ser identificado, foi se desmotivando e passou a ser mal visto aos olhos do contribuinte que paga o salário dos servidores e sustenta a máquina pública por meio do pagamento de tributos.

Para Souza (2002, p. 33), “a sociedade responsabiliza o dispositivo da estabilidade pelo agravamento do processo de acomodação, perda de qualidade e deficiência no atendimento às necessidades da sociedade”. A generalização desse tipo de opinião e crítica pode incorrer em que a sociedade, mesmo que involuntariamente, contribua para a crescente diminuição da auto-estima e orgulho que ainda possam ser encontrados na administração pública de nosso país.

No que diz respeito à segurança como fator relevante para o desempenho das funções do servidor público, a estabilidade configura com o objetivo de isentá-los de perseguições políticas ou pressões no ambiente de trabalho, porém, esta acabou por ser amplamente associada apenas a um lado negativo: fator de acomodação ou de não demissão. É comum então ouvir insinuações de que a estabilidade é a vilã do bom serviço público brasileiro. Para muitos, estabilidade seria a principal causa de acomodação dos servidores públicos, o que influenciaria diretamente a má qualidade dos serviços prestados, tanto interna (intra-organizacional) quanto externa (diretamente à sociedade). Pode-se entender a acomodação como uma postura de resignação no trabalho, o sentimento de insatisfação ou impotência que inibe o desejo de evoluir ou impede uma ação/iniciativa. Daí procederia a possível ausência de motivação dos servidores por colaborarem em suas tarefas de forma criativa e eficiente, afinal, de que lhes adiantaria? - pensariam eles. Mas, afinal, estaria o problema no instituto da estabilidade, nas organizações públicas ou nos próprios servidores?

Conforme o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, 1995) “a legislação brasileira reflete a ausência de uma política de RH coerente com as necessidades do aparelho do Estado e é inadequada, notadamente pelo seu caráter protecionista e inibidor do espírito empreendedor”, devido, por exemplo, a aplicação indiscriminada do instituto da estabilidade. O Plano avalia que a maioria dos servidores estatutários ocupa cargos de carreiras não estruturadas com atribuições específicas e sem amplitude entre piso e teto salarial (diferentemente de militares e ocupantes de cargos da Diplomacia e Magistério), o que termina desestimulando o servidor a buscar ascensão funcional e prejudica a prática de políticas de promoção baseadas em avaliações de desempenho.

Ao se considerar uma possível postura de resignação verificada em muitos dos servidores públicos, é importante analisar alguns pontos que tratam sobre a motivação. De acordo com Maximiliano (2000) motivação para o trabalho é o processo pelo qual o esforço ou ação que leva ao desempenho profissional de uma pessoa é impulsionado por certos motivos. Há dois grupos de motivos que influenciam o desempenho, quais sejam: motivos internos (inerentes às próprias pessoas; cada uma traz em si mesma seu potencial e a fonte de origem de seu comportamento motivacional: experiências de vida, crenças, valores etc.) e motivos externos (da situação ou ambiente). Os motivos internos estão relacionados a impulsos interiores, variáveis que atraem a pessoa, canalizando suas ações em prol daquilo que ela mesma tem como valor para si, e são, essencialmente, de natureza fisiológica e psicológica, afetadas por fatores sociológicos (grupos, comunidade). Já os motivos externos estão ligados a estímulos e/ou incentivos vindos do ambiente, que geram na pessoa uma resposta porque satisfazem suas necessidades ou despertam um sentimento positivo. Estes motivos estão geralmente ligados ao trabalho que se exerce e condições de trabalho (idem).



No que se refere à administração pública, julgue-se que uma acomodação seria consequência da falta de motivação, torna-se extremamente importante tentar compreender, no contexto deste trabalho, quais são os estímulos intrínsecos e extrínsecos que podem gerar um processo de resignação e desestímulo à criatividade. Segundo Souza, as principais justificativas para este fato “seriam a falta de um sistema eficiente de mérito, que estimule e valorize o bom desempenho, além da estabilidade concedida de forma ampla e quase incondicional, igualando, injustamente, bons e ruins, competentes e incompetentes”. (SOUZA, 2002, p. 28).

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 39), “não há dúvida que a motivação positiva fundamental é aquela relacionada com o sentido de missão do servidor”, o que é mais verdadeiro para as organizações do setor público que tem como missão bem atender às demandas da sociedade. É imperioso que se atente para o fato de que o comportamento das pessoas não é movido simplesmente por uma relação custo-benefício, posto que as pessoas sejam dotadas de sentimentos, memória e valores que afetam seu comportamento de forma terminante tanto para o sucesso quanto para o fracasso das organizações.

Num contexto em que as opiniões públicas direcionadas ao servidor são em sua maioria no sentido de críticas depreciativas - acomodação, insatisfação e inércia -, a pesquisa a ser apresentada neste trabalho se propõe também a colaborar para a identificação de possíveis meios que possam vir a motivar servidores públicos, possibilitando a reversão de uma postura acomodada. É importante que se analise as origens das críticas direcionadas à administração pública e da opinião pública que se formou com relação ao servidor, uma vez que o desempenho da administração pública do Brasil está nesse contexto.

2.1 A QUESTÃO DA ESTABILIDADE

Os indivíduos economicamente ativos da sociedade capitalista mundial, especialmente os de países em desenvolvimento, como no caso do Brasil, provam dias de incertezas com relação ao mercado de trabalho e manutenção de seus empregos, posto que mudanças, novas qualificações, exigências e tendências surgem antes que suas antecessoras cheguem a um estado de saturação. A estabilidade no emprego configura-se, em muitos casos, como base sobre a qual se pode planejar a vida, tanto sob aspecto profissional quanto pessoal, tornando-se, então, instrumento comum de aspiração.

Quando se fala em estabilidade no serviço público brasileiro, este apresenta contra si alguns aspectos negativos e aparentemente incontestáveis. Um deles seria o fato de ser considerada a principal responsável pelo estágio de perda de qualidade nos serviços públicos, em muito reforçada ou até induzida pelos meios de comunicação. Ligam-na a suposta impossibilidade de demitir servidores, que “seria umas das principais causas da desmotivação e do mau atendimento nos serviços públicos”. (SOUZA, 2002, p. 76). Para muitas pessoas, a estabilidade é considerada desta forma, de não demissão ou garantia de emprego por toda a vida. No entanto, muitos desconhecem ou ignoram que o servidor público pode vir a perder seu emprego a partir da instauração de processo administrativo, tendo cometido uma falta grave. Portanto, a estabilidade não deve ser confundida com, especialmente, impunidade ou vitaliciedade.

É fato também a visão partilhada pela sociedade de que a estabilidade seria em muito responsável pelo déficit público e peso das folhas de pagamento do Governo. Considerando esses pontos negativos aos quais a estabilidade no serviço público é atrelada, sua aplicação não teria sentido e sua extinção poderia se dar sem grandes argumentos do contrário. Sendo verdadeiros todos os argumentos contra a estabilidade, como se justificaria sua manutenção e



subsistência? Como se explica o fato do dispositivo ter sido incluído em praticamente todas as Constituições brasileiras?

2.2.1 A ESTABILIDADE NA CONSTITUIÇÃO

A Constituição de 1934, em seu Artigo 169, reforça o dispositivo da estabilidade, mesmo que não mencione o termo, acrescentando que, além daqueles com mais de dez anos de efetivo exercício de suas funções, também se estenderiam seus efeitos aos que alcançassem dois anos de exercício a partir do ingresso no serviço público por meio de concurso. As Constituições de 1937, 1946 e 1967 mantêm praticamente o mesmo texto. No entanto, admissões de pessoal não estável, ou seja, fora do contexto de concurso, mantinham-se como prática.

A Constituição de 1988 volta a afirmar a estabilidade no serviço público, em virtude de aprovação em concurso, após a passagem dos dois anos de exercício. A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, altera o texto da lei maior, estabelecendo que “são estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público”, e, em seu parágrafo 4º, determina que “como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade”.

Merece destaque o fato de que, conforme determinado pelos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) em seu Artigo 19, foram contemplados com a estabilidade os servidores que, até a data da promulgação da Constituição de 1998, haviam completado cinco anos de serviço público. Assim, com o cenário de crise e desemprego que configurava a época, estender a estabilidade à considerável contingente de funcionários (mais de 400 mil funcionários se tornaram estáveis), cuja imagem não era a das melhores, seria quase que uma afronta à sociedade (SOUZA, 2002), uma vez que, para ela, o servidor seria detentor de privilégios incompatíveis com a realidade brasileira de desemprego. O ocorrido influenciou o comportamento do servidor público e a opinião da sociedade, afinal, ao ver da sociedade, os funcionários do Governo foram contemplados sem nenhum critério de mérito.

A Carta Magna também determinou a constituição de um regime jurídico único para os servidores civis da União, a Lei 8.112 de 1990. A Lei se faz na tentativa de moralizar o serviço público e levantar regras de mérito e igualdade.

2.2.2 A FINALIDADE DO INSTITUTO

A estabilidade configura em um cenário nacional que tem apresentado contra o dispositivo aspectos negativos de difícil contestação: a principal vilã no que diz respeito a qualidade na administração pública e atendimentos nos serviços públicos, além da desmotivação do funcionalismo. O que remete ao período colonial, onde a estabilidade era praticada, ainda que não formalmente embasada por lei e com este nome, de maneira indiscriminada e sem estar sujeita a critérios de mérito ou desempenho, posto que cargos fossem oferecidos como presentes em troca de favores políticos. Visando corrigir distorções como essas é que a estabilidade passou a ser incorporada na legislação nacional.

O principal objetivo da estabilidade é isentar os servidores públicos de perseguições políticas e demissões infundadas (GUIMARÃES FILHO, 2004). É de vital importância que o servidor público sinta-se seguro para priorizar a prestação de serviços à sociedade e não à superiores hierárquicos, por pressão ou visando obter privilégios. Desta forma, protegendo o servidor público de práticas injustas quanto à ocupação de um cargo, a estabilidade também protege a sociedade, posto que impeça a descontinuidade dos serviços públicos, além de



impedir que os órgãos da administração pública sejam usados como “cabides de emprego” e sejam palcos de práticas nepotistas e clientelistas.

A estabilidade é definida por Diniz (1998, p. 20) como “um atributo do cargo público que assegura a continuidade da prestação do serviço público, que é de caráter permanente”. É, portanto, o dispositivo constitucional que afirma a permanência do servidor no serviço público afastando o risco de demissões arbitrárias e perseguições políticas. Coutinho (1999, p. 104) discorre que “a estabilidade justifica-se pela indispensável neutralidade e imparcialidade no exercício das funções públicas.”

Só existe Estado Democrático de Direito se, ao mudarem os agentes políticos de um Estado, os seus agentes administrativos efetivos possuam garantias para exercerem com imparcialidade a sua função pública. Se assim não for, tais agentes não estão sujeitos à vontade da lei e, sim, à vontade e caprichos de cada agente político que assume o poder (COUTINHO, 1999, p. 105)

Por outro lado, não se deve associar a estabilidade como uma proteção de servidores incompetentes. Ainda que amparado legalmente pelo dispositivo, maus servidores são suscetíveis a sanções que vão de advertência até demissão, dependendo da falta cometida, a partir do transcurso de processos administrativos disciplinares (nos quais lhe é assegurada ampla defesa). Cada entidade da administração pública prevê em seus ordenamentos jurídicos as faltas e suas respectivas penalidades. Portanto a estabilidade prevista na legislação não é para vantagem ou privilégio pessoal, não tem um fim em si mesma, mas é o instrumento que o Estado dispõe para a garantia da continuidade e qualidade dos serviços da Administração Pública e o meio pelo qual o próprio servidor aprimora a qualidade do seu exercício. Liga juntamente profissionalismo e impessoalidade. Nas palavras de Pereira Jr. (1999, p. 254)

a estabilidade é uma garantia fundamental para o bom desempenho do servidor público, para a independência do servidor, que deve agir só em função da lei, praticando os atos administrativos que lhe couberem sem o receio de, com esse ou aquele despacho, contrariar o chefe imediato e, assim, ser incluído nessas listas de exoneração por excesso de quadros [...]

Daí depreende-se que a estabilidade não deva ser genericamente qualificada como logro ilícito de alguns, mas como meio pelo qual se possa garantir um serviço público perene e de qualidade.

2.2.3 COMO O SERVIDOR E A SOCIEDADE VÊM A ESTABILIDADE

Algo que merece atenção é o fato de que muitos dos servidores públicos e boa parte da sociedade desconhecem premissas concernentes ao instituto da estabilidade: os porquês de sua instauração, definições e objetivos. Preocupa muito mais o fato de servidores que disponham deste direito não tenham uma visão clara sobre o tema do que propriamente o desconhecimento do cidadão comum. Daí surgem distorções na visão da sociedade e até dos servidores com relação ao benefício, que acaba sendo julgado essencialmente como proteção para a garantia do emprego.

A sociedade, através das diversas manifestações veiculadas nos noticiários, jornais e revistas, é quase unânime ao discordar radicalmente da estabilidade, sugerindo sua sumária extinção. Além disso, são quase consensuais as acusações de ser ela a principal responsável pelo mau atendimento nos serviços públicos (SOUZA, 2002, p. 92).

Pouco ou nenhum esforço se percebe por parte do Governo (em todas as suas esferas) a fim de sanar ou até mesmo minimizar a imagem depreciada que se construiu do servidor público no país pela sociedade e opinião pública em geral, isentando-se de um posicionamento que colabore para a mudança dessa postura coletiva. “Pode-se deduzir daí que



este fato, além de criar um anteparo para o Governo, mascarando uma série de outras questões graves inerentes ao setor público, afeta drasticamente o nível de motivação dos servidores (SOUZA, 2002, p. 92).” Nesse sentido, comparações entre o serviço público e o privado são inevitáveis, ainda que seja clara a distinção entre eles (a respeito da qual já citamos neste estudo). No entanto, devem ser combatidas posturas de maus servidores que, mal informados, pressupõem-se como indemissíveis por conta da estabilidade adquirida e prestam serviços morosos e pouca dedicação no trato da coisa pública.

É necessária cautela quando da afirmativa que muitos podem fazer de que a motivação do servidor público seria a causa da decadência no serviço público. A situação pode ser justamente a inversa: desmotivação por parte do servidor pode, em muitos casos, estar ligada, por exemplo, a sua percepção de que o serviço que realiza não atende à sociedade, ou por ser genericamente associado às mazelas do setor, ou ainda por não se sentir suficientemente valorizado por seu empregador (o Governo), dada a importância de suas atividades para com os cidadãos.

É possível deduzir que não seria o dispositivo da estabilidade o verdadeiro objeto de crítica, mas a forma indiscriminada como esta foi concedida aos atuais servidores, causando desmotivação e descrédito por parte da sociedade (SOUZA, 2002, p. 93).

A associação entre acomodação/desmotivação e o servidor público, se feita de maneira indiscriminada e sem conhecimento de causa torna-se exagerada, o que é muitas vezes embasada pela desinformação da opinião pública. Generalizar comportamentos que podem confirmar-se como pontuais, julgando-os como que sendo praxe do funcionalismo pode até contribuir para a manutenção desses comportamentos. Pôr em foco apenas a indignação produzida por maus exemplos ocorridos no funcionalismo, sendo muitos deles fatos isolados, pode comunicar uma falsa conclusão de ser um hábito no serviço público. Nessa linha, Coutinho (1999, p. 99) examina da seguinte forma:

A explicação para isso talvez se deva ao fato de que há muito tempo se vem apontando a figura do servidor público, em si considerado, como a origem e o fim dos inúmeros problemas que vem afligindo a administração pública. Essa administração encontra-se repleta de vícios que, muitas vezes, independem da pessoa do servidor, tais como o excesso de burocracia, nepotismo, inércia e excesso de gastos.

Outro aspecto relevante e que não é bem compreendido pela sociedade em geral é o fato de que, tradicionalmente, cargos da alta administração no serviço público são, em sua maioria, ocupados por “estranhos” ao quadro de funcionários, servidores que não são de carreira, ou seja, são, normalmente, indicados pelas altas autoridades governamentais. Ainda que bem intencionados, muitos podem estar despreparados para exercerem a função, posto que haja pouca experiência do trato da coisa pública, em detrimento de servidores de carreira, habituados e envolvidos com todo o contexto inerente ao serviço público. Este fato também pode incorrer na descontinuidade nos serviços, já que políticas, mudanças, inovações e propostas podem vir a ser implementadas e não estarem necessariamente ligadas a um plano contínuo de melhorias. O ciclo se encerraria até que um novo servidor para tal cargo assumira e proponha seu próprio estilo de conduzir e administrar a área, por exemplo.

A estabilidade do servidor público tem sido brandida como responsável pela improdutividade e ineficiência no serviço público. Essas críticas esquecem de dois fatos incontestáveis: primeiro que a gestão da coisa pública tem falhado muito mais pela falta de profissionalismo de dirigentes nomeados apelas pelo mérito de suas conexões políticas e pela falta de continuidade administrativa. Segundo que, num país em que o Estado ainda está privatizado e sob controle patrimonialista de uns poucos, a estabilidade do servidor funciona como uma garantia contra as demissões dos que não são



“amigos do rei”. Sem vedação à demissão imotivada, a cada eleição seriam substituídos todos os servidores não dóceis ao grupo político vitorioso (GUIMARÃES FILHO, 2004, p. 22 apud RANDS, 1999, p. 13).

Souza (2002, p. 94) apresenta algumas das variadas interpretações/representações a que o instituto da estabilidade pode ser associado, algumas das quais destacam-se a seguir:

- A estabilidade como instrumento de compensação: os servidores veriam a estabilidade como meio compensador pelos baixos salários e pela ausência de incentivos ao desenvolvimento de suas carreiras profissionais e por bom desempenho. Para a sociedade, seria um privilégio sem relações com o desempenho profissional do servidor. “O serviço público é uma “profissão” altamente valorizada, não apenas pelas compensações materiais e oportunidades de carreira, mas pela estabilidade e pensões de aposentadoria que proporciona, independentemente da qualidade de desempenho” (SOUZA, 2002, p. 94 *apud* CAMPOS, 1990, p. 43);

- A estabilidade como instrumento de poder: o servidor beneficiado pela estabilidade faria uso do direito adquirido como instrumento de barganha perante demais colegas não igualmente beneficiados pelo dispositivo, até mesmo superiores e a própria sociedade, recusando-se, por exemplo, a obedecer a determinações ou procedendo de forma morosa no serviço, posto que esteja dotado de um falso sentimento de poder;

- A estabilidade como instrumento de acomodação: por conta da garantia de emprego, muitos servidores teriam esmorecido quanto a investir em si mesmos, ainda mais num contexto em que o mercado e a economia são incertos, o que configuraria mais um motivo para conter servidores no funcionalismo público, posto que poucos deles se arriscariam a migrar para o setor privado.

Após a apresentação de representações em torno da estabilidade, é importante que se analise as questões do mérito e do desempenho de forma a identificar a interdependência desses fatores, associados à estabilidade, no comportamento do servidor público e, por conseguinte, no desempenho da administração pública.

2.1 A IMPORTÂNCIA DE UM SISTEMA DE MÉRITO E VALORIZAÇÃO DO DESEMPENHO

Podemos entender mérito como uma ação que faz uma pessoa ser digna de elogio ou de recompensa, ou seja, uma qualidade apreciável de uma coisa em uma pessoa. No entanto a definição de mérito é mais ampla e de difícil determinação. A questão do mérito pode ser definida, inclusive, em função da cultura de um país e até de uma organização, que pode determinar o que é suscetível de ser reconhecido como merecedor de recompensa ou não.

Um sistema meritocrático faz supor igualdade entre os indivíduos, especialmente no tocante a oportunidades. No entanto essa é uma afirmativa que nem sempre condiz com a verdade na prática, afinal, as pessoas e seus sistemas de pensamento e comportamentos não são iguais e isso pontua diferenciação com relação a qualidades e valores, por exemplo, que estejam sob análise num programa de mérito e desempenho. Ou seja, ainda que as oportunidades fossem iguais para todos, inclusive no ambiente organizacional, a subjetividade de cada indivíduo pode determinar os “ótimos” e “não-ótimos” para dada circunstância. “Portanto, é importante deixar claro que a meritocracia não se baseia no pressuposto de que todas as pessoas são iguais, mas que as oportunidades devam ser oferecidas a todos” (SOUZA, 2002, p. 62). Assim, a questão do mérito pressupõe que atributos como parentesco, finanças, favores, status etc., não dêem margem à discriminação, sendo considerado apenas o desenvolvimento pessoal.



Ao se considerar um sistema de mérito, pressupõe-se estímulo à competitividade, ao desenvolvimento da carreira, à criatividade e esforço dos indivíduos. Porém, na análise de Souza (2002, p. 66) as Legislações que regem o serviço público brasileiro (por exemplo, o Regime Jurídico Único - Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990) terminam por engessar o servidor (excesso de burocratismo), vedando o espírito criativo e a iniciativa, uma vez que estabelecem normas que prevêm o que é permitido e o que é proibido de ser feito, o que pode culminar numa postura reativa e acomodada por parte do indivíduo, ainda que, a princípio, tenham sido instituídas com o intuito de resgatar a questão da meritocracia no setor público. Dessa forma, no tocante ao servidor público, a questão do mérito pode ser associada à obediência no cumprimento de normas pré-estabelecidas, o que pode configurar até, em amplo sentido, passividade, acentuando a cultura de descrédito do cenário do serviço público.

Intrinsecamente relacionado com a questão do mérito está a avaliação de desempenho. Com as situações até aqui apresentadas, fica clara a necessidade da real legitimação de um sistema de avaliação de desempenho no setor público, que coopere, juntamente com um sistema de mérito que seja eficiente, para a melhoria da qualidade da prestação dos serviços da administração pública, justificando a prerrogativa da estabilidade. Ou seja, mérito e desempenho são totalmente dependentes.

No caso específico da administração pública, a avaliação de desempenho deve se dar em função da consecução da missão da administração pública, qual seja atender às necessidades da sociedade. Nisso difere-se da avaliação de desempenho em organizações do setor privado no que se refere aos parâmetros de medição da avaliação que, nesse tipo de organização, podem ser mensurados pelo atingimento de metas, lucros etc. Daí a importância de estudos e pesquisas que foquem a elaboração de avaliações de desempenho que possam medir variáveis importantes no contexto da administração pública.

3. PESQUISA DE CAMPO

Foram disponibilizados questionários *on line* como técnica de investigação contendo quatorze perguntas fechadas (que apresentam respostas possíveis), tendo sido duas delas estruturadas na forma de pergunta dupla (fechada e aberta, possibilitando que o entrevistado responda com suas próprias palavras). Após o prazo estabelecido, cinquenta e oito servidores públicos de provimento efetivo lotados em setores e órgãos administrativos dos municípios de Arraial do Cabo, Cabo Frio e São Pedro da Aldeia participaram respondendo ao questionário da pesquisa entre os dias seis (06) e dez (10) de Junho de 2011.

Do total de servidores públicos que participaram da pesquisa respondendo ao questionário, 32% são do sexo masculino e 68% do sexo feminino. 22% dos entrevistados têm entre dezoito (18) e trinta e cinco (35) anos; 72% entre trinta e seis (36) e cinquenta e cinco (55) anos e 7% com mais de cinquenta e cinco (55) anos.

O tempo de serviço no funcionalismo público foi indagado e assim identificado: 4% dos entrevistados estão no serviço público a menos de cinco (5) anos, 54% entre seis (6) e dez (10) anos, 14% entre doze (12) e vinte (20) anos, 21% entre vinte e um (21) e trinta (30) anos e 7% há mais de trinta (30) anos. Os servidores entrevistados ocupam cargos que foram classificados em seu nível de escolaridade: 21% ensino fundamental, 61% ensino médio, 14% ensino superior e 4% pós graduado.

Após questões com a finalidade de uma breve identificação dos servidores ora participantes da pesquisa, seguiram-se perguntas que buscavam identificar percepções pessoais concernentes ao instituto da estabilidade no serviço público, além de fatores relacionados à valorização e motivação dos servidores.



3.1 RESULTADOS INTERESSANTES

A quinta (5ª) pergunta inquirir ao respondente sobre qual das opiniões sugeridas ele acredita que a sociedade em geral nutre com relação ao servidor público.

Opinião geral da sociedade com relação ao servidor público



Figura 1: Respostas da pesquisa.

A grande maioria, 47% acham que a sociedade em geral julga os servidores públicos como essenciais/indispensáveis ao serviço público para o bom funcionamento da máquina pública; 21% crêem que a sociedade julga os servidores como acomodados e que não trabalham; 18% entendem que a opinião da sociedade é de que os servidores trabalham pouco e ganham bem e 14% avaliam que a opinião comum julga que servidores públicos prestam serviços sem muita gentileza e presteza.

A sexta (6ª) questão busca identificar o sentimento de valorização e reconhecimento no trabalho do servidor respondente, como é apresentado no gráfico seguinte.

Sente-se reconhecido?

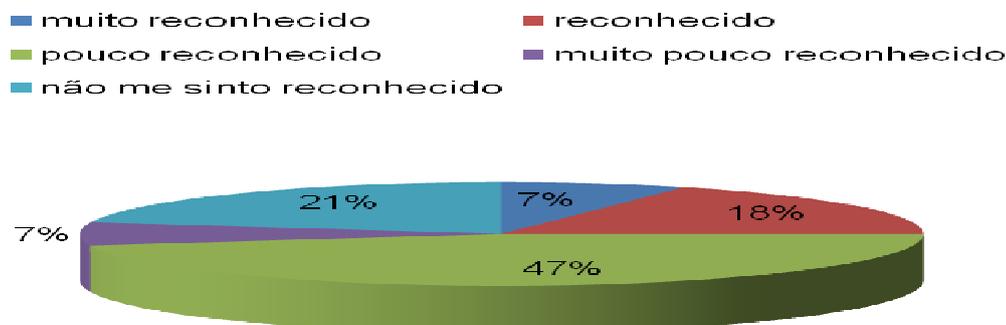


Figura 2: Respostas da pesquisa.

Os dados revelam que 47% dos servidores sentem-se pouco reconhecidos em seus trabalhos; os que se sentem muito pouco reconhecidos e os que não se sentem reconhecidos somam 28% dos respondentes e 25% do total julgam serem muito reconhecidos ou reconhecidos em seus trabalhos.

Buscou-se identificar com a sétima (7ª) questão a motivação do respondente enquanto servidor público e os resultados obtidos são demonstrados no gráfico seguinte. A metade dos respondentes demonstrou que trabalham por prazer e gostam do que fazem; 18% deles demonstraram se sentir como mero cumpridores de horário e tarefas e o mesmo percentual de



entrevistados responderam não receber estímulos para melhorar o desempenho; 11% responderam permanecer no serviço público pela garantia da empregabilidade e 3% optaram por outros motivos.



Figura 3: Respostas da pesquisa.

As respostas à oitava (8ª) questão sugerem que a estabilidade no emprego teve total influência na escolha pela carreira pública (foi essencial) para 50% dos respondentes. 21% dos servidores responderam que a estabilidade teve tanta influência quanto outras variáveis, como flexibilidade de horário, benefícios etc., quando de suas escolhas pelo serviço público. Para 14% deles, a estabilidade teve pouca influência nessa decisão. Depois do nível salarial, a estabilidade foi o que mais influenciou na escolha pela carreira pública para 11% dos servidores respondentes e para 4% a estabilidade em nada influenciou.

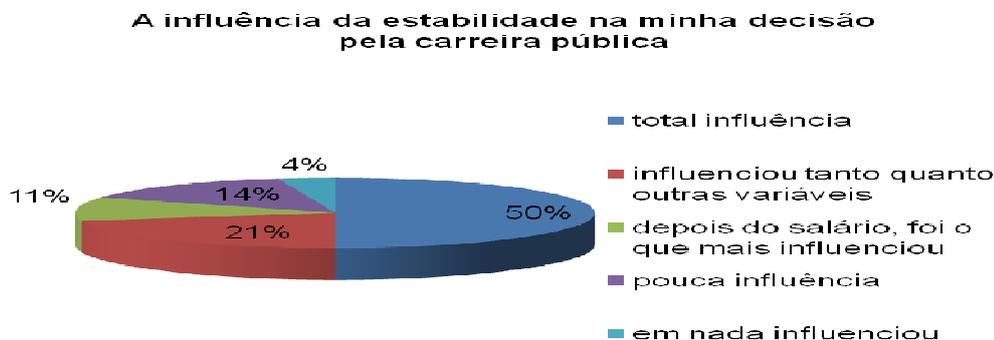


Figura 4: Respostas da pesquisa.

A nona (9ª) questão buscou identificar se os colegas de trabalho, incluindo o próprio servidor entrevistado, com relação à estabilidade sentem-se seguros de seus cargos no emprego.





Figura 5: Respostas da pesquisa.

A maioria, 68%, avaliou que os servidores, incluindo a si mesmo, sentem-se seguros, porém não acomodados. Responderam sentirem-se tão seguros a ponto de demonstrar certa comodidade 14% dos entrevistados. O mesmo percentual respondeu sentir-se mais ou menos seguros e apenas 4% respondeu se sentir pouco seguro.

Questionado sobre sua visão com relação à estabilidade na décima (10ª) pergunta, 50% dos respondentes avaliam que a estabilidade é importante na medida em que os servidores não se deixem esmorecer e trabalhem com qualidade em prol do bem comum. Para 32% deles, a estabilidade é indispensável para a qualidade do serviço, já que evita a “dança das cadeiras” (demissões a bel-prazer) quando há troca de governantes. 18% dos servidores responderam que a estabilidade não é tão importante já que, isolada, não garante a qualidade que se espera dos serviços públicos. As outras duas opções não foram registradas por nenhum respondente, como se vê no gráfico a seguir.



Figura 6: Respostas da pesquisa.

Com o intuito de identificar aspectos meritocráticos no serviço quando da nomeação para funções de confiança e bonificações (como cursos e treinamentos), a décima primeira (11ª) questão obteve os seguintes resultados: 46% responderam que tais ações ocorrem em função de favores e/ou amizades políticas; 36% responderam que quase nunca ocorrem “promoções”/bonificações no serviço; 11% responderam que tais ações ocorrem em função do mérito e capacidade profissional do servidor e, somadas, as opções de ocorrências em função de rodízios entre servidores (ou seja, algum servidor que ainda não tenha sido de alguma forma beneficiado, será. De outra vez, outro será) e outros motivos resultaram 7% do total das respostas.

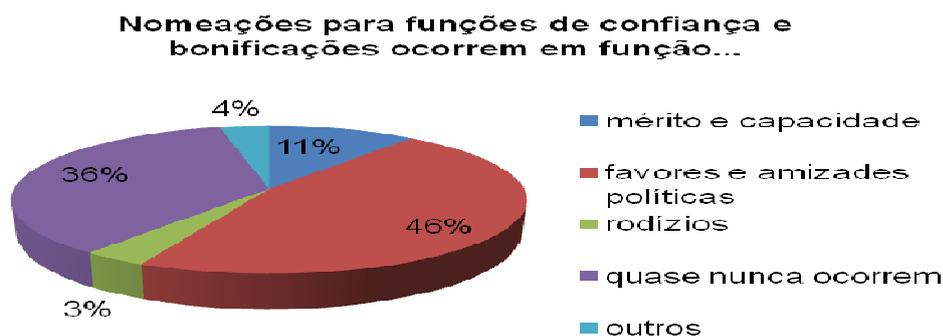




Figura 7: Respostas da pesquisa.

A décima segunda (12^a) pergunta questionou se, na opinião do respondente, a estabilidade no emprego de que dispõem os servidores efetivos contribui para a perda da qualidade do serviço público.

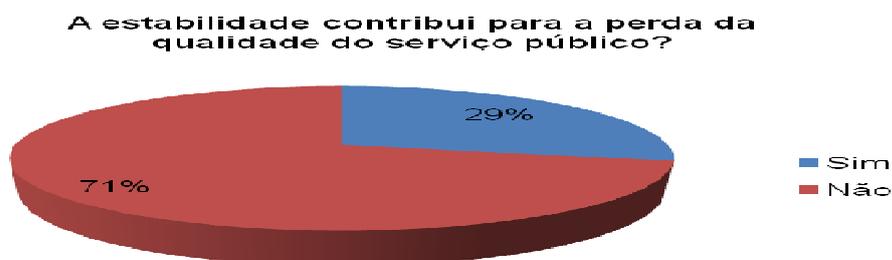


Figura 8: Respostas da pesquisa.

Para a maioria, 71% dos servidores, a estabilidade no emprego não contribui diretamente para a perda de qualidade na prestação dos serviços públicos. Por outro lado, 29% responderam que sim, a estabilidade contribui nesse processo.

A pergunta foi estruturada na forma dupla (fechada e aberta), possibilitando que o respondente justificasse sua escolha. Algumas das respostas apontadas como justificativa para os que optaram pelo “sim” à questão, sugerem que: por conta de não se sentirem sujeitos à demissão, muitos servidores se portam de maneira inapropriada, desrespeitando a hierarquia estabelecida no trabalho e até o usuário dos serviços públicos (o cidadão), prejudicando a imagem e a qualidade do setor; o aspecto profissional e o trato da coisa pública são deixados de lado, já que, certo de sua permanência no emprego, o servidor direciona-se mais para o trato do que é pessoal; pela comodidade de que pode se acometer o servidor, resultando em pouco interesse no contexto de sua atuação.

Algumas das justificativas apontadas por aqueles que responderam que a estabilidade no emprego não contribui para a perda da qualidade no serviço público sugerem que são outros os fatores que contribuem para tal:

- baixos salários;
- não gostar das atribuições;
- falta de sistema de mérito que reconheça o bom funcionário;
- ausência de incentivos e capacitação;
- excesso de burocracia; e
- condições físicas de trabalho inadequadas.

A décima terceira (13^a) questão foi estruturada como a anterior e questionava se, na opinião do respondente, o comportamento do servidor público em geral, incluindo o dele mesmo, é negativamente influenciado por conta da garantia no emprego (estabilidade). A grande maioria, 75%, responderam que não. 25% responderam sim à pergunta.



O comportamento do servidor público, inclusive o seu, é negativamente influenciado por conta de sua garantia no emprego?

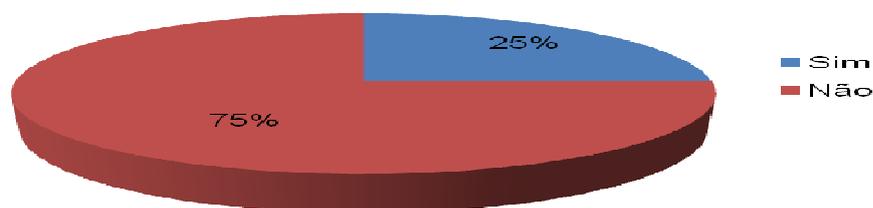


Figura 9: Respostas da pesquisa.

Para alguns dos que responderam “sim” à questão, algumas das justificativas apontadas foram:

Alguns servidores, em função de terem estabilidade no emprego e sentirem-se “intocáveis”, não se preocupam em desenvolver um bom trabalho, comportando-se de maneira adversa às atribuições e deveres como servidor público; “depende do caráter de cada pessoa”.

Entre as justificativas daqueles que responderam “não” à questão, destacam-se: o mau comportamento não se justifica pela estabilidade no serviço, mas pela falta de reconhecimento no trabalho e pelo fato dos servidores sentirem-se injustiçados quando da consecução de gratificações de cunho estritamente político; A estabilidade e a impressão moral de comprometimento com o bem comum, inerentes ao servidor público, contribuem de forma positiva.

A última pergunta, décima quarta (14ª), pedia que os respondentes que houvessem respondido “sim” à questão anterior (o comportamento do servidor público é negativamente influenciado pela estabilidade no emprego) marcassem a opção que, na opinião pessoal, poderia contribuir para minimizar efeitos contraproducentes do setor público. Eis o gráfico:

O que mais poderia contribuir para minimizar efeitos contraproducentes no setor público?

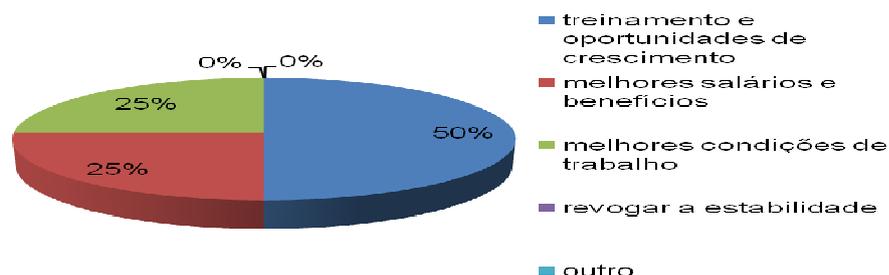


Figura 10: Respostas da pesquisa.

Do total de servidores que responderam ao questionário, 50% disseram que treinamentos e oportunidades de crescimento minimizariam efeitos contrários ao desejado para o setor público. 25% acreditam que melhores salários e benefícios são os fatores mais importantes e outros 25% optaram por melhores condições de trabalho (instalações,



equipamentos etc.). A opção para revogação da estabilidade do serviço público e outro motivo não foram escolhidas por nenhum dos respondentes.

CONCLUSÃO

A contribuição dos servidores públicos é imprescindível para que eficiência desejada seja atingida no serviço público. Assim, é necessário que o pessoal que compõe os quadros do funcionalismo público seja competente e motivado. Nesse sentido, estabelece-se um desafio para o governo, enquanto empregador e garantidor do bem-estar da sociedade brasileira: buscar meios que mantenham níveis adequados de satisfação do quadro de pessoal, para que se possa atender bem aos anseios da sociedade.

Tido como um dos vilões dos males que assolam a administração pública, muitos servidores públicos acabaram se tornando aquilo de que são acusados. No entanto, após análise dos dados obtidos com a pesquisa de campo, o resultado aponta para a conclusão de que, respondendo à pergunta norteadora da pesquisa, não há relação estrita que se possa fazer entre a estabilidade no serviço público e um comportamento cômodo por parte dos servidores. Tal postura seria mais coerentemente justificada pela falta de valorização/reconhecimento desses servidores no serviço público, além de outros fatores que podem estimular esse tipo de comportamento, como, por exemplo, carência de plano de cargos e salários (oportunidades de crescimento) e treinamentos, nível salarial insatisfatório e condições físicas inadequadas no ambiente de trabalho.

Verifica-se ser indispensável a implantação e manutenção de um sistema eficiente de mérito, aliado a avaliações de desempenho que permitam averiguar o mérito dos servidores e os resultados no cumprimento dos objetivos das organizações da administração pública.

Com relação à estabilidade, mais do que um direito inerente aos servidores públicos efetivos, seu propósito é isentá-los de perseguições políticas fortuitas e evitar que a administração pública seja usada como cabide de empregos e favores políticos. No entanto, é necessário que se estabeleçam critérios adequados a fim de identificar possíveis distorções decorrentes desse dispositivo, avaliando e punindo o desempenho medíocre de servidores que se julguem “intocáveis” por conta do benefício da estabilidade no emprego.

É importante que todos os esforços direcionados à melhoria constante da administração pública, envolvendo inclusive políticas de administração de pessoal do setor, sejam tratados com transparência e seriedade, visando sempre o bem comum da sociedade.

O Brasil, de dimensões continentais, possui enorme contingente de funcionários públicos em todas as esferas da administração pública. Esta pesquisa, entretanto, abordou a identificação da existência de relação entre um comportamento inadequado de servidores no ambiente de trabalho em função de serem estáveis no emprego, focando apenas os servidores públicos dos municípios de Arraial do Cabo, Cabo Frio e São Pedro da Aldeia, no Estado do Rio de Janeiro, por questão de acessibilidade. Depreende-se, então, que os resultados obtidos com a pesquisa de campo nestes municípios não possam ser generalizados e tomados como realidade para todo o corpo de servidores públicos do Brasil, posto que seja um país de multiplicidade cultural e que questões comportamentais possam variar por inúmeros fatores.

A partir daí, sugere-se que outras pesquisas busquem identificar a realidade que configura em outros tantos lugares do Brasil, inclusive de outras esferas da administração pública - pois carências identificadas na administração pública municipal podem diferir, por exemplo, de carências observadas por servidores da administração pública federal, ainda que muitos pontos tratados nesta pesquisa abordem e sejam de utilidade para o funcionalismo público em geral -, para a melhoria do senso de comprometimento do servidor público e,



conseqüentemente, melhoria da administração pública como um todo, beneficiando diretamente a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Joaquim Castro. Regime Jurídico dos Funcionários Municipais. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. O Servidor público e o Estado. Correio Brasiliense, Nov., 1995.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração Geral e Pública. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

COUTINHO, Ana Luísa Cellino. A Estabilidade do Servidor Público na Reforma Administrativa. Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Pernambuco - ESMAPE. Recife. v.4. nº 9. Jan/Jun 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 11a ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. Tudo Sobre a Reforma Administrativa e as Mudanças Constitucionais. Coletânea Administrativa Pública. Brasília: Brasília Jurídica, v.4, 1998.

FIGUEREDO, Lúcia Valle. Curso de direito administrativo. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUIMARÃES FILHO, João Rodrigues. A estabilidade do servidor público concorre para a manutenção do interesse público e eficiência na administração pública. 2004. 50 p. Monografia (Especialização) - Centro de Ensino Unificado do Distrito Federal, Brasília, DF, 2004.

MACHADO, Érica Máximo; UMBELINO, Lícia Maria. A questão da estabilidade do servidor público no Brasil: perspectivas de flexibilização. Brasília: ENAP, 1995.

MASLOW, A. H. A theory of human motivation. Psychological Review, Washington, v.50, n.4, p. 370-396, 1943

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. Introdução à administração. 5ª ed. rev. e ampl. - São Paulo: Atlas, 2000.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Da Reforma Administrativa Constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

SOUZA, Teresa Cristina Padilha de. Mérito, estabilidade e desempenho: influência sobre o comportamento no servidor público. 2002. 123 p. Dissertação (Mestrado Executivo) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

VERGARA, Sylvia Constant. Projeto e Relatório de Pesquisa em Administração. 6ª ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2005.