

## (IN) DISPONIBILIDADE DE RECURSOS EM ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS SOB A ÓTICA DE LIPSKY E HERZBERG: UM ESQUEMA ANALÍTICO INTEGRADO

**Mariana Raquel da Silva Santos**

Secretaria de Educação de Flores/PE  
<http://lattes.cnpq.br/6557056431209869>  
0009-0000-8012-9653.  
E-mail: [marianaraquel94@gmail.com](mailto:marianaraquel94@gmail.com)

**Maria José da Silva Feitosa**

Universidade Federal Rural de Pernambuco  
<http://lattes.cnpq.br/6887857776351323>  
0000-0001-5769-6895  
E-mail: [mjsfeitosa@gmail.com](mailto:mjsfeitosa@gmail.com)

DOI-Geral: <http://dx.doi.org/10.47538/RA-2025.V4N4>

DOI-Individual: <http://dx.doi.org/10.47538/RA-2025.V4N4-62>

**RESUMO:** A presente pesquisa envolve estudos sobre fatores que podem afetar o alcance dos objetivos em escolas públicas municipais, considerando as demandas da gestão escolar associadas à gestão dos recursos. A gestão de recursos é fator importante para a construção da capacidade de alcance dos objetivos organizacionais, e consiste no processo de planejar e direcionar os recursos corretos para as atividades organizacionais, para que estas sejam realizadas com eficiência e eficácia. Esse estudo objetiva propor um esquema analítico integrado, com base em Lipsky e Herzberg, para apoiar pesquisas sobre os recursos disponibilizados em escolas públicas municipais. Esta compreensão está ligada à teoria dos dois fatores de Herzberg e à proposta de Lipsky, pois estas teorias abordam a influência dos recursos sobre as organizações e os colaboradores, e o desempenho e a motivação deles no ambiente de trabalho. As propostas de Lipsky e Herzberg convergem entre si na maioria das variáveis, possibilitando o uso integrado e concomitante de tais perspectivas teóricas, no intuito de proporcionar qualidade às pesquisas. Recomenda-se a aplicação do esquema teórico-analítico proposto para análise da (in) disponibilidade de recursos em escolas do setor público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Convergência Teórica. Burocracia de Nível de Rua. Teoria dos Dois Fatores.

## (UN) AVAILABILITY OF RESOURCES IN MUNICIPAL PUBLIC SCHOOLS FROM THE PERSPECTIVE OF LIPSKY AND HERZBERG: AN INTEGRATED ANALYTICAL FRAMEWORK

**ABSTRACT:** This research involves studies on factors that may affect the achievement of objectives in municipal public schools, considering the demands of school management associated with resource management. Resource management is an important factor in building the capacity to achieve organizational objectives, and consists of the process of planning and directing the correct resources to organizational activities, aiming efficiently and effectively. This study aims to propose an integrated

analytical framework, based on Lipsky and Herzberg, to support research on the resources available in municipal public schools. This understanding is linked to Herzberg's two-factor theory and Lipsky's proposal, as these theories address the influence of resources on organizations and employees, and their performance and motivation in the work environment. Lipsky's and Herzberg's proposals are convergent, allowing for the integrated and concomitant use of these theoretical perspectives, in order to provide quality to the research. The application of the proposed theoretical-analytical framework is recommended for the analysis of resource (un) availability in public sector schools.

**KEYWORDS:** Theoretical Convergence. Street-Level Bureaucracy. Two-Factor Theory.

## INTRODUÇÃO

A insuficiência de recursos, entendida como a falta de dinheiro, informação, materiais, equipamentos, tecnologias ou outros aspectos necessários à prestação de serviços de qualidade, é uma questão crítica no setor público e pode afetar direta e negativamente a qualidade dos serviços prestados à população. Sousa, Chagas, Feio e Araújo (2021) apontam que, no Brasil, há insuficiência de recursos públicos, sendo necessárias decisões que priorizem a realização dos direitos fundamentais, por exemplo, saúde, educação. Tratando-se da educação, Grabowski (2023) apregoa que, no discurso dos governantes, esta é apontada como prioridade, mas, na prática, não é operacionalizada como deveria, e os problemas nas escolas continuam se agravando e se ampliando. A insuficiência dos recursos impossibilita o cumprimento das obrigações previstas.

A gestão de recursos, cujo financiamento educacional é proveniente das demandas de gestão democrática de qualidade e de acesso, é um dos fatores de garantia para a educação de qualidade no Brasil. Na Constituição Federal, “se exige que os estados apliquem, no mínimo, vinte e cinco por cento (25%) de sua receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino”. O financiamento é o sustentáculo para que as políticas públicas sejam providas de maneira correta, principalmente, em âmbito municipal (Brasil, 1988).

A aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por meio da Emenda

Constitucional EC - 108, de 26 de agosto de 2020 e regulamentado pela lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020, vivencia uma constitucionalização de políticas bem preparadas, que podem fortalecer as redes municipais de ensino e diminuir a desigualdade educacional, recorrendo à distribuição de recursos e aperfeiçoamento da complementação da união do Fundeb, que ainda precisa de ajustes e regulamentação específica.

Sendo assim, o Fundeb é imprescindível para a operacionalização das políticas públicas na educação básica. Contudo, essa fonte não é suficiente para atender as demandas educacionais na educação básica no Brasil. Conforme a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE (2022), a educação pública brasileira está em decadência, em virtude dos ataques ao Fundeb, bem como insuficiência de recursos e infraestrutura que podem afetar negativamente a educação em longo prazo.

Além de o Fundeb não ser suficiente para manter a educação básica, há problemas de corrupção na gestão dos recursos para educação básica brasileira. Em pesquisa com dados da Controladoria Geral da União e outros órgãos, Rodrigues, Faroni, Santos, Ferreira e Diniz (2020, p.302) afirmam que há má gestão dos recursos para educação básica brasileira, sendo esta marcada por desvios de recursos e corrupção decorrente da “conduta desonesta e antieconômica dos agentes públicos na aplicação dos recursos federais destinados ao ensino básico” (Rodrigues; Faroni; Santos; Ferreira; Diniz, 2020, p.302).

Ferraz, Finan e Moreira (2012), em um estudo com dados provenientes de auditoria realizadas em governos municipais no Brasil, evidenciaram que existe forte relação negativa entre os municípios onde há o maior índice de corrupção e o desempenho dos alunos da educação básica, isto é, quanto mais corrupção dos governos municipais, pior o desempenho dos alunos neste nível educacional. Ferraz, Finan e Moreira (2012) constataram que laboratórios de informática, materiais e treinamentos para professores são reduzidos quando há corrupção do governo municipal. Então, um dos primeiros passos para melhoria da qualidade da educação básica brasileira está no combate à corrupção. Atrelado a isso, é necessário desenvolver nos agentes públicos

competências para uma gestão eficiente e eficaz, bem como desburocratização no que tange ao acesso aos recursos por parte da gestão escolar.

A persistência de corrupção e desvio de recursos na educação básica no Brasil é destacada em vários estudos e investigações, uma delas foi uma operação realizada pela Polícia Federal no município do Rio de Janeiro, Belford Roxo, onde houve uma suspeita de desvio de recursos do Fundo Nacional de Educação (Fundeb) para contratos sem licitação conectados com fornecedores de livros didáticos. A ação contou com valores envolvidos na fraude que ultrapassariam R\$ 100 milhões (O Globo, 2025).

Além disso, uma pesquisa indicou que municípios com administrações corruptas apresentam infraestruturas precárias nas escolas, baixa qualificação no corpo docente, salas superlotadas, e pior remuneração. Esses fatores colaboram para índices mais baixos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), podendo acarretar resultados negativos de aprendizagem e maior evasão escolar (Educação e Território, 2024).

É possível presenciar que a maioria dos gastos na educação básica é concentrada em programas propostos pelo próprio governo federal, como apoio no transporte escolar, alimentação escolar, livros didáticos, recursos tecnológicos, entre outros. As demandas que as escolas precisam e as decisões que precisam ser tomadas em relação aos recursos cabíveis geram gastos centralizados nas secretarias municipais e estaduais. Ou seja, não há um acompanhamento da gestão escolar em relação às receitas e despesas que surgem, sejam estas para fornecerem a construção e reforma estrutural, para pagamentos aos colaboradores, para compra de material escolar, brinquedos, e até mesmo para a precisão em algumas circunstâncias do transporte escolar. É necessário um acompanhamento sistêmico dos recursos, ou seja, acompanhamento coletivo, que envolva não apenas a secretaria de educação, pois a educação de qualidade precisa de efetividade no gerenciamento dos recursos disponíveis, incluindo não só a alocação, mas também a supervisão contínua das receitas e despesas. De acordo com Perrenoud (2000, p. 103):

Administrar os recursos de uma escola é fazer escolhas, ou seja, é tomar decisões coletivamente. Na ausência de projeto comum, uma coletividade utiliza os recursos que tem, esforçando-se, sobretudo,

para preservar uma certa equidade na repartição dos recursos. Por essa razão, se não for posta a serviço de um projeto que proponha prioridade, a administração descentralizada dos recursos pode, sem benefício visível, criar tensões difíceis de vivenciar, com sentimento de arbitrariedade ou injustiça pouco propício à cooperação (Perrenoud, 2000, p. 103).

Segundo o mesmo autor, a gestão tende a ser eficaz quando há participação ativa dos colaboradores, de modo que estes possam participar de alguma maneira na tomada de decisões, apresentando as próprias visões, sugestões e experiências. Essa coparticipação é essencial para a identificação das reais necessidades que possam existir nas escolas, podendo-se ser implementadas soluções que possam ajudar nessas demandas. Portanto, estudar a percepção dos colaboradores é fundamental para criar uma gestão educacional responsiva.

Entender como tais colaboradores enxergam a alocação e a utilização de recursos disponibilizados pode ajudar a identificar falhas ou oportunidades de melhoria e contribuir para aperfeiçoamento da educação. Essa abordagem pode ajudar a criar um ciclo virtuoso, no qual os colaboradores fortalecem a gestão organizacional. Sem ouvir os colaboradores responsáveis pela operacionalização das atividades, que lidam diretamente com o público, chamados também de burocratas de nível de rua (Lipsky, 2019), as decisões tomadas podem não refletir nas necessidades concretas das escolas, o que pode resultar em uma utilização ineficaz dos recursos.

Nesse sentido, visando propor um esquema analítico integrado, com base em Lipsky e Herzberg, para apoiar pesquisas sobre os recursos disponibilizados em escolas públicas municipais, foi realizado um estudo exploratório, bibliográfico, de revisão de literatura. Esta pesquisa inova na medida em que utiliza, complementarmente, as perspectivas de Herzberg (1959) e Lipsky (2019) na proposição de um esquema teórico analítico integrado que pode auxiliar na compreensão da percepção dos burocratas de nível de rua quanto aos recursos organizacionais. A lente de Herzberg é abrangente e orientada para forma como as pessoas percebem os recursos nas organizações e a ótica de Lipsky também envolve a problemática dos recursos, mas é específica, focada no setor público. Justifica-se utilizar ambas as abordagens, no intuito de proporcionar robustez e reforçar a importância da interdisciplinaridade no âmbito da administração.

## DESENVOLVIMENTO

### 2.1 (IN) DISPONIBILIDADE DE RECURSOS SOB A ÓTICA DE LIPSKY E HERZBERG

Os recursos são a base de qualquer organização, uma vez que contribuem para que os objetivos sejam atingidos, auxiliando no funcionamento adequado, sucesso e um maior crescimento ao longo do tempo. Os recursos segundo a visão de Michael Lipsky (2019) podem ser entendidos de uma maneira que vai além de apenas materiais e fundos financeiros, considerando que recursos incluem tanto os materiais (equipamentos, infraestrutura, capital) quanto os imateriais (suporte emocional, tempo, qualificação, informação, psicológico) além dos recursos organizacionais que influenciam como os serviços públicos serão oferecidos, por exemplo, autonomia e transparência.

Complementarmente, através de Herzberg (1959), podemos interpretar que os recursos podem ser considerados como parte dos fatores higiênicos, se relacionando com o ambiente externo, ou seja, as condições físicas, materiais e organizacionais que podem ou não impactar o bem-estar dos colaboradores (como salários e benefícios, condições de trabalho, relações interpessoais). Analisando a visão de Lipsky e a teoria de Herzberg, nota-se o pensamento semelhante sobre as pessoas, pois ambos reconhecem a importância do pessoal adequado para o sucesso do trabalho, seja em termos de qualificação, seja em quantidade de pessoas. Outro recurso é o de tempo, uma vez que ambos identificam como a disponibilidade do tempo pode impactar no desenvolvimento e motivação dos colaboradores; e, por último, os recursos materiais, que afetam diretamente as condições de trabalho. Herzberg e Lipsky concordam que condições de trabalho inadequadas acarretam insatisfação dos colaboradores. Lipsky (2019), com uma lógica orientada para a perspectiva pública, complementa argumentando que essa insuficiência de recursos afeta a eficácia da prestação dos serviços, trazendo transtornos para os colaboradores públicos e insatisfação para a sociedade.



De acordo com Lipsky (2019, p. 90), “a maioria dos executivos professa que suas organizações não dispõem de recursos suficientes ou, pelo menos, têm restrições devido às limitações de recursos”, essa é uma realidade enfrentada por muitas organizações, e por mais que estas tenham seus objetivos e metas traçados, a insuficiência de recursos e as restrições deles, dificultam esse caminho, tornando-o desafiador. Lipsky (2019, p. 90) ainda afirma que “se mais recursos são disponibilizados, virá em seguida a pressão para que serviços adicionais utilizem esses recursos”, ou seja, mesmo que haja uma melhoria com adição de recursos, isso poderá acarretar um acréscimo de serviços, gerando pressão e estresse para os colaboradores, principalmente, dos níveis tático e operacional, o que requer uma adequada gestão de recursos.

Exemplo de organização que aplicou as propostas de Lipsky (2019) foi o SUS (Sistema Único de Saúde), sistema público de saúde brasileiro, no qual os colaboradores que trabalham nessa organização enfrentam desafios e lidam na prática com indisponibilidade de recursos, bem como têm certa autonomia na forma como lidam com os pacientes e tomam decisões em um ambiente de alta demanda. Além disso, uma pesquisa abordou o papel dos agentes comunitários de saúde na aplicação de ações de atenção primária na saúde durante a pandemia do COVID-19, destacando a importância desses profissionais na implementação das políticas públicas de saúde (Malinverni; Brigagão; Gervasio; Lucena, 2023).

Na educação, a teoria de Lipsky (2019) tem sido utilizada para entender a atuação dos professores como burocratas de nível de rua. Um estudo observou como a discricionariedade docente em escolas de Ensino Fundamental, evidenciando decisões individuais pelos professores, o que acaba influenciando diretamente a implementação de políticas educacionais. Ou seja, os professores não são somente aplicadores de regras, mas colaboradores ativos, que fazem a adaptação dessas políticas no intuito de se ajustarem da melhor forma à realidade da sala de aula e das escolas (Guimarães; Bernardo; Borde, 2022).

Diante do exposto sobre as dificuldades relativas à insuficiência de recursos nas organizações, a gestão destes constitui um dos fatores mais importantes para a

efetividade de ações organizacionais. Sendo capaz de impactar de forma direta a alocação de recursos, como também a sustentabilidade de projetos, esta vem se destacando, ganhando cada vez mais espaço e posição estratégica juntamente a outras funções básicas do comércio, como o planejamento (Teixeira, 2014). De acordo com Teixeira (2014, p. 09), o objetivo da gestão de recursos é

Prover e gerenciar os recursos necessários à consecução das atividades organizacionais e, em se tratando do setor público, tais atividades geralmente estão atreladas à execução de políticas que afetam diretamente demandas sociais, ou seja, têm implicações no processo de criação de valor público (Teixeira, 2014, p. 09).

No âmbito público, a operacionalização de políticas sociais, como aquelas que envolvem a educação básica, depende de recursos que são geridos pelo governo em nível federal, estadual ou municipal. A gestão dos recursos para Lipsky (2019, p. 83) “não é apenas uma questão teórica, mas também altamente prática”, considerando que os colaboradores públicos enfrentam desafios, com baixo favorecimento de recursos para executarem seus trabalhos de maneira adequada. Os professores arrostam de salas de aula lotadas, com grande número de alunos, acarretando uma baixa atenção dos profissionais para com as práticas de ensino e aprendizagem que uma boa educação precisa, e que os alunos necessitam (Lipsky, 2019).

Ainda explorando a visão de Lipsky (2019, p. 85), tal autor aponta que “a alta carga de trabalho pode afetar o tempo para a tomada de decisões, e que existem muitos outros fatores organizacionais que afetam o trabalho dos colaboradores públicos”, por exemplo, atividades de rotina, tais como planejamento de aulas, preenchimento de formulários e outros, para além da sobrecarga, que consomem tempo e dificultam a tomada de decisões dos aspectos mais importantes do seu trabalho. Lipsky (2019, p. 86) afirma que “os burocratas de nível de rua [colaboradores do nível operacional], muitas vezes, têm recursos como tempo, qualificação, e apoio emocional, inadequados ao seu trabalho, mesmo quando parte dessa inadequação é atribuível à natureza do trabalho”. Ou seja, esses colaboradores são responsáveis por suas tarefas organizacionais, mas também vivem como indivíduos em suas atividades, e vivenciam situações que estão atreladas ao seu trabalho, o que pode despertar várias maneiras de reação, uma delas pode ser o estresse.



De acordo com Lipsky (2019, p.17), burocratas de nível de rua são aqueles colaboradores que lidam diretamente com os cidadãos no seu dia a dia, e que desempenham papel fundamental na efetivação das políticas públicas. Essas decisões devem sempre ser tomadas de acordo com as normas e com os interesses coletivos. Lipsky (2019, p. 17) argumenta “que as decisões dos burocratas de nível de rua, as rotinas que estabelecem e os dispositivos que criam para lidar com incertezas e pressões no trabalho tornam-se efetivamente as políticas públicas que eles realizam”, esses burocratas de nível de rua lidam diariamente com incertezas e pressões no seu trabalho, por esse motivo efetivam as políticas públicas de uma forma mais direta e prática do que os documentos formais.

Na concepção de Lipsky (2019, p. 24), existem duas maneiras de entender o termo burocrata de nível de rua, uma delas é “equiparando-o com os serviços públicos com os quais os cidadãos geralmente interagem”, e a outra maneira “define a burocracia de nível de rua como certo tipo de emprego no setor público restrito a certas condições”. Na primeira maneira, Lipsky (2019) se refere a todos os professores, assistentes sociais, policiais etc., que podem se enquadrar no órgão público; e, na segunda maneira, Lipsky (2019) expressa como esses burocratas de nível de rua relacionam-se com a população, podendo ter certa autoridade.

Os burocratas de nível de rua contribuem de modo significativo para sociedade, seja através dos serviços prestados, seja através da colaboração como mediador entre cidadão e os direitos destes. Lipsky (2019, p. 43) certifica isso ao expressar que “os burocratas de nível de rua têm um papel crítico nesses direitos do cidadão”. Sem a ação bem realizada por parte desses burocratas de nível de rua, os cidadãos por muitas vezes não recebem o que lhes é devido.

Além de aspectos relacionados à alta carga de trabalho e ao tempo para realização das atividades, existem outros fatores relevantes importantes para a gestão dos recursos nas organizações públicas, como é o caso da gestão de recursos financeiros, que têm fator crítico na qualidade dos gastos para a execução das atividades organizacionais e sustentabilidade dos serviços. Discorrendo do setor público, essas atividades e recursos submetem-se às políticas e submissão do Estado,

que consiste, conforme o conceito de Groppali (1968, p. 303 *Apud* Escola Superior de Guerra, 2024, p.25), na “pessoa jurídica soberana, constituída de um povo organizado sobre um território, sob o comando de um poder supremo, para fins de defesa, ordem, bem estar e progresso social”, ou seja, o Estado é uma organização que tem poder sobre o lugar que está inserido e sobre as pessoas, com responsabilidade de garantir condições de vida melhor para todos.

Conforme Pereira (2003, p.41), “a atividade financeira do Estado desenvolve-se em quatro áreas afins indispensáveis aos objetivos do Estado: **receita pública** (obter); **despesa pública** (despender); **orçamento público** (gerir); e **crédito público** (criar)”. As finanças públicas devem designar os recursos oferecidos pelo Estado para atender adequadamente todas as exigências e necessidades que o público precisa. No entanto, essas recomendações não são atendidas adequadamente. A insuficiência de recursos financeiros ainda é presente nas organizações públicas, o que acaba afetando, por exemplo, o direito à educação. Um exemplo disso é a evasão escolar (quando um aluno abandona os estudos), que pode ocorrer, dentre outros fatores, pela falta de recursos financeiros, que dificulta ao aluno arcar com os custos da escola (como material escolar, transporte etc.). Corroborando esse entendimento, Oliveira e Nóbrega (2021, p. 01) dizem que “também é importante observar o fato de se minimizarem frequentemente as razões de evasão mais apontadas, como a falta de recursos financeiros do aluno como a principal causa para a interrupção dos estudos”.

As decisões sobre o direito de recebimento e execução por parte do Estado tratando-se de matéria de educação, concerne à responsabilidade dos municípios de disponibilizar atendimento a crianças em creches e pré-escolas. “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (art. 208, inc. IV, da Constituição Federal, 1988) (Brasil, 1988). Embora seja esta a orientação legal, do discurso, vivencia-se um cenário de insuficiência de recursos financeiros (Rodrigues, Faroni, Santos, Ferreira; Diniz, 2020), o que tem contribuído para precarização da educação básica.

A insuficiência de recursos no setor financeiro traz um impacto significativo não só no que diz respeito à realização de serviços essenciais para população, mas também no sentido de impossibilitar o funcionamento adequado no ambiente de trabalho, que demanda, conforme destaca a teoria dos dois fatores de Herzberg, no mínimo, instalações confortáveis, boas relações entre os pares, recursos necessários à realização das tarefas e remuneração justa aos colaboradores. Investir no servidor é contribuir para realização das tarefas de forma eficiente e eficaz, além de contribuir para prestação de serviços de qualidade. Tal entendimento está alinhado à teoria dos dois fatores proposta por Herzberg (Robbins, 2005).

Herzberg defende que ausência de recursos adequados para realização do trabalho, o que envolve inexistência de: remuneração adequada, instalações de trabalho agradáveis, clima organizacional sadio, bem como materiais, equipamentos e outros recursos necessários à realização de tarefas, leva à insatisfação do colaborador (Robbins, 2005), o que pode prejudicar diretamente a prestação dos serviços à sociedade.

A Teoria dos Dois Fatores, também conhecida como Teoria da Motivação-Higiene, desenvolvida por Frederick Herzberg na década de 1950, é uma abordagem importante para entender como a presença ou a ausência de recursos necessários à realização das atividades pode influenciar a satisfação do colaborador no trabalho. De acordo com Newstrom (2008, p. 122), Herzberg afirma que “certos fatores associados ao emprego, como a segurança e as condições de trabalho, desagradam os colaboradores essencialmente quando elas estão ausentes”. Esse mesmo autor aponta que:

Esses potentes elementos de insatisfação são denominados fatores higiênicos, ou fatores de manutenção, pois não podem ser ignorados. Eles são necessários para a construção de uma fundação sobre a qual será criado um nível razoável de satisfação entre os funcionários (Newstrom, 2008, p. 122).

Tais fatores higiênicos são relacionados ao ambiente de trabalho e às condições em que o trabalho é realizado. Ainda para Newstrom, “outras condições de trabalho operam primariamente para construir essa motivação, mas sua ausência raramente produz insatisfação. Essas condições são conhecidas como fatores motivacionais”

(Newstrom, 2008, p. 122). Fatores motivacionais se tornam importantes, pois são essenciais para promover satisfação e motivação no ambiente de trabalho.

Entende-se como satisfação a sensação de bem-estar, a qual pode estar associada ao conteúdo do trabalho, ou seja, à essência do mesmo, envolvendo aspectos como autonomia, reconhecimento, oportunidade de crescimento etc. (Robbins, 2005). A satisfação pode afetar a motivação, ou seja, a energia interna capaz de orientar o indivíduo para ação (Robbins, 2005). Para Newstrom (2008, p. 123), o modelo de Herzberg dos dois fatores

Ampliou as perspectivas dos gerentes ao mostrar o papel potencialmente poderoso das recompensas intrínsecas que decorrem do trabalho em si. (Essa conclusão liga-se a uma variedade de outros desenvolvimentos comportamentais, como enriquecimento do trabalho, empowerment, autoliderança e qualidade de vida no trabalho) (Newstrom, 2008, p. 123).

Para Motta e Vasconcelos (2021, p. 90), a motivação “depende de fatores intrínsecos e identitários dos atores sociais”, ou seja, a motivação é construída a partir de fatores internos (sentimentos e desejos pessoais) e a identidade de cada pessoa. Assim, tais autores apontam como esses fatores podem influenciar a motivação das pessoas para agir e tomar decisões (Motta; Vasconcelos, 2021, p.90). Por outro lado, os fatores de Higiene ou fatores extrínsecos representam as condições externas relacionadas ao ambiente de trabalho em si, não sendo responsáveis diretamente pela motivação dos colaboradores, mas previnem a insatisfação dos mesmos (Chiavenato, 2022).

Os fatores de higiene “na prática, constituem os fatores tradicionalmente utilizados pelas organizações para obter motivação das pessoas. Contudo, os fatores higiênicos são limitados em sua capacidade de influenciar as pessoas” (Chiavenato, 2022, p. 193). Nesse sentido, é uma visão limitada da gestão organizacional utilizar fatores higiênicos visando motivação do funcionário, pois estes são o mínimo que a organização deve ofertar aos colaboradores para que estes possam desempenhar adequadamente as atribuições. Conforme este autor, a presença dos fatores higiênicos não garante que os colaboradores vão dedicar um acréscimo de energia para realizar

tarefas, pois os referidos elementos não são capazes de movimentar o indivíduo internamente, influenciando-os somente por um período.

Esses fatores higiênicos englobam remuneração (salário e benefícios sociais), relação com superiores, relação com os colegas de trabalho, condições do trabalho (segurança, limpeza, conforto e adequação dos recursos disponíveis), condições físicas do trabalho etc. A ausência desses fatores causa insatisfação, por isso a expressão “higiene” é importante para refletirmos sobre o papel de prevenção, pois quando esses fatores estão presentes na organização, isso pode evitar a insatisfação do colaborador e contribuir para melhoria na prestação dos serviços à sociedade.

Em se tratando especificamente dos recursos financeiros (capital para aplicação na organização), que integram o fator higiene da teoria de Herzberg, este autor aponta que é perceptível que a insuficiência de recursos impacta direta e negativamente no investimento do ambiente de trabalho, atingindo, assim, o servidor, uma vez que os recursos ofertados são insuficientes para realizar treinamentos, capacitação continuada e, até mesmo, para pagamento da remuneração, que, em muitos casos, torna-se inadequada por não haver condições dos pagamentos de benefícios sociais, tais como planos de saúde, vale alimentação ou vale transporte, programas de bem-estar social e outros incentivos que podem contribuir para qualidade de vida dos trabalhadores, e para que estes desempenhem suas atribuições adequadamente.

Observando os recursos financeiros pela visão de Lipsky (2019, p. 376), tal autor aponta que o apoio financeiro é essencial para apoiar a carreira profissional dos colaboradores, ao falar que “os recursos financeiros também são necessários para tornar possíveis os compromissos da carreira”, ou seja, esses recursos são necessários para um aperfeiçoamento da carreira profissional de cada funcionário, seja investindo na educação, materiais de trabalho, infraestrutura e até mesmo em um equilíbrio entre vida profissional e vida pessoal; tudo isso pode depender de uma estabilidade financeira.

Com os recursos suficientemente disponíveis, é possível que as organizações possam tomar decisões discricionárias (como investir em melhorias internas, prioridades em projetos, distribuição dos recursos etc.), para as melhorias de acordo com prioridades e objetivos delas. A discricionariedade, que conforme Lipsky (2019), é

a liberdade de escolha ou decisão que uma pessoa ou autoridade tem ao tomar decisões em um contexto específico por parte dos recursos, permite uma flexibilidade na liberdade de gestores conseguirem tomar algumas decisões sem seguir um processo rígido ou esperar por autorizações externas. De acordo com Lipsky (2019, p. 55),

Ao contrário dos trabalhadores de baixo nível hierárquico, a maioria das organizações os burocratas de nível de rua têm uma considerável discricionariedade para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e sanções distribuídos por suas organizações (Lipsky, 2019, p. 55).

Tratando-se dos colaboradores do nível hierárquico mais alto, por exemplo, os gestores, essa discricionariedade (liberdade de ação) está mais acessível, mas olhando pelo lado dos colaboradores do nível mais baixo da hierarquia, percebemos que essa liberdade não é tão presente, se tratando de decisões importantes de como lidar diretamente com a sociedade, ou de tomar algumas decisões relevantes da organização. Exemplo disso são os professores, que não podem determinar qual aluno será suspenso da escola, isso só cabe ao gestor.

Os interesses dos gestores nem sempre são os mesmos dos colaboradores. Na visão de Lipsky (2019, p. 66), “os gestores estão interessados em alcançar resultados consistentes com os objetivos da organização. Os burocratas de nível de rua estão interessados em fazer seu trabalho de acordo com suas próprias preferências”, e, na busca por alcançar resultados estratégicos, os gestores acabam sobrecarregando os colaboradores, que se sentem pressionados a lidarem com as responsabilidades. Ainda de acordo com Lipsky (2019, p. 67), “outro aspecto de interesse para os burocratas de nível de rua é seu desejo de manter e expandir a sua autonomia”, para lidar com toda essa pressão, estresse e carga de trabalho elevada; os colaboradores sentem que devem exercer a discricionariedade para tal processo, permitindo assim lidar com mais eficiência.

Permitir uma maior discricionariedade para os colaboradores de baixo escalão não significa “total liberdade” ou “desequilíbrio”, mas poder tomar decisões de acordo com as diretrizes da organização. Isso pode ajudar a aumentar a motivação, satisfação, porque, segundo Robbins (2005), Herzberg defende que dar autonomia ao colaborador



é um dos elementos que podem contribuir para satisfação do funcionário no ambiente de trabalho.

Os profissionais que prestam serviços públicos também enfrentam desafios em relação aos recursos, os quais são, muitas vezes, insuficientes para atender a demanda da sociedade. Isso causa certo estresse para o colaborador que se sente pressionado a prestar seus serviços mesmo em situações adversas. Lipsky (2019, p. 80) aponta que uma das várias condições que existem no trabalho é a insuficiência de recursos ao falar que “os recursos são cronicamente insuficientes em relação às tarefas solicitadas aos trabalhadores”, e essa insuficiência de recursos dificulta significativamente o desempenho do trabalho, contribuindo para aumentar o estresse do colaborador e afetando a qualidade do serviço. Essa é uma dificuldade que muitos setores organizacionais enfrentam e afeta todos, gerando resultados negativos para toda a organização.

Outro elemento que pode afetar o poder dos trabalhadores de baixo escalão é a informação. Para Lipsky (2019, p. 83), “os decisores [gestores e demais colaboradores] são normalmente restringidos pelos custos de obtenção de informações em relação aos seus recursos, por sua capacidade de absorver informações e pela indisponibilidade de informações”, isto é, a falta de informação aumenta a propensão ao erro e faz com que os colaboradores tenham dificuldades para tomar as decisões necessárias. Por exemplo, retenção de informação por parte do nível alto da hierarquia organizacional pode influenciar na demanda dos serviços.

Ainda sobre disponibilidade de informações, Lipsky (2019, p. 187) expressa que “dar e reter informação é mais evidente quando analisamos como as organizações manipulam sua carga de trabalho, divulgando ou deixando de divulgar informação sobre os serviços”. Essa falta de informação acaba influenciando nos resultados dos serviços dos colaboradores, que não usufruem totalmente de bonificações, o que pode contribuir para desmotivação e afetar diretamente a prestação de serviços, o que acaba afetando diretamente a organização. Lipsky (2019) trata da transparência de informações quando se refere à eficiência das decisões tomadas pelos colaboradores que trabalham na linha de frente.

Este mesmo autor destaca que a falta de informações transparentes pode acabar refletindo negativamente nos resultados dos serviços prestados, que tendem a ficar subjetivos (sem dados claros e objetivos), e acabar afetando a percepção pública sobre a eficácia das políticas. Herzberg (1959) também aborda a importância da transparência no âmbito das políticas organizacionais, de modo que estas sejam claras para os colaboradores e possam ser vislumbradas na conduta destes no dia a dia das organizações.

Os profissionais de nível de rua frequentemente lidam com situações complexas, o que necessita de cooperação e troca de informações com seus pares, para assim tomarem decisões mais informadas e eficientes. Lipsky (2029, p. 162), pode afirmar essa interação com os colegas de trabalho ao falar que “os burocratas de nível de rua, muitas vezes, têm boas relações com outros trabalhadores. A estrutura dos grupos de trabalho nas burocracias de nível de rua costuma ser bastante forte” e o relacionamento com os pares podem se tornar estratégias eficientes tanto na qualidade do serviço quanto na implementação das políticas públicas. Um exemplo prático dessa relação que pode acabar sendo um benefício são as reuniões periódicas que os professores podem discutir desafios educacionais em comum e compartilhar estratégias pedagógicas.

Diante do exposto, a proposta de Lipsky (2019) e a Teoria dos Dois Fatores de Herzberg (1959) convergem quanto à análise dos recursos, em termos da importância destes para o adequado desenvolvimento das atividades nas organizações, dos desafios provenientes da insuficiência dos mesmos e manobras para superar as dificuldades. A diferença que existe entre Lipsky e Herzberg no que tange à perspectiva de análise dos recursos está no foco de Lipsky orientado para o âmbito público, enquanto Herzberg apresenta um direcionamento abrangente, ou seja, para todo tipo de organização. Por outra parte, Lipsky e Herzberg abordam a autonomia como uma variável importante para tornar eficiente o desenvolvimento das atividades, bem como para alcance de melhores resultados nas organizações. A seguir, no quadro 1, encontra-se uma síntese das variáveis de convergência entre as propostas de Lipsky e Herzberg.

Quadro 1 – Variáveis convergentes entre as propostas teóricas de Lipsky e Herzberg

FATORES HIGIÊNICOS		FATORES MOTIVACIONAIS	
Lipsky	Herzberg	Lipsky	Herzberg
Clareza nas Políticas organizacionais	Clareza nas Políticas organizacionais	Discrecionalidade	Autonomia
Recursos Financeiros	Recursos Financeiros	-	-
Informação e transparência	Informação e transparência	Reconhecimento	Reconhecimento
Condições de trabalho (sobrecarga)	Condições de trabalho (sobrecarga)	-	-
Relacionamento com a gestão	Relacionamento com a gestão	-	-
Relacionamento com os pares	Relacionamento com os pares	-	-

Fonte: elaborado com base no referencial teórico (2025)

Ao analisarmos o quadro 1 com as variáveis convergentes entre as propostas teóricas de Lipsky e Herzberg, percebemos que ambos reconhecem a importância da clareza quanto às políticas organizacionais. Em relação aos recursos financeiros que refletem diretamente nas condições de trabalho, os dois autores concordam que a insuficiência dos recursos financeiros e condições de trabalho inadequadas prejudicam a motivação e desempenho dos colaboradores. Para as variáveis de informação e transparência, Lipsky vê como algo necessário para aplicação das políticas, e Herzberg vislumbra como sendo essencial para aumentar a confiança e satisfação no ambiente de trabalho. Sendo assim, tanto Lipsky quanto Herzberg acreditam que motivação e satisfação são vitais para o bom desempenho nas organizações.

Lipsky (2019) descreve na sua obra como as políticas e práticas das organizações abalam o trabalho dos colaboradores públicos, o que acaba refletindo diretamente nos fatores de higiene de Herzberg, uma vez que políticas inadequadas e mal implementadas podem acabar afetando negativamente a satisfação e o desempenho dos trabalhadores, como também afetar nas condições do trabalho, gerando uma sobrecarga. Sobre o relacionamento com a gestão, tanto Herzberg quanto Lipsky concordam como a relação com a gestão tem papel significativo não só para a organização, mas também para a satisfação e motivação dos colaboradores. Sobre o relacionamento entre pares, Lipsky e Herzberg reconhecem o relacionamento com os colegas de trabalho como sendo um fator importante para o desempenho dos colaboradores e bem-estar no trabalho.

Lipsky evidencia a necessidade da discricionariedade para lidar com os desafios dos serviços públicos, enquanto Herzberg vê a autonomia como um mecanismo para motivação e satisfação no trabalho, mas ambos os autores reconhecem a importância desses dois fatores para aumentar a motivação e a eficiência nas organizações.

Em resumo, com a relação das propostas de Lipsky (2019) e os fatores de Herzberg, é possível notar que para que os colaboradores públicos possam ter bem estar, satisfação no seu ambiente de trabalho e que possam se sentir motivados é preciso adotar uma gerência de aplicação tanto dos fatores higiênicos quanto dos fatores motivacionais, com a intenção de criar um ambiente organizacional que atenda com excelência tanto os colaboradores públicos, quanto as pessoas que dependem desses serviços prestados por esses servidores públicos.

A insuficiência de recursos pode acabar impactando não só o resultado da qualidade dos serviços prestados pelos colaboradores, mas também gerar frustrações e baixa motivação para eles. Essa insuficiência de recursos sob a ótica de Lipsky e Herzberg reflete diretamente com a falta de recursos em escolas públicas da educação, pois ambos os autores tratam como a insuficiência de recursos afeta o desempenho, decisões e satisfação dos colaboradores em diferentes contextos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espera-se que este estudo inspire melhorias nas práticas de gestão, tornando-as mais participativas e proativas. A alocação eficiente de recursos e o aprimoramento do ambiente de trabalho podem resultar em uma escola produtiva, motivada e capaz de oferecer um ensino de qualidade, na qual professores e demais subordinados disponham de autonomia para lidar com as situações que irão enfrentar no dia a dia. É necessário que haja um aumento da variedade e desafio no trabalho, para que os colaboradores se tornem mais envolventes e significativos na sua área de trabalho, com isso a organização pode promover não apenas a motivação, mas também um ambiente satisfatório e produtivo.

É importante ressaltar que a insuficiência de recursos é uma realidade comum nas organizações públicas brasileiras, especialmente nas escolas, onde pode impactar diretamente a qualidade da educação. No entanto, a implementação de tecnologias educacionais acessíveis, a captação de recursos por meio de projetos, maior busca por investimentos públicos e o envolvimento da comunidade por meio de voluntários são estratégias que podem ajudar a minimizar a falta de recursos e contribuir para a melhoria do ambiente escolar.

Para futuros trabalhos, recomenda-se a aplicação do esquema teórico-analítico proposto para análise da (in) disponibilidade de recursos em escolas do setor público, realizando comparações, observando convergências e divergências.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Art. 208, Inciso IV. **Capítulo III – Da educação, da cultura e do desporto. Seção I: da educação.** Disponível em: <  
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=205403](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=205403) >  
Acesso em: 22 de dezembro de 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília, Art. 212. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 31 Ago. 2024.

CHIAVENATO, Idalberto. **Comportamento organizacional: a dinâmica do sucesso das organizações**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

SANTOS, M. R. S; FEITOSA, M. J. S. (In) disponibilidade de recursos em escolas públicas municipais sob a ótica de lipsky e herzberg: um esquema analítico integrado. **Revista Eletrônica Amplamente**, Natal/RN, v. 4, n. 4, p. 880-900, out./dez., 2025.



CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. Falta de infraestrutura e de recursos é o maior desafio em sala de aula, aponta pesquisa. **CNTE**, Brasília, 29 jul. 2022. Disponível em: <<https://cnte.org.br/noticias/falta-de-infraestrutura-e-de-recursos-e-o-maior-desafio-em-sala-de-aula-aponta-pesquisa-e471>> Acesso em: 21 de dez. 2025.

EDUCACAO E TERRITÓRIO. **Pesquisa mostra que corrupção nos municípios resulta em ideb mais baixo**. 2024. Disponível em: [https://educacaoeterritorio.org.br/arquivo/pesquisa-mostra-que-corrupcao-na-educacao-dos-municipios-resulta-em-ideb-mais-baixo/?utm\\_source=chatgpt.com](https://educacaoeterritorio.org.br/arquivo/pesquisa-mostra-que-corrupcao-na-educacao-dos-municipios-resulta-em-ideb-mais-baixo/?utm_source=chatgpt.com). Acesso em: 09 mar. 2025.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Fundamentos do Poder Nacional**. Rio de Janeiro: ESG, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/esg/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/fundamentos-do-poder-nacional/fundamentos-do-poder-nacional-rev-2024-mac2-1.pdf>> Acesso em: 22 de dezembro de 2025.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico; MOREIRA, Diana B. Corrupting learning: evidence from missing federal education funds in Brazil. **Journal of Public Economics**, volume 96, p.712-726, 2012.

GRABOWSKI, Gabriel. Sobre a precarização das escolas públicas, violência e docência. In: SINPRO/RS – Sindicato cidadão. **Extra Classe**. Porto Alegre, 05 mai. 2023. Disponível em: <<https://www.extraclasse.org.br/opiniao/colunistas/2023/05/sobre-a-precarizacao-das-escolas-publicas-violencia-e-docencia/#>>. Acesso em: 24 fev. 2025.

GUIMARÃES, Tereza C. de A.; BERNARDO, Elisangela da S.; BORDE, Amanda Moreira. A Burocracia de Nível de Rua na Discricionariedade Docente. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 47, e110669, 2022.

HERZBERG, Frederick. **The Motivation to Work**. New York: John Wiley & Sons, 1959.

LIPSKY, Michael; tradutor, Arthur Eduardo Moura da Cunha. **Burocracia de Nível de Rua: Dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. - 30º ed.- Brasília: Enap, 2019.

MALINVERNI, Cláudia; BRIGAGÃO, Jaqueline I. M.; GERVASIO, Mariana de G. G.; LUCENA, Fabiana S. O papel dos agentes comunitários de saúde na implementação de ações de atenção primária durante a pandemia de COVID-19. **Ciênc. saúde coletiva** 28 (12), 2023. Disponível em: <[https://www.scielo.br/j/csc/a/sCPfYx3y56NqMhJzsRcBPFy/?lang=en&utm\\_source=chatgpt.com](https://www.scielo.br/j/csc/a/sCPfYx3y56NqMhJzsRcBPFy/?lang=en&utm_source=chatgpt.com)>. Acesso em: 09 mar. 2025.

MOTTA, Fernando C P.; VASCONCELOS, Isabella F. F. Gouveia de. **Teoria geral da administração**. 4. ed. Porto Alegre: +A Educação - Cengage Learning Brasil, 2021. **E-book**. p. 90. ISBN 9786555583885. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555583885/>>. Acesso em: 23 fev. 2025.

NEWSTROM, John W. **Comportamento organizacional**. Disponível em: Minha Biblioteca, (12th edição). Grupo A, 2008.

SANTOS, M. R. S; FEITOSA, M. J. S. (In) disponibilidade de recursos em escolas públicas municipais sob a ótica de lipsky e herzberg: um esquema analítico integrado. **Revista Eletrônica Amplamente**, Natal/RN, v. 4, n. 4, p. 880-900, out./dez., 2025.





O GLOBO. **Polícia Federal realiza operação contra corrupção na educação básica em Belford Roxo**. 2025. Disponível em:

<[https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2025/02/11/pf-realiza-operacao-contracorrupcao-na-rede-municipal-de-educacao-de-belford-roxo.ghtml?utm\\_source=chatgpt.com](https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2025/02/11/pf-realiza-operacao-contracorrupcao-na-rede-municipal-de-educacao-de-belford-roxo.ghtml?utm_source=chatgpt.com)>.

Acesso em: 09 mar. 2025.

OLIVEIRA, Francisco Lidoval de; NÓBREGA, Luciano. Evasão escolar: um problema que se perpetua na educação brasileira. **Revista Educação Pública**, v. 21, nº 19, 25 de maio de 2021.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas**: a política orçamentaria do Brasil. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PERRENOUD, Philippe. Dez novas competências para ensinar. Porto Alegre: ArtMed, 2000. **E-book**. p.101. ISBN 9788582711934. Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788582711934/>>. Acesso em: 24 fev. 2025.

ROBBINS, Stephen P. **Comportamento organizacional**. 11ª edição. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

RODRIGUES, Daniele S.; FARONI, Walmer.; SANTOS, Nálbia de A.; FERREIRA, Marco A. M.; DINIZ, Josedilton A. Corrupção e má gestão nos gastos com educação: fatores socioeconômicos e políticos. **Revista de Administração Pública** | Rio de Janeiro 54 (2):301-320, mar. - abr. 2020.

SOUSA, Iasmim B. S.; CHAGAS, Maraia A. F. das; FEIO, Thiago A.; ARAÚJO, Andréa C. M. de. A reserva do possível: a falta de recursos financeiros do estado como justificativa para não implementação dos direitos sociais e sua ocorrência em tempos de pandemia. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.7, n.8, p. 79568-79590 aug. 2021.

TEIXEIRA, Alex Fabiani. **Gestão de Recursos**. Brasília: ENAP, 2008. 96 p.

Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/2262/1/Apostila%20-%20M%C3%B3dulo%204%20-%20Gest%C3%A3o%20de%20Recursos.pdf> Acesso em: 22 de dezembro de 2025.

Submissão: julho de 2025. Aceite: agosto de 2025. Publicação: dezembro de 2025.