

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Laís Silveira Santos

**A TENSÃO ENTRE A RACIONALIDADE SUBSTANTIVA E A
RACIONALIDADE INSTRUMENTAL NA GESTÃO PÚBLICA:
NOVOS CAMINHOS DE UM CAMPO DE ESTUDO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do grau de Mestre em Administração.
Orientador: Prof. Dr. Maurício Serva.

Florianópolis

2012

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Santos, Laís Silveira

A tensão entre a racionalidade substantiva e a
racionalidade instrumental na gestão pública [dissertação]
: novos caminhos de um campo de estudo / Laís Silveira
Santos ; orientador, Maurício Serva - Florianópolis, SC,
2012.

262 p. ; 21cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em
Administração.

Inclui referências

1. Administração. 2. Racionalidade nas organizações. 3.
Gestão pública. I. Serva, Maurício. II. Universidade
Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em
Administração. III. Título.

Laís Silveira Santos

A TENSÃO ENTRE A RACIONALIDADE SUBSTANTIVA E A
RACIONALIDADE INSTRUMENTAL NA GESTÃO PÚBLICA:
NOVOS CAMINHOS DE UM CAMPO DE ESTUDO

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Administração e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 31 de maio de 2012.

Profa. Eloise Helena Livramento Dellagnelo, Dra.
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Maurício Serva
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Hans Michael van Bellen
Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. Dra. Carolina Andion
Universidade do Estado de Santa Catarina

Àqueles que eu amo sem limites e sem fronteiras, meus pais, Arlete e Natalino.

Aos meus anjos da guarda.

AGRADECIMENTOS

Durante o período de mestrado, passei por grandes mudanças. Morar sozinha em uma cidade desconhecida e lá trabalhar em uma nova Instituição e, ao final de um ano, retornar para casa e recomeçar em outra nova Instituição, foram desafios que me acompanharam nesses últimos meses. Junto a tudo isto estava o sonho e objetivo de me tornar Mestre em Administração.

Por tantos motivos, agradecer, para mim, é uma ação prazerosa quando motivada por um sentimento de gratidão por aqueles que verdadeiramente se envolveram, de alguma forma, na minha trajetória. Não só pela dissertação, mas por toda experiência e desafios que passei ao longo desses pouco mais de dois anos, meu “muito obrigada” a todos que tive a oportunidade de conhecer e conviver.

Mas não poderia aqui deixar de mencionar alguns nomes e momentos.

Agradeço, primeiramente, a uma força maior que tudo e que vem, desde sempre, guiando e protegendo meu caminho e minhas escolhas, Deus.

Aos meus pais, Arlete e Natalino, além de dedicar este trabalho, faço também meu agradecimento mais especial. Foram vocês, meus “tudo-tudo” que sempre me deram força, estímulo, carinho e broncas, é claro, para que eu perseverasse e chegasse até aqui. Ao pensar em vocês, são somente sentimentos de alegria e amor que me envolvem. Palavras nunca serão suficientes para agradecer tudo que fizeram por mim e ainda fazem.

Ao meu orientador, Professor Maurício Serva, hoje amigo, agradeço pelo apoio, compreensão, amizade e humildade em dividir com seus alunos e orientandos o conhecimento que vem construindo não só em sua vida acadêmica, mas pessoal e espiritual. É um grande orgulho, para mim, ser sua orientanda e amiga.

Aos amigos do Núcleo Organizações, Racionalidade e Desenvolvimento – ORD, agradeço pelos inúmeros momentos de troca, nos quais eu sempre aprendi muito e pude compartilhar angústias e alegrias durante este período. Sinto que, além de um Núcleo de Pesquisa, somos um belo grupo de amigos.

Dos colegas do CPGA/UFSC, muitos passaram para a categoria amigos e hoje se tornaram pessoas queridas em minha vida. Agradeço, de forma especial, a Flavia Maciel, minha “irmã loira”, que desde o início foi a amiga dos momentos alegres e daqueles de dúvidas e angústias. Sua força e apoio foram essenciais.

Aos amigos que vem desde a época de colégio militar, na qual mal sabíamos o que era um curso de pós-graduação, agradeço pelos momentos de descontração que me proporcionaram para que eu conseguisse passar pelo mestrado de forma mais suave e divertida. Todos vocês, meus amigos queridos, fazem e vão continuar fazendo parte de minha vida. Um agradecimento mais especial a Tamara e a Laise que, mesmo às vezes distantes, sempre me apoiaram e incentivaram.

A Fernanda e Gabriela, presentes que ganhei do curso de graduação, além de agradecer a amizade que construímos já há seis anos, peço desculpas pelos momentos que estive ausente.

Aos colegas das duas organizações que trabalhei durante o período do mestrado, agradeço pela paciência e apoio que tiveram comigo nesta fase. Meu agradecimento especial a Ane Elisa que se tornou uma grande amiga, sempre me socorrendo quando necessário.

A ESAG, onde cursei a graduação e iniciei no mundo acadêmico, agradeço por tantas oportunidades e apoios. Principalmente no término do curso quando recebi incentivo e colaboração de diversos professores para ingressar no mestrado. Em especial agradeço aos Professores Maurício Serafim, Carolina Andion, Simone Feuerschütte, Paula Schommer, Patrícia Vendramini e Mário César Barreto Moraes. Da ESAG também agradeço a Ana Paula, que tive o privilégio de ser colega de turma e me tornar amiga.

Agradeço, também, aos professores Carolina Andion e Hans Michael van Bellen que gentilmente aceitaram participar tanto da banca de qualificação quanto da defesa final, contribuindo para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos gestores que gentilmente aceitaram participar desta pesquisa, meus sinceros agradecimentos e votos de sucesso no desempenho de suas funções como servidores públicos.

Por fim, agradeço a equipe do CPGA, servidores técnicos e professores, por toda atenção e busca pelo melhor desenvolvimento dos alunos do Programa.

Somente através da livre experiência da realidade
e sua precisa articulação é que a racionalidade
substantiva poderá ser compreendida.

(Guerreiro Ramos, 1989)

RESUMO

Diversos pesquisadores já desenvolveram estudos que buscaram demonstrar na prática administrativa de organizações produtivas como as racionalidades se manifestavam, com base na pioneira tese de Maurício Serva (1996). Estas primeiras pesquisas, posteriores a de Serva, buscaram replicar e validar o seu modelo de análise. A partir do desenvolvimento do tema no meio acadêmico, busca-se uma segunda parte de estudos, na qual esta pesquisa se insere, que procure sistematizar a aprendizagem dos primeiros, além de incluir novos aspectos e maneiras de olhar a racionalidade. Como novos elementos, este trabalho traz o olhar para a tensão entre as racionalidades, o âmbito de análise da gestão pública e o foco no gestor público. Assim, o objetivo geral foi de analisar como ocorre o 'processo decisório' e os 'valores e objetivos individuais', buscando identificar situações que promovem a tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental nas práticas administrativas de gestores públicos e como estes respondem a essas situações. A fundamentação teórico-empírica constituiu-se da apresentação da abordagem da racionalidade de Guerreiro Ramos e sua visão sobre a tensão; análise dos primeiros estudos teórico-empíricos sobre o tema; o gerenciamento na administração pública a partir de seus modelos de gestão e a visão do gestor; o processo decisório e os valores e objetivos e; por fim, o trabalho gerencial. Essa fundamentação deu base para que se elaborasse o conceito de tensão utilizado na pesquisa e um quadro de análise para a sua compreensão. A fenomenologia foi adotada como método de investigação dentro de uma abordagem qualitativa e de um estudo caracterizado como descritivo. Por meio deste método foi possível um melhor entendimento do mundo vivido pelos gestores e como eles percebiam o fenômeno em estudo. A coleta de dados foi realizada utilizando entrevistas em profundidade com gestores de duas instituições públicas de ensino. Por meio da análise das entrevistas, foram identificados elementos das racionalidades e foi possível compreender o que havia entre elas e estava manifestando a tensão nos casos relatados pelos gestores. Percebeu-se que para entender a tensão não basta apenas identificar os elementos da racionalidade, é necessário um mergulho no contexto que a cerca e na história de vida dos indivíduos envolvidos, pois os seus valores e objetivos são refletidos em suas ações gerenciais. A partir das situações apresentadas pelos gestores, foram identificados os seguintes elementos causadores de tensão: forças

de pressão e influências; preferências pessoais e organizacionais; inconformidade e convicções; características organizacionais; ausência de consenso; legitimidade e; multiplicidade de objetivos desconexos. Contudo, estes elementos não parecem ser fixos, ou seja, em um contexto podem conduzir a tensão e, em outros, não. Esperou-se, com esta pesquisa, ter conseguido oferecer algumas contribuições para o desenvolvimento dos estudos sobre a racionalidade nas organizações, bem como a discussão de uma teoria das organizações que não esteja pautada somente em um dos aspectos que orienta a conduta humana.

Palavras-chave: Tensão. Racionalidades. Gestor público.

ABSTRACT

Several researchers developed studies based on the pioneering thesis Maurício Serva (1996) that sought to demonstrate how rationalities manifested themselves in the administrative practice of productive organizations. The first group of studies, subsequent to Serva's work, sought to replicate and validate the presented analysis' model. From then on, with the theme rising among academics, another stream of studies which aimed to systematize the previous knowledge, but also include a new glimpse of rationalities appeared – this research been one of them. This work innovates by concentrating on the tension in between the rationalities, relying on the analysis of public administration, instead of private and non-governmental organizations and focusing on the public administrator. Thus, the main objective was to analyze how the 'decision making' and 'individual goals and values' manifest themselves, in order to identify situations that cause tension between the substantive and the instrumental rationality in the administrative practices of public administrator and how they respond to these situations. The theoretical and empirical fundaments were presented through Guerreiro Ramos' approach of rationalities and his view on tension; the analysis of the first group of studies on this subject; management in public administration observing the management models and the public administrators' point of view; the decision making process and the values and goals and, finally, the managerial work. These concepts contextualize and were the basis in which the meaning of tension used on this research and the analytical scheme for understanding it were established. In this qualitative approach characterize by a descriptive study, phenomenology was the investigative method used. This method enabled a better understanding of how the lifetime experiences of public administrators affect their perception about the phenomenon under study. The data was collected through in-depth interviews with public administrators on managerial positions from two public institutions. By analyzing the interviews, different elements of rationalities were identified, as well as the links in between them that resulted on the tensions observed on the case studies presented by the public administrators leading to a better understanding. In conclusion, it is not enough to identify the elements of rationality, it is equally important a deep understand of the lifetime experiences of the individuals involved on managerial position, for their values and goals

resemble on the management actions performed by them. The cases presented by the managers endow the identification of the following causes of tension: pressure forces and influences, personal and organizational preferences; unconformity and believes, organizational characteristics, absence of consensus, and legitimacy; multiplicity of disparate goals. However, these factors do not constitute a pattern, i.e., an element may lead to tension in a certain context on another situation may not lead to tension. The main goal of this research was to present a new aspect of rationalities studies' within organizations, as well as to raise an organizational theory that is not only based on one aspect that guides human conduct.

Keywords: Tension. Rationalities. Public manager.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Continuum de intensidade de racionalidade substantiva	56
Figura 2 - Relações entre os valores motivacionais	89
Figura 3 - Papéis do gerente	97
Figura 4 - Representação da tensão entre as racionalidades	110
Figura 5 - Estrutura do objetivo geral.....	112
Figura 6 - Mundo vivido	128

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quadro de análise de Serva (1996)	53
Quadro 2 - Trabalhos da primeira etapa de estudos sobre a racionalidade	57
Quadro 3 - Perfil dos trabalhos da primeira etapa de estudos sobre a racionalidade	58
Quadro 4 - Categorias de análise elaboradas por Silva (2009).....	64
Quadro 5 - Perspectivas dos modelos de administração pública	77
Quadro 6 - Transformação de identidade	96
Quadro 7 - Definição dos elementos da racionalidade	107
Quadro 8 - Definição dos elementos dos processos organizacionais ..	108
Quadro 9 - Definição dos elementos da tensão	109
Quadro 10 - Quadro de análise.....	111
Quadro 11 - Exemplo de aplicação do quadro de análise.....	113
Quadro 12 - Elementos de investigação nos processos administrativos	129
Quadro 13 - Descrição da relação cargo-função-nível	150
Quadro 14 - Tensão em Valores e Objetivos: Identidade e padrões....	162
Quadro 15 - Tensão em Valores e Objetivos: Origem, difusão e compartilhamento.....	166
Quadro 16 - Tensão em Valores e Objetivos: Estímulo e Realização .	169
Quadro 17 - Tensão em Valores e Objetivos: Objetivos individuais e objetivos organizacionais	172
Quadro 18 - Tensão no Processo Decisório: Objetivos e metas	178
Quadro 19 - Tensão no Processo Decisório: Políticas e práticas de gestão.....	182
Quadro 20 - Tensão no Processo Decisório: Políticas e práticas de gestão - descentralização.....	186
Quadro 21 - Tensão no Processo Decisório: Efeitos da decisão	189
Quadro 22 - Tensão no Processo Decisório: Pressões.....	193
Quadro 23 - Quadro de análise: elementos identificados na análise dos dados	196

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	21
1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA	21
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA	26
1.3 OBJETIVOS	29
1.4 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA	30
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	33
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA	35
2.1 A ABORDAGEM DA RACIONALIDADE POR GUERREIRO RAMOS E SUA VISÃO SOBRE A TENSÃO	35
2.1.1 Autores de base	37
2.1.2 Os conceitos de racionalidade instrumental e racionalidade substantiva e a abordagem substantiva da organização	43
2.1.3 A tensão entre as racionalidades.....	47
2.2 ESTUDO DE SERVA E SEUS DESDOBRAMENTOS.....	51
2.2.1 A racionalidade substantiva nas organizações.....	51
2.2.2 Estudos sobre a racionalidade: uma visão de conjunto e o ponto de partida deste trabalho	56
2.3 O GERENCIAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA	68
2.3.1 Os modelos de Administração Pública e a visão do gestor	70
2.3.2 Processos administrativos.....	78
2.3.2.1 Processo decisório.....	78
2.3.2.2 Valores e objetivos individuais	88
2.3.3 O Trabalho do Gestor.....	95
3 MODELO DE ANÁLISE	103
3.1 O SIGNIFICADO DA TENSÃO NESTE ESTUDO	103
3.2 CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	106
3.3 QUADRO DE ANÁLISE.....	110
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	115
4.1 FENOMENOLOGIA COMO MÉTODO DE PESQUISA NAS CIÊNCIAS SOCIAIS	115
4.1.1 A origem da fenomenologia e seus pressupostos essenciais	117
4.1.2 Tendências da fenomenologia	119
4.1.3 A fenomenologia e os estudos organizacionais.....	120
4.1.4 Etapas do método fenomenológico.....	122
4.1.5 A opção pelo método fenomenológico.....	123
4.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	124
4.2.1 Fenômeno de interesse	126
4.2.2 Investigação da experiência vivida relacionada ao fenômeno de estudo.....	126
4.2.2.1 Coleta de dados	126
4.2.2.2 Identificação dos sujeitos	130

4.2.2.3	Obtenção dos relatos	131
4.2.3	Reflexão em torno dos temas que caracterizam o fenômeno em estudo.....	132
4.2.4	Descrição dos fenômenos.....	133
4.2.5	Equilíbrio com o contexto da pesquisa.....	135
5	ANÁLISE DOS DADOS	137
5.1	CONTEXTO DA ORGANIZAÇÃO DOS GESTORES	137
5.1.1	Organização A.....	138
5.1.2	Organização B.....	139
5.2	CARACTERÍSTICAS E TRAJETÓRIA PROFISSIONAL DOS GESTORES PESQUISADOS	139
5.3	A COMPREENSÃO DO TRABALHO DO GESTOR	152
5.4	ELEMENTOS DE TENSÃO NA GESTÃO	157
5.4.1	Valores e Objetivos.....	158
5.4.1.1	Identidade e padrões	159
5.4.1.2	Origem, difusão e compartilhamento.....	163
5.4.1.3	Estímulo e realização	166
5.4.1.4	Objetivos individuais e objetivos organizacionais	169
5.4.2	Processo Decisório.....	174
5.4.2.1	Objetivos e metas.....	175
5.4.2.2	Políticas e práticas de gestão.....	178
5.4.2.3	Efeitos da decisão	186
5.4.2.4	Pressões	189
5.4.3	O contexto da tensão na gestão pública: uma visão integrada de seus elementos	195
6	CONCLUSÕES.....	209
6.1	INDICAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS.....	216
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	217
	APÊNDICE A – DESCRIÇÃO-RESUMO DOS TRABALHOS SOBRE RACIONALIDADE DA PRIMEIRA ETAPA.....	227
	APÊNDICE B – GUIA DE ENTREVISTAS	261

1 INTRODUÇÃO

A moderna ciência social não pode ser completamente explicada, senão à luz da compreensão peculiar da razão que nela está implícita.
Guerreiro Ramos, 1989.

Neste capítulo apresentamos os fundamentos iniciais que deram origem ao fenômeno em estudo e sua contextualização.

Ressaltamos que este trabalho se insere em um coletivo de pesquisas nacionais sobre a racionalidade na *práxis* administrativa. Temos como motivação para sua realização a esperança de uma gestão organizacional e a construção de uma teoria das organizações que tenham em suas convicções orientadoras a atenção às pessoas, aos valores emancipatórios, justos e éticos.

1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA

O contexto teórico de emergência da administração como ciência ocorre a partir do taylorismo – também chamado de administração científica – no início do século XX. Desde então, a administração tem dedicado-se a estudos que justifiquem um agir instrumental dentro dos sistemas sociais formalmente organizados. Desse modo, as teorias organizacionais que foram surgindo a partir da administração científica, como a escola de relações humanas, o estruturalismo, a teoria sistêmica, a orientação contingencial, entre outras, reproduziram um pensar que tem por base os fins e a homogeneização das ações organizacionais mesmo quando, supostamente, parecem ter a pretensão de melhorar o aspecto humano (TENÓRIO, 2004).

Sobre a administração científica, ainda, Waldo (1964) afirma que ela se estendeu além da indústria e do comércio, incluindo a administração pública, *locus* de estudo dessa pesquisa. Essa área também é influenciada por teorias organizacionais que, muitas vezes, não permitem aos agentes do processo (administradores e administrados) desenvolverem suas ações de maneira menos instrumental. Corroborando com essa visão, nos dias atuais, Andion (2009, p. 1) enfatiza que “o campo da administração pública ainda é dominado – assim como das ciências sociais e na teoria das organizações – por uma concepção funcionalista da ciência.”

Nesse sentido, a teoria das organizações, tanto nos aspectos públicos quanto privados, ainda é configurada por pessoas que preferem suspender a crítica à mesma, pois, embora seja “pobre de sofisticação”, ela funciona. No entanto, esta mesma teoria tem sido menos convincente, prática e operante do que o foi no passado (GUERREIRO RAMOS, 1989).

Apesar desse impasse, à medida que a realidade social concreta sofre mudanças, formas alternativas de concebê-la também são pensadas no sentido de reformular as construções teóricas geradas para sua compreensão e a prática da gestão administrativa, como a abordagem substantiva das organizações desenvolvida por Guerreiro Ramos (SERVA, 1996).

Alberto Guerreiro Ramos, sociólogo brasileiro, foi um dos autores que dedicou parte de seus estudos para o entendimento da razão e emancipação enquanto fundamento das ações humanas. Isto porque, segundo ele, a sociedade atual encontra-se envolta de um contexto no qual as organizações produtivas¹ exercem papel crucial, submetendo os indivíduos a procedimentos organizacionais e impedindo a busca pela autorrealização, felicidade, satisfação, autonomia e ideias correlatas da emancipação humana (GUERREIRO RAMOS, 1989; SERVA, 1996).

Em seu livro *A Nova Ciência das Organizações – uma Reconceituação da Riqueza das Nações*, de 1981 e republicado em 1989, Guerreiro Ramos sistematizou suas ideias de 30 anos de estudos, desenvolvendo seu pensamento sobre a análise organizacional através de uma nova forma de pensar a teoria das organizações, a “abordagem substantiva da organização”, e a ciência social, sistematizando as bases da “teoria substantiva da vida humana associada”. O conjunto de sua obra defende a ideia de uma razão substantiva de amplo espectro, pela qual a racionalidade excede em muito as operações de antecipação da ação por meio do cálculo (SERVA, 1996).

¹ Serva (1996) considerou como organização produtiva aquela que atenda aos seguintes critérios: 1) *Critério transacional* - produzir bens e/ou serviços e os coloca à disposição da coletividade. 2) *Critério profissional* - pelo menos algumas das principais atividades-fim da organização devem ser objeto do trabalho de profissionais. 3) *Critério da total visibilidade da ação social* - a organização produtiva permite a visibilidade das suas ações face ao meio ambiente social. 4) *Critério do cadastramento oficial* - possuir registros em instituições oficiais, determinando a sua personalidade jurídica e a sua razão social. 5) *Critério da legalidade das operações* - não são entidades que desenvolvam atividades estabelecidas em lei como crime ou contravenção penal. 6) *Critério da atividade-fim não-parlamentar e não-religiosa* - não têm como atividade-fim a ação política definida no quadro de um parlamento, seja de nível municipal, estadual ou federal.

Inspirado por Karl Polanyi² e por sua economia substantiva, Guerreiro Ramos (1989) considerou a racionalidade substantiva como o atributo natural do sujeito por meio da qual os indivíduos poderiam ordenar a sua vida na direção da autorrealização e realizando isso eticamente, através do debate racional. Porém, o autor reconheceu que, na maioria das organizações produtivas contemporâneas, prevalece, como lógica embasadora das atitudes e ações, uma razão baseada no cálculo, chamada de razão “instrumental”, “utilitária”, “formal”, “técnica” ou “econômica” e que determina o padrão de sucesso a ser atingido. Apoiados nesses conceitos que desenvolveremos essa pesquisa de mestrado em administração.

Embora sua abordagem substantiva das organizações tenha sido muito bem formulada, Guerreiro Ramos a fez de maneira conceitual, sem aprofundar na *práxis* das organizações, talvez devido ao seu falecimento em 1982, gerando o que Maurício Serva³ (1996) chamou de *impasse*. Segundo Serva (1996), os primeiros estudiosos embasados em Guerreiro Ramos desenvolveram trabalhos bem elaborados que criticaram a racionalidade instrumental, declarando uma racionalidade oposta, a substantiva. Contudo, estes pesquisadores não conseguiram comprovar, por meio de exemplos práticos retirados das organizações, como esta racionalidade pode ser empregada em organizações produtivas (SERVA, 1996).

A partir desse diagnóstico, Serva (1996) tomou esse *impasse* como seu problema de pesquisa na tese de doutorado em administração e buscou, a partir da base conceitual de Guerreiro Ramos e Jürgen Habermas, empreender uma pesquisa sobre a racionalidade substantiva. Por meio de um quadro de análise elaborado pelo autor, foi possível verificar a predominância ou não da racionalidade substantiva e como ela se concretiza nos atos administrativos. Esse estudo serviu de base para o desenvolvimento do tema na ciência administrativa no Brasil.

² Karl Paul Polanyi (1886-1964) foi filósofo, historiador de economia e antropólogo. É conhecido por sua oposição à economia clássica. Sua principal obra é *A Grande Transformação* de 1944, na qual apresenta uma abordagem substantiva para a economia na qual destaca as relações entre economia, sociedade e cultura.

³ Professor brasileiro, formado em administração de empresas pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (1978), mestre em administração de empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (1991) e doutor em administração de empresas pela mesma Escola (1996). Realizou pós-doutorado em Gestão e Autonomia Social na École des Hautes Études Commerciales de Montréal de 1996 a 1998. Professor universitário desde 1979, sendo, atualmente, professor da Universidade Federal de Santa Catarina e também coordenador do Núcleo de Pesquisa em Organizações, Racionalidade e Desenvolvimento.

Passados 16 anos desde a publicação da tese de Maurício Serva, foram identificados, até o momento, 17 trabalhos no Brasil de mestrado e doutorado na área de administração que buscaram replicar o seu quadro teórico e aprofundar os elementos de análise, sendo estes classificados em estudos da primeira e segunda etapa, posteriores a Serva (1996).

Os estudos da primeira etapa ou da primeira geração, classificação adotada por Silva (2009), demonstraram de diferentes formas a real possibilidade de utilizar o quadro de análise desenvolvido por Serva (1996), bem como realizaram uma vasta revisão sobre a razão clássica, razão moderna e os estudos organizacionais. A partir da leitura dos trabalhos, identificamos pesquisas realizadas em diferentes tipos de organizações que foram aceitas como substantivas ou, por outro lado, refutadas diante de uma predominância de aspectos instrumentais. Percebeu-se a surpresa de alguns pesquisadores ao encontrarem em processos administrativos elementos substantivos em organizações que, a princípio, tendiam ao puro aspecto econômico. Entretanto, também o contrário foi verificado.

Ainda sobre os primeiros estudos, podemos mencionar que alguns buscaram expandir sua forma de investigação, utilizando-se de outros métodos e, também, referências teóricas que sustentassem a opinião e as conjecturas imaginadas na pesquisa, como a literatura pertinente a Economia de Comunhão, ao Terceiro Setor, cooperativas, Responsabilidade Social Corporativa, entre outras que ampliaram as possibilidades de estudo da racionalidade na gestão de organizações.

A partir desse desenvolvimento do tema no meio acadêmico, acreditamos que é momento de avançar, uma vez que a primeira parte de estudos já tratou de examinar o tipo predominante de racionalidade nas organizações, validando o modelo de análise proposto por Serva (1996). Agora, buscamos a evolução desse campo de pesquisa por meio de uma segunda parte de estudos que procure codificar e sistematizar a aprendizagem dos primeiros trabalhos, além de incluir novos aspectos e maneiras de olhar a racionalidade. Cabe a este trabalho, então, contribuir para a continuidade da consolidação do tema na ciência administrativa e buscar, através dele, novas compreensões de seus efeitos na gestão.

O grupo de estudos da segunda etapa foi inaugurado em 2009, no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, por Miriam Soares de Oliveira e Silva sob a orientação do Professor Antônio Sérgio A. Fernandes. Sua pesquisa intitulada de “Racionalidade Substantiva no Processo Decisório: um estudo em instituições que lidam com o tratamento oncológico infanto-

juvenil na cidade de Natal-RN” teve como objetivo “Conhecer as categorias de análise do processo *Tomada de Decisão*, a partir de uma revisão do tema da primeira geração de estudos baseados no referencial de Serva, possibilitando o aprofundamento do estudo da racionalidade no processo em questão.” (SILVA, 2009, p. 19).

Inserir-se também no segundo grupo Déris I. M. de Oliveira Caitano que finalizou em 2010 sua dissertação de mestrado em administração “A Racionalidade Substantiva na Gestão Organizacional: Contribuição para Consolidação de um Campo de Estudos”, sob a orientação do Professor Maurício Serva, na Universidade Federal de Santa Catarina. Seu objetivo foi contribuir para a consolidação dessa segunda etapa de estudos por meio da verificação da racionalidade substantiva nos processos de reflexão sobre a organização e comunicação e relações interpessoais em uma organização da sociedade civil (CAITANO, 2010).

Iniciados os estudos dessa segunda etapa, nos propusemos, então, a dar continuidade aos mesmos tendo como ponto de referência o quadro analítico elaborado por Serva (1996). Entretanto, buscamos seguir por uma nova vertente que traz como elementos: o olhar para a tensão entre as racionalidades; o âmbito de análise na gestão pública e; um diferente plano de análise que leve em consideração, sobretudo, o olhar para o gestor público, ou seja, o estudo da racionalidade sob o ponto de vista de indivíduos inseridos em organizações.

Guerreiro Ramos (1983) já havia reconhecido que os indivíduos organizam sua conduta sob a égide de ambas as racionalidades. Indo além, Serva (1997) ao estudar empiricamente as racionalidades percebeu que os membros das organizações vivem

permanente em uma dualidade tensa, pois se tenta construir uma empresa fundada numa ética "substantiva", mas no seio de uma sociedade que já lhe oferece um modelo geral, as diretrizes de base e a lógica das ações, todos esses elementos fundantes intuídos de uma racionalidade utilitária, instrumental (SERVA, 1997, p. 29).

Considerando que o tema da tensão, embora já houvesse aparecido discretamente em alguns estudos da racionalidade, não foi foco de pesquisa, optamos por voltar nossos olhares para sua análise. Também o contexto da gestão pública foi escolhido pois nenhum dos trabalhos teve este *locus* de estudo. A análise individual justifica-se por

serem nos indivíduos em que a tensão se manifesta. Como visto nas palavras de Guerreiro Ramos (1989), o homem é “um ator sob tensão, cedendo ou resistindo aos estímulos sociais, com base em seu senso crítico” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 52), deste modo, os sentimentos e conflitos que o encontro das duas racionalidades manifesta são sentidos por aqueles que estão diretamente envolvidos nas ações organizacionais.

Apresentado o contexto que norteia este trabalho, partimos agora para o detalhamento de nosso problema de pesquisa e dos elementos inseridos na nova vertente.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

Para chegarmos à pergunta de pesquisa que expressa nossa curiosidade e foco de estudo, delineamos nos próximos parágrafos conceitos e ideias que levaram ao questionamento deste estudo.

A Administração Pública é definida por Amato (1971, p. 13) como todo sistema de governo (ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana) que determina: “a) como se distribui e se exerce a autoridade política; b) como se atendem aos interesses públicos.” O autor assevera como objetivo da administração pública servir e administrar os interesses do povo com a maior eficiência possível, por meio da máquina estatal.

Moreira (2011) esclarece, também, que são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão Administração Pública:

- a) em sentido subjetivo e formal, ela designa as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer a função administrativa em qualquer um dos Poderes do Estado;
- b) em sentido objetivo, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; ou seja, é a própria função administrativa, predominantemente, do Poder Executivo (fomento, polícia administrativa, intervenção administrativa e serviços públicos).

Ainda sobre a discussão do objetivo da administração pública, Amato (1971) considera que é atingir o interesse público e, conseqüentemente, promover o bem público ou o bem comum. Esta visão está ancorada no resultado do diálogo sobre valores compartilhados (DENHARDT, 2012). Segundo Guerreiro Ramos (2009, p. 86), “o bem comum está firmemente ancorado no conceito de virtude, no sentido em que entendiam os gregos clássicos. Mas, em sentido mais estrito, o bem comum também pode ser entendido como bem público”. Assim, o autor cita como exemplos de produção do bem público a

cultura, saúde, educação, segurança, entre outros, e frisa que devem ser produzidos por seres humanos – administradores públicos – dotados de liberdade e possibilidade de realizar escolhas eticamente qualificadas, ou seja, tomar decisões baseadas no interesse público.

No âmbito da gestão, Drucker (1978) entende que tomar decisões é a tarefa *específica* do gerente e espera-se que, por virtude de sua posição e conhecimentos, o gerente “tome decisões com significativo impacto sobre toda a organização, seu desempenho e resultados”. Para o gestor público, o impacto da decisão depende de princípios norteadores que devem ser observados, como a eficiência – instrumental – e o interesse público – substantivo; princípios muitas vezes conflitantes, mas que devem caminhar na mesma direção.

Neste contexto os gestores públicos passaram de gestores de organizações para gestores de uma sociedade, responsabilizando-se tanto pela necessidade de atender a critérios de eficiência e eficácia em suas ações, como também a perceber e tratar da dimensão subjetiva do ser humano e social (OLIVEIRA, 2008). Denhardt (2012, p. 218) argumenta que “ao concentrarmos-nos somente em torno da eficiência, poderíamos deixar de examinar e de participar plenamente das decisões que nos são importantes, não satisfazendo, assim, nossas obrigações democráticas”. Assim, “os membros das organizações públicas, seus servidores, carregam a responsabilidade de promover a democratização do processo político para além de uma simples atuação com eficiência.” (DENHARDT, 2012, p. 219).

Postas tais considerações, partimos da premissa de que há uma tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental, pois não há organização produtiva que se guie somente por uma racionalidade, uma vez que ambas possuem seu papel e que a tensão é intrínseca a todas as organizações (GUERREIRO RAMOS, 1983; 1989). Verifica-se, assim, que ambas as racionalidades fazem parte do cotidiano organizacional e influenciam o modo como os gestores definem suas ações, inclusive em organizações públicas.

Ainda, justificando esta premissa, nos apoiamos em Garson & Overman (1983) e Marshall (1998) citados por Andion (2009, p. 3), pois entendem que

A administração pública, enquanto disciplina, pode ser definida como um campo de estudos interdisciplinar que captura as tensões entre uma orientação racional instrumental (voltada para a ampliação da eficácia e da eficiência), de um lado,

e uma orientação política (que considera as questões dos valores e visa promover interesse público), de outro.

Entretanto, também é importante ressaltar que na administração pública, muitas vezes para se atingir o interesse público, é necessário que se analise as situações de forma a primar pela eficiência e meritocracia, como é o caso de realização de concursos públicos para suprimentos de vagas em cargos públicos. Nesta situação, busca-se atuar de forma impessoal, burocrática, para que a ação seja a mais efetiva possível e proporcione uma igualdade de oportunidades visando atingir um interesse maior.

Para captar na *práxis* da gestão pública essas duas “orientações”, conforme apontado por Andion (2009), inicialmente realizamos um resgate teórico-empírico nos trabalhos da primeira etapa de estudos sobre racionalidade. A partir dessa análise, encontramos aportes iniciais que mostraram como a tensão entre as racionalidades apareceu nesses estudos, como ela foi trabalhada, até então, e quais os caminhos que levaram a sua identificação. Além disso, considerando o quadro de análise de Serva (1996) como uma de nossas referências principais e a necessidade de limitar o estudo a aspectos mais relacionados ao tema, escolhemos duas rubricas – ou processos administrativos, que possuem o papel de “lentes de análise” para a percepção da tensão: a “tomada de decisão” e “valores e objetivos organizacionais.”

Contudo, fizemos algumas adaptações aos processos/rubricas visando adequá-los ao plano de análise de nossa pesquisa: 1) estudo da tensão; 2) na gestão pública e; 3) a nível individual – gestor. Nesse sentido, a rubrica “tomada de decisão” é analisada como um processo que compreende aspectos diversos que se complementam e se justificam, e não somente o ato de decidir. Já a rubrica “valores e objetivos organizacionais” será empregada para a compreensão do processo decisório numa análise a nível individual, uma vez que nosso foco será para o trabalho de gestores, indivíduos em cargos gerenciais, além do que, a nível organizacional, os valores e objetivos de organizações públicas são expressos em leis e ideologias próprias. Desta forma, teremos como rubricas de análise: “processo decisório” e “valores e objetivos individuais”.

A escolha desses processos, em específico, tem sua justificativa atrelada à função da administração pública, aos valores que a norteiam e ao papel do gestor público enquanto responsável pela tomada de decisão. Também pela forte ligação existente entre eles, como apontado

por Simon quando afirma que “se a administração consiste em *realizar coisas* por parte de grupos de pessoas, a existência de um objetivo se torna, portanto, o principal critério para determinar que coisas serão feitas.” (1970, p. 4). A complementaridade entre esses dois processos, então, é evidente quando percebemos que a tomada de decisão, em qualquer tipo organizacional, passa pela análise de indivíduos dotados de uma capacidade crítica e de reflexão, além de possuírem seus anseios e convicções próprias.

No caso da administração pública, acreditamos que a tomada de decisão deve ser orientada pela escolha que produza o maior benefício público em relação aos seus custos (DYE, 2009). Nesse sentido, “não se deve encarar o racionalismo em termos estritamente monetários com o sacrifício de valores sociais básicos em troca de economia em dinheiro” (DYE, 2009, p. 111). Para atingir tal premissa, devem ser levados em conta todos os valores sociais, políticos e econômicos, o que abre espaço para a discussão sobre a tensão entre as racionalidades na tomada de decisão dos gestores públicos.

Posta esta problemática, formulamos a seguinte pergunta de pesquisa:

Como se manifesta a tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental na prática administrativa de gestores públicos?

1.3 OBJETIVOS

O objetivo geral da pesquisa é *analisar como ocorre o 'processo decisório' e os 'valores e objetivos individuais', buscando identificar situações que promovem a tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental nas práticas administrativas de gestores públicos e como estes respondem a essas situações.*

Já como objetivos específicos foram definidos:

- a) Identificar e reconhecer as contribuições para este estudo dos trabalhos realizados sobre racionalidade, levando em conta especialmente os processos do modelo de Serva (1996) ‘Tomada de Decisão’ e ‘Valores e objetivos organizacionais’;
- b) Identificar e analisar os elementos das racionalidades percebidos no processo decisório tendo em vista os valores e objetivos individuais na gestão pública sob o olhar de seus gestores;

c) Identificar e apontar elementos específicos de tensão na gestão pública que podem surgir a partir do encontro entre as racionalidades em situações vivenciadas por seus gestores.

1.4 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA

A ação administrativa, desde Taylor, tem sido postulada por um conjunto de teorias organizacionais que reproduzem um pensar e um agir instrumental, tendo nas organizações um local propício ao sofrimento, tédio, violência física e psicológica (TENÓRIO, 2004; CHANLAT; TORRES, 1996). Mesmo nas metodologias mais elaboradas que estimulam à participação e democratização, a hierarquização burocrática que rege as organizações não é descaracterizada e a “organização não é sempre a boa mãe que ela gostaria de ser.” (CHANLAT; TORRES, 1996, p. 25). Tenório (2004, p. 34) percebe esta situação quando afirma que:

O que podemos verificar, a partir do taylorismo no conjunto das teorias organizacionais é a promoção constante do ajustamento do empregado ao processo de produção, independente do potencial racional-substantivo que o homem traz consigo para dentro das organizações.

O ajustamento do trabalhador ao processo administrativo muitas vezes ocorre como resultado do enfoque acrítico de diversas teorias organizacionais que são transmitidas em alguns casos como verdades únicas, corroborando a um predomínio do lado instrumental e prejudicando o processo de emancipação do homem.

Sobre esse assunto, Guerreiro Ramos (1989, p. XI) no prefácio de seu livro *A Nova Ciência das Organizações* declara que

De um modo geral, o ensino e o treinamento oferecidos aos estudantes, não apenas nas escolas de administração pública e de administração de empresas, mas igualmente nos departamentos de ciência social, ainda são baseados nos pressupostos da sociedade centrada no mercado.

Assim, considerando esse contexto acrítico que ainda predomina em muitas universidades e práticas de gestão, os estudos que decorreram

da aplicabilidade do modelo de Serva (1996) apresentam importância no âmbito teórico e prático, pois provocam o despertar crítico em relação à racionalidade instrumental, dominante na teoria das organizações. Podemos confirmar essa afirmação, de forma quantitativa, ao observarmos o número de trabalhos que vêm sendo desenvolvidos tendo como base o modelo de Serva (1996) e os estudos posteriores – totalizando quase duas dezenas, além dos diversos artigos publicados sobre o assunto.

Adicionalmente, entende-se que “a teoria administrativa deve advir da prática.” (SERVA, 1997, p. 20). Portanto, a aplicação de estudos dessa natureza leva organizações dos mais variados setores a repensarem suas práticas de gestão e, principalmente, perceberem as implicações de uma sociedade centrada no mercado – como a insegurança psicológica, a degradação da qualidade de vida – e de uma “teoria organizacional incapaz de ensejar espaços sociais gratificantes aos indivíduos.” (SERVA, 1997, p. 19).

Nesse sentido, por meio das considerações feitas por autores de estudos sobre a racionalidade, as quais apontaram para a possibilidade de uma gestão substantiva, acreditamos que a continuidade dessas pesquisas pode apontar para avanços rumo a uma gestão mais participativa, baseada em valores justos e humanos e que considere as potencialidades dos indivíduos. Dessa forma, os elementos identificados nos trabalhos podem ajudar gestores a repensarem suas práticas administrativas e saírem do *status quo* ao qual a administração ainda se encontra.

Acreditamos que o tema e o problema em questão podem fomentar discussões e colaborar no aprofundamento de estudos críticos da razão no âmbito das organizações. Esperamos, então, contribuir no avanço do estudo sobre o tema, a partir de uma valorização da produção científica nacional sobre a problemática da racionalidade, sistematizando os resultados dos trabalhos iniciais e os agregando a um novo estudo que possibilite um aprofundamento do tema na complexidade das organizações públicas e na percepção dos indivíduos.

Em relação ao novo plano de análise adotado, com foco no indivíduo, percebemos que nenhum estudo sobre racionalidade, do grupo de trabalhos que destacamos aqui, o adotou. Fato este que nos fez lembrar da obra “O indivíduo nas organizações: dimensões esquecidas”, na qual encontramos a afirmação de que “Um dos traços característicos da espécie e de todo ser humano é pensar e agir. A reflexão e a ação são duas das dimensões fundamentais da humanidade concreta.” (CHANLAT; TORRES, 1996, p. 28). Baseados nessas dimensões do ser

humano, a capacidade de pensar e agir de forma reflexiva, que optamos por estudar a tensão entre as racionalidades sob o ponto de vista daqueles que estão à frente do processo decisório e carregam consigo valores e objetivos que as norteiam.

Considerando o grupo de trabalhos sobre a racionalidade posteriores a Serva (1996), identificamos que nenhum deles foi desenvolvido em uma organização pública. Já foram objeto de estudo ONGs, cooperativas, pequenas e até grandes empresas, entretanto, nunca uma organização pertencente à administração pública. Trata-se, assim, de um campo descoberto, onde o conhecimento científico, no que se refere à racionalidade, ainda está por ser construído. Esta é uma das razões pelas quais se justifica a opção em investigar a problemática com gestores atuantes em organizações desta área: a possível descoberta de novos elementos que aprofundem o tema da racionalidade. Caberá, provavelmente, durante nosso processo de pesquisa, entender o porquê da não realização de pesquisas sobre racionalidade na administração pública e sua diferença frente às demais organizações estudadas.

Outra razão para essa escolha baseia-se no pensamento de que a teoria convencional de administração pública parece estar centrada no modelo racional funcional de administração (DENHARDT, 2012) e que apresenta três problemas importantes:

- 1) o modelo racional baseia-se em uma visão estreita e restritiva da razão humana; 2) o modelo racional baseia-se em um entendimento incompleto da aquisição de conhecimentos e; 3) os teóricos que se apoiam no arcabouço do modelo racional não conseguem conectar teoria e prática de maneira adequada (DENHARDT, 2012, p. 217).

Diante desses problemas, compreendemos que a racionalização se tornou um processo em que as questões mais amplas relacionadas a valores humanos – como liberdade, justiça e igualdade – estão perdendo sua importância enquanto critérios de julgamento, sendo substituídas pelo cálculo específico de custos e benefícios, meios e fins. Para superar tais problemas, os integrantes das organizações públicas deveriam carregar a obrigação de agir com compreensão e humanidade, trazendo o fator substantivo às práticas de gestão (DENHARDT, 2012).

Ainda sobre a citação de Denhardt (2012), aborda-se a questão da dificuldade em se conectar teoria e prática. Buscando ultrapassar esta

dicotomia, corrobora-se ao exposto por Serva (1996) que acredita em um redirecionamento das pesquisas sobre a racionalidade, no sentido de focar na prática administrativa, enfrentar o *impasse* entre teoria e prática e aprofundar os conhecimentos no tema visando uma maior atenção a práticas de gestão fundamentada na razão substantiva.

Portanto, outra justificativa teórico-empírica da pesquisa consiste na procura de explicações e entendimentos sobre a tensão existente entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental, com base nos quais se possam moldar novas abordagens para o trabalho administrativo nas organizações públicas, com especial atenção ao processo decisório que vise garantir o atendimento às necessidades e ideais da sociedade expressas pelos valores e objetivos da administração pública.

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para auxiliar a leitura e o acompanhamento do trabalho, apresentamos aqui sua estrutura.

Neste primeiro capítulo apresentamos de forma geral o tema escolhido, focando, posteriormente, na contextualização do problema de pesquisa. Tais informações nos possibilitaram apresentar também os objetivos de pesquisa e a sua justificativa teórica e prática.

No segundo capítulo abordamos a fundamentação teórico-empírica que dá suporte ao estudo. Num primeiro momento apresentamos a abordagem da racionalidade de Guerreiro Ramos e sua visão sobre a tensão. Em seguida, olhamos para os estudos sobre a racionalidade, baseados no modelo de Serva (1996), e seus desdobramentos que serviram como ponto de partida para nosso estudo. Posteriormente, tratamos do gerenciamento na gestão pública, inserindo a discussão dos modelos de administração pública e sua aproximação com a abordagem substantiva das organizações, o processo decisório e os valores e objetivos e, por fim, o trabalho gerencial.

O modelo de análise que guiou a realização da coleta e análise de dados, bem como a definição das categorias analíticas, é apresentado no terceiro capítulo. Já o seguinte é destinado às considerações sobre o percurso metodológico da pesquisa. Fazemos uma introdução à fenomenologia, método de investigação escolhido, e caracterizamos a coleta e análise de dados.

No quinto capítulo apresentamos os dados coletados e os analisamos tendo em vista nosso objetivo geral. Assim, inicialmente apresentamos as duas organizações das quais pertencem os gestores

públicos entrevistados; em seguida identificamos esses gestores relatando brevemente suas histórias de vida; posteriormente analisamos casos destacados pelos gestores dentro das categorias de análise que definimos neste estudo e; por fim, apresentamos uma análise geral dos elementos identificados como promotores da tensão entre as racionalidades.

O último capítulo foi destinado às conclusões do estudo e indicações para pesquisas futuras.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

*Muito resta ainda a ser feito, para transformar a
nova ciência num instrumento de reconstrução
social.
Guerreiro Ramos, 1989.*

A presente fundamentação teórico-empírica foi realizada buscando uma literatura que desse fundamento e suporte ao estudo empírico e para a análise dos resultados da pesquisa. Destacamos que não foi realizada uma vasta revisão sobre os diversos conceitos de racionalidade uma vez que os estudos da primeira geração já se ocuparam de realizá-la, assim sendo, nos debruçaremos principalmente sobre as temáticas dessa pesquisa que ainda não foram exploradas ou foram de forma parcial.

A escolha entre abordagens e os autores aqui tratados não pretende esgotar o estudo sobre a racionalidade humana, mas fornecer ao leitor bases teóricas que levem ao mesmo direcionamento de pesquisa e pensamento que tem nos guiados na busca do entendimento sobre a racionalidade nas organizações.

2.1 A ABORDAGEM DA RACIONALIDADE POR GUERREIRO RAMOS E SUA VISÃO SOBRE A TENSÃO

Para Guerreiro Ramos (1989), a moderna ciência social – na qual está inserida a administração – não pode ser completamente explicada senão à luz da compreensão da razão que nela está implícita. Partindo dessa consideração, apresentaremos a seguir uma breve noção de razão nos diferentes campos da ciência, conquanto que se fossemos abordá-la de forma mais completa, seria necessária uma pesquisa somente com essa finalidade, para posteriormente trazer a abordagem de Guerreiro Ramos (1989).

A palavra razão é usada em nossa vida cotidiana em diversos sentidos. Podemos dizer, por exemplo, “eu estou com a razão” para significar que nos sentimos seguros ou temos certeza de alguma coisa. Ou quando, num momento de fúria ou de desespero, “alguém perde a razão”, como se a razão fosse alguma coisa que se pode ou não ter, possuir e perder, ou recuperar. Além desses casos, usamos rotineiramente também o termo razão para representar motivos, causas (CHAUÍ, 2000).

Chauí (2000) nos lembra a célebre frase de Pascal, filósofo francês do século XVII: “O coração tem razões que a razão desconhece”. Segundo a autora, nessa frase, as palavras *razões* e *razão* não têm o mesmo significado, indicando coisas diversas. “*Razões* são os motivos do coração, enquanto *razão* é algo diferente de *coração*; este é o nome que damos para as emoções e paixões, enquanto “razão” é o nome que damos à consciência intelectual e moral.” (2000, p. 70).

Assim, ao dizer que o coração tem suas próprias razões, o filósofo está afirmando que

as emoções, os sentimentos ou as paixões são causas de muito do que fazemos, dizemos, queremos e pensamos. Ao dizer que a razão desconhece “as razões do coração”, Pascal está afirmando que a consciência intelectual e moral é diferente das paixões e dos sentimentos e que ela é capaz de uma atividade própria não motivada e causada pelas emoções, mas possuindo seus motivos ou suas próprias razões (CHAUÍ, 2000, p. 70).

Como podemos constatar, a razão desde muito tempo constitui-se numa das principais e polêmicas questões do conhecimento, sendo estudada por muitas disciplinas, como a filosofia ocidental, antropologia, sociologia, administração e economia (SERVA, 1996).

Ainda em se tratando de filosofia, remete-se à Grécia Antiga onde se constata que Aristóteles concebia a razão como um atributo da alma que teria duas partes distintas, porém conexas: o princípio racional e uma outra parte destituída de razão. Aristóteles não opunha ações a valores e, em seu entendimento, a política que deveria indicar através de juízos (bom, mal, falso, verdadeiro) aquilo que cada cidadão deveria aprender, julgando os fins de cada ação com vistas ao bem humano (ARISTÓTELES, 1987).

Guerreiro Ramos também discorre que no sentido antigo “a razão era entendida como a força ativa na psique humana que habilitava o indivíduo a distinguir entre o bem e o mal, entre o conhecimento falso e o verdadeiro e, assim, ordenar sua vida pessoal e social.” (1989, p. 3).

Já no campo das ciências sociais, a sociologia parece ser uma das disciplinas que mais se interessam pela questão da racionalidade. A sua busca da análise de transformações sociais ocorridas nas antigas sociedades europeias, após o surgimento dos Estados nacionais modernos e de um sistema econômico autorregulado, conduz a

sociologia ao estudo dos problemas da racionalização nas sociedades ocidentais (SERVA, 1996).

Na administração verifica-se que, segundo Guerreiro Ramos, “a teoria corrente dá um cunho normativo geral ao desenho implícito na racionalidade funcional.” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 23). As correntes teóricas tradicionais (escola clássica, escola de relações humanas, estruturalismo, teoria sistêmica, entre outras) são centradas quase que unicamente na racionalidade funcional ou instrumental, privilegiando comportamentos relativos à eficiência. Quanto aos fins, não são julgamentos éticos, cabendo apenas atingi-los com a máxima eficiência, configurando assim a eficácia (SERVA, 1996). A combinação entre eficiência e eficácia resulta no entendimento do mais alto grau de racionalidade organizacional, a racionalidade instrumental (SERVA, 1996). No entanto, nos últimos anos, alguns autores vêm realizando estudos no campo da teoria organizacional abordando direta ou indiretamente o tema da racionalidade de maneira diferente da linha de pensamento dominante nas correntes teóricas tradicionais, como veremos mais a frente.

Partindo para a economia, nota-se que as ciências econômicas estão envolvidas no mesmo empreendimento, analogamente que da administração, ou seja, operando uma sensível redução da questão da racionalidade a considerações de equilíbrio econômico, escolha racional, eficiência do sistema e crescimento econômico (SERVA, 1996).

Expostos sucintamente alguns dos diferentes campos da ciência que abordam o tema da razão, vamos discorrer sobre autores da modernidade que Guerreiro Ramos (1989) estudou criticamente para contribuir na elaboração de seu conceito de racionalidade, base da abordagem substantiva da organização.

2.1.1 Autores de base

Thomas Hobbes, teórico político e filósofo inglês, apresentou pela primeira vez a “razão moderna” ocidental de forma clara e articulada, definindo-a como “uma capacidade que o indivíduo adquire pelo esforço e que o habilita nada mais do que fazer o ‘cálculo utilitário de consequências.’” (HOBBS apud GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 3).

Na análise Guerreiriana,

Hobbes pretendeu despojar a razão de qualquer papel normativo no domínio da construção teórica

e da vida humana associada [...] De acordo com Hobbes, parece que o termo *racionalidade* é agora geralmente empregado por leigos, tanto quanto pelos cientistas sociais, segundo uma feição enganadora, que, todavia, não mais reflete o tipo de indagação consciente empreendido por Hobbes, e sim profunda desorientação (1989, p. 3).

Essa inversão de entendimentos sobre conceitos, como o da razão, é chamada por Guerreiro Ramos (1989) de transavaliação e caracteriza o perfil intelectual de escritores modernos que têm tentado legitimar a atual sociedade somente em bases utilitárias.

Posteriormente, Guerreiro apresenta o trabalho de Max Weber, tido como fundador da análise funcional por ter reconhecido a lógica de mercado como um requisito funcional de determinado sistema social episódico. A burocracia, tema de destaque em suas pesquisas, é tida como uma das manifestações da moderna sociedade de massa. Nesses termos, sua obra revela uma tentativa, embora pouco vasta, de qualificar a noção de racionalidade. Cabe salientar que no contexto da sociedade centrada no mercado, Weber (1991) descreve o tipo ideal da burocracia como aquele empenhado em funções racionais instrumentais. Sobre o assunto, Guerreiro Ramos (1983) esclarece que, na obra *Economia e Sociedade*, Max Weber procurou definir ação social e apresentou as bases do conceito sociológico de racionalidade.

Ao capitalismo Max Weber fez um julgamento essencialmente crítico, uma vez que se chocava perante a maneira pela qual a sociedade de massa fazia a reavaliação do significado tradicional da racionalidade, ou seja, pela racionalidade gerada pela lógica de mercado. Na tentativa de clarear tal distinção, Weber distinguiu a racionalidade formal e instrumental (*Zweckrationalität*), orientada por fins calculados, da racionalidade substancial ou de valor (*Wertrationalität*) que não se caracteriza por ações humanas orientadas por resultados subsequentes a elas (WEBER, 1991; GUERREIRO RAMOS, 1989).

Embora Weber tenha feito tal distinção, Guerreiro Ramos (1989, p. 6) considera que a “*Wertrationalität* é apenas, por assim dizer, uma nota de rodapé em sua obra; não desempenha papel sistemático em seus estudos.” Assim, diz-se que Weber optou pela “resignação” como posição metodológica em seus estudos da vida social, ou seja, pela “neutralidade em face dos valores, não a confrontação.” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 6).

O terceiro autor, Karl Mannheim⁴, apoiou-se em Max Weber para estabelecer sua distinção entre racionalidade substancial e funcional. Mannheim (1958) coloca que a racionalidade funcional é carregada com um peso para atingir determinado fim, enquanto que a racionalidade substancial possibilita a atuação em situações com capacidade de juízo e com base em uma própria inteligência de conexões.

Mannheim (1958) definiu as racionalidades apresentadas anteriormente a partir de um propósito ético, pois acreditava que a racionalidade funcional pode limitar as qualificações éticas, o julgamento e a capacidade crítica dos indivíduos. Justificando sua percepção, o autor argumenta que a racionalidade funcional, como vista a partir do desenvolvimento da industrialização na sociedade moderna, tende a abranger a totalidade da vida humana, limitando a autonomia do indivíduo (MANNHEIM, 1958; GUERREIRO RAMOS, 1989).

A distinção feita pelo autor

não sugere que a racionalidade funcional deva ser abolida do domínio social. Estimula, antes, que uma ordem social verdadeira e sadia não pode ser obtida quando o homem médio perde a força psicológica que lhe permite suportar a tensão entre a racionalidade funcional e a substancial e por completo se rende às exigências da primeira. Tal situação é agravada quando aqueles que estudam o processo formativo de decisões descaram da tensão existente entre as duas racionalidades. Através da abordagem do processo formativo de decisões de um ponto de vista puramente técnico e pragmático, aceitam a racionalidade funcional como o padrão fundamental da vida humana (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 7).

Desse modo, Guerreiro Ramos (1989) considerou a fundamentação de Mannheim como um meio de atuar contra o estado das sociedades industriais modernas, mas sem oferecer uma perspectiva da ciência social em consonância com sua própria noção de racionalidade substancial.

⁴ Sociólogo judeu, aluno de Alfred Weber (irmão de Max Weber), que teve sua obra mais proeminente publicada em 1929 com o título “Ideologia e Utopia”.

A Escola de Frankfurt⁵ que, segundo Paes de Paula (2008), baseia-se em uma filosofia da consciência, tem, segundo Guerreiro Ramos (1989, p. 8), entre suas preocupações centrais a questão da racionalidade, pois considera que “na sociedade moderna, a racionalidade se transformou num instrumento disfarçado de perpetuação da repressão social, em vez de ser sinônimo de razão verdadeira” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 8). Com base nessa noção, os autores da Escola de Frankfurt “pretendem restabelecer o papel da razão como uma categoria ética e, portanto, como elemento de referência para uma *teoria crítica* da sociedade.” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 8).

Max Horkheimer, filósofo e sociólogo alemão e um dos principais representantes da Escola, descreveu o homem moderno como tendo um “ego contraído, prisioneiro de um presente efêmero, esquecendo-se de usar as funções intelectuais pelas quais foi capaz, um dia, de transcender sua efetiva posição da realidade” (HORKHEIMER, 1989 apud GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 10). O autor justifica sua posição afirmando que o indivíduo moderno perdeu a capacidade de usar sua linguagem para transmitir significações e recusa-se a aceitar que as pessoas na sociedade moderna utilizem o usual comportamento como base para decidir o significado de racionalidade (GUERREIRO RAMOS, 1989).

Jürgen Habermas, filósofo e sociólogo alemão, é considerado como um dos herdeiros diretos da Escola de Frankfurt. Em seus trabalhos destacam-se a noção de racionalidade e a construção de uma teoria crítica da sociedade, com foco para os seguintes temas:

1. A restauração do conceito de um interesse racional, que embora implícito no pensamento político grego, passou a ser tema central dos sistemas filosóficos dos idealistas alemães.
2. Reexame das opiniões históricas de Marx e, especialmente, de sua premissa de que uma sociedade racional iria resultar, necessariamente, do desenvolvimento das forças de produção.

⁵ A Escola de Frankfurt foi fundada em 1923, inicialmente como Instituto de Pesquisas Sociais vinculado a Universidade de Frankfurt com o objetivo de criar um grupo de trabalho para a documentação e teorização dos movimentos operários na Europa. Quando Max Horkheimer assume, no ano de 1930, as propostas tornam-se mais amplas e ambiciosas, e o então Instituto se transforma em um centro de pesquisa voltado para a análise crítica dos problemas do capitalismo moderno (FREITAG, 1993).

3. Investigação das consequências políticas e psicológicas do domínio da racionalidade instrumental sobre as sociedades modernas.
4. A padronização da comunicação como ponto dentro de uma teoria social integrativa crítica. Inclina-se ele por uma espécie de crítica integrativa. (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 11).

Para elaborar seu conceito de racionalidade sob o ponto de vista crítico, Habermas se apoiou no Idealismo alemão e na emancipação do homem através do desenvolvimento de suas potencialidades de autorreflexão. Habermas defende que “uma consequência do domínio exercido pela racionalidade instrumental sobre as sociedades modernas é que a comunicação sistematicamente distorcida prevalece entre as pessoas.” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 14). Assim, o autor propôs uma distinção entre a ação instrumental e a ação de comunicação ou simbólica. A primeira estaria subordinada a regras técnicas, sendo demonstrada como correta ou incorreta, e a segunda – a interação simbólica ou a ação de comunicação – define-se pelas relações interpessoais livres de compulsão externa e tendo suas normas legitimadas “apenas através da intersubjetividade da mútua compreensão de intenções.” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 14).

Segundo Serva (1996), Habermas elaborou um dos estudos mais profundos sobre o tema da racionalidade, tocando os campos da filosofia e das ciências sociais. Seu trabalho tem influenciado dezenas de autores em todo o mundo, como o próprio Maurício Serva, gerando críticas e novas propostas para o entendimento da racionalidade na sociedade contemporânea, com vistas à emancipação do homem face aos constrangimentos impostos por essa sociedade.

O último autor apresentado, Eric Voegelin, foi um filósofo, historiador e cientista político nascido na Alemanha, mas radicado nos Estados Unidos, que criticou arduamente o esquecimento do conteúdo de textos clássicos como de Platão e Aristóteles. Segundo o autor, essa situação – a qual chamou de descarrilamento – se reflete na vida humana como um sintoma de deformação da psique humana, acarretando a uma “sistemática confusão da razão” (VOEGELIN, 1961 apud GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 15).

Para o autor, “a noção platônica e aristotélica da boa sociedade não é, de modo algum, uma curiosidade histórica, mas um modelo essencialmente correto para avaliação da sociedade existente.” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 16).

Em relação à racionalidade, Voegelin, segundo Guerreiro Ramos (1983), a distingue entre pragmática e noética, que correspondem aos mesmos tipos de Weber e Mannheim. Sua intenção era mostrar que “a qualidade de uma sociedade pode ser aferida à luz da razão noética. Esta qualidade é tanto maior quanto mais a razão noética assumir o caráter de força criadora e exercer influência sobre a vida humana.” (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 39).

Nesse sentido, Guerreiro Ramos (1989, p. 20) acredita que somente Eric Voegelin sustentou que a “razão moderna exprime uma experiência deformada da realidade”, embora nunca tenha apresentado uma definição de razão.

A partir da análise desses autores por Guerreiro Ramos (1989), percebe-se um problema de distorção no entendimento moderno do conceito de razão. Segundo Serafim (2001), a partir do século XVII ocorreu um deslocamento do centro ordenador da existência humana – a razão no sentido aristotélico, para o instrumento de previsão de cálculo. Assim, a racionalidade instrumental parece ter se transformado em racionalidade em geral, adentrando nas relações sociais e organizacionais. Neste contexto visualizado na sociedade de mercado, o homem aparece forjado como um ser unidimensional, cujo padrão de sua existência é o critério econômico, conforme apontado por Chanlat (1992, p. 69) quando diz que

esta ‘economização’ das relações humanas sob o império de uma ética utilitária não fez, jamais, justiça à complexidade do comportamento humano. As relações humanas põem em jogo regras que não são todas da ordem do econômico.

Neste sentido, o mercado atua como a principal categoria para a ordenação dos negócios pessoais e sociais, afastando-se de valores inerentes ao ser humano, como a busca pela autorrealização, liberdade e emancipação. É a partir do reconhecimento deste cenário que Alberto Guerreiro Ramos inicia o desenvolvimento de uma nova ciência das organizações, que possui a razão como seu conceito básico para a prescrição de como os seres humanos deveriam ordenar sua vida pessoal e social (GUERREIRO RAMOS, 1989).

2.1.2 Os conceitos de racionalidade instrumental e racionalidade substantiva e a abordagem substantiva da organização

Na visão de Guerreiro Ramos (1989), a disciplina organizacional contemporânea não possui a capacidade de ser analítica o suficiente para criticar seus próprios aspectos metodológicos no sentido de conhecer sua epistemologia e questionar, por exemplo, sua inserção no sistema de mercado. Desde Taylor “nenhuma mudança significativa ocorreu nos pressupostos epistemológicos da análise organizacional.” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 120).

Neste campo das teorias organizacionais, Guerreiro Ramos viu a ação administrativa como sendo

modalidade da ação social, dotada de racionalidade funcional e que supõe que estejam seus agentes, enquanto a exercem sob a vigência predominante da ética da responsabilidade (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 47).

Diante dessa análise, Guerreiro Ramos se propôs a repensar a ciência social e, particularmente, a teoria organizacional, sob um enfoque substantivo, constituindo o que chamou de “abordagem substantiva da organização”. Antes de caracterizá-la, é imprescindível explorar os conceitos de racionalidade substantiva e racionalidade instrumental utilizados pelo autor em seus trabalhos e base de tal teoria.

Substancialmente racional é visto como

todo ato intrinsecamente inteligente, que se baseia num conhecimento lúcido e autônomo de relações entre fatos. É um ato que atesta a transcendência do ser humano, sua qualidade de criatura dotada de razão (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 39).

Baseado nesse conceito, Tenório (2004, p. 33) entendeu que a racionalidade substantiva “é a percepção individual-racional da interação de fatos em determinado momento” e Serva (1997, p. 22) a definiu como aquela que orienta a ação individual à autorrealização, “compreendida como concretização de potencialidades e satisfação e na dimensão grupal, que se refere ao entendimento, na direção da responsabilidade e satisfação social” (1997, p. 22).

Por outro lado, a racionalidade instrumental ou funcional é vista em atos ou elementos que “quando articulados ou relacionados com

outros atos ou elementos, contribuem para que se logre atingir um objetivo predeterminado.” (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 38). Nas palavras de Tenório (2004, p. 33), a racionalidade instrumental “é uma razão com relação a fins na qual vai predominar a instrumentalização da ação social dentro das organizações.” Fundamentado em Guerreiro Ramos e Habermas, Serva (1997, p. 22) vê a “ação baseada no cálculo, orientada para o alcance de metas técnicas ou de finalidades ligadas a interesses econômicos ou de poder social, através da maximização dos recursos disponíveis” como funcionalmente racional.

Esclarecidos tais conceitos, retomamos a apresentação da abordagem substantiva da organização, sendo necessário também passarmos por uma breve caracterização da ideologia dominante na teoria organizacional até os dias de hoje.

Guerreiro Ramos (1989, p. 50) considerava que

a maior parte daquilo que é usualmente denominado teoria da organização é desprovida de rigor científico e é, antes, tautologia disfarçada ou, quando muito, disfarçado pensamento organizacional, pensamento que aceita, por seu valor aparente, os critérios inerentes à organização, e é, ele mesmo, subproduto do próprio processo organizacional.

Segundo o autor, as normas e requisitos organizacionais parecem ser considerados naturais e acabam sobrepondo-se à conduta humana. A partir desta visão, ele faz uma diferenciação entre comportamento e ação, esclarecendo, assim, o reducionismo psicológico da teoria organizacional que critica.

O comportamento é uma forma de conduta que se baseia na racionalidade funcional ou na estimativa utilitária das consequências. [...] Pode ser avaliado como funcional ou efetivo e inclui-se, completamente, num mundo determinado apenas por causas eficientes. Em contraposição, a ação é própria de um agente que delibera sobre coisas porque está consciente de suas finalidades intrínsecas. Pelo reconhecimento dessas finalidades, a ação constitui uma forma ética de conduta. A eficiência social e organizacional é uma dimensão incidental e não fundamental da

ação humana (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 51).

Indo além Guerreiro Ramos (1989) elenca em quatro tópicos o que chamou de “pontos cegos” na teoria organizacional corrente, a saber:

- a) Racionalidade predominantemente voltada a aspectos econômicos e o comportamento econômico constituindo a totalidade da natureza humana;
- b) Não há uma distinção formal entre o significado substantivo e o significado formal da organização, sendo o último uma recente inovação institucional trazida pelo sistema de mercado, fundado no cálculo e criado deliberadamente para a maximização dos resultados;
- c) Não há uma clara compreensão da interação simbólica nos relacionamentos interpessoais, considerando que as organizações econômicas possuem em sua lógica normas funcionais de conduta e comunicação, enquanto que pontos como amor, confiança, honestidade e autorrealização possuem espaços diferenciados para se concretizarem;
- d) Apoia-se numa visão mecanomórfica da atividade produtiva do homem, ou seja, não há uma distinção entre trabalho e ocupação, sendo que o primeiro força os indivíduos a realizarem trabalhos penosos e o segundo decorre de um desejo de atualização pessoal do indivíduo.

Desses pontos, destacamos a indicação de Guerreiro Ramos (1989) da necessidade de um reexame na noção de racionalidade dentro da teoria organizacional, diferente daquela visão convencional ilustrada, por exemplo, no conceito de racionalidade limitada de Herbert Simon e James March⁶.

A concepção de racionalidade limitada está inserida na discussão sobre o tema da racionalidade humana na teoria econômica. Essa ideia exprime a noção de que as pessoas tomam decisões buscando satisfazer seus níveis de aspiração em um ponto suficiente para sentirem-se confortáveis, mas não necessariamente para atingir um resultado ótimo. Seus autores, March e Simon (1975), têm como ponto de partida a crítica ao conceito de racionalidade maximizadora, pois esta confere ao indivíduo a capacidade irrestrita de maximizar e atingir da melhor maneira seus objetivos. Nesse sentido, os autores afirmam que “o conceito de racionalidade limitada pressupõe a existência de uma racionalidade objetiva, em que as alternativas reais, as consequências

⁶ O conceito de racionalidade limitada será explorado no capítulo referente à racionalidade no processo decisório.

reais e as utilidades reais estejam presentes.” (MARCH; SIMON, 1975, p. 194).

Guerreiro Ramos (1989), em sua crítica a racionalidade limitada, esclarece que nesta teoria os critérios de economicidade aparecem como únicos critérios da racionalidade, sem nenhum limite entre quais esferas esse conceito possui validade. Esta teoria, então, vai de encontro ao conceito clássico de racionalidade, no qual nos remetemos a Aristóteles, que expressava o reconhecimento de um homem ou sociedade fiel a um padrão objetivo de valores postos acima de quaisquer imperativos econômicos.

Esclarecidos esses aspectos, Guerreiro Ramos (1989) inicia a discutir a concepção de sua abordagem substantiva das organizações e a apresentar a noção de *delimitação organizacional*. Segundo o autor (1989, p. 134), “a expressão pressupõe, não apenas que há múltiplos tipos de organização, mas também, e mais importante ainda, que cada um deles pertence a enclaves distintos, no contexto da tessitura geral da sociedade.” A partir do conceito de delimitação organizacional, a teoria das organizações que, até então, focava principalmente as organizações formais, passa a olhar também para a variedade de sistemas sociais que constitui o sistema macrosocial (GUERREIRO RAMOS, 1989).

Postas tais definições, partimos para as considerações pertinentes a concepção da nova abordagem, quais sejam (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 134-135):

1. Os limites da organização deveriam coincidir com seus objetivos [...];
2. A conduta individual, no contexto das organizações econômicas, está, fatalmente, subordinada a compulsões operacionais, formais e impostas [...];
3. A organização econômica é apenas um caso particular de diversos tipos de sistemas microsociais, em que as funções econômicas são desempenhadas de acordo com diferentes escalas de prioridades [...];
4. Uma abordagem substantiva da teoria organizacional preocupa-se, sistematicamente, com os meios de eliminação de compulsões desnecessárias agindo sobre as atividades humanas nas organizações econômicas e nos sistemas sociais em geral [...];
5. As situações em que os seres humanos se defrontam com tópicos relativos à própria atualização, adequadamente entendidas, têm exigências

sistêmicas diferentes daquelas que atendem aos contextos econômicos [...].

Na abordagem substantiva das organizações, Guerreiro Ramos (1989) entende que ambas as racionalidades exercem um papel fundamental em nossa sociedade: a racionalidade instrumental enquanto emancipadora das necessidades físicas das pessoas e a racionalidade substantiva enquanto emancipadora dos dogmas sociais.

A partir do enfoque da coexistência das abordagens instrumental e substantiva em graus diferenciados, Guerreiro Ramos (1989) desenvolveu o “paradigma paraeconômico”, suporte de sua “teoria substantiva da vida humana associada”, como um modelo multidimensional de análise e planejamento dos sistemas sociais, em oposição ao modelo unidimensional centrado no mercado, que considera:

a) "uma visão da sociedade como sendo constituída de uma variedade de enclaves (dos quais o mercado é apenas um), onde o homem se empenha em tipos nitidamente diferentes, embora verdadeiramente integrativos, de atividades substantivas; b) um sistema de governo social capaz de formular e implementar as políticas e decisões distributivas requeridas para a promoção do tipo ótimo de transações entre tais enclaves sociais" (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 140).

Para Guerreiro Ramos (1989), a formulação de sistemas sociais deve estar tanto preocupada com a atualização humana quanto com a eficiência na produção de bens e serviços, propiciando a criação de espaços onde os diferentes objetivos das várias combinações de ambientes organizacionais possíveis possam vir a ser atendidas.

2.1.3 A tensão entre as racionalidades

Apresentada a teoria que sustenta essa pesquisa, abordamos, agora, as considerações de Guerreiro Ramos (1983) sobre a tensão entre as racionalidades, tema fundamental em nosso estudo.

Em seu livro *Administração e Contexto Brasileiro*, o autor dedica um capítulo para a exploração do tema “Tensões éticas nas organizações”. Nesse texto, Guerreiro Ramos (1983) utiliza os termos ética da convicção e ética da responsabilidade, na qual a primeira,

também chamada de ética do valor absoluto, encontra-se implícita nas ações referentes a valores, enquanto que a outra, a ética da responsabilidade está contida nas ações referidas a fins. Assim, elas estão estreitamente relacionadas à racionalidade que orienta a ação dos indivíduos, entretanto, não necessariamente de maneira antagônica. Na sua visão,

Pode-se admitir congruência entre as duas éticas, na proporção em que as qualificações e a natureza do trabalho se coadunem com os valores do indivíduo. Consequentemente, a não ser em casos extraordinários, nenhum indivíduo organiza sua conduta sob a espécie exclusiva de nenhuma das duas éticas (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 43).

A ética da responsabilidade é exemplificada quando um indivíduo assume na organização um cargo ou uma função acompanhada por uma responsabilidade inerente à execução do trabalho, a partir de um referencial moral: “seu julgamento entre o certo e o errado mediante uma respectiva simplificação ou complicação da consecução de suas atividades” (ANDRADE, 2010, p. 18). Isto porque, no argumento de Guerreiro Ramos,

(...) a ética da responsabilidade é ingrediente de toda ação administrativa. É o seu conteúdo subjetivo por excelência. Os que a adotam, em todos os níveis de autoridade, chefes e subordinados, por definição, tácita ou explicitamente, se acham sob o vínculo de um compromisso: o de, pelo autodomínio dos impulsos, das preferências e até das crenças e ideologias, auto-racionalizarem a sua conduta tornando-a parte funcionalmente racional da ação administrativa (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 44).

No entanto, há um segundo referencial moral no qual

O indivíduo está orientado, em seu comportamento, por valores, isto é, por estimativas e avaliações, das quais decorre sua concepção de mundo, e seu ideal de realização própria e social, e que consubstanciam sua ética

de convicção (GUERREIRO RAMOS, 1983, P. 43).

Diante dessas duas noções, é utópica a harmonia, em sua perfeição, dos valores do indivíduo – trazidos por sua ética da convicção – e dos valores organizacionais – estabelecidos pela ética da responsabilidade. Assim, “nas situações administrativas ou organizacionais o indivíduo se encontra ordinariamente em tensão. Todavia, os graus e conteúdos dessa tensão podem ser mais ou menos ‘deteriorantes’ conforme a organização.” (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 44). Considerando que o indivíduo é parte da organização e que o grau de intensidade da tensão é variável, é necessário um mínimo de consenso social, nas palavras do autor, “para que a tensão entre as duas éticas se mantenha num grau que permita as organizações operarem segundo suas expectativas de produtividade e eficácia” (1983, p. 44).

Guerreiro Ramos (1983, p. 44) ainda afirma que “não há dúvidas de que a tensão entre as duas éticas é condicionada pelo estado geral da sociedade global.” Nesse sentido, podemos inferir que a tensão varia conforme o modelo de funcionamento da organização, sua estrutura e contexto no qual a organização se insere.

Para exemplificar esse argumento, o autor cita uma situação de conflito em que grupos ou classes de assalariados possuem suas concepções invadidas ou diminuídas por uma dada realidade. Nesse caso, haverá um sentimento de inconformidade por parte da classe oprimida com o estado geral da sociedade global, sendo necessário um mínimo de *consenso* social para a manutenção de padrões de produtividade e eficácia (como em reivindicações realizadas através de movimentos sindicais e grevistas).

Ainda sobre esse ponto e baseado nos estudos de Amitai Etzioni, Guerreiro Ramos (1983) conclui que a tensão não se verifica em intensidade uniforme nos diferentes tipos organizacionais⁷, pois as “esferas de consenso” manifestam-se de diferentes formas em cada uma delas. Essas esferas mencionadas pelo autor são as apresentadas na pesquisa de Amitai Etzioni, quais sejam: valores gerais da sociedade; objetivos da organização; meios, normais ou táticas; participação na organização; especificações de execução e; perspectivas de conhecimento dos fatos.

Guerreiro Ramos (1983, p. 45) considerou que,

⁷ Guerreiro Ramos (1983) considerou aqui três tipos de organizações: normativas; utilitárias e; coercitivas.

Numa escala gradativa, podemos dizer que [a tensão] é mínima nas organizações normativas e máxima nas organizações coercitivas. Nestas, é claro, a ética da convicção de cada um está em conflito radical com a organização. Naquelas se verifica relativo alto grau de integração das convicções e dos deveres e funções organizacionais. Por isso mesmo, nas organizações normativas, supõe-se que os indivíduos se encontrem parcialmente empenhados, pois a natureza das atividades não lhes permite integrar plenamente seus próprios valores no trabalho. Por isso mesmo, o indivíduo que trabalha numa organização utilitária, ordinariamente tende a obter satisfação no campo dos valores ou da convicção, participando simultaneamente de organizações normativas (igrejas, partido, movimento sindical, associações culturais, sociedades secretas).

Em outras palavras, podemos dizer que nas organizações em que o indivíduo tem maiores possibilidades de escolha, a probabilidade de suas ações serem orientadas pela racionalidade substantiva é maior. Por outro lado, nas organizações coercitivas e que se verifica alto grau de controle, as opções de escolha diminuem e predomina uma ação calculista de consequência, ou seja, instrumental.

Nesse sentido, Guerreiro Ramos (1983, p. 47), ainda com base em Etzioni, conclui que “a estrutura de consentimento que confere maior legitimidade ou positividade à organização, é a que logra *integrar no trabalho os valores ou as convicções dos que o realizam*. (grifo nosso)”. Entretanto, tendo em vista que não há consenso absoluto em nenhuma unidade social, existe permanente tensão entre as duas éticas ou, entre as duas racionalidades (GUERREIRO RAMOS, 1983).

Por fim, o autor esclarece que, em seu ponto de vista, do qual nos apropriamos nesta pesquisa,

De um lado constitui temerário erro apresentar a racionalidade do mundo das organizações e das ações administrativas como se fosse congruente com a racionalidade substancial. (...) Uma organização pode satisfazer às exigências habituais de racionalidade funcional e, no entanto,

não ser, globalmente, satisfatória à luz de critérios racionais substanciais. Mas, de outro lado, erro também é pedir à organização que seja o que jamais, por constituição, poderia ser, uma unidade social em que se realiza perfeita harmonia entre indivíduo e as condições de trabalho. Aqui se trata de uma questão de medida. A organização e a ação administrativa tendem, com o progresso histórico-social, a procurar como objetivo limite, conciliar a eficiência com a racionalidade substancial (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 48).

Apresentada a teoria que, entre outras, dá base aos estudos da primeira e segunda etapa de trabalhos sobre a racionalidade, exploramos a seguir os estudos decorrentes da abordagem substantiva das organizações, iniciando pelo de Maurício Serva (1996).

2.2 ESTUDO DE SERVA E SEUS DESDOBRAMENTOS

São apresentados aqui os estudos sobre a racionalidade que contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa: o estudo de Serva (1996) sobre o fenômeno das organizações substantivas em sua tese de doutorado e um panorama geral e análise dos estudos posteriores baseados neste primeiro sobre a temática da racionalidade.

2.2.1 A racionalidade substantiva nas organizações

Serva (1996) em meados da década de 1990 identificou que as ideias de Alberto Guerreiro Ramos vinham tendo uma grande ressonância no Brasil, com muitos adeptos da abordagem substantiva das organizações. Segundo ele,

Desde a publicação de *A nova ciência das organizações* diversos autores brasileiros vêm elaborando estudos pautados na análise de organizações tomando como base a racionalidade substantiva tal como definida por Guerreiro Ramos, ensejando gradativamente mais um tema específico de estudos organizacionais no nosso país (SERVA, 1996, p. 27).

Ao constatar como estava o “estado da arte” no Brasil naquela época, década de 1990, o pesquisador verificou que todos os trabalhos, embora muito bem elaborados, não avançavam sobre a *práxis* administrativa, ou seja, não conseguiam sair do prisma conceitual. Assim, os autores criticaram e denunciaram a razão instrumental, baseando-se em Guerreiro Ramos para declarar a existência de outra razão oposta, a racionalidade substantiva, mas sem conseguir provar empiricamente como esta racionalidade pode ser empregada nos processos administrativos de organizações produtivas reais.

Diante desta situação, que chamou de *impasse*, e baseado nos estudos de Guerreiro Ramos sobre a Teoria Substantiva da Vida Humana Associada e na Teoria da Ação Comunicativa de Habermas, Serva (1996) propôs um estudo da racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa.

O trabalho de campo, estudo de casos múltiplos, foi realizado em três pequenas empresas privadas, atuantes no setor de serviços (educação infantil, produção artística, editora e clínicas médicas-psicológicas) na cidade de Salvador, Bahia. A principal metodologia de coleta de dados utilizada foi a observação participante, juntamente com entrevistas e análise documental, o que caracterizou o estudo como de natureza eminentemente qualitativa que buscou “aprofundar ao máximo o estudo das organizações pesquisadas, visando desvelar a sua lógica interna, a sua racionalidade predominante e como ela se concretiza diretamente nos atos administrativos dos indivíduos que a compõem” (SERVA, 1996, p. 34). A partir desse objetivo foi possível, então, identificar se uma organização, analisada com base no quadro analítico proposto no estudo, é substantiva ou não; e se nela predominar a racionalidade substantiva, poderia ser chamada de organização substantiva.

Após uma revisão bibliográfica nos trabalhos de Guerreiro Ramos e Habermas e do estudo de trabalhos anteriores sobre esses autores, o quadro de análise foi elaborado a partir da teoria da ação comunicativa, disposta numa perspectiva de complementaridade com o pilar central do estudo de Serva, a teoria da razão substantiva dirigida à análise organizacional. Assim, foram identificados pontos de convergência entre as duas teorias para a formulação do quadro que permitiu identificar e demonstrar, na prática, como a racionalidade substantiva se concretiza nas ações administrativas.

O quadro propõe a análise de onze processos organizacionais, ou rubricas, com base na distinção dos dois tipos de racionalidade a partir

de seus elementos constitutivos, conforme reproduzido no quadro a seguir.

Quadro 1 - Quadro de análise de Serva (1996)

Tipo de racionalidade x Processos organizacionais	Racionalidade substantiva	Racionalidade instrumental
Hierarquia e normas	<i>Entendimento Julgamento ético</i>	<i>Fins Desempenho Estratégia Interpessoal</i>
Valores e objetivos	<i>Autorrealização Valores emancipatórios Julgamento ético</i>	<i>Utilidade Fins Rentabilidade</i>
Tomada de decisão	<i>Entendimento Julgamento ético</i>	<i>Cálculo Utilidade Maximização de recursos</i>
Controle	<i>Entendimento</i>	<i>Maximização de recursos Desempenho Estratégia Interpessoal</i>
Divisão do trabalho	<i>Autorrealização Entendimento Autonomia</i>	<i>Maximização de recursos Desempenho Cálculo</i>
Comunicação e relações interpessoais	<i>Autenticidade Valores emancipatórios Autonomia</i>	<i>Desempenho Êxito/resultados Estratégia Interpessoal</i>
Ação social e relações ambientais	<i>Valores emancipatórios</i>	<i>Fins Êxito/resultados</i>
Reflexão sobre a organização	<i>Julgamento ético Valores emancipatórios</i>	<i>Desempenho Fins Rentabilidade</i>
Conflitos	<i>Julgamento ético Autenticidade Autonomia</i>	<i>Cálculo Fins Estratégia Interpessoal</i>
Satisfação individual	<i>Autorrealização Autonomia</i>	<i>Fins Êxito Desempenho</i>

Dimensão simbólica	<i>Autorrealização</i> Valores <i>emancipatórios</i>	<i>Utilidade</i> Êxito/resultados <i>Desempenho</i>
---------------------------	--	---

Fonte: SERVA, 1996

Serva (1996, p. 344) denominou as sete primeiras rubricas (hierarquia e normas; valores e objetivos; tomada de decisão; controle; divisão do trabalho; comunicação e relações; ação social e relações ambientais) de processos essenciais, por entender que representam “o caráter básico do empreendimento grupal [...] delineando seus padrões de inter-relação e também as fronteiras e limites de ação do grupo perante a sociedade que o envolve”. As demais (reflexão sobre a organização; conflitos; satisfação individual; dimensão simbólica) foram denominados de complementares, pois, apesar de auxiliarem a sistemática de análise da racionalidade em organizações, não apresentam a mesma importância dos componentes do primeiro grupo.

Os elementos que auxiliaram a identificar a racionalidade substantiva nas rubricas foram conceituados por Serva (1997, p. 22) da seguinte maneira:

a) *autorrealização* – processos de concretização do potencial inato do indivíduo, complementados pela satisfação; b) *entendimento* – ações pelas quais se estabelecem acordos e consensos racionais, mediadas pela comunicação livre e coordenando atividades comuns sob a égide da responsabilidade e da satisfação; c) *juízo ético* – deliberação baseada em juízos de valor (bom, mau, verdadeiro, falso, certo, errado), que se processa através do debate racional sobre as pretensões de validade emitidas pelos indivíduos nas interações; d) *autenticidade* – integridade, honestidade e franqueza dos indivíduos nas interações; e) *valores emancipatórios* – valores de mudança e aperfeiçoamento do social nas direções do bem-estar coletivo, da solidariedade, do respeito à individualidade, da liberdade e do comprometimento, presentes nos indivíduos e no contexto normativo do grupo; f) *autonomia* – condição plena dos indivíduos para poder agir e expressar-se livremente nas interações.

Por outro lado, os elementos que constituem a ação racional instrumental são (SERVA, 1997, p. 22):

a) *cálculo* – projeção utilitária das consequências dos atos humanos; b) *fins* – quando há metas de natureza técnica, econômica ou política (aumento de poder); c) *maximização dos recursos* – busca da eficiência e da eficácia máximas, sem questionamento ético, no tratamento dos recursos disponíveis, quer sejam humanos, materiais, financeiros, técnicos, energéticos ou ainda, de tempo; d) *êxito, resultados* – alcance em si mesmo de padrões, níveis, estágios, situações, que são considerados como vitoriosos face a processos competitivos numa sociedade capitalista; e) *desempenho* – performance individual elevada na realização de atividades, centrada na utilidade; utilidade, neste sentido, a dimensão econômica considerada na base das interações como um valor generalizado; f) *rentabilidade* – medida de retorno econômico dos êxitos e dos resultados esperados; g) *estratégia interpessoal* – entendida como influência planejada sobre outrem, a partir da antecipação de suas prováveis reações a determinados estímulos e ações, visando atingir seus pontos fracos.

Cabe destacar aqui os conceitos elaborados por Serva (1996) dos dois processos que estudaremos. Porém, com o aporte teórico adquirido ao longo da elaboração deste capítulo, temos a intenção de adaptá-los para o contexto de nosso estudo.

a) Valores e objetivos organizacionais – “conjunto dos valores predominantes na organização, sua origem e formas de difusão. Objetivos do grupo. Processo de estabelecimento dos objetivos, formal ou não. Comunicação dos objetivos.” (SERVA, 1996, p. 311).

b) Tomada de decisão – “processos decisórios, estilos mais frequentes. Diferenciação de competências decisórias na organização, subgrupos/pessoas que decidem. Dimensões determinantes no processo decisório.” (SERVA, 1996, p. 312).

A identificação da intensidade da racionalidade substantiva foi feita por meio de um *continuum*, figura 1, que varia da intensidade mínima para a intensidade elevada, onde podem ser detectados elementos da racionalidade instrumental juntamente com a racionalidade

substantiva. Segundo este *continuum*, uma organização é considerada substantiva⁸ quando puder ser verificada a predominância de ações racionais substantivas em sua prática administrativa, representada pelos onze processos organizacionais expostos no Quadro 1.

Figura 1 - Continuum de intensidade de racionalidade substantiva



Fonte: Serva, 1997

Das três empresas estudadas, o autor classificou duas como organizações substantivas e verificou que na terceira, embora houvesse alguns elementos substantivos, sua predominância é de ações racionalmente instrumentais.

Em suas considerações finais, Serva (1996) coloca que a partir do estudo foi possível

entender algo que para nós era anteriormente obscuro, ou pelo menos difuso. Pudemos sair do âmbito da crença, da suposição sobre a existência de uma outra racionalidade possível de ser empregada no cenário organizacional, para o âmbito da detecção e início de uma futura compreensão dessa outra racionalidade.

Concluída esta primeira etapa, vamos passar para a identificação dos estudos baseados na tese de Serva.

2.2.2 Estudos sobre a racionalidade: uma visão de conjunto e o ponto de partida deste trabalho

A primeira pesquisa realizada com base no trabalho de Serva (1996) foi publicada no ano de 1998 no estado da Bahia e realizada por Wilson Silva da Matta sob a orientação do professor Wellington Newton Felix Martins. Desde então, localizamos mais quatorze trabalhos que compõem aqui o que chamamos de primeira etapa, conforme

⁸ Organizações substantivas são organizações produtivas nas quais predomina a racionalidade substantiva em seus processos administrativo-organizacionais e, que contêm o ideal da emancipação do homem entre suas finalidades e práticas concretas (SERVA, 1996, p. 276).

apresentados no quadro 2 a seguir e detalhado no Apêndice A deste trabalho (no qual resumimos os quinze trabalhos).

Quadro 2 - Trabalhos da primeira etapa de estudos sobre a racionalidade

AUTOR	TÍTULO	ORIENTADOR	IES ANO
Wilson Silva da Matta	Pesquisa da Racionalidade no Sistema Unimed na Bahia	Wellington Newton Felix Martins	UFBA 1998
Marcelo Lorence Fraga	A Empresa Produtiva e a Racionalidade Substantiva: A Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas no Ambiente Organizacional Integrativo: de Mary Parker Follett a Collins e Porras	Francisco de Araujo Santos	UFRGS 2000
Liliane Gnocchi da Costa Reis	A Racionalidade Substantiva na Avaliação de Ongs: Três Casos	Fernando Guilherme Tenório	EBAPE FGV 2000
Wagner Pinto	Análise das Práticas Administrativas de uma Fundação Empresarial Aberta	Fernando Guilherme Tenório	FGV/RJ 2001
Marcelo Almeida	Empresas de economia de comunhão: possibilidade de valorização da racionalidade substantiva na organização econômica?	Sérgio Proença Leitão	PUC/RJ 2002
Daniel Moraes Pinheiro	Sustentabilidade de Ong's: um estudo de caso na organização AFECE – Associação Franciscana de Educação ao Cidadão Especial	Maurício Serva	UFPR 2003
Newton Manoel de Andrade Barreto	Articulação entre elementos de Racionalidade Instrumental e Substantiva nos processos organizacionais da CAAC Durval Paiva	Washington J. de Souza	UFRN 2004
Rogério Silveira Tonet	Fenômenos, Economia Plural e Desenvolvimento Local: um Estudo na Feira de Artesanato do Largo da Ordem em Curitiba	Maurício Serva	UFPR 2004
Fábio Vizeu Ferreira	Organizações burocratizadas rumo a razão comunicativa: o caso de uma instituição psiquiátrica	Maurício Serva	UFPR 2004
José Carlos Silva Valeriano	Racionalidade nas Práticas Administrativas de uma Cooperativa em Itabira/MG	Fernando Coutinho Garcia	FEAD Minas Gerais 2006

Daniele Mudrey	Racionalidades e Valores: um estudo em duas unidades da rede Uni-Yôga	Sérgio Luís Boeira	UNIVALI 2006
Marcos Fadanelli Ramos	Racionalidade nas organizações do Terceiro Setor: tensões e implicações para a avaliação de programas sociais	Bernardo Kipnis	UnB 2006
Paulo Gracílio da Silva	Sustentabilidade Social: um Estudo de Caso no Mosteiro Monte Carmelo	Maurício Serva	PUC-PR 2007
Osório Carvalho Dias	Racionalidades Subjacentes às Ações de Responsabilidade Social Corporativa em Empresas do Setor Elétrico Brasileiro	Janann Joslin Medeiros	UnB 2009
Fabiana Besen	As fenomenias e a economia plural: o olhar da gestão na dimensão territorial	Maurício Serva	UFSC 2010

Fonte: Adaptado de Besen (2010)

A análise desses trabalhos permitiu realizar algumas considerações sobre o avanço das pesquisas de campo nas organizações, bem como sobre os referenciais teóricos complementares adotados.

No caso dos primeiros trabalhos, podemos subclassificá-los em três grupos que melhor caracterizam o seu avanço, conforme apresentado no quadro 3 a seguir.

Quadro 3 - Perfil dos trabalhos da primeira etapa de estudos sobre a racionalidade

GRUPO E AUTORES	ELEMENTOS E CONSIDERAÇÕES	OBJETO DE ANÁLISE
1 - Aplicação do quadro de análise 1998 – 2001 Matta (1998) Fraga (2000) Pinto (2001) Reis (2001)	a) Pesquisas se destinavam somente a determinar a racionalidade predominante; b) Estudaram todos ou quase todos os processos/rubricas organizacionais do modelo de Serva (1996); c) Apresentação de alguns indícios de tensão entre as racionalidades de maneira não sistemática.	Organizações de modo geral
2 - Aplicação do quadro de análise + novas teorias 2002 – 2006 Almeida (2002) Pinheiro (2003) Lins (2004) Tonet (2004)	a) Restrição de alguns processos e realização de adaptações (inserção de novos elementos); b) O estudo das fenomenias começa a se destacar. Existência mútua da racionalidade substantiva e da racionalidade instrumental em um mesmo processo organizacional; c) Indícios mais claros da existência	Organizações de setores específicos: Economia de Comunhão; Economia da Dádiva; Economia Plural; Economia

Ferreira (2004) Valeriano (2006) Mudrey (2006)	da tensão e algumas hipóteses.	Solidária; Fenonomias.
3 - Aplicação do quadro de análise + novas teorias + pesquisas empíricas 2006 – 2010 Ramos (2006) Silva (2007) Dias (2009) Besen (2010)	a)As considerações dos trabalhos anteriores começam a ser observadas; b) Inse-re-se o objetivo de ampliar as propostas apresentadas nos estudos anteriores; c)Tensão aparece pela primeira vez como elemento de estudo, porém de forma não sistemática. Fortes indícios de tensão; d) Possibilidade de gestão a partir da racionalidade substantiva; e) Abre-se espaço para o início da segunda etapa de estudos sobre a racionalidade nas organizações.	Processos organizacionais

Fonte: Elaborado pelos autores

A construção desse quadro possibilitou perceber como se deu o desenvolvimento dos estudos da racionalidade nas organizações e encontrar elementos, críticas e limitações que nos auxiliaram na elaboração deste estudo.

O primeiro grupo é representado por aqueles trabalhos que se dedicaram a replicar o modelo de Serva (1996), comprovando sua possibilidade de aplicação nas organizações. O fato dos autores terem se dedicado a estudar praticamente todos os processos do modelo contribuiu para que fosse possível validá-lo. Sobre as formas organizacionais, destaca-se o Terceiro Setor como um forte campo de estudos, o que veio a se confirmar no segundo grupo.

Os próximos trabalhos, realizados entre os anos de 2002 e 2006, já trouxeram novos autores do campo de conhecimento da administração e áreas afins – identificados por meio dos diferentes tipos organizacionais estudados – para dialogarem com atores-chaves, Guerreiro Ramos e Habermas, principalmente. Nesse sentido temos o trabalho de Almeida (2002) que aproximou a Economia de Comunhão ao estudo sobre a racionalidade, Pinheiro (2003) com a Teoria do Dom e a Sustentabilidade, Lins (2004) e Valeriano (2004) com a Economia Solidária, Tonet (2004) e a Economia Plural, Mudrey (2006) e o Paradigma da Complexidade e Ferreira (2004) com as organizações burocráticas. As novas teorias possibilitaram um desenvolvimento nos estudos e um refinamento no modelo de análise destinado a observação específica de uma quantidade menor de rubricas (menos que as onze

originais), bem como voltado para a análise do tipo organizacional escolhido para o estudo.

O terceiro e último grupo percebido dentro dos estudos da primeira etapa dá continuidade as características do segundo, mas se aprofunda na análise de poucos processos (geralmente dois ou três); apresenta um destaque para o tema da tensão entre as racionalidades e; começa a observar os trabalhos anteriores como uma fonte valiosa de indicações de pesquisas e elementos que poderiam ser incluídos nas análises. Destaca-se também a visão que é dada a gestão, na qual os pesquisadores identificam a possibilidade de se adotar ações substantivas numa gestão que busque a eficácia e efetividade organizacional.

Sobre a tensão, alguns autores chegaram a apresentar em seus trabalhos indícios de sua manifestação. No entanto, foi Marcos Fadanelli Ramos que mais profundamente se dispôs a discutir esse tema. Porém, diferente do que pretendemos aqui, Ramos (2006) não utilizou um “método” ou categoria de análise específica para tal fim ao analisar a tensão criada pela introdução de elementos instrumentais na gestão de uma organização do terceiro setor.

Apresentados, de modo geral, os trabalhos da primeira etapa, levantamos agora algumas críticas, limitações e avanços identificados nos mesmos e que nos auxiliam a conduzir esta pesquisa.

O início dos estudos sobre racionalidade, aqueles que apontamos no quadro 2 como pertencentes ao grupo 1 e 2, tenderam a partir de pressupostos de que as organizações *são* substantivas, sem ressalvas, como, por exemplo, no caso das organizações pertencentes ao Terceiro Setor.

Reis (2001, p. 59) fez uma assertiva em seu trabalho questionável quanto à racionalidade apresentada. A autora afirmou que “podemos encarar as ONGs como organizações substantivas.” Desse ponto de vista, há uma generalização de que todas as organizações não-governamentais se caracterizam como substantivas, o que não pode ser afirmado com precisão partindo apenas de poucos estudos de caso sobre o tema.

Sobre essa afirmação, Serva (1997) quando apresentou o modelo de análise que deu base para os trabalhos sobre a racionalidade já havia traçado algumas críticas que abrangiam este assunto. Na visão dele, “não há exclusividade de um só tipo de racionalidade nas ações dos indivíduos que compõem as organizações produtivas.” (SERVA, 1997, p. 23). A partir dessa noção, ele reconheceu que o cotidiano das organizações produtivas implica a presença tanto da razão substantiva,

quanto da razão instrumental e que, neste sentido, o comportamento dos membros da organização não é retilíneo. Considerando que as ações humanas não são uniformes e moldam-se dentro de um dado contexto, temos que a identificação da predominância de uma racionalidade declara, também, a presença da outra num dado período de tempo e não permanentemente (SERVA, 1997). Além disso, Serva (1997, p. 29) considerou que “o simulacro não é suficiente para concretizar a razão substantiva”, ou seja, o discurso organizacional baseado em valores emancipatórios e no entendimento pode não ser suficiente para caracterizar uma organização como substantiva.

Nesse mesmo sentido e considerando essa ressalva, Pinto (2001) desenvolveu um estudo sobre a racionalidade em uma fundação empresarial, enquadrada dentro do Terceiro Setor, por considerar que sua práxis administrativa deveria estar próxima do modelo de organizações substantivas, a partir de características do tipo ideal “isonomia”.

Após analisar os onze processos do modelo de Serva (1996), Pinto (2001) concluiu que a Fundação estudada não se enquadrava como uma organização substantiva. O autor percebeu que uma organização cuja atuação na sociedade é relacionada ao resgate da dignidade humana pode não ter como contrapartida uma prática administrativa em que predomine a ação racional substantiva (PINTO, 2001).

Assim, podemos evidenciar o fato de que o tipo organizacional não necessariamente influencia a racionalidade predominante na prática administrativa, uma vez que as organizações encontram-se, ainda, inseridas em um ambiente onde a lógica predominante é a do mercado.

Quanto aos procedimentos metodológicos adotados nos estudos, vimos um predomínio da abordagem qualitativa, com estudos de casos únicos ou múltiplos realizados em organizações do Terceiro Setor, empresas privadas, cooperativas profissionais, fundações empresariais, grupos de artesãos, entre outros. Dito isso, confirmamos a percepção de que nenhuma pesquisa se dedicou a analisar a área da administração pública, como pretendemos aqui. Os principais métodos utilizados foram a entrevista semiestruturada e a observação.

Referente às análises realizadas pelos autores e analisadas por nós aqui, verificamos que há, em todos os trabalhos, a presença da racionalidade substantiva e da racionalidade instrumental, sem que uma anulasse a existência da outra. A coexistência de ambas nos processos administrativos revelando caminhos divergentes para ação nos fornece mais uma evidência de que há, de fato, uma tensão que circunda a existência delas na ação administrativa.

Serva (1997, p. 29) foi o primeiro pesquisador que, de forma empírica, percebeu a manifestação das duas racionalidades na gestão e que este encontro poderia levar a situações de tensão.

O fato de conduzir uma empresa que sobrevive bem num mercado competitivo e, paralelamente, tentar concretizar uma práxis baseada naquilo que nós acreditamos como razão substantiva, é o que melhor define a natureza do desafio que os membros de tais empresas enfrentam em seu cotidiano.

Segundo o autor, esse encontro entre as duas racionalidades leva o gestor a uma “dualidade tensa” quando se tenta administrar fundamentado por uma ética "substantiva" dentro de um contexto de sociedade que oferece um modelo geral e diretrizes baseadas em uma racionalidade utilitária, instrumental (SERVA, 1997, p. 29).

Apesar dessa consideração de existência de ambas as racionalidades no ambiente organizacional, também percebemos que diversos autores concluíram em seus trabalhos que a organização estudada caracterizava-se por uma ou outra racionalidade. Neste sentido, lembramos que Guerreiro Ramos (1989) afirma que ambas as racionalidades estão presentes nas organizações e possuem seu papel, assim como verificado no estudo de Serva (1996). Desta forma, é válido destacar que alguns autores pareceram olhar para as racionalidades de forma separada, isolada, desconsiderando o fato de que nas ações administrativas há uma manifestação das duas.

Quanto aos processos estudados, em especial ao processo decisório, chamou-nos atenção a possibilidade de existirem diferentes tipos de racionalidade nos diferentes níveis de participação na organização. Almeida (2002), por exemplo, verificou na análise da empresa Alfa, praticante da Economia de Comunhão, que o processo decisório é evidentemente centralizado, embora seja alegada a existência de processos consultivos para certas ações.

Na análise de Tonet (2004) de unidades artesanais da Feira do Largo da Ordem em Curitiba, os valores e objetivos organizacionais acabam se confundindo com os individuais. O pesquisador percebeu que, quanto aos valores emancipatórios, no campo do artesanato, eles são evidentes e estão ligados, principalmente, aos valores de liberdade. Entretanto, o senso de comprometimento também está presente com a mesma força, pois os artesãos sabem que sua sobrevivência depende

exclusivamente de sua produção. Outra percepção interessante é a importância que eles conferem à sua liberdade pessoal, chegando a limitar a produção de acordo com a sua capacidade de manter em equilíbrio a liberdade e a produção.

Besen (2010) também percebeu na análise dos valores cultivados por integrantes de organizações que baseiam suas atividades em princípios sustentáveis, como agricultura e piscicultura orgânica e educação ambiental, que a identidade com o local e a satisfação e bem estar de trabalhar com a atividade traziam resultados produtivos. A pesquisadora destacou que a possibilidade de liberdade e a reflexão sobre a forma de execução do trabalho e do uso do tempo não significam falta de comprometimento, mas, ao contrário, observou-se um forte compromisso com os princípios e valores cultivados na organização.

Concluídas estas considerações, temos a compreensão de que o quadro de análise desenvolvido e publicado por Maurício Serva é válido para o estudo da racionalidade e o desejo de fazer avançar os estudos sobre o tema na ciência da administração fez com que, em 2009, fosse dado início a um segundo grupo de pesquisas, no qual nos inserimos.

Os pesquisadores, agora, buscam ir além da identificação da racionalidade em organizações, através do estudo e aprofundamento de elementos apontados nos primeiros trabalhos. Desta maneira é possível valorizar a produção científica nacional, as principais considerações das pesquisas que buscaram contribuir para o avanço do tema e estudar novos elementos, até então pouco reconhecidos, mas que já foram apontados como importantes aspectos a serem postos em foco.

Os dois trabalhos que deram início a segunda etapa foram o estudo de Silva (2009) desenvolvido na Universidade Federal do Rio Grande do Norte e o de Caitano (2010) realizado no Curso de Mestrado em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

Silva (2009), com a noção de que o tema da racionalidade nas organizações já havia amadurecido no meio acadêmico, iniciou a segunda geração de estudos sobre a racionalidade no sentido de “codificar e sistematizar a aprendizagem, aprofundando o conhecimento de cada processo.”

Seu objetivo geral na pesquisa foi “Conhecer as categorias de análise do processo Tomada de Decisão, a partir de uma revisão do tema da primeira geração de estudos baseados no referencial de Serva, que possibilite o aprofundamento do estudo da racionalidade no processo em questão.” (SILVA, 2009, p. 19).

Após uma profunda revisão nos primeiros trabalhos com o olhar focado para o processo de tomada de decisão, Silva (2009) encontrou subsídios para a formulação de sete novas categorias de análise para esse processo, que são: dicotomia; significado do elemento utilidade; comunicação; reunião; objetivo na tomada de decisão; tempo no processo decisório e delegação. No quadro seguinte são sintetizadas essas categorias e seus elementos:

Quadro 4 - Categorias de análise elaboradas por Silva (2009)

Categoria de Análise	Elementos	Subelementos
Dicotomia	Instâncias decisórias que definem a estrutura divisional da organização	Centralizado, unilateralidade = instrumental; Consenso, entendimento = substantiva
	Princípio que perpassa por todas as instâncias decisórias	Fóruns abertos a discussão (entendimento = substantivo); Fóruns fechados a discussão (unilateralidade = instrumental)
Significado do elemento utilidade	Medida de valor que a decisão deve ser tomada (maximização de recursos) = instrumental	
	Significado subjetivo (presença do julgamento ético) = substantivo	
Comunicação	Burocratizada: processo monológico de natureza informacional	Apresenta assimetria de relações (falta de autonomia, centralização)
	Verbal: discussão de assuntos em assembleias	Apresenta simetria de relações (autonomia, entendimento)
Reunião	Formais	Prática de agendamento da pauta; Critério de assuntos a serem tratados; Aspecto da estrutura da reunião; Participação; O poder de decisão final: Dividido (substantivo); Centralizado (Instrumental).
	Informais	Espaço de troca de ideias (entendimento).

Objetivo na tomada de decisão	Reflexões de cunho ético com a participação de toda a equipe	
	Preocupação em alcançar os objetivos numa perspectiva mais técnica	
Tempo no processo decisório	Frequência das reuniões	Maior número de reuniões facilita uma administração colegiada baseada no consenso (substantivo); Menor número de reuniões dificulta as decisões colegiadas e tende para uma centralização nas decisões (instrumental)
	Postergação nas Decisões	Busca de uma decisão baseada no consenso, necessidade de debate (entendimento); Falta de autonomia dos comandados (instrumental).
Delegação	Posições formais determinadas no organograma (cálculo, instrumental);	
	Distribuição de poder nas diversas esferas	

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Silva (2009)

A partir das categorias de análise e seus elementos, Silva (2009) realizou a pesquisa de campo em duas instituições que lidam com o tratamento oncológico infanto-juvenil na cidade de Natal, no Rio Grande do Norte.

A coleta e análise de dados ocorreu por meio de observação e entrevistas que permitiram a pesquisadora identificar na fala dos entrevistados os elementos das categorias propostas para o estudo da tomada de decisão. Assim, Silva (2009) detectou a racionalidade presente em cada um deles para, ao final, caracterizar a organização como substantiva. Também, os resultados da pesquisa confirmaram que, embora a decisão envolva elementos racionais, existem também os valores específicos de cada indivíduo ligados às suas experiências de visão de mundo, permeados não só pela racionalidade instrumental como também pela racionalidade substantiva.

Silva (2009) concluiu que seu trabalho, com foco na rubrica tomada de decisão, contribuiu para compreender que diferentes

racionalidades influenciam na prática decisória, como demonstrada através das categorias de análise. Além disso, a pesquisadora destacou que “fatores decisórios podem emergir também da racionalidade substantiva, gerando ações e atitudes que possam contribuir para a realização e emancipação do ser humano não só na esfera do trabalho como também em todo o contexto social.” (SILVA, 2009, p. 101).

O segundo trabalho, de Déris Isolina Machado de Oliveira Caitano, sob a orientação do Professor Maurício Serva, também se propôs a auxiliar na promoção do avanço nos estudos sobre a racionalidade substantiva nas organizações.

Caitano (2010) adotou duas hipóteses de investigação do campo elaboradas com base nos primeiros trabalhos sobre o tema, a saber:

- a) O terceiro setor e as ONGs parecem representar um campo promissor para os estudos da racionalidade substantiva; b) A gestão das organizações do terceiro setor e ONGs é um campo incipiente de estudos, sobre o qual ainda há pouco conhecimento científico. (CAITANO, 2010, p. 35).

A partir desse contexto, tomou-se como objetivo geral para o estudo:

Contribuir para a consolidação de uma segunda etapa de estudos da racionalidade substantiva nas organizações, verificando a racionalidade substantiva subjacente ao processo de reflexão sobre a organização e comunicação e relações interpessoais em uma organização da sociedade civil (CAITANO, 2010, p. 39).

Em relação à metodologia, a estratégia adotada consiste na realização de uma pesquisa de cunho exploratório e descritivo através de um estudo de caso qualitativo. Para compor o relatório de análise e responder à problemática, todas as informações foram coletadas respeitando as seguintes categorias de análise: desenvolvimento institucional; reflexão sobre a organização; comunicação e relações interpessoais no campo e; alguns dos trabalhos da primeira etapa de estudos sobre racionalidade substantiva (CAITANO, 2010). Definiu-se como *locus* de estudo o Conselho Comunitário Ponte do Imaruim –

CCPI, uma Organização da Sociedade Civil, sem fins lucrativos, atuante na área de desenvolvimento comunitário.

Caitano (2010) apontou em seu trabalho uma variável que, a princípio, não fazia parte das categorias de investigação. Entretanto, segundo a autora, grande parte das limitações da organização, no que tange a racionalidade substantiva, pode ser atribuída a esta variável: a cultura. Essa questão remete a constatação de que

funcionários e voluntários que estiveram anos subjugados a uma liderança paternalista, centralizadora, foram tolhidos do sentido da autonomia. Estas pessoas assumiram um comportamento passivo frente aos novos desafios, o qual tem se chocado com o envolvimento dos novos voluntários e daqueles que já incorporaram esta gestão participativa (CAITANO, 2010, p. 178).

Como consequência dessa situação, percebeu-se que durante algumas entrevistas os membros da organização demonstraram uma ausência relativa de sentido do trabalho, uma conduta mecanomórfica condicionada por imperativos exteriores. Caitano (2010) viu isso como um fenômeno cultural, fruto de gestão anteriores, que engendrou passividade e alienação.

Finalizada as considerações sobre os trabalhos, finalizamos este capítulo com a noção de que Serva (1996), ao dar o grande salto de aliar a teoria com a prática em organizações reais, nos mostrou que é possível o estudo das racionalidades por meio de um método sistemático e teórico. Os trabalhos posteriores realizados em diversos estados do Brasil, além de agregarem suas contribuições específicas, reforçaram a aplicabilidade do método de Serva (1996) e exploraram novos caminhos teóricos e empíricos neste campo de estudo.

A partir da leitura atenta dos trabalhos da primeira e segunda etapa foi possível perceber claramente um avanço e aprofundamento nos estudos sobre a racionalidade nas organizações. Os pesquisadores deram passos importantes para a continuidade dos trabalhos, seja na inserção de novas teorias, novas formas organizacionais estudadas, diferentes métodos e, principalmente, análises realizadas.

Olhando em especial para o foco de nosso estudo e a relação com os outros apresentados, percebemos que a partir do ano 2002 os trabalhos começaram a destacar, inicialmente de maneira sutil, a

existência de uma tensão no encontro entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental, o que nos abriu espaço para a realização desta pesquisa.

Além destes pontos, vimos também que o tipo organizacional não necessariamente caracteriza a racionalidade predominante na gestão, bem como que os processos organizacionais também se diferenciam em organizações do mesmo setor, mas com contextos diferentes. Estas conclusões nos levam a reflexão de que ainda não são possíveis generalizações neste campo de estudo, uma vez que o comportamento humano, seja ele dentro ou fora das organizações, não é retilíneo e é influenciado por valores e objetivos próprios de cada ser humano.

Apresentados os trabalhos sobre racionalidade e suas análises, vamos explorar agora temas que foram introduzidos na nossa vertente de estudo.

2.3 O GERENCIAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA

Dwight Waldo (1964), em seu livro “O Estudo da Administração Pública”, fez uma introdução a compreensão e apreciação do estudo da administração pública, discutindo questões como a sua importância como uma atividade humana e como uma disciplina intelectual. Na conceituação da administração pública, Waldo (1964) a coloca como uma ação racional e calculada.

Guerreiro Ramos (1983, p. 50) ao analisar o livro de Waldo, sob o olhar da racionalidade, entende que ele “não se sensibiliza pela necessidade teórica de qualificar os diferentes tipos de racionalidade”, conforme pode ser observado no trecho a seguir de Waldo sobre o conceito de ação racional:

ação calculada corretamente para realizar determinados objetivos desejados, com um mínimo de perda para a realização de outros objetivos desejados. Usaremos o conceito de modo um tanto imperfeito e não pararemos aqui para considerar questões tão interessantes e importantes como se o homem realmente deseja ou deveria desejar que todas as suas ações fossem racionais. Contentar-nos-emos no momento com a observação ou crença geral de que o homem pode e realmente maximiza a consecução do seu objetivo pelo raciocínio, pela geração correta dos meios com os fins (WALDO, 1964, p. 9).

Percebe-se nesta citação, como apontado por Guerreiro Ramos (1983), que Waldo reduziu a racionalidade a apenas um de seus aspectos, a racionalidade funcional ou instrumental. Dessa forma, “a falta de uma conceituação diferencial da racionalidade conduz a uma indébita compenetração dos espaços existenciais humanos.” (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 51). Jun (2006) citado por Denhardt (2012, p. 238) também denuncia essa racionalização da ação pública quando argumenta que

a administração pública tem se preocupado com assuntos gerenciais e técnicos, respaldando-se numa tradição epistemológica de base positivista e funcionalista. O resultado é que a administração pública se interessa fundamentalmente pela manutenção da ordem organizacional e pela supressão das atividades que atrapalham as políticas ou processos organizacionais.

A forte presença da racionalidade instrumental na administração pública também pode ser vista em seus principais modelos de gestão, como veremos a seguir. Contudo, Salm e Menegasso (2009) alertam para a tentativa de agrupar as práticas administrativas sob grandes categorias devido ao grau de generalidade e amplitude que alcança a administração, bem como o fato de modelos serem incapazes de abranger toda a singularidade da realidade. Mas, para fins de pesquisa, adotamos aqui a divisão dos modelos de administração pública utilizada por Salm e Menegasso e desenvolvida por Ketll (2000) e complementada por Denhardt (2012), por ser bastante completa e incorporar um modelo emergente.

Desta forma, apresentaremos a seguir os três principais modelos de gestão pública, a saber: a administração pública convencional, também identificada como a velha administração pública; a nova gestão pública; e a proposta do novo serviço público.

Sobre a relação desses modelos com o contexto brasileiro, Oliveira (2009, p. 3) destaca que administração pública brasileira está hoje em um processo de transição de gestão que é “marcado pela herança burocrática patrimonialista, pela força de uma administração gerencialista e a tentativa de elaboração e efetivação de um modelo que enfatize a participação da sociedade civil.” Entretanto, Azevedo e

Loureiro (2003) acreditam que não é necessária uma ruptura do modelo burocrático, mas sim uma flexibilização.

Posto isso, pretendemos também evidenciar as racionalidades nos modelos destacados anteriormente, bem como a postura do gestor público presente em cada um deles, uma vez que o gestor, enquanto servidor público, toma decisões baseadas em valores e objetivos próprios que se refletem na vida dos cidadãos.

2.3.1 Os modelos de Administração Pública e a visão do gestor

A linha teórica da Velha Administração Pública defende a separação entre os formuladores e os executores das políticas públicas, sendo preocupação do governo sua elaboração, o estabelecimento de autoridades executivas, o controle hierárquico e o alcance dos objetivos, de forma segura e eficiente (DENHARDT, 2012).

A matriz desse modelo encontra-se na burocracia de Max Weber, a qual está centrada no fortalecimento institucional das organizações e poderes públicos. Também chamada por Keinert (2000) de escola de pensamento Estadocêntrica, associa-se conceitualmente à burocracia weberiana, pois, segundo Bergue (2007, p. 77),

privilegia, em nome da eficiência, um arranjo mecanicista formal que, pode-se dizer, traduz em termos mais amplos a doutrina taylorista-fordista de divisão e especialização intelectual e operacional do trabalho, padronização e formalização de procedimentos.

Segundo Guerreiro Ramos (1983, p. 191), a burocracia é um fator de eficiência econômica e ingrediente indispensável de toda associação democrática, sendo definida como

um agrupamento social em que rege o princípio da competência definida mediante regras, estatutos, regulamentos; da documentação; da hierarquia funcional; da especialização profissional; da permanência obrigatória do servidor, na repartição, durante determinado período de tempo; e da subordinação do exercício dos cargos a normas abstratas (WEBER apud GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 191).

Para Secchi (2009, p. 350), “o modelo burocrático weberiano é um modelo organizacional que desfrutou notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo”, pois neste período o modelo foi intensamente experimentado em organizações públicas e privadas. Contudo, desde o século XVI a burocracia já era difundida nas administrações públicas, nas organizações religiosas e militares.

O papel do servidor público, nesse contexto, não envolve julgamentos pessoais em virtude do interesse público, mas, sim, a execução neutra e eficiente da lei elaborada pelos representantes eleitos. Esse engessamento das ações é consequência da autoridade exercida de cima para baixo nos órgãos públicos e do exercício do controle e da autoridade. Assim, o servidor público enquadra-se no modelo de homem operacional ou organizacional, pois a ele se nega a liberdade e o sentido de reflexão.

Na visão de Guerreiro Ramos (1983), o foco principal dessa corrente é a ampliação da competência e da racionalidade funcional na administração pública. Esta afirmação pode ser entendida quando analisamos alguns de seus elementos apontados por Andion (2009, p. 5):

Distanciamento entre técnica e política na administração pública e separação entre racionalidade funcional e substancial. A ação administrativa é aqui entendida essencialmente como ação orientada pela racionalidade com respeito a fins (instrumental) (RAMOS, 1989); Administradores públicos são vistos como funcionários responsáveis por implementar políticas e programas e por garantir a prática dos princípios burocráticos e da administração científica enquanto aplicáveis a área pública.

Assim, verificamos no modelo burocrático uma dimensão primordial associada a eficiência na gestão, revelando a predominância da orientação racional instrumental.

No contexto brasileiro, o modelo burocrático, a partir da Reforma do Estado de 1995, deu abertura para a Nova Gestão Pública ou Nova Administração Pública, que surgiu como resposta às deficiências do modelo convencional.

Gaetani (1999, p. 106), afirma que

As duas principais fontes de ideias que combinadas deram origem à nova gestão pública (Hood, 1991) foram, de um lado, a nova economia institucional, do outro, variantes do “gerencialismo” – “managerialism” – (Aucoin, 1990). As duas vertentes são provenientes de áreas distintas da administração pública tradicional: economia e administração de empresas.

A nova economia institucional inclui em suas abordagens:

- a) A escola da escolha pública (*public choice*) “cujas análises baseiam-se no comportamento dos atores públicos e privados em contextos institucionais, a partir da interação entre a dinâmica de seus interesses e as estruturas de incentivos existentes.” (GAETANI, 1999, p. 106);
- b) A teoria de agente-principal “centrada no entendimento de que as relações entre as partes são como uma cadeia de relações contratuais em que o titular contrata um agente, para desempenhar tarefas em seu nome, em troca de compensações.” e (GAETANI, 1999, p. 106);
- c) A economia dos custos de transação que se orienta para a “comparação dos custos de arranjos institucionais do tipo prevalente no mercado com os internalizados em estruturas hierárquicas.” (GAETANI, 1999, p. 106).

A segunda vertente apontada, o gerencialismo, tem suas bases nas teorias da administração de empresas e doutrinas de reformas administrativas, como a profissionalização da gerência visando o desempenho organizacional; delegação de tarefas; adequação da cultura organizacional às necessidades do negócio e; orientação para o atendimento ao cliente-usuário do serviço (GAETANI, 1999).

Bresser Pereira (1998, p. 80-81) define como as principais características da administração pública gerencial:

- a) orientação da ação do para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou “corpos” de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os

políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;

d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;

e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição minipolistas, e as organizações sociais, que realizam os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;

f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;

g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;

h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

Esse modelo defende os princípios predominantes no setor privado enfatizando sua adoção no setor público. Aqui, a figura do administrador ou gestor público é carregada de valores e saberes próprios da racionalidade econômica, sendo, então, uma chave para implantar melhorias de eficiência na gestão governamental (LONGO, 2003). Assim, identifica-se a busca pela produtividade, ou seja, pela forma como o governo pode produzir com menos gastos; adoção de mecanismos de mercado para superar as deficiências da burocracia; feição de consumidor/cliente ao usuário dos serviços públicos; descentralização dos serviços; privatização dos serviços e; gestão por resultados (SALM; MENEGASSO, 2009).

No mesmo sentido, Secchi (2009) apresenta como principais valores deste modelo a produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, *marketization* e *accountability*. Assim, caracteriza-se como um modelo normativo pós-

burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.

Muitas críticas são feitas a esse modelo como:

associação à filosofia de mercado que o sustenta; aos resultados que ele produz, quando comparado a suas promessas; à frustração causada por não ter transformado as funções essenciais do Estado e por não conter um novo padrão capaz de transformar a prática e a teoria de administração pública (SALM; MENEGASSO, 2009).

Denhard (2012, p. xxi) destaca que a ênfase dada pela Nova Gestão Pública à eficiência e produtividade afastou em parte os Estados de sua missão eminentemente pública de administração dos valores societários e de uma administração do interesse público. Indo além, Oliveira (2009) coloca que devido a sua atual incapacidade [deste modelo] de atender as demandas que surgem de uma sociedade cada vez mais exigente e nem tão pouco de superar os desafios de um ambiente com a característica de mudanças rápidas, emerge a necessidade de outra abordagem dentro da administração pública, como a denominada societal ou o Novo Serviço Público.

O Novo Serviço Público constitui-se em uma proposta cujos contornos remontam às décadas de 70 e 80 e representa uma alternativa a Velha Administração Pública e a Nova Gestão Pública. Segundo Salm e Menegasso (2009), entre os autores que contribuíram com a abordagem estão H. George Frederickson, Carl J. Bellone, Lloyd G. Nigro, Frederick C. Thayer, Ross Clayton, Michael M. Harmon, David K. Hart, Robert B. Denhardt, além do brasileiro Alberto Guerreiro Ramos.

Entretanto, somente no início do século XXI que a base epistemológica do modelo do Novo Serviço Público foi publicada por Janet Denhardt e Robert Denhardt, inspirados na teoria política democrática e em abordagens alternativas para a gestão e o *design* organizacional que têm origem numa tradição mais humanística da teoria da administração pública (DENHARDT, 2012). Salm e Menegasso (2009, p. 107) complementam colocando que

Essas bases tomam por princípio que o ser humano é, antes de mais nada, um ser político que age na comunidade; que a comunidade politicamente articulada requer a participação do

cidadão para a construção do bem comum; e que o bem comum precede a busca do interesse privado.

Nesta perspectiva, valores como a eficiência e produtividade não devem ser perdidos, mas devem ser colocados no contexto mais amplo da democracia, da comunidade e do interesse público (DENHARDT e DENHARDT, 2010). Também nesse modelo, diferente da concepção da Nova Gestão Pública, o usuário do serviço público é visto como cidadão e não cliente. Dessa forma, há um empreendimento coletivo que representa muito mais do que uma acumulação de interesses privados, mas que demanda um engajamento cívico e a formação de um capital social (DENHARDT, 2012). O Novo Serviço Público expressa na liderança e na gestão dos órgãos públicos um interesse renovado pelos valores democráticos. Além disso, busca remodelar a perspectiva básica da administração pública tradicionalmente preocupada com eficiência e desempenho em favor de um interesse equilibrado por responsividade democrática baseado na racionalidade substantiva (DENHARDT, 2012).

Neste sentido, o cidadão, visto como aquele que assume um papel positivo em prol da sociedade, quando se torna gestor público, assume o papel de cidadão-administrador, não sendo apenas cidadão, mas trabalhando para a cidadania. “Sua obrigação última é ‘prover bens e serviços públicos no sentido de aumentar o bem comum da vida comunitária, por cujo intermédio se formam o caráter e a virtude cívica.’” (DENHARDT, 2012, p. 264).

Os princípios-chave para este modelo de gestão e que devem orientar a figura do gestor público, segundo Denhardt e Denhardt (2010), são:

- a) *Servir cidadãos, não consumidores*: estabelecimento de relações de confiança, estímulo e responsabilidade. O serviço público como forma de extensão da cidadania;
- b) *Perseguir o interesse público*: gestores públicos engajados na construção de uma noção coletiva de interesse público, em um amplo sistema de governança e valores compartilhados;
- c) *Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo*: considerando que o papel do administrador no Novo Serviço Público é servir os cidadãos, estes devem estar comprometidos em fazer contribuições para a sociedade como um todo, diferentemente de gestores empreendedores que atuam, normalmente, para o autointeresse;
- d) *Pensar estrategicamente, agir democraticamente*: aumentar e estimular a participação do cidadão, não só definindo prioridades, mas

engajando-se em políticas públicas e em sua implementação. É papel dos servidores públicos e dos cidadãos não só identificar problemas, mas atuar na busca de soluções;

e) *Reconhecer que a accountability não é simples*: os servidores públicos e suas ações não estão somente vinculados a controles externos e padrões funcionais. Vai além disso, no sentido de dar atenção, igualmente, aos interesses dos cidadãos, suas preferências, questões morais e o interesse público. Atentar-se para todos esses aspectos não é tarefa fácil, sendo uma empreitada desafiadora, mas que converge rumo à democracia e cidadania;

f) *Servir em vez de dirigir*: as ações dos gestores públicos devem pautar-se em uma liderança baseada em valores compartilhados por toda organização e comunidade, em vez de objetivos de controle e racionalização;

g) *Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade*: processos de colaboração e liderança compartilhada com base no respeito às pessoas motivam para o serviço público, trazendo mais possibilidades de ações bem-sucedidas.

Temos, então, que a mentalidade dos gestores no Novo Serviço Público é que os programas e recursos públicos não pertencem a eles. Em vez disso, eles aceitaram a responsabilidade de servir os cidadãos, atuando como administradores de recursos públicos, conservadores de organizações públicas, facilitadores da cidadania e do diálogo democrático (DENHARDT e DENHARDT, 2010).

O que podemos perceber, a partir desta breve caracterização do que vem sendo chamado de Novo Serviço Público, é uma tendência de valorização de aspectos humanísticos e substantivos, na qual cada sujeito tem seu papel diante da sociedade. É neste sentido que vimos uma aproximação deste modelo de gestão aos elementos da racionalidade substantiva, muito embora se reconheça a existência e necessidade de coexistir com ações instrumentais.

Contudo, após esta apresentação destes modelos, percebemos que a orientação racional instrumental predomina na administração pública e manifesta-se, por exemplo, na preocupação com a questão da eficiência na gestão, como observadas em duas das três correntes da administração pública. No quadro 5, a seguir, apresentamos os principais conceitos e elementos dos três modelos citados anteriormente.

Quadro 5 - Perspectivas dos modelos de administração pública

	Velha Administração Pública	Nova Administração Pública	Novo Serviço Público
Principal teoria e fundamentos epistemológicos	Teoria política, social e comentário político aumentado pela ingênua/primária ciência social	Teoria Econômica, diálogo mais sofisticado baseado na ciência social positivista	Teoria democrática, variedade de modelos para incluir o conhecimento positivo, interpretativo e crítico
Racionalidade e modelos associados ao comportamento humano	Racionalidade sinóptica, limitada, “homem administrativo”	Racionalidade técnica e econômica, “homem econômico”, ou o próprio interesse do tomador de decisão	Racionalidade estratégica, substantiva, testes múltiplos de racionalidade (político, econômico e organizacional)
Concepção – conceito de interesse público	Politicamente definido e expresso em lei	Representa a agregação dos interesses individuais	Resultado do diálogo sobre valores compartilhados
A quem os funcionários respondem	Cientes e eleitor	Cientes	Cidadãos
Papel do governo	REMAR: designa e implementa políticas que focalizam um único objetivo politicamente definido	DIRIGIR: atua como catalisador para desencadear as forças de mercado	SERVIR: negocia e intermedia interesses entre cidadãos e grupos da comunidade, criando valores compartilhados
Estrutura organizacional adotada	Organizações burocráticas marcadas pela autoridade de cima para baixo dentro das agências e controle de clientes	Organizações públicas descentralizadas com o controle primário dentro das agências	Estrutura colaborativa com liderança compartilhada internamente e externamente

Fonte: Adaptado de Denhardt e Denhardt (2000)

A Velha Administração Pública, representada pelo modelo burocrático, tem como foco principal a ampliação da competência e da racionalidade funcional na administração pública (GUERREIRO RAMOS, 1983). A segunda corrente, a Nova Administração Pública, ao substituir o modelo burocrático, trouxe práticas baseadas na competição e com foco em resultados, caracterizando também uma racionalidade instrumental. Por fim, temos a corrente do Novo Serviço Público que tem como base teorias democráticas e de cidadania, modelos de comunidade e de sociedade civil, humanismo organizacional e teoria do discurso (DENHARDT, 2012).

Andion (2009, p. 10) percebe que a abordagem do Novo Serviço Público “coloca novas luzes sobre aspectos pouco tratados pelas outras correntes”, como ações racionais substantivas. A autora ainda acrescenta que “em particular, percebe-se que há realocização do espaço público na atualidade que se encontra numa zona de tensão permanente entre as esferas públicas e privadas (o público extrapola o Estatal)”. Entretanto, ainda vemos que o predomínio do funcionalismo na administração pública brasileira “tem estimulado uma visão objetivista no campo, com pouco espaço para a historicidade, o conflito e a subjetividade dos atores políticos.” (ANDION, 2009, p. 12).

2.3.2 Processos administrativos

Neste capítulo nos dedicamos aos processos ou rubricas, baseados em Serva (1996), vistos em nosso estudo como “lentes de análise”, para posteriormente caracterizá-los dentro do contexto da administração pública.

2.3.2.1 Processo decisório

A tomada de decisão, como sabemos, é algo constante na vida de qualquer pessoa e ocorre em atividades simples e rotineiras até as mais complexas. Em termos de pesquisa e estudos teóricos, o processo decisório tem sido um tema bastante debatido na ciência administrativa nos últimos anos, visto sua importância não só no cotidiano dos indivíduos, mas também, e principalmente, no cotidiano das organizações.

Herbert Simon (1970) em seu livro *Comportamento Administrativo* inicia o primeiro capítulo definindo que a administração, na prática, “é a arte de conseguir realizar as coisas.” Considerando esta colocação, temos que o ato de administrar depende de uma ação

administrativa ou, nas palavras de Simon (1970, p. 1), da “determinação do que se deve fazer”, o processo de escolha, de decisão. Ainda segundo este autor,

O indivíduo, ou a organização que se compõe de inúmeros indivíduos, se defronta, a cada momento, com um grande número de alternativas de comportamento, algumas das quais são conscientes. A decisão, ou a escolha, tal como empregamos esse vocábulo aqui, constitui o processo pelo qual uma dessas alternativas de comportamento adequada a cada momento é selecionada e realizada (SIMON, 1970, p. 69).

A escolha ou o processo de decisão ocorre, na concepção de Simon (1970), em uma sequência na qual, inicialmente, existe um grande número de ações alternativas possíveis, qualquer das quais pode ser selecionada por indivíduos; em seguida, por meio de um processo especial, essas numerosas alternativas são reduzidas, então, àquela que é de fato levada a cabo. Além disso, o autor assevera que tais conotações indicam “uma seleção consciente, deliberada e racional.” (SIMON, 1970, p. 4).

A seleção pode ser vista num processo de hierarquia, no qual o administrador é guiado por objetivos e metas e atua de maneira racional quando escolhe alternativas que levem à consecução das metas previamente selecionadas (SIMON, 1970). Contudo, deve-se ter em mente que cada objetivo possui um peso determinado e a opção por um ou outro caminho, por ora contraditórios, pode trazer implicações reais para a organização uma vez que “a alternativa escolhida jamais permite a realização completa ou perfeita dos objetivos visados, representando apenas a melhor opção encontrada naquelas circunstâncias.” (SIMON, 1970, p. 6).

Cabe também destacar que durante o processo de seleção pode, ou não, ocorrer a participação de grupos ou equipes (ROBBINS; COULTER, 1998).

Ambas as situações apresentam vantagens e desvantagens. Como pontos fortes da participação, Robbins e Coulter (1998) mencionam:

- a) Fornecimento de mais informações por indivíduos com experiências, conhecimentos e formações diferentes;
- b) Possibilidade de mais alternativas de escolha devido à diversidade de informações de cada especialidade dos membros do grupo;

c) Aumento da aceitação de uma solução, considerando que o envolvimento faz com que pessoas que ajudaram a decidir também auxiliem na implementação da decisão, tornando-a mais facilmente aceita e exequível;

d) Aumento da legitimidade, pois, por ser compatível com ideias democráticas, as decisões tomadas em conjunto podem ser percebidas como mais legítimas, menos autocrática e arbitrária.

Por outro lado, a participação também pode criar problemas ou desgastes, como:

a) Dispendio de tempo para reunir um grupo;

b) Domínio da maioria do grupo quando um indivíduo ou alguns possuem informações diferenciadas, conhecimentos, habilidades de comunicação que podem influenciar pessoas. Neste caso, haveria uma dominação de parte do grupo para aceitar uma alternativa;

c) Pressões para aceitação de uma alternativa por meio de repressão de visões minoritárias, impopulares ou divergentes, objetivando manter uma aparência de consenso entre o grupo.

Selecionada uma decisão a ser seguida pela organização, seja ela com ou sem participação de um grupo, Simon (1970) acrescenta a necessidade de coordenação no comportamento dos membros da organização envolvidos para que ocorra a aceitação da decisão. Indo além, o autor explica que essa coordenação possibilita que a organização alcance um maior êxito, mesmo que seu plano de ação seja mais reduzido para que todos possam cooperar.

A partir desse esquema sequencial do processo decisório, Motta (2004) argumenta que este processo geralmente é caracterizado como “fluido, variado, fragmentado de curto prazo e não-programável”. Contudo, para o autor, essa sequência de ações oriunda de uma perspectiva funcionalista que vê a função gerencial como racionalmente programável ocorre, na verdade, de forma fragmentada “em que ligações entre problemas e soluções ocorrem assistematicamente e quase ao acaso” (MOTTA, 2004, p. 63). Além disso, a realidade do trabalho do dirigente moderno, diversificado e que exige respostas rápidas as situações, difere dos modelos comuns que preconizam o gestor como “um indivíduo voltado para a formulação de políticas, planejamento e estratégias organizacionais” (MOTTA, 2004, p. 63).

Ainda quanto ao responsável por tomar uma decisão, Simon (1970, p. 10) explica que

a fim de usufruir das vantagens das habilidades especializadas no nível das operações, o trabalho

de uma organização deve ser subdividido de tal maneira que todos os processos que requerem uma habilidade específica possam ser realizados por pessoas que a possuam.

Embora haja um tomador de decisões, ou alguns, dentro da organização, elas “não terão qualquer efeito sobre as atividades dos empregados de linha exceto se lhes forem comunicadas.” (SIMON, 1970, p. 11). Neste sentido, a influência do comportamento do pessoal de linha é dividida em duas categorias:

a) Formação no próprio empregado de linha de atitudes, hábitos, e de um estado de espírito que o levem a tomar das decisões consideradas vantajosas para a organização; e b) a imposição a esse pessoal de decisões tomadas alhures na organização. O primeiro tipo de influências se exerce pelo desenvolvimento no empregado de lealdades organizativas e de uma preocupação com eficiência e, frequentemente, pelo seu treinamento. O segundo tipo de influência depende, primordialmente, da autoridade dos serviços consultivos e informativos (SIMON, 1970, p. 11)

Feitas tais considerações, identificamos nas palavras de Simon (1970, p. 5) uma forte associação ao processo de ‘tomada de decisão’ e a rubrica ‘valores e objetivos’ quando chama a atenção para o fato de que, na tomada de decisão,

Infelizmente, os problemas não chegam ao administrador com os elementos valorativos e os elementos factuais que o compõem, cuidadosamente classificados e separados. De um modo geral, as metas ou objetivos finais da organização e das atividades governamentais são formuladas em termos gerais e ambíguos, tais como *justiça*, *bem-estar social* ou *liberdade*. Por outro lado é possível que os objetivos quando definidos dessa maneira venham a ser apenas um elemento intermediário na consecução de objetivos mais avançados. Em certas esferas de ação, por exemplo, o comportamento dos indivíduos é geralmente orientado pelo motivo

econômico. Não obstante, para muitas pessoas, o ganho econômico não constitui um fim em si mesmo, mas apenas um meio de obter algo mais transcendental como: segurança, conforto e prestígio.

Assim, depreende-se que as decisões na administração, seja ela pública ou privada, devem adotar como premissas éticas os objetivos que foram estabelecidos pela organização (SIMON, 1970). Este assunto será tratado posteriormente.

2.3.2.1.1 *Racionalidade no processo decisório*

Para introduzir o tema da racionalidade no processo decisório, Simon (1970, p. 63) esclarece que “a perfeição de uma decisão administrativa é relativa; em outras palavras, só pode ser considerada correta se escolher os meios adequados para atingir finalidades preestabelecidas. Ao *administrador racional* compete a seleção desses meios eficazes” (grifo nosso). Indo além, o autor menciona que uma boa administração é aquela que tem seu comportamento objetivamente adequado aos seus fins, preocupando-se com os aspectos racionais da escolha (SIMON, 1970).

Assim, o autor apresenta o conceito de *racionalidade limitada*, como sendo aquela nas quais as decisões são satisfatórias, mas não ótimas. Segundo Simon (1970), a otimização das decisões é uma ficção, pois elas são limitadas ou influenciadas pelas limitações do ser humano em ter acesso e processar cognitivamente todas as opções, pela impossibilidade de obter todas as informações decorrentes, por exemplo, de problemas de custo e tempo e pelas crenças, conflitos e jogos de poder que ocorrem dentro das organizações.

Desta forma, Simon (1970) compreende a racionalidade como o estabelecimento de uma cadeia de meios e fins ou fatos e valores, respectivamente. Neste contexto, “a racionalidade ocupa-se da seleção de alternativas de comportamento preferidas de acordo com algum sistema de valores que permite avaliar as consequências desse comportamento.” (SIMON, 1970, p. 78).

A relação de meios e fins dificilmente ocorre de forma integrada e conexa, pois podem ocorrer formulações de objetivos de forma incompleta ou existir contradições entre os objetivos últimos (os fins) e os meios definidos para atingi-los, como por exemplo, no choque de objetivos econômicos e sociais. E assim, o autor elucida que “o processo

decisório racional envolve a comparação permanente dos meios alternativos em função dos fins respectivos que procurarão alcançar.” (SIMON, 1970, p. 67).

Sobre a racionalidade na tomada de decisão, March e Simon (1975) colocam que, para a teoria econômica clássica e da decisão estatística, o homem racional – membro da organização que toma decisões racionais – faz escolhas ótimas em um ambiente bem especificado e definido. Desta forma, ele já possui um conjunto de alternativas para comparação e, para cada alternativa, há uma consequência, classificando-as em uma ordem de preferência. Os autores (1975) entendem que esta visão possui alguns problemas, pois deixam de revelar aspectos subjetivos e relativos da racionalidade. Segundo eles, numa teoria da organização, essas variáveis têm que ser determinadas pela teoria e possui dois característicos fundamentais:

a escolha sempre é feita em função de um modelo de situação real, restrito; aproximado e simplificado; e os elementos da definição da situação não são dados, [...] mas constituem o produto de processos psicológicos e sociológicos que incluem as atividades da pessoa que faz a escolha e as de outros integrantes do ambiente (MARCH; SIMON, 1975, p. 196).

Para fazer a escolha, é necessário que se decida primeiro qual o critério que vai governar a escolha: uma escolha ótima ou satisfatória, porquanto que todo processo decisório humano ocupa-se da seleção de alternativas satisfatórias e, somente em casos excepcionais, preocupa-se com a seleção de alternativas ótimas (MARCH; SIMON, 1975).

March e Simon complementam esta ideia quando dizem que “o comportamento racional compreende a substituição da realidade complexa por um modelo de realidade suficientemente simples para ser tratado mediante processos de solução de problemas.” (1975, p. 212).

Os autores concluem seus argumentos sobre o tema afirmando que “os aspectos básicos da estrutura e funções da organização derivam dos característicos dos processos humanos de solução de problema e das escolhas racionais humanas.” (1975, p. 236). O comportamento racional exige modos simplificados, quais sejam: o ótimo é substituído pelo satisfatório; as alternativas de ação e as consequências da ação revelam-se em sequência, através de processos de procura; organizações e indivíduos desenvolvem repertórios de programas de ação; cada

programa específico de ação envolve uma série restrita de situações e uma série de consequências; cada programa de ação é suscetível de ser executado em semidependência dos demais (MARCH e SIMON, 1975). Assim, se o comportamento na organização for intencionalmente racional, os aspectos do comportamento serão estáveis.

Simon (1970, p. 72) esclarece que

O problema decisório nas organizações particulares é muito mais simples do que nas organizações públicas pelo menos em um aspecto. Espera-se que as organizações privadas levem em consideração apenas aquelas consequências decorrentes da decisão que as afetam, ao passo que as organizações públicas devem avaliar a decisão em função de um amplo sistema de valores políticos e comunitários.

Muito embora nos dias de hoje essa realidade tenha sido parcialmente alterada, devido ao novo olhar que as empresas privadas têm dado ao seu ambiente externo, como no desenvolvimento de projetos de responsabilidade socioambiental, por exemplo, é objetivo maior da administração pública atender aos interesses públicos, diferentemente da administração privada.

2.3.2.1.2 *Processo decisório na administração pública*

Sabemos que, na maioria dos casos, os administradores não são livres para tomarem decisões aleatórias. No campo da administração pública, então, essa realidade é extremamente evidente, uma vez que os administradores estão sujeitos a numerosas demandas e a severas coações, como:

- a) a consideração da cultura política pelos administradores públicos e as atitudes específicas que os cidadãos mantêm em relação aos programas governamentais e aos empregados públicos;
- b) demandas, recursos e apoio político dos cidadãos individuais, dos partidos políticos e dos grupos de interesses;
- c) demandas, recursos e apoio político dos ramos legislativo, executivo e judiciário do governo;
- d) demandas, recursos e apoio político provenientes

de indivíduos e instituições de outros governos, por meio das relações intergovernamentais *verticais* ou *horizontais*; e) a formação social, as aptidões e os valores dos próprios administradores; f) as estruturas, os processos e os precedentes das unidades administrativas (SHARKANSKY, 1974, p. 40).

Diante dessa diversidade de situações que influenciam o processo decisório, bem como da não possibilidade de um processo simples de se tomar decisões capazes de conciliar os fatores que devem ser levados em consideração, o desempenho da função de gestor público é ainda mais difícil (SHARKANSKY, 1974).

Sharkansky (1974) ainda identifica mais um fator que dificulta: a pressão de ambientes responsáveis por produzir políticas públicas rápidas e eficientes. De acordo o autor, essas questões impedem parcialmente os administradores de tomarem decisões seguindo um modelo racional, uma vez que “as demandas políticas exigem que certos objetivos e políticas sejam favorecidos nas deliberações do órgão e que outros objetivos e políticas sejam evitados.” (SHARKANSKY, 1974, p. 42). Para justificar esta afirmação, são apresentadas cinco razões do sistema da administração pública:

a) a multiplicidade de problemas, objetivos e compromissos políticos que são impostos – ou ocultados – dos autores das decisões por elementos atuantes no ambiente de uma unidade administrativa; b) obstáculos à coleta adequada de informações sobre a diversidade de objetivos e políticas “aceitáveis”; c) as necessidades pessoais, compromissos, inibições e imperfeições dos autores das decisões, que interferem na sua avaliação dos objetivos e políticas que são aceitáveis do ponto de vista de seu órgão; d) dificuldades estruturais dentro das unidades administrativas e que envolvem suas relações com os ramos legislativo e executivo do governo; e) o comportamento divergente de certos administradores (SHARKANSKY, 1974, p. 42).

Em virtude da importância que vemos nestes cinco itens, comentamos, a seguir, cada um deles.

a) A multiplicidade de problemas, objetivos e compromissos com políticas

Sharkansky (1974, p. 43) esclarece que essa barreira a tomada de decisões é composta por dois fatores: “a variedade de problemas e objetivos que podem provavelmente ser escolhidos como alvo da atividade administrativa e os compromissos no ambiente do órgão administrativo que impedem uma avaliação completa de cada objetivo possível.” Isto porque, na administração pública, definir apenas um problema a ser atingido – como primeira etapa no processo de tomada racional de decisões – é uma atividade obscurecida pela diversidade dos mesmos. Entretanto, depois de escolhido, surgem também dificuldades relacionadas à definição de objetivos e políticas de atuação sobre o mesmo.

b) Limitações à informação

As limitações a uma informação adequada também dificultam o processo de tomada de decisões. Como suas principais causas, Sharkansky (1974) aponta:

- Multiplicidade de pessoas com disposição para colaborar, mas desconhecendo os objetivos perseguidos pelos outros;
- Trabalho dedicado à análise do ambiente e à avaliação das vantagens e desvantagens que podem ser associadas a cada conjunto de objetivos e políticas (de cada colaborador quando atuando individualmente), além do custo desse tempo de trabalho em termos de oportunidades perdidas para tarefas em outros projetos;
- Ignorância ou falta de informação que não se consegue erradicar devido ao uso de tecnologias erradas para coleta de informações, podendo causar inferências sobre o futuro (predições ou antecipações) além do limite de informações disponíveis.

c) As necessidades, compromissos, inibições e insuficiência dos administradores

Cada membro de uma organização tem suas próprias opiniões e atitudes que tendem a moldar sua percepção e criar suas próprias preferências sobre os objetivos e diretrizes da organização. Neste sentido, Sharkansky (1974) esclarece que estes fatores ajudam a determinar decisões das unidades administrativas, considerando que os objetivos individuais dos administradores e suas alianças podem ser uma

consequência da formação profissional e de vida, além de predições pessoais dos mesmos. Assim, devido à diversidade de interesses pessoais e profissionais, a formulação de objetivos de políticas implica em um processo contínuo de aprendizagem, pois, nas palavras de Sharkansky (1974, p. 48), “a decisão do tipo ‘de uma vez por todas’, que reflita uma avaliação racional dos problemas, dos objetivos, das diretrizes, benefícios e dos custos associados a cada opção possível, não existe.” Indo além do individual, o autor comenta sobre grupos de coalizões que frequentemente influenciam a tomada de decisões, podendo favorecer certas “habilidades” que não são consideradas no modelo racional.

d) Dificuldades estruturais nas unidades administrativas, envolvendo suas relações com os legisladores e o chefe do executivo

Sharkansky (1974, p. 43) levanta quatro dificuldades estruturais que se constituem obstáculos a tomadas de decisões racionais nos órgãos administrativos:

a necessidade dos administradores de interagirem com os legisladores e com o chefe do executivo, cujas próprias relações por sua vez são afetadas pela separação dos poderes, confrontos e equilíbrios; as limitações no controle dos administradores públicos sobre seus subordinados; as normas padronizadas de operação e burocracia dentro das unidades administrativas que impedem as inovações; os conflitos entre os administradores em posições de execução e os administradores em posição de autoridade.

e) O comportamento divergente de certos administradores

Nesta última barreira, Sharkansky (1974) levanta como obstáculo a tomadas de decisões racionais o comportamento de certos indivíduos que impedem o tipo de comunicação exigido para tal tomada de decisão. O autor chama a atenção para comportamentos ditos “insensatos”, pois obstruem a comunicação cooperativa entre membros de uma organização.

Como vimos nesta seção, os valores e objetivos individuais e organizacionais estão profundamente inseridos no processo decisório, justificando, desta forma, a opção por esses dois processos nesta

pesquisa. No tópico subsequente, detalhamos, então, o segundo processo em estudo.

2.3.2.2 Valores e objetivos individuais

Os valores individuais são considerados por Schwartz (1992) como fins da ação humana cujo alcance permite satisfazer uma ou mais das três necessidades básicas humanas: as biológicas, de interação social coordenada e de sobrevivência e de bem-estar dos grupos. Com esse entendimento, Schwartz (1992) esclarece que os valores estão estreitamente relacionados aos objetivos individuais, pois estes representam metas desejáveis para satisfazer as necessidades básicas e que podem variar tendo como princípios motivacionais os valores de cada pessoa.

Schwartz (1994 apud ALMEIDA; SOBRAL, 2009, p. 108) identificou dez principais valores motivacionais individuais que são definidos pelos objetivos que os representam e que o valor permite cumprir:

autodeterminação (independência de pensamento e de ação), *estimulação* (novidade e desafio na vida), *hedonismo* (prazer individual associado essencialmente aos sentidos), *realização* (êxito pessoal decorrente da demonstração de competência segundo padrões sociais), *poder* (*status* social, domínio e controle sobre pessoas e recursos), *segurança* (harmonia e estabilidade da sociedade, das relações e de si mesmo), *conformidade* (contenção de ações e impulsos que possam prejudicar os outros ou violar normas sociais), *tradição* (respeito, compromisso e aceitação dos costumes e das ideias culturalmente estabelecidos), *benevolência* (preservar e fortalecer o bem-estar dos que estão próximos nas interações cotidianas) e *universalismo* (compreensão, apreço, tolerância e proteção do bem-estar social e preservação da natureza).

Segundo a teoria de Schwartz (1992; 1994 apud ALMEIDA; SOBRAL, 2009), os valores motivacionais possuem uma dinâmica própria nas suas interações, podendo ser compatíveis ou conflitantes. Essa situação é ilustrada na figura 2, na qual os tipos motivacionais são

organizados em uma estrutura circular que demonstra as relações de complementaridade e de oposição. Dessa forma, os valores mais próximos entre si têm motivações subjacentes semelhantes e aqueles mais distantes no círculo possuem motivações subjacentes mais antagônicas.

Figura 2 - Relações entre os valores motivacionais



Fonte: Almeida e Sobral (2009) adaptada de Schwartz e Sagie (2000)

Esta disposição nos permite, também, agrupar os valores motivacionais em duas dimensões bipolares de ordem superior. O primeiro eixo – “abertura à mudança” *versus* “conservação” – ordena os valores em função da tendência pessoal para a independência de pensamento e abertura à mudança ou, pelo contrário, para a defesa da estabilidade e preservação do estado de coisas. O segundo eixo – “autopromoção” *versus* “autotranscendência” – refere-se à realização de valores centrados no bem-estar e no desenvolvimento individual ou orientados para o bem-estar e a harmonia coletiva (ALMEIDA; SOBRAL, 2009).

Considerando que os valores pessoais são também frequentemente referidos como conceito central para entender fenômenos sociais, como o comportamento organizacional e os valores dos gestores, influenciando nas suas decisões e posturas profissionais,

passaremos agora a uma breve entrada no âmbito das organizações, para, posteriormente, abordar especificamente na administração pública.

Durante as últimas décadas, no campo dos estudos organizacionais, a terminologia dos valores foi também adotada sob múltiplas formas, para além das mais comuns já utilizadas na linguagem econômica. Os valores passaram a contribuir para classificar princípios coletivos orientadores da ação, para definir cultura organizacional e para explicar comportamentos individuais no contexto organizacional.

Etzioni (1976, p. 146) esclarece que “as organizações são unidades sociais, orientadas para a consecução de objetivos ou metas específicas. Neste sentido, podem ser concebidas como instrumentos que conquistam seu significado e direção diretamente por sua função.”

O mesmo autor afirma que os objetivos das organizações

indicam uma orientação que a organização procura seguir. Dessa forma, estabelecem linhas mestras para a atividade da organização. Os objetivos constituem, também, uma fonte de legitimidade que justifica as atividades de uma organização e, na verdade, até sua existência. Além disso, os objetivos servem de padrões, através dos quais os membros das organizações e os estranhos a ela podem avaliar o êxito da organização – isto é, sua eficiência e seu rendimento (ETZIONI, 1976, p. 13).

Sendo assim, o objetivo de uma organização pode ser comparado ao modelo ideal de Max Weber quando Etzioni (1976, p. 14) assevera que “O objetivo da organização é a situação futura que a organização, como uma coletividade, procura atingir.”

Como unidades sociais, as organizações procuram atingir objetivos específicos, ou, em outras palavras, temos que “sua *razão de ser* é servir a esses objetivos” (ETZIONI, 1976, p. 13). A identificação de seu significado pode ocorrer por meio de uma visualização de valores, que representam crenças profundamente enraizadas que influenciam as atitudes, as ações, as escolhas que se fazem e as decisões que se tomam. Assim, podemos compreendê-los como a identidade do grupo, os elementos que o regem e os princípios que orientam suas ações e que são refletidos em seus objetivos.

Barnard (1938), Follet (1964) e Selznick (1957) citados por Chanlat e Torres (1996) viam os dirigentes de organizações como depositários de valores, das orientações e das expectativas das mesmas.

Entretanto, os objetivos também podem se tornar *servos* da organização quando estes são reduzidos ou mesmo abandonados em prol de outros, mas ajustados as *necessidades* do momento da organização. Etzioni (1976, p. 13) explica que esta situação ocorre, por exemplo, “quando uma organização para o levantamento de fundos, gasta mais dinheiro em pessoal, prédios e publicidade, do que na caridade, para a qual se levantaram fundos.”

Além dos *servos* da organização, existe também a inversão de objetivos organizacionais por objetivos pessoais, que precisam ser cuidadosamente distintos para não serem confundidos. Segundo Etzioni (1976), há duas razões pelas quais um gestor pode dizer que a organização a qual pertence aspira a determinados objetivos que, de fato, difere dos que realmente ela procura atingir. O primeiro é quando não se está consciente da discrepância, ou seja, a situação real não lhe é indicada, não lhe é clara e precisa. Contudo, o autor acredita ser “mais frequente que líderes de organizações expressem, conscientemente, objetivos que diferem dos que são realmente procurados, porque esse marcarameno auxilia os objetivos que a organização de fato deseja atingir.” (ETZIONI, 1976, p. 16).

Ainda quanto a este assunto, Etzioni (1976, p. 21) discorre sobre a possibilidade de substituição de objetivos, ou seja, quando uma organização “substitui o objetivo legítimo por algum outro, para o qual não foi criada, para o qual os recursos não estão distribuídos e que não se sabe se será útil.” Neste caso, ocorre uma inversão de prioridades entre seus objetivos e meios, de forma que os meios se tornam objetivos e os objetivos meios.

Após essa apresentação sobre os valores e objetivos individuais, entrando brevemente também no âmbito das organizações, contextualizamos agora sua percepção na administração pública.

2.3.2.2.1 *A noção de valores e objetivos na administração pública*

No âmbito da administração pública, a noção de valores e objetivos é permeada por aspectos constitucionais, como veremos a seguir, e também ideológicos, o que dificulta sua análise em termos “mensuráveis” e a observação da relação entre meios e fins, custo e benefício, quantitativo e qualitativo. Os objetivos, quando desdobrados em metas econômicas ou quantitativas, podem não conseguir expressar dimensões como qualidade de vida, equidade, proporcionalidade, entre outras.

Ao estudar estes assuntos, Nabatchi (2011) concluiu que há muito

tempo tem sido discutido, principalmente nas escolas de administração pública norte-americanas, o papel dos valores na administração pública e qual o valor ou conjunto de valores devem formar a orientação para este campo. O que se percebeu é que há uma pluralidade de conjuntos e sistemas de valores que muitas vezes estão em conflito um com o outro (PESCH, 2008 *apud* NABATCHI, 2011). Para exemplificar esta situação, Nabatchi (2011) cita as dualidades: imparcialidade e legalidade, por um lado, e eficiência e eficácia, por outro. Da mesma forma, o exercício da liberdade pode se tornar incompatível com a busca da igualdade e da espontaneidade.

Indo além, na visão de Nabatchi (2011), muitas decisões políticas são essencialmente escolhas entre valores concorrentes, a exemplo dos citados anteriormente, e são vistos em situações como na promoção de igualdade de oportunidades que podem resultar em conflitos entre valores como a eficiência, justiça, igualdade, diversidade e mérito. Esses valores são agrupados pela autora em “ethos burocrático” e “ethos democrático”, no qual o primeiro é visto numa situação dominante e envolve valores como eficiência, eficácia, especialização, hierarquia, lealdade, todos com critérios instrumentais e utilitários de ação. Já o “ethos democrático” abarca valores de cidadania, equidade, justiça social e interesse público.

Observando o aspecto legal, ou o “ethos burocrático” como chamou Nabatchi (2011), vimos que a Constituição Federal de 1988, artigo 37, traz como princípios da administração pública a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 2007). De modo complementar, a Lei Federal 9.784 que regula os processos administrativos no âmbito da administração pública federal acrescenta como princípios a finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (BRASIL, 1999).

Ao analisar alguns desses princípios, temos que a eficiência, em nosso estudo, associa-se a racionalidade instrumental, uma vez que considera em sua prática aspectos da corrente do gerencialismo público, como vimos anteriormente. Contudo, seus limites devem ser observados dentro de um espaço de ação política e análise valorativa.

O interesse público, por outra direção, vai ao encontro de ações racionalmente substantivas, pois visa à criação e manutenção do bem comum – aquele que está “firmemente ancorado no conceito de virtude” (GUERREIRO RAMOS, 2009, p. 86). Esse bem deve ser livre e acessível a todos de modo a não priorizar um grupo de interesses ou público que seja priorizado por sua existência, através da maior

impessoalidade e imparcialidade possíveis.

Entretanto, na concretização desses princípios ainda há uma luta de forças se manifestando, conforme indicado por Pires e Macêdo (2006, p. 83):

As organizações públicas se deparam com a necessidade do novo tanto em aspectos administrativos quanto em políticos. Mais que isso, necessitam criativamente integrar aspectos políticos e técnicos, sendo essa junção inerente e fundamental para as ações nesse campo. Entretanto, essa busca de forças torna-se necessária para se conduzir a uma reflexão, onde se possam obter as melhores estratégias para descrever organizações públicas capazes de atingir seus objetivos, que consistem em serviços eficientes à sociedade.

Os autores destacam que uma das possibilidades para a compreensão desse choque de forças se dá a partir da cultura organizacional (PIRES; MACÊDO, 2006), uma vez que ela representa um dos pontos-chave na compreensão das ações humanas, funcionando como um padrão coletivo que identifica os grupos, suas maneiras de perceber, pensar, sentir e agir.

Partindo agora para a análise do “ethos democrático”, nos dedicamos para a discussão do interesse público, visto como um conceito-chave dentro dos valores e objetivos da administração pública.

Cassinelli (1967) elucida que diversos profissionais fazem uso do termo “interesse público” de maneira desembaraçada e acreditando estarem sendo compreensivos. Entretanto, o mesmo autor defende uma crítica ao seu conceito para que a sua definição não seja usada de forma desapropriada.

Na visão da economia clássica, o interesse público é visto como a soma de interesses individuais, pela satisfação do consumidor. Embora atualmente esta visão esteja ou deveria estar ultrapassada, Niemeyer (1967) a via também presente na política contemporânea. Nesta concepção, o interesse público era visto quase que totalmente em função da elevação de padrões de vida, como a elevação da renda nacional que acarretava em uma satisfação econômica no maior número possível de cidadãos e uma defesa mais eficiente do país (NIEMEYER, 1967).

Nessa visão tradicional e materialista,

a gestão pública da satisfação do consumidor chegou a tal ponto que a maioria das atividades econômicas privadas dependem dela para seu sucesso nas coisas públicas, então a autoridade pública representa a garantia das subsistências privadas e do bem-estar em suas mãos (NIEMEYER, 1967, p. 23).

Cassinelli (1967) percebe que a expressão “interesse público” é dita normalmente por pessoas tidas como influentes no espaço público como funcionários, líderes de partidos políticos, funcionários de grandes empresas privadas e pessoas de influência na vida pública. Nesse sentido,

As ações desses homens estão ligadas ao interesse público em juízos de congruência; geralmente se diz que são – ou não são – no interesse público. Quando uma ação é do interesse público, ela é digna de aprovação; quando não é do interesse público, merece desaprovação. Os homens públicos em geral enfrentam ou procuram prevenir as críticas dizendo que agiram no interesse público (CASSINELLI, 1967, p. 55).

Por outro lado, Griffith (1967) entende o interesse público como sinônimo de “bem-estar geral” realizado como manifesto na atividade governamental de uma sociedade pluralista. A palavra “público”, neste caso, significa que o valor ético no padrão do interesse público se aplica a todo membro da comunidade política: é um valor que deve ser distinguido de algo vantajoso para uma pessoa e desvantajoso para outra. Assim, temos o interesse público como o “mais alto padrão ético aplicável aos assuntos políticos.” (CASSINELLI, 1967, p. 56).

Relacionando esses dois pontos de vista aos conceitos de racionalidade, percebemos que a tradicional visão dos economistas se aproxima da ideia de racionalidade limitada, na qual Guerreiro Ramos (1989) critica sua falta de limite aos critérios de economicidade. Enquanto isso, a segunda visão tem um padrão aristotélico que expressa objetivos de valores postos acima de quaisquer imperativos econômicos e que prima pela dimensão grupal, num ato substantivo.

Frederickson (1991), citado por Denhardt (2012, p. 292), ao buscar esclarecer o que o termo *público* representa no campo da administração pública, traz elementos que nos remetem a existência da

racionalidade substantiva guiando a postura do gestor público em suas ações administrativas. Neste sentido, o autor sugere que

uma teoria do público deve incorporar várias dimensões de uma governança democrática efetiva e responsável. Primeiro, essa teoria não deve se preocupar com indivíduos ou grupos, mas com a noção do interesse público, em especial nos termos como a ideia é definida na constituição. Em segundo lugar, a noção do público na administração pública deve refletir o cidadão virtuoso, informado e envolvido no trabalho da política ou na comunidade política. Em terceiro lugar, uma teoria do público deve incorporar a noção da *responsividade* até mesmo a indivíduos e grupos que não costumam expressar de maneira incisiva seus interesses próprios. Finalmente, e na mesma linha, o administrador deve ser benevolente.

Postas tais considerações, finalizamos esta breve discussão com o entendimento de que uma questão-chave e grande desafio para o gestor público, atualmente, é identificar e avaliar a melhor forma de se mobilizar e atuar a partir de diferentes valores que convirjam para o atendimento do interesse público.

Apresentadas algumas compreensões sobre o entendimento do interesse público e de valores públicos por cidadãos que atuam como gestores públicos, apresentamos agora algumas características da atividade gerencial e especificidades do gestor público.

2.3.3 O Trabalho do Gestor

Peter Drucker (1978, p. 13-14) esclarece que

Qualquer trabalhador com conhecimentos, nas organizações modernas, é um gerente se, em virtude de sua posição e desse conhecimento, for responsável por uma contribuição que afeta, materialmente, a capacidade da organização de trabalhar e obter resultados. [...] Tal homem (ou mulher) deve tomar decisões; não pode apenas obedecer a ordens. Tem de assumir responsabilidade pela sua contribuição. E supõe-

se, em virtude de seus conhecimentos, que ele está mais bem aparelhado para tomar a decisão certa do que qualquer outro.

Hill (1993, p. 3) acrescenta que o gerente, gestor ou chefe é, antes de tudo, um colaborador individual de uma organização. Ele, geralmente, não inicia sua carreira ocupando tal posição.

Antes de sua promoção a gerente, cada um dos participantes era um colaborador individual, ou, de outra forma, conhecido como um especialista, um produtor ou um profissional. [...] É a autoridade formal sobre os outros e os direitos e deveres de assessor que diferenciam o gerente do colaborador individual (HILL, 1983, p. 3).

A transformação na qual os indivíduos aprendem a pensar, sentir e avaliar como gerentes é representada por Hill (1983) no quadro a seguir.

Quadro 6 - Transformação de identidade

<i>De</i>	<i>Para</i>
Um especialista e executante. Realiza diretamente tarefas específicas. Fortemente identificado com aquelas tarefas.	Genérico e definidor da agenda. Orquestra diferentes tarefas, incluindo finanças, projetos de produtos e fabricação ou organização. Fortemente identificado com um negócio ou com a profissão de gerenciamento.
Um agente individual. Consegue fazer as coisas principalmente por seu próprio esforço. Fortemente identificado como relativamente independente.	Um elaborador de redes de trabalho. Consegue fazer as coisas por meio dos outros, incluindo subordinados sobre os quais exerce uma autoridade formal. Fortemente identificado como altamente independente.

Fonte: Hill (1993, p. 6)

Esse processo de adaptação psicológica às novas responsabilidades é visto por Hill (1993, p. 6) na transformação de quatro elementos principais: “Aprender o que significa ser gerente; Desenvolver julgamentos interpessoais; Adquirir autoconhecimento e; Lutar com as tensões e emoções.”

Mintzberg (1986) foi um dos autores que dedicou parte de suas pesquisas ao estudo do trabalho gerencial. Este autor, enquadrado numa

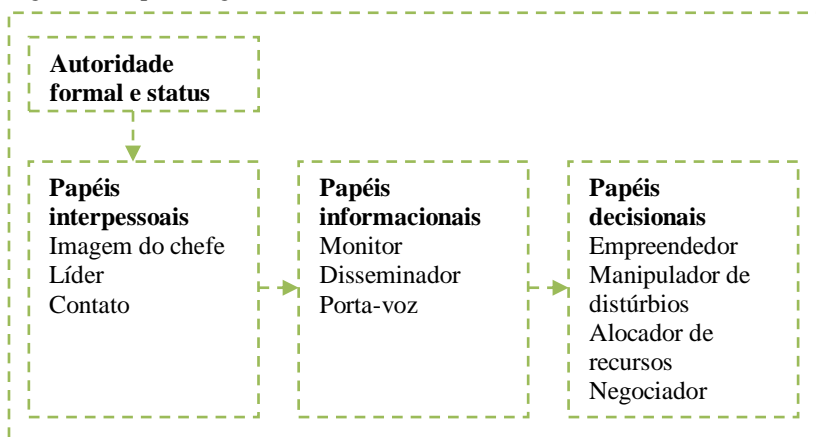
corrente descritiva do comportamento gerencial, desmistifica a ideia do gestor “todo-poderoso” e o coloca como um indivíduo que assume o papel de gestor real e que possui uma história de vida (ANDION, 2012).

Para ele a atividade gerencial é caracterizada pela brevidade, variedade, fragmentação e comunicação verbal, sendo, assim, orientados para a ação. Esta visão vai de encontro as clássicas funções introduzidas no vocabulário da administração por Henry Fayol, quais sejam: planejar, organizar, coordenar e controlar. Isto porque, segundo Mintzberg (1986, p. 8), essas ações não reproduzem a atividade gerencial, mas, talvez, “alguns objetivos vagos adotados pelos executivos em sua rotina.”

Em sua concepção, a rotina do gestor é composta por uma variedade de pessoas e problemas, o que faz com que o administrador passe por situações diferenciadas, com mínimo de repetições e padronização, e pouco analíticas, uma vez que estão continuamente preocupados com problemas e respostas às solicitações do momento. Assim, atua em uma perspectiva mais ampla, tendo três conjuntos de atribuições principais: a) supervisão direta de alocação de recursos, autorização de decisões importantes, resolução de conflitos, planejamento de atividades, acompanhamento de atividades e recompensas; b) administração das relações da organização com o seu ambiente externo, e; c) desenvolvimento da estratégia organizacional (MINTZBERG, 1986).

O autor sugere a existência de dez papéis gerenciais, conforme apresentado na figura 3.

Figura 3 - Papéis do gerente



Fonte: Mintzberg, 1986, p. 13

Com base nessa figura, temos a apresentação de três segmentos de atividades gerenciais: as relacionadas com relações interpessoais, aquelas que se referem ao tratamento de informações e as que envolvem a tomada de decisões.

A autoridade formal é vista em presidentes, bispos, chefes de seção, técnicos de times esportivos, etc., pois eles a possuem sobre uma unidade bem delimitada.

Da autoridade formal deriva o status, que leva a várias relações interpessoais e daí o acesso à informação. A informação, por sua vez, capacita o executivo a tomar decisões e formular estratégias para sua análise (MINTZBERG, 1986, p. 19).

A autoridade formal, segundo Mintzberg (1986), dá origem a três papéis interpessoais, que originam três papéis informacionais. Conseqüentemente, esses dois grupos de papéis capacitam o executivo a desempenhar quatro papéis decisoriais, conforme ilustrado na figura 3.

A imagem do *chefe* está associada à natureza cerimonial do cargo em que o indivíduo se encontra, incluindo a participação em eventos e recebimento de visitas. No papel de *líder*, o executivo torna-se responsável, normalmente, pela comissão, treinamento, motivação e por encorajar os subordinados a ele. Também é através deste papel que o líder procura conciliar as necessidades individuais dos funcionários com os objetivos da empresa. Ainda dentro dos papéis interpessoais há o papel de *contato*, por meio do qual o executivo mantém as relações fora de sua cadeia vertical de comando e obtém informações, principalmente as informais e verbais, embora eficientes (MINTZBERG, 1986).

Nos aspectos informacionais, temos os papéis de *monitor*, *disseminador* e *porta-voz*. O primeiro faz com que o gerente esteja permanentemente buscando informações solicitadas, ou não, em seu meio de contatos pessoais. Neste sentido, ele precisa distribuir parte da informação, através do papel disseminador. Por fim, como porta-voz, o executivo envia informações a pessoas de fora de sua unidade ou pessoas influentes que controlam sua unidade organizacional (MINTZBERG, 1986).

Mintzberg (1986, p. 15) afirma que “Tudo sugere que o executivo identifica situações de decisão e estabelece modelos não com informações abstratas fornecidas pelo sistema de informação, mas com

dados específicos.” Entretanto, a ênfase dada pelo gestor à mídia verbal traz dois importantes problemas.

Primeiro, “a informação verbal é armazenada no cérebro das pessoas. Somente quando alguém escreve essa informação ela pode ser arquivada” (MINTZBERG, 1986, p. 16). Assim, o banco de dados estratégico encontra-se na cabeça de quem possui a informação. O segundo problema refere-se ao uso extensivo de mídia verbal pelo executivo que dificulta a delegação de tarefas, podendo ser considerado como uma extensão do primeiro. Segundo Mintzberg (1986), “Delegar uma tarefa não é como entregar um *dossier* a outra pessoa. Ele precisa recorrer à memória para dizer o que sabe sobre o assunto.” Deste modo, em certas situações, pode ser mais fácil para o gestor executar ele mesmo a tarefa do que “gastar” tempo repassando as informações ou, até mesmo, dando instruções insuficientes. Caso a informação estivesse em arquivos, esta situação seria minimizada.

Por meio desse conjunto de papéis percebe-se que “A informação não é, sem dúvida, um fim em si mesma. É um insumo fundamental para a tomada de decisões.” (MINTZBERG, 1986, p. 25). No conjunto de papéis que caracterizam o executivo como responsável pelas decisões, temos: *empreendedor, manipulador de distúrbios, alocador de recursos e negociador*.

No papel de empreendedor o gestor busca melhorar sua unidade, adaptando-a as mudanças do meio ambiente. Já o manipulador de distúrbios descreve o executivo como aquele que responde, involuntariamente, às pressões ou contingências típicas de um meio ambiente incerto. Como locador de recursos, cabe a responsabilidade de decidir sobre quem obterá o que na unidade organizacional, além de projetar a sua estrutura e o modelo de relacionamento formal que determina como o trabalho será dividido e coordenado (MINTZBERG, 1986).

Também no papel de alocador de recursos, o gestor autoriza importantes decisões de sua unidade antes que sejam executadas. Dentro dessa atividade, Mintzberg (1986) identificou que os gestores, por diversas vezes, tomam muitas decisões de autorização de improviso e que, aparentemente, não podem esperar. Além disso,

os executivos-chefes têm de enfrentar alternativas incrivelmente complexas. São obrigados a considerar o impacto de cada decisão sobre outras decisões e sobre a estratégia da empresa (MINTZBERG, 1986, p. 30).

Como alternativa adotada frequentemente, Mintzberg (1986) coloca que a escolha da decisão pode ocorrer pelo “homem”, ao invés da proposta, ou seja, o gestor escolhe a proposta daquele que mais confia.

O último papel decisório é o de negociador, no qual o gestor dedica parte de seu tempo em negociações, consideradas, por Leonard Sayles citado por Mintzberg (1986, p. 30), como um “meio de vida para o executivo sofisticado.”

Apresentados os dez papéis dos gestores elencados por Mintzberg (1986), é preciso também destacar que eles não se manifestam da mesma forma ou com a mesma intensidade em diferentes gestores, pois sua eficiência é influenciada por sua compreensão do trabalho e da forma que ele entende e responde às pressões e dilemas de suas funções.

Nesse mesmo sentido, Hill (1993) coloca que gerentes eficientes devem aprender a enfrentar as pressões e as emoções da atividade gerencial: a tensão da função; a negatividade; o isolamento e o ônus da responsabilidade da liderança.

A tensão que vem junto da atividade gerencial pode advir de sobrecargas, excessos, cobranças, ambiguidades e conflitos que, quando apresentados concomitantemente, podem levar o gestor a se sentir tão tenso que atinge os seus limites. O segundo sintoma é a negatividade no trabalho, percebida, muitas vezes, como uma conspiração contra o trabalho do gerente. Posteriormente, Hill (1993) fala sobre o isolamento. Por meio de pesquisas, a autora percebeu que, embora gestores pensem necessitar de independência e autoconfiança, eles também gostavam da convivência com o grupo; da interação com os demais. Devido ao papel que ocupa, o gerente acaba por se “afastar” do grupo e manter um contato profissional com os seus subordinados. Por fim, mencionou-se o ônus da liderança, o peso de estar ocupando o papel de gerente e a tensão de ser a pessoa com a autoridade decisiva e responsabilidade definitiva (HILL, 1993).

Pensando na figura específica do gestor público nos dias de hoje, Denhardt e Denhardt (2003) citados por Andion (2012) veem sua atuação indo além do que preconiza os modelos tradicionais de administração pública e a Nova Administração Pública, deixando de ser meros executivos que buscam principalmente ampliar o desempenho das organizações públicas.

Oliveira (2008) aponta como uma das principais falhas da administração pública a maneira forçada pela qual se aplicam as técnicas e a racionalidade de empresas privadas na sua gestão, uma vez que nem sempre são adequadas. Nesse sentido, é necessária outra concepção de

gestores públicos, pois eles deixam de ser apenas administradores de organizações, para serem administradores da sociedade que, além dos objetivos organizacionais, consideram em suas ações, também, elementos ligados à subjetividade e aos valores. Portanto, além da racionalidade instrumental, é levada em conta também na conduta humana a ética da convicção, ligada a valores (GUERREIRO RAMOS, 1983; 1989).

Newcomer (1999), sobre este assunto, destaca algumas situações de pressão enfrentadas por este novo perfil de gestor público, como a pressão exercida pelos cidadãos e aquelas provenientes do legislativo. Para lidar com tais situações, o autor identifica uma maior necessidade na formação desses gestores, admitindo que eles devam ser “bilíngues”, ou seja, “fluentes na terminologia usada pelos gerentes do setor privado, pelos especialistas em informática e na linguagem política e governamental utilizada por seus muitos padrões políticos (1999, p. 11). Além disso, devem possuir alguns conhecimentos que não são considerados novidades, como os de direito e ética, “valores básicos dessa honrada profissão” (NEWCOMER, 1999, p. 12).

A administração pública atual, segundo Penengo (1997), encontra-se em um processo de mudança na qual a figura do gestor público também acompanha esta transição. Tal perspectiva vai ao encontro do pensamento de Oliveira (2008) quando vê os atuais administradores públicos como administradores não só de organizações, mas da sociedade, considerando tanto aspectos de eficiência e eficácia quanto elementos ligados à subjetividade e aos valores.

Concluída a fundamentação teórico-empírica que dá suporte a este estudo, apresentamos, agora, o modelo de análise adotado para a pesquisa empírica e seus conceitos analíticos.

3 MODELO DE ANÁLISE

*Se quisermos que o pensamento de Guerreiro Ramos dê frutos, temos que fazer avançar a teoria e impulsionar a prática.
Maurício Serva, 1997.*

Para poder pesquisar sobre como se manifesta a tensão entre a racionalidade substantiva e a instrumental na administração pública é imperativo, antes, definir e esclarecer aqui o que entendemos por *tensão*.

3.1 O SIGNIFICADO DA TENSÃO NESTE ESTUDO

Ao buscar no dicionário “Michaelis Moderno Dicionário da Língua Portuguesa” (1999) o conceito do termo, encontramos:

1 Estado ou qualidade de tenso. 2 Força elástica dos gases ou dos vapores. 3 Estado de um corpo que possui força expansiva. 4 Força eletromotriz; voltagem. 5 Rigidez em certas partes do organismo. 6 Grau de força elástica das correias trapezoidais do dínamo e do ventilador. *sf pl Sociol* Termo empregado para designar as oposições internas, manifestas ou latentes em uma realidade humana. *T. arterial: V pressão arterial. T. do espírito: grande aplicação ou atenção. T. do vapor, Fís: força exercida pelo vapor nas paredes dos recipientes que o contêm; pressão do vapor. T. elétrica, Eletr: força eletromotriz; voltagem. T. social, Sociol: estado afetivo resultante das oposições encontradas entre grupos sociais.*

Embora a maioria das definições apresentadas nos leve a elementos das ciências exatas, a exemplo da física, podemos retirar delas noções que nos auxiliam no entendimento da tensão, como a existência de, no mínimo, dois elementos que produzem uma força em um organismo. Essa força, ainda baseada nos verbetes acima, pode ser causadora de “oposições internas, manifestas ou latentes em uma realidade humana” (MICHAELIS, 2011).

Podemos inferir das considerações acima que:

- em uma situação de tensão há, pelo menos, dois elementos constitutivos;

- os elementos provocam “sensações” em organismos;
- as sensações podem se transformar em manifestações de oposição, discordância, debate.

Ao fazer a mesma análise sobre a tensão entre as racionalidades, tendo em vista os trabalhos da primeira geração de estudos (aqueles posteriores à Serva, 1996), encontramos alguns elementos que nos oferecem subsídios para compreender como ela foi tratada pelos pesquisadores.

Matta (1998) foi o primeiro autor deste grupo a destacar, talvez de forma não intencional, a presença de uma tensão entre a racionalidade substantiva e instrumental em uma organização produtiva. Ao decidir estudar uma cooperativa médica fundada nos alicerces da doutrina cooperativista e que alimentava em sua base estratégica e no seu discurso valores dessa “corrente”, Matta (1998) esperou encontrar na pesquisa de campo subsídios para classificar a organização em estudo como substantiva. No entanto, sua análise revelou uma baixa substantividade, surpreendendo o autor devido as suas expectativas iniciais e revelando que *a característica de uma organização e seus valores professados publicamente podem não ser condizentes com sua prática administrativa*. Nesse sentido, podemos dizer que há uma tensão causada pela imagem passada através do *discurso* da organização e sua efetiva prática administrativa.

Pinto (2001), em sua análise de uma fundação empresarial, apresentou conclusões parecidas com as de Matta (1998). O primeiro autor considerou que a mesma não se enquadra como uma organização substantiva, embora seus objetivos fossem condizentes com as características de tais organizações. Essa consideração levantou no autor a seguinte questão: a razão pela qual uma organização cuja atuação na sociedade é relacionada ao resgate da dignidade humana não tenha como contrapartida uma prática administrativa em que predomine a ação racional substantiva, cujas ações considerem o potencial e as singularidades dos seus funcionários de um lado (racionalidade substantiva) e a riqueza da interação social de outro (racionalidade comunicativa).

Como uma possível resposta a essa situação, Pinto (2001) indica a forte *influência* exercida por uma figura (empresa ou empresário) que criou a organização ou que exerce um papel de destaque. Essa influência pode se manifestar tanto pelo fato dessa figura, na prática, indicar os dirigentes da organização, quanto pelo fato de que, no caso em estudo, 2/3 do corpo funcional da fundação ser oriundo do instituidor.

Sobre essa situação, encontramos também respaldo em Etzioni (1976) quando aborda sobre a inversão de objetivos organizacionais por objetivos pessoais. No caso identificado por Pinto (2001), parece que a pessoa que está à frente da organização, o gestor ou a figura de influência, aspira a determinados objetivos que, de fato, difere dos que realmente deveriam ser os da organização. Esta situação é vista como uma tensão na qual objetivos individuais e objetivos organizacionais entram em choque e, aquele que poderia ser o principal mediador para a solução desse embate, aparece como a fonte disseminadora de tensão.

Retomando a conclusão de Matta (1998) sobre a dissonância entre o discurso organizacional e sua prática administrativa, Dias (2009) finalizou sua pesquisa com a mesma conclusão: a de que o discurso das corporações que possuem ações de responsabilidade social corporativas pode esconder, por trás de sua lógica, ações orientadas predominantemente por valores instrumentais.

Uma visão um tanto quanto diferente foi apresentada por Almeida (2002) o qual identificou nas práticas de empresas de mercado baseadas na Economia de Comunhão uma alternativa para lidar com a tensão entre as racionalidades. O autor viu a possibilidade de empresas inseridas no Projeto de Economia de Comunhão conciliarem a racionalidade instrumental com a racionalidade substantiva no mesmo espaço, através de um equilíbrio proporcionado por meio da participação, motivação para as ações e visão compartilhada de objetivos e valores.

Nesta concepção, embora cada membro da organização tenha suas próprias opiniões e atitudes que tendem a moldar sua percepção e criar suas preferências, existe um projeto em comum baseado nos fundamentos da Economia de Comunhão. Desta forma, os objetivos individuais podem ser uma consequência da formação de vida de cada um, além de predições pessoais dos mesmos, que acabam sendo levados para a organização de forma coletiva e sendo manifestada nos valores e objetivos organizacionais. Neste caso, a adoção de uma visão compartilhada entre os membros da organização facilitou para que ambas as racionalidades tratadas nesse estudo tivessem seu espaço, mas atuando de forma a diminuir as situações de tensão existentes entre elas.

Ramos (2006) teve como objetivo a análise da tensão na avaliação de projetos sociais de organizações do terceiro setor, conforme já apresentado anteriormente. Cumpre-nos destacar aqui a inquietação que o levou a estudar esse aspecto. Ramos (2006) viu que o campo de atuação das organizações não-governamentais sofre influências de outros setores, como o governamental e da iniciativa privada, o que

acabou por introduzir no terceiro setor aspectos de uma gestão mais instrumental, diferente do que se espera dessa forma organizacional.

Nesse sentido, o estudo de Ramos (2006) mostrou e comprovou que algumas práticas instrumentais são necessárias à gestão das organizações do terceiro setor, pois ainda vivemos numa sociedade na qual a lógica mercadológica predomina e a adaptação de alguns aspectos administrativos que visam manter as organizações vivas é necessária. Entretanto, há um conflito ético e administrativo na forma como esse processo ocorre. Cabe aos gestores terem a habilidade de lidar com a tensão causada entre a existência da racionalidade substantiva e da racionalidade instrumental na gestão – e com a predominância de uma sobre a outra, observando a dinâmica específica exigida por cada organização.

Explorado o nosso entendimento sobre a tensão neste estudo e apresentados alguns trabalhos que demonstraram elementos de tensão, vamos elucidar agora as categorias de análise que compõem o modelo que serviu de guia para a coleta e análise dos dados. Lakatos e Marconi (1991, p. 225) afirmam que “para que se possa esclarecer o fato ou fenômeno que se está investigando e ter possibilidade de comunicá-lo, de forma não ambígua, é necessário defini-lo com precisão”. Isto se justifica pelo fato de que, dependendo do quadro de referência empregado, uma mesma palavra pode ser entendida de diferentes maneiras.

3.2 CATEGORIAS DE ANÁLISE

As categorias de análise do estudo e que formam o quadro de análise são esclarecidas a seguir, corroborando, assim, a correta compreensão dos termos empregados na pesquisa.

Racionalidade

a) *Racionalidade Substantiva*: “compreendida como concretização de potencialidades e satisfação e na dimensão grupal, que se refere ao entendimento, na direção da responsabilidade e satisfação social” (SERVA, 1997, p. 22). Seus elementos são o entendimento, julgamento ético, valores emancipatórios, autonomia, autenticidade, satisfação social e autorrealização.

b) *Racionalidade Instrumental*: “ação baseada no cálculo, orientada para o alcance de metas técnicas ou de finalidades ligadas a interesses econômicos ou de poder social, através da maximização dos recursos

disponíveis” (SERVA, 1997, p. 22). São elementos da racionalidade instrumental: fins, maximização de recursos, êxito e resultados, desempenho, utilidade e rentabilidade.

Os elementos das duas racionalidades definidas são sistematizados no quadro 7.

Quadro 7 - Definição dos elementos da racionalidade

Racionalidade Substantiva	Autenticidade	Integridade, honestidade e franqueza dos indivíduos nas interações
	Autonomia	Condição plena dos indivíduos para poder agir e expressar-se livremente nas interações.
	Autorrealização	Processos de concretização do potencial inato do indivíduo, complementados pela satisfação
	Entendimento	Ações pelas quais se estabelecem acordos e consensos racionais, mediadas pela comunicação livre e coordenando atividades comuns sob a égide da responsabilidade e da satisfação
	Julgamento ético	Deliberação baseada em juízos de valor (bom, mau, verdadeiro, falso, certo, errado), que se processa através do debate racional sobre as pretensões de validade emitidas pelos indivíduos nas interações
	Satisfação social	Bem estar proporcionado pela realização de algo em prol da coletividade
	Valores emancipatórios	Valores de mudança e aperfeiçoamento do social nas direções do bem-estar coletivo, da solidariedade, do respeito à individualidade, da liberdade e do comprometimento, presentes nos indivíduos e no contexto normativo do grupo
Racionalidade Instrumental	Cálculo	Projeção utilitária das consequências dos atos humanos
	Desempenho	Performance individual elevada na realização de atividades, centrada na utilidade; utilidade, neste sentido, a dimensão econômica considerada na base das interações como um valor generalizado
	Estratégia interpessoal	Entendida como influência planejada sobre outrem, a partir da antecipação de suas prováveis reações a determinados estímulos e ações, visando atingir seus pontos fracos
	Êxito e resultados	Alcance em si mesmo de padrões, níveis, estágios, situações, que são considerados como vitoriosos face a processos competitivos numa sociedade capitalista
	Fins	Quando há metas de natureza técnica, econômica ou política (aumento de poder)
	Maximização de recursos	Busca da eficiência e da eficácia máximas, sem questionamento ético, no tratamento dos recursos disponíveis, quer sejam humanos, materiais, financeiros,

		técnicos, energéticos ou ainda, de tempo
	Rentabilidade	Medida de retorno econômico dos êxitos e dos resultados esperados
	Utilidade	Considerada na base das relações de valor generalizado

Fonte: Elaborado pelos autores baseado em Serva, 1996

Processos administrativos

a) *Valores e objetivos*: valores são princípios que orientam a ação em direção à realização de objetivos, compreendidos como metas desejáveis. São elementos: Identidade e padrões. Origem, difusão e compartilhamento. Objetivos pessoais e objetivos organizacionais. Estímulo e realização.

b) *Processo decisório*: determinação do que se deve fazer por meio da escolha consciente de uma alternativa de comportamento que vise à consecução de uma meta e/ou resolução de problemas. Seus elementos são: Políticas e práticas de gestão. Objetivos e metas. Efeitos da decisão. Pressões.

Os elementos de cada processo administrativo são sistematizados no quadro a seguir.

Quadro 8 - Definição dos elementos dos processos organizacionais

Valores e objetivos	Identidade e padrões	Conjunto de caracteres próprios e exclusivos com os quais se podem diferenciar ou aproximar pessoas. Revela o sentimento de pertencimento do indivíduo no ambiente em que vive e sua maneira de entendê-lo.
	Origem, difusão e compartilhamento	Forma como os valores e objetivos dos indivíduos se desenvolveram e são inseridos no seu ambiente de convívio
	Objetivos pessoais e objetivos organizacionais	Pessoais: Metas pessoais desejáveis Organizacionais: Linhas mestras que indicam o que organização procura seguir
	Estímulo e realização	Sentimentos e ações que proporcionam motivações para o alcance de metas
Processo decisório	Políticas e práticas de gestão	Características que condicionam a estrutura, os processos e os meios pelos quais a administração é organizada
	Objetivos e metas	Indicam uma orientação que a organização procura seguir. Representam, também, uma fonte de legitimidade que justifica as atividades de uma organização
	Efeitos da decisão	Implicações geradas por decisões tomadas

		pelos gestores
	Pressões	Manifestações de indivíduos e elementos da gestão que exercem força e influência no processo decisório

Fonte: Elaborado pelos autores com base na fundamentação teórico-empírica

Tensão entre Racionalidades

Situação gerada por dois ou mais elementos que provocam nos indivíduos sensações como desconforto, indecisão e incômodo psicológico, podendo provocar manifestações individuais ou coletivas que podem ter repercussão nas organizações. Seus elementos são: Forças de pressão e influências. Preferências pessoais e organizacionais. Inconformidade e convicções. Características organizacionais. Ausência de consenso.

Os elementos da categoria tensão apresentados no quadro a seguir foram definidos com base nos autores de nossa Fundamentação Teórica e nas considerações encontradas nos estudos sobre a racionalidade.

Quadro 9 - Definição dos elementos da tensão

Tensão entre racionalidades	Características organizacionais	Matta (1998) identificou que o tipo organizacional não necessariamente define a sua racionalidade predominante. Assim, o grau de tensão na organização é influenciado pelo seu contexto e estrutura (valores gerais; objetivos; meios, normais ou táticas; participação; especificações de execução; perspectivas de conhecimento dos fatos (GUERREIRO RAMOS, 1983).
	Ausência de Consenso	O consenso parte da ideia de entendimento necessário para que as organizações operem segundo suas expectativas de produtividade e eficácia e consigam uma manutenção de padrões (GUERREIRO RAMOS, 1983).
	Forças de pressão e influências	São fatores que exercem influência ou pressão na ação dos gestores; lealdade organizacional (SIMON, 1970); cultura política (SHARKANSKY, 1974); figuras de influência ou lideranças que proporcionam comportamentos passivos (PINTO, 2001); força e compromisso do cargo/posição.
	Inconformidade e convicções	Elementos como sentimentos que podem causar falta de sentido ao trabalho (CAITANO, 2010); consciência crítica; valores pessoais conflitantes

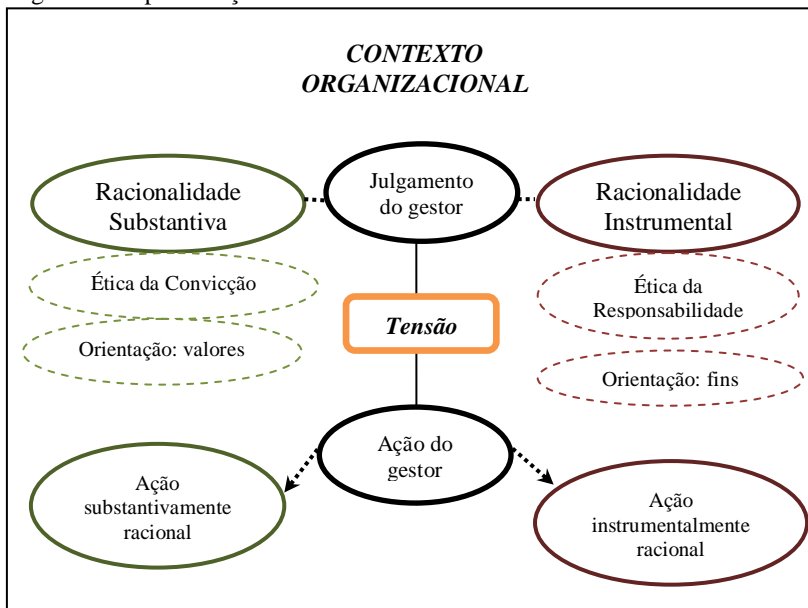
		com os organizacionais.
	Preferências pessoais e organizacionais	Divergência ou mistura de objetivos individuais e organizacionais; crenças (SILVA, 2009); elementos que podem gerar facilidade ou dificuldade para integração servidor-organização (ALMEIDA, 2002).

Fonte: Elaborado pelos autores com base na fundamentação teórico-empírica

Entretanto, é válido ressaltar que por ser uma categoria em construção, esperávamos encontrar na pesquisa de campo novos elementos adicionais ou complementares que poderiam nos auxiliar a entender como se dá a tensão na gestão. De fato, obtivemos outros dois novos elementos que são apresentados no capítulo dedicado à análise dos dados. Além disso, foi possível uma melhor compreensão de cada um dos elementos da tensão e como eles podem se manifestar na rotina das organizações.

Visando oferecer uma melhor compreensão da tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental vivenciada por gestores dentro de um dado contexto organizacional, representamos na figura 4 como a analisaremos neste estudo.

Figura 4 - Representação da tensão entre as racionalidades



Fonte: Elaborado pelos autores

Com base nas definições da fundamentação teórico-empírica, definimos as categorias de análise já apresentadas e seus respectivos elementos. Estas, por sua vez, foram esquematizadas no sentido de construir um quadro de análise que servisse de base para a coleta e análise de dados desta pesquisa.

Quadro 10 - Quadro de análise

	RACIONALIDADE SUBSTANTIVA	TENSÃO	RACIONALIDADE INSTRUMENTAL
PROCESSO DECISÓRIO	Autenticidade Autonomia Autorrealização	<i>Características organizacionais</i> <i>Ausência de consenso</i> <i>Forças de pressão e influências</i> <i>Inconformidade e convicções</i> <i>Preferências pessoais e organizacionais</i>	Cálculo Êxito e resultados Fins Maximização de recursos Rentabilidade Utilidade
Políticas e práticas de gestão Objetivos e metas Efeitos Pressões	Entendimento Julgamento ético Satisfação Social		
VALORES E OBJETIVOS	Autenticidade Autonomia Autorrealização		Desempenho Êxito e resultados Fins Rentabilidade
Identidade e padrões Origem, difusão e compartilhamento Objetivos pessoais e objetivos organizacionais Estímulo e realização	Entendimento Julgamento ético Satisfação Social Valores emancipatórios		

Fonte: Elaborado pelos autores

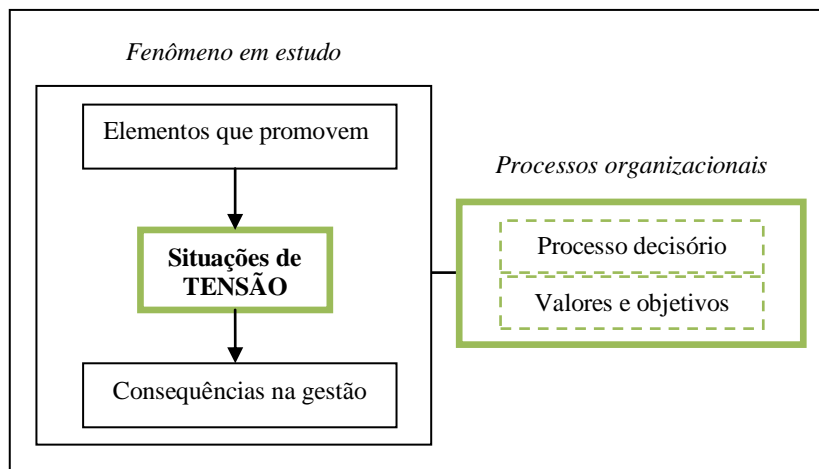
A primeira coluna do quadro foi dividida para os dois processos administrativos que orientaram a coleta e análise de dados: o processo decisório e os valores e objetivos, bem como seus respectivos elementos. A partir de cada um desses elementos, buscamos situações relatadas por gestores públicos que os representassem. Destes relatos foram identificados quais elementos das racionalidades substantiva e instrumental apareciam, conforme apresentado na segunda e quarta

coluna. Este grupo de colunas indica os elementos das racionalidades possíveis de serem percebidos nos processos a partir do estudo que realizamos para a construção do quadro.

Entre as duas colunas das racionalidades, encontra-se uma zona de tensão, onde indicamos os elementos desta categoria que foram pré-definidos por meio da fundamentação teórica e empírica. A expectativa era de, ao partir para campo, identificar a presença destes elementos ou outros que não foram perceptíveis previamente.

A partir do quadro e considerando o objetivo geral desta pesquisa, temos:

Figura 5 - Estrutura do objetivo geral



Fonte: Elaborado pelos autores

Na figura 5 representamos em formato de esquema como orientamos nosso pensamento para a realização da pesquisa de campo. Assim:

- Temos um **fenômeno em estudo** (a tensão entre as racionalidades) do qual buscamos identificar **elementos que promovem** → **situações de tensão** → **que geram consequências na gestão**;
- Escolhemos dois **processos organizacionais** para tentar “capturar” esta tensão na prática administrativa, sendo o **processo decisório** e os **valores e objetivos**.

Também, para esclarecer a aplicabilidade do quadro de análise, ilustramos sua utilização no quadro fictício a seguir. Este modelo de

quadro será apresentado na análise dos dados, sendo contruído a partir da leitura seletiva dos relatos dos gestores públicos:

Quadro 11 - Exemplo de aplicação do quadro de análise

	RACIONALIDADE SUBSTANTIVA	TENSÃO	RACIONALIDADE INSTRUMENTAL
PROCESSO DECISÓRIO Objetivos e metas	Entendimento	<i>Ausência de consenso</i>	Êxito e resultados

Fonte: Elaborado pelos autores

O quadro 11 representa, de forma fictícia, uma situação descrita por gestores sobre os objetivos e metas do processo decisório. A partir do relato-fictício, identificamos os elementos das racionalidades e o que estaria entre eles manifestando a tensão, ou seja, o que provocaria nos indivíduos envolvidos sensações de desconforto, indecisão, incômodo psicológico ou outras manifestações próximas.

A descrição detalhada desta etapa, bem como toda a metodologia empregada para coleta e análise dos dados será exposta no próximo capítulo.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

*Somente através da livre experiência da realidade
e de sua precisa articulação é que a
racionalidade substantiva poderá ser
compreendida.
Guerreiro Ramos, 1989.*

Apresentado o aporte teórico-empírico que fundamenta nosso estudo e o modelo de análise adotado, partimos agora para a apresentação do caminho metodológico percorrido.

Conforme Richardson (1999), o método em pesquisas científicas expressa a opção do pesquisador pelo procedimento de descrição e explicação dos fenômenos. Portanto, neste capítulo apresentamos uma breve introdução à fenomenologia, método que adotamos para a pesquisa empírica e, também, as características metodológicas pelas quais a pesquisa teórica e empírica foi estruturada.

O caminho metodológico a ser seguido pelo pesquisador é indicado pela questão de pesquisa (VAN MANEN, 1990). Considerando que nossa pergunta é “*Como se manifesta a tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental nas práticas administrativas de gestores públicos?*”, optamos por utilizar em nosso estudo o método fenomenológico de pesquisa nas ciências sociais. Buscamos nos seus fundamentos orientações que nos conduzissem ao alcance dos objetivos de pesquisa.

No próximo item veremos algumas considerações sobre a fenomenologia que nos deram fundamentos para esse estudo.

4.1 FENOMENOLOGIA COMO MÉTODO DE PESQUISA NAS CIÊNCIAS SOCIAIS

A tese fundamental da fenomenologia, segundo Triviños (2008), é a noção de intencionalidade da consciência que sempre está dirigida a um objeto, considerando que não há objeto sem sujeito. O autor ainda destaca, baseado em Edmund Husserl, que a fenomenologia “é o ensaio de uma descrição direta de nossa experiência tal como ela é” (2008, p. 43).

A fenomenologia, muitas vezes, é vista como uma forma de algo que “desdenha todos os fatos empíricos e os métodos científicos mais ou menos estabelecidos criados para coletá-los e interpretá-los.” (SCHUTZ; WAGNER, 1979, p. 53). No entanto esta visão está equivocada, pois,

nas palavras de Schultz (1979, p. 55), “ela [a fenomenologia] é um método, e tão ‘científico’ como qualquer outro.” A argumentação desta afirmação encontra-se na noção que Husserl possuía sobre o conceito de Ciências Exatas, pois

ele estava convencido de que o nome dado às chamadas Ciências Exatas, que usam a linguagem matemática com tanta eficiência, podem levar a uma compreensão das nossas experiências de mundo – um mundo cuja existência elas pressupõem de modo acrítico e o qual pretendem medir com padrões e ponteiros regulados segundo as escalas de seus instrumentos. Todas as ciências empíricas se referem ao mundo como dado: mas elas próprias, e os seus instrumentos, são elementos desse mundo. Só a dúvida filosófica com respeito às pressuposições implícitas em todo o nosso pensamento habitual – científico ou não – pode garantir a “exatidão” dessa mesma tentativa filosófica e também das de todas as ciências que tratam, direta ou indiretamente, da nossa experiência do mundo... (SCHUTZ; WAGNER, 1979, p. 54).

Schutz e Wagner (1979) também acrescentam que a fenomenologia busca o início de todo pensamento filosófico com base em análises e descrições que reconhecem como fontes de dados percepções sensoriais, fatos biológicos, sociais e ambientais.

Quanto ao uso da fenomenologia como método nas ciências sociais e, especialmente nos estudos organizacionais, Silva (2006, p. 268) nos diz que ela “pode ser utilizada para compreender o mundo como vivido pelas pessoas, visando à elucidação de aspectos referentes à natureza de sua experiência de vida” e é baseada nesta consideração e na sua orientação para significados da existência humana que se adota a abordagem qualitativa.

Considera-se, portanto, que o homem é um *doador de sentido* ao mundo, sendo que a origem de todas as afirmações é a *consciência doadora originária*, que está centrada no fenômeno, ou seja, aquilo que é visado pela consciência. Logo, o **método centra-se no homem**, especificamente na análise do significado e relevância da experiência humana (BOAVA; MACÊDO, 2010), justificando nosso foco de estudo na figura do gestor – nos seus aspectos pessoais e profissionais.

Com esse entendimento, acreditamos que este método de pesquisa nos possibilitou entrar na discussão da tensão entre as racionalidades na administração pública a partir de quem está intimamente atuando ou sendo um participante nas suas consequências. Tendo um olhar fenomenológico, vamos procurar na experiência de gestores públicos “ver as coisas mesmas” e, então, descrevê-las.

Postas tais considerações, cabe agora ressaltar o que Silva (2006, p. 272) nos diz sobre o processo de pesquisa que utiliza como método a fenomenologia: “Conhecer os fundamentos da fenomenologia e da hermenêutica é uma tarefa crucial nesse processo de investigação, pois são direcionadores da trajetória”. Desta forma, trazemos aqui uma breve entrada sobre o método utilizado, suas correntes e principais autores para, então, apontarmos aquela pela qual seguimos. Lembrando que esta pesquisa refere-se a um mestrado em administração, focaremos a observação do método fenomenológico no campo das ciências sociais.

4.1.1 A origem da fenomenologia e seus pressupostos essenciais

O vocábulo “fenomenologia” é composto por dois elementos principais: fenômeno e *logos*. O primeiro significa aparição, aquilo que se mostra, o que se revela por si mesmo; enquanto o segundo refere-se a um discurso claro e revelador. Assim, fenomenologia significa discurso sobre aquilo que se mostra como é.

Ao longo da história da filosofia, vários filósofos usaram o termo em diferentes sentidos. Destacam-se como os filósofos mais proeminentes Lambert (1764), Oetinger (1762), Kant (1770 1772, 1786), Fichte (1804) e Hegel (1807). Entretanto, aquele que consagrou o uso do termo e criou uma nova escola filosófica foi Edmund Husserl.

Husserl, nascido em 1859, relutou contra a orientação e prestígio que a psicologia tinha na época por ser vista como a chave de explicação da teoria do conhecimento e da lógica, retirando essas disciplinas do campo da filosofia. Contra esta visão, o pensador formulou o método fenomenológico e deu origem “a um movimento, em torno do qual gravitaria considerável parcela da filosofia do século XX, cujas influências se estenderam a todas as áreas das ciências humanas.” (HUSSERL, 1988, p. VII).

Assim, em 1900, Husserl publica a obra “Logische untersuchungen” [Investigações lógicas], causando grande polêmica ao atacar o psicologismo na lógica e ao propor uma reorientação do pensamento puro. A intenção é estabelecer uma base epistemológica para a filosofia, que a converta em uma ciência do rigor e, para isso, cria

o chamado *método fenomenológico* (BOAVA; MACÊDO, 2010). O autor diz que a consciência é a condição *sine qua non* de qualquer conhecimento e é *intencional* (*toda consciência é consciência de algo*). A fenomenologia, ao *ir às coisas mesmas* à procura de *expressar aquilo que é dado diretamente na consciência*, descreve e analisa o significado e a relevância da experiência humana.

Para Husserl (1988, p. 7), são nesses atos da experiência humana que se encontram “a fonte das unidades de validade que estão perante aquele que pensa, como objetos do pensamento e do conhecimento, como suas leis e princípios explicativos, ou como teorias e ciências que lhes dizem respeito.”

Ainda sobre a experiência vivida, Van Manen (1990) apresenta quatro elementos que formam o mundo vivido pelo indivíduo pesquisado:

- a) O **espaço vivido** (espaciabilidade) é o espaço sentido. A vivência do espaço gera sensações, e isso leva as pessoas a vivenciarem de forma diferente o espaço, atribuindo significados às suas experiências. Investigar a natureza do espaço vivido ajuda a compreender a maneira como as pessoas experimentam as relações em sua existência no dia-a-dia. Além disso, ajuda a descobrir dimensões de significado mais fundamentais da vida vivida.
- b) O **corpo vivido** (corporabilidade) refere-se ao fato fenomenológico que indica que nós sempre estamos completamente no mundo. Quando nós encontramos outra pessoa dentro da sua paisagem ou mundo, nós encontramos aquela pessoa em primeiro lugar pelo seu corpo.
- c) O **tempo vivido** (temporabilidade) está associado ao tempo subjetivo (*kairós*) apostado ao tempo do relógio ou tempo objetivo (*cronos*). É nosso modo temporal de estar no mundo – como uma pessoa jovem orientada para um futuro aberto ou como uma pessoa velha lembrando o passado. Quando nós queremos conhecer uma pessoa, perguntamos sobre sua história de vida pessoal e onde ela sente que está indo. As dimensões temporais do passado, presente e futuro constituem os horizontes de uma paisagem temporal da pessoa.
- d) O **outro vivido** (relacionabilidade) é a relação vivida que nós mantemos com outras pessoas no espaço interpessoal, e com base nessa vivência criamos uma imagem do outro. Enquanto nos encontramos com o outro nós podemos desenvolver uma relação conversacional que nos permite transcender a *nós mesmos*. Em um sentido existencial amplo, os seres humanos têm procurado na experiência do outro o comunal, o social, para um sentido de propósito em vida, de significado, de bases para viver.

Silva (2006, p. 272) acrescenta que “considerar essas dimensões da vida (espaço, corpo, tempo, o outro) nos estudos organizacionais é possível por meio da experiência vivida das pessoas que vivem na organização, uma vez que elas vivenciam todos esses aspectos”. Assim, a coleta de dados que tem como fonte de informação os próprios sujeitos da ação, os gestores públicos, nos fornece uma experiência de vida profissional e pessoal referente à aspectos do fenômeno estudado tal como ele é.

4.1.2 Tendências da fenomenologia

Embree et al. (apud BOAVA; MACÊDO, 2010; BOAVA; MACEDO; ICHIKAWA, 2010) na obra “Encyclopedia of phenomenology”, apresenta as quatro grandes tendências e períodos dentro do movimento fenomenológico:

1. **Fenomenologia realista** – busca as essências universais de vários tipos de assuntos, incluindo as ações humanas, os motivos, ciências formais, linguagem, percepção e representação (memória, empatia, confiança, imaginação), estudos de gênero, direito, antropologia filosófica, religião, valor, estética, arquitetura, música e cinema.
2. **Fenomenologia constitutiva** – a investigação fenomenológica inclui a filosofia das ciências naturais. Aplicação das chamadas redução fenomenológica e redução eidética, visando suspender a aceitação do estado pré-dado da vida consciente como algo que existe no mundo. Surgiu com a obra “Ideias relativas a uma fenomenologia pura e a uma filosofia fenomenológica”, de 1913.
3. **Fenomenologia existencial** – Discussões sobre a aplicação de conceitos como a ação, conflito, desejo, finitude, opressão, morte, teoria política, problemática da etnicidade, gênero, idade, percepção, corpo vivido, liberdade e literatura. Desenvolve-se a partir obra de Heidegger “Ser e tempo”, de 1927.
4. **Fenomenologia hermenêutica** – deriva de “Ser e tempo”, considerando que toda a existência humana é interpretativa. Somente é possível compreender o fenômeno como ele aparece dentro do contexto. A temática desta tendência filosófica inclui todas as que já estavam nas fases anteriores, diferindo somente na ênfase dada à hermenêutica, ou método de interpretação. Inclui estética, ética, história, línguas, direito, literatura, percepção, política, religião, filosofia da natureza (especialmente as ciências humanas), etc.

Boava e Macêdo (2010) ainda observam que frequentemente se faz referência a outra tendência, chamada de fenomenologia descritiva,

derivada das “Investigações lógicas” de Husserl e que se refere a um tipo de abordagem reflexiva, evidencial e eideticamente descritiva. Trata-se da “inauguração” da fenomenologia, sendo como uma matriz para as outras quatro apresentadas anteriormente.

Em nosso estudo adotamos o método da **fenomenologia hermenêutica** que busca a relação entre a essência e o fenômeno pesquisado, por meio do círculo hermenêutico: interpretação – compreensão – nova interpretação. Sendo que, para isto, é imperativo um conhecimento prévio mínimo sobre o tema para compreender o que se pesquisa (BOAVA; MACEDO; ICHIKAWA, 2010).

Silva (2006, p. 275) coloca que “como método de pesquisa, a fenomenologia se subsidia dos pressupostos da hermenêutica para descrever e interpretar um fenômeno e, assim, compreendê-lo” (SILVA, 2006, p. 275). Este mesmo autor ainda discorre que a integração entre a fenomenologia e a hermenêutica “é permeada pela natureza descritiva e interpretativa dos dois constructos” (2006, p. 276). Desta forma, elas se completam ao possibilitar a descrição da experiência vivida que, então, é descrita através da sua interpretação em um “texto” ou de forma simbólica.

4.1.3 A fenomenologia e os estudos organizacionais

Segundo Boava e Macêdo (2010), a questão da fenomenologia se encontra em ascensão nos estudos organizacionais, revelando que há interesse crescente por parte dos pesquisadores em se chegar à essência dos fenômenos pesquisados.

Para ilustrar tal interesse, os autores descreveram algumas investigações efetuadas abordando a fenomenologia, como (BOAVA; MACÊDO, 2010):

- a) A pesquisa de Anosike (2008) sobre o marketing interno, a partir da abordagem de Giorgi (1985), traz importantes considerações sobre o método fenomenológico, desvelando ao final nove elementos centrais relacionadas ao tema da investigação.
- b) Paiva Júnior (2004) analisa o empreendedorismo na ação de empreender, a partir da fenomenologia de Alfred Schütz. O fenômeno empreendedor é compreendido sob a ótica de dirigentes de empresas de base tecnológica. O pensamento e a ação empreendedora são fundados em seis categorias: a imaginação social, cultura, identidade, relações de poder, *expertise* e a interação social.
- c) Gibson e Hanes (2003) revêem o estado atual da pesquisa fenomenológica em recursos humanos e propõem uma agenda para

pesquisas futuras no campo. Apresentam a fenomenologia como uma metodologia interpretativa para a pesquisa na área, sendo essencial para possibilitar uma compreensão mais completa da natureza holística e da complexidade de experiências que são relevantes à prática desse ramo da administração.

d) Boava e Macedo (2009) desenvolvem um esboço para uma teoria tridimensional do empreendedorismo, a partir da fenomenologia de Husserl, Sartre e Heidegger, composta de ação, valor e finalidade.

Além desses mencionados acima, acrescentamos a lista, mas sem a pretensão de exauri-la, o estudo feito por Andion (2003) que nos inspirou a utilizar a fenomenologia como método de pesquisa e a ter como foco a percepção do gestor sobre o fenômeno da tensão entre as racionalidades.

Andion (2003) desenvolveu uma pesquisa que culminou no artigo “Ser ou estar gerente? Reflexões sobre a trajetória e o aprendizado gerenciais”, na qual teve como objetivo contribuir para uma maior compreensão do exercício da gerência, em especial no que se refere à aprendizagem gerencial. Para tal, interpretou o fenômeno da aprendizagem gerencial utilizando como método a fenomenologia de Edmund Husserl, ou seja, a experiência de vida. Com base nos pressupostos epistemológicos da fenomenologia, foi realizada uma série de três entrevistas em profundidade com o pesquisado – um gerente aposentado que trabalhou 27 anos numa empresa estatal do setor elétrico do Paraná, dos quais 20 anos com atuação gerencial, em diferentes níveis hierárquicos. A análise das entrevistas realizada por Andion (2003) permitiu revelar as estruturas de experiência vivenciadas pelo gerente, identificando algumas temáticas centrais da vivência no papel gerencial e da aquisição de aprendizado pelo entrevistado. A autora concluiu que

Tais descobertas não se limitam à particularidade da experiência de um indivíduo, elas contêm também uma universalidade, uma essência, que pode ser partilhada, ajudando a interpretar o fenômeno gerencial e a aquisição de aprendizados por parte dos gerentes não apenas a partir de fontes teóricas, mas através do relato do vivido (ANDION, 2003, p. 1).

Há, ainda, diversos outros autores que fazem uso da fenomenologia, mas os apresentados são necessários e suficientes para demonstrar sua viabilidade no campo das ciências sociais aplicadas.

4.1.4 Etapas do método fenomenológico

Boava e Macêdo (2010) identificaram na literatura algumas etapas para o desenvolvimento de pesquisas utilizando o método fenomenológico, como as de Spiegelberg (1984), Bochenski (1992), Van Kaam (1966), Moutaskas (1994), Colaizzi (1978), Van Manen (1990) e Giorgi (1985).

Dente esses autores, destacamos o método de Van Manen (1990), por ser um dos autores referências de nosso estudo:

1. Voltar-se para o fenômeno de interesse: busca-se atribuir sentido a algum aspecto da experiência humana, explorando um aspecto da existência.
2. Investigação da experiência vivida: exploração ativa do tipo de experiência vivida em todas as suas modalidades e aspectos.
3. Reflexão sobre os temas essenciais que caracterizam o fenômeno: pretende-se entender o significado de um fenômeno em termos de unidades, estruturas ou temas de significados, visando à distinção entre aparência e essência.
4. Descrição do fenômeno: aplicação da linguagem e da reflexão sobre um aspecto da experiência vivida, por meio da descrição do fenômeno registrando-a sobre o papel.
5. Manter uma relação forte e orientada para o fenômeno: objetiva-se manter o foco no que se está pesquisando, evitando que as opiniões preconcebidas, concepções, lembranças e experiências do investigador atrapalhem.
6. Equilibrar o contexto da pesquisa: consideram-se as partes e o todo do fenômeno. Ou seja, a interpretação, que é feita mediante a análise do que se está estudando e escrevendo sobre tal fenômeno.

Além desses autores, Sanders (1982) citado por Silva (2006), no clássico artigo “Phenomenology: a new way of viewing organizational research”, discute aspectos da fenomenologia e também um modelo de pesquisa específica para a área da administração e estrutura um modelo de pesquisa nas seguintes etapas:

1. Determinação dos limites: O que e quem serão investigados.
2. Coleta de dados: Efetua-se por meio de entrevistas, relatos ou observação.

3. Análise fenomenológica dos dados: Descrição do fenômeno, identificação dos temas e constituintes invariantes e estabelecimentos de essências.

Essas etapas são descritas passo-a-passo nas próximas páginas deste capítulo.

4.1.5 A opção pelo método fenomenológico

Para justificar a opção pela fenomenologia, nos apoiamos nas palavras de Silva (2006, p. 268) quando diz que “a fenomenologia como método de pesquisa pode ser utilizada para compreender o mundo vivido pelas pessoas, visando à elucidação de aspectos referentes à natureza de sua experiência vivida.” Tendo em vista que buscamos compreender a tensão entre as racionalidades sob o olhar do gestor público – de um indivíduo inserido numa organização – nada mais coerente do que utilizar sua “experiência vivida” pessoal e profissional.

Schutz e Wagner (1979, p. 73) esclarecem que

todo momento da vida de um homem é a situação biográfica determinada em que ele se encontra, isto é, o ambiente físico e sócio-cultural conforme definido por ele, dentro do qual ele tem a sua posição, não apenas em termos de espaço físico e tempo exterior, ou de seu *status* e papel dentro do sistema social, mas também sua posição moral e ideológica.

Desta forma, o estudo com gestores públicos possibilita adentrar em diversos aspectos de suas experiências enquanto gestores, bem como elementos pretéritos que os levaram até esta posição.

Ainda sobre esse novo plano de análise a nível individual, Chanlat e Torres (1996) consideram que nos estudos dos seres humanos, a análise não deve ser semelhante àquela de um objeto inerte, um átomo ou uma molécula, pois na forma que adotamos aqui, o ser humano é ao mesmo tempo objeto e sujeito da ciência. Os mesmos autores também esclarecem que, no campo das ciências humanas e sociais, ainda há um domínio das pesquisas baseadas no método científico ortodoxo (CHANLAT; TORRES, 1996), representando um desafio para nosso estudo realizar uma pesquisa de caráter subjetivista e interativo. Entretanto, o retorno ao indivíduo,

do ator à cena das ciências sociais atingiu também o campo de estudos das organizações. Pouco a pouco, em vários lugares, pesquisadores tentam elaborar suas hipóteses de trabalho levando em consideração a subjetividade, conferindo-lhe um espaço amplo no enunciado de suas pesquisas (CHANLAT; TORRES, 1996, p. 32).

Cabe mencionar, também, que Guerreiro Ramos – autor referência neste estudo – apropriou-se da fenomenologia para desenvolver seus estudos, conforme apontado na pesquisa de Boava, Macedo e Ichikawa (2010, p. 74) quando afirmam que

Fazendo uso de metáfora, pode-se dizer que se a obra de Guerreiro Ramos fosse uma casa, suas colunas de sustentação seriam fenomenológicas. As lajes seriam sociológicas e as paredes, o acabamento, o telhado e demais constituintes seriam de outros ramos do saber, como economia, psicologia etc. Só que as colunas de uma casa ficam veladas, escondidas sob o revestimento. Não é possível saber, por exemplo, qual a profundidade e as dimensões das colunas. No máximo, há indícios. Para se verificar como são as colunas (lembrando que não há uma planta da casa), deve-se necessariamente quebrar algumas paredes e cavar alguns buracos.

A maneira como pretendíamos *quebrar* as barreiras na investigação e *cavar* dados junto aos gestores para conhecer as *colunas* que sustentam a tensão entre as racionalidades é detalhada a seguir.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A presente pesquisa é caracterizada como um estudo descritivo que, embora tenha uma essência também exploratória por buscar avançar no tema da racionalidade na ciência administrativa, visa descrever o fenômeno da tensão entre as racionalidades.

Ao mencionar a essência exploratória da pesquisa, nos referimos ao momento de exploração do tema da racionalidade na administração pública. Isto porque, apesar de já existirem trabalhos consolidados sobre o tema na prática administrativa, seus desdobramentos na área pública

ainda são poucos – destaque para Waldo (1964) e Denhardt (2012) – e nenhum com foco no indivíduo.

A caracterização como estudo descritivo é devido à natureza do seu propósito e as características do método fenomenológico que auxilia a compreender o mundo como vivido pelas pessoas, visando à elucidação de aspectos, no caso, a tensão entre as racionalidades com base na visão do gestor e na descrição da mesma.

Ainda quanto ao método, adotamos a abordagem qualitativa, vista como

uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social [...] Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, [...] e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento de particularidades do comportamento dos indivíduos (RICHARDSON, 1999, p. 80).

Esta abordagem nos pareceu ser a única possível quando optamos pelo método fenomenológico, uma vez que a pesquisa qualitativa é uma relação dinâmica entre o indivíduo e o mundo real, entre o sujeito e o objeto, um vínculo inseparável entre o mundo da objetividade e da subjetividade (CHIZZOTTI, 2003). Assim, o pesquisador observa mais livremente e busca a compreensão das inter-relações que permeiam a realidade, dando uma maior possibilidade de interação com o fenômeno em estudo.

Ressaltamos, também, que não existiu corte temporal na coleta de dados, uma vez que consideramos a referência histórica para compreensão das relações e fatos encontrados. Entretanto, a coleta de dados foi realizada em um período específico e limitado de tempo, como descreveremos posteriormente.

Segundo Ander-Egg *apud* Lakatos e Marconi (1991, p. 155), “pesquisa é um procedimento reflexivo, sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações ou leis, em qualquer campo de conhecimento.” Este procedimento exige a clara definição de uma metodologia de coleta e tratamento de dados. Godoy (2006) elucida que a pesquisa qualitativa, abordagem adotada em nosso estudo, é composta por multimétodos e utiliza diversas fontes de informação. Desta forma, traçamos a seguir os diferentes métodos

utilizados para a busca de informações, seguindo as etapas de pesquisas que utilizam o método fenomenológico de acordo com o proposto por Van Manen (1990).

4.2.1 Fenômeno de interesse

O ponto de partida da pesquisa fenomenológica é identificar o ponto que nos interessa profundamente, e se esse problema se constitui num fenômeno real, isto é, se ele é experimentado pelos seres humanos (VAN MANEN, 1990).

Como já definido no capítulo anterior, a tensão entre as racionalidades foi definida em nosso estudo como uma situação gerada por dois ou mais elementos que provocam nos indivíduos sensações como desconforto, indecisão e incômodo psicológico, podendo provocar manifestações individuais ou coletivas que podem ter repercussão nas organizações. Seus elementos são: Forças de pressão e influências. Preferências pessoais e organizacionais. Inconformidade e convicções. Características organizacionais. Ausência de consenso.

Este “fenômeno de interesse” ou tema de pesquisa tornou-se nosso objeto de estudo devido às indagações que brotaram dos trabalhos sobre racionalidade do primeiro e segundo grupo. A manifestação da tensão ganhou destaque a medida que foi se revelando na análise de processos administrativos.

Indo além, optamos por estudá-la na Administração Pública, pois os trabalhos do primeiro grupo de estudos não tiveram como lócus de pesquisa uma organização desta área e, considerando sua complexidade e peculiaridades, escolhemos por partir de uma pequena, mas não simples, unidade de análise: os gestores públicos.

4.2.2 Investigação da experiência vivida relacionada ao fenômeno de estudo

Uma vez definido o fenômeno, é preciso identificar a fonte dos relatos ou dados da pesquisa. Em nosso estudo, a experiência vivida por gestores públicos é a fonte de dados. O processo de investigação será descrito a seguir.

4.2.2.1 Coleta de dados

Pesquisas que empregam o método fenomenológico costumam utilizar entrevistas (conversação) como técnica principal de coleta de

dados. Seidman (2006) considera que contar histórias, por meio de uma entrevista, é essencialmente um processo de tomada de significado no qual as pessoas selecionam detalhes de sua experiência na sua consciência e de maneira reflexiva.

Baseados nas pesquisas de Silva (2006), assim como Andion (2003), utilizamos a proposta de Seidman (2006) de entrevista em profundidade para a coleta de dados. O objetivo deste tipo de entrevista não é obter respostas para perguntas, nem testar hipóteses, mas *compreender a experiência vivida de outras pessoas e o significado que eles fazem dessa experiência* (SEIDEMAN, 2006).

Nessa abordagem

não existe um número de questões definidas *a priori*, pois o objetivo da entrevista é levar as pessoas a descrever as suas trajetórias e a sua experiência no contexto de suas vidas e na das pessoas que a cercam (SILVA, 2006, p. 280).

Neste sentido, foi imprescindível destacar o contexto onde estava inserido o entrevistado para que sua história de vida fosse relatada de modo a captar a gênese de suas experiências, dos valores, das habilidades e saberes que o indivíduo utiliza em sua prática cotidiana. Esse contexto é demonstrado pela figura 6, na qual representamos o participante da pesquisa envolto pelo seu mundo vivido. Esses elementos, indissociáveis de sua vida, nos auxiliaram a compreender como o indivíduo tornou-se gestor em um dado momento de sua vida, e como ele lida com as situações que esta responsabilidade e atribuição trazem.

Figura 6 - Mundo vivido



Fonte: Adaptado de Van Manen (1990)

Ainda, baseados na proposta de Seidman (2006), dividimos a entrevista em três momentos distintos com o objetivo de compreender a visão do entrevistado acerca de suas experiências subjetivas das situações vivenciadas, a saber:

- 1 – Estabelecimento do contexto de experiência dos participantes: formação, de onde veio, como chegou ao cargo, experiências anteriores, entre outros, visando compreender a vida pretérita do indivíduo;
- 2 – Reconstrução e descrição de experiências dentro dos contextos em que ocorreram ou ocorrem e no exercício do cargo gerencial: decisões importantes que foram tomadas ou que vêm sendo pensadas; quais valores e objetivos orientam as decisões;
- 3 – Reflexão pelos participantes sobre o aprendizado e as consequências de suas experiências relatadas: encorajar os gestores a refletir sobre quais aprendizados foram possíveis com a experiência em diferentes níveis da organização e pessoal.

As perguntas de cada momento foram elaboradas a partir de um reconhecimento do contexto da organização na qual estão inseridos os gestores e de elementos indispensáveis a investigação, conforme apresentado no quadro a seguir.

Quadro 12 - Elementos de investigação nos processos administrativos

ETAPAS	TÓPICOS ORIENTADORES	
Contexto de experiência dos participantes	<ul style="list-style-type: none"> - Formação - Experiências profissionais anteriores - Habilidades - Cargo (s) ocupado (s) - Forma de seleção para o (s) cargo (s) - Tempo na organização - Acesso à informação para o desempenho da função 	
Contexto das experiências vividas	VALORES E OBJETIVOS	PROCESSO DECISÓRIO
	<ul style="list-style-type: none"> - Compreensão dos valores e objetivos organizacionais - Metas desejáveis - Motivações e estímulos pessoais - Realizações pessoais - Conformidade - Tradição - Realizações de bem-estar individual - Realização de harmonia coletiva 	<ul style="list-style-type: none"> - O que faz como gestor - Representação da atividade gerencial - Organizações envolvidas - Identificação de problemas ou necessidades do público-alvo - Atores que pensaram (dentro e fora da organização) as possibilidades de decisão - Atores que efetivamente decidem - Metodologias usadas no processo de decisão - Estrutura do contexto organizacional: hierarquizada, rígida, centralizada e/ou flexível - Dificuldades institucionais - Perfil formativo dos atores que participam
Reflexão sobre as experiências	<ul style="list-style-type: none"> - Compreensão da atividade gerencial - Importância da atividade gerencial para a vida pessoal e para a administração pública - Desafios da prática gerencial na administração pública - Dificuldade na decisão por falta de informação - Dificuldade na decisão por falta de formação 	

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Nogueira, Tobelem e Gerry (2000) e Serva (1996)

As falas dos entrevistados foram registradas utilizando um gravador e, de forma complementar, utilizamos um caderno de registros de anotações. Esse caderno, além de conter um roteiro com indicações de perguntas que poderiam ser feitas (Apêndice B), foi utilizado para anotar nossas impressões sobre o que se estava escutando ou *insights* que poderiam surgir ao longo das entrevistas.

Vale ressaltar que o guia de perguntas apresentado no Apêndice B não foi seguido de forma rígida e esquematizada. Isto porque ele serviu basicamente como indicativo de tópicos para abordarmos, abrindo a possibilidade de novas perguntas dentro das falas dos entrevistados.

4.2.2.2 Identificação dos sujeitos

A pesquisa de campo foi delineada para ser realizada com gestores públicos, devido à opção em se estudar o campo da administração pública, até então não explorado, e a nível individual por meio da análise da experiência vivida (característica do método fenomenológico). Desta forma, realizamos a pesquisa com múltiplos indivíduos, pois cremos que a diversidade de opiniões e visões enriquece a coleta de dados, corroborando ao enunciado por Silva (2006, p. 269) de que “cada pessoa é única e vive experiências ao longo de toda sua vida, ‘carregadas’ de significados que podem ser desvelados de forma reflexiva.”.

Optamos por realizá-la com gestores de duas instituições públicas de ensino, devido à facilidade de acesso e receptividade recebida. O contexto organizacional destas instituições será descrito no capítulo destinado a análise de dados. Contudo, o nome das organizações foi omitido e adaptado para Organização A e Organização B.

Foram entrevistados nove gestores de diversas áreas administrativas que possuem Cargo de Direção:

- 2 Diretores Geral
- 1 Diretor de Administração e Planejamento
- 1 Diretor de Ensino
- 1 Chefe de Gabinete
- 1 Coordenador de Orçamento e Finanças
- 1 Coordenador de Administração
- 1 Coordenador Geral de Ensino
- 1 Coordenador de Registros Escolares

Todos são servidores que possuem um cargo específico de confiança atribuído em função do nível hierárquico, das competências e

das responsabilidades que lhes estão cometidas. A forma de provimento é através de ato formal publicada no Diário Oficial da União. No entanto, o Diretor-geral é escolhido mediante consulta a comunidade acadêmica e os demais são nomeados por este.

O ocupante de cargo de direção deve cumprir obrigatoriamente o regime de tempo integral, 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração.

A descrição de cada entrevistado também será apresentada no próximo capítulo. Cabe, no entanto, ressaltar que os nomes que serão apresentados são fictícios, preservando a identidade dos gestores.

4.2.2.3 Obtenção dos relatos

As entrevistas em ambas as organizações foram realizadas na sala de reuniões da Direção-Geral.

Inicialmente, procuramos todos os servidores que pretendíamos entrevistar para solicitar sua participação e explicar os objetivos da pesquisa. Foi, também, entregue uma carta de apresentação na qual reforçávamos tais informações.

Na oportunidade, agendamos a primeira entrevista com o objetivo de conhecer o participante através do estabelecimento do contexto de sua experiência (primeiro momento), visando conhecer sua vida pretérita ao cargo.

Nesse primeiro momento de coleta de dados, os participantes relataram, principalmente, sua formação acadêmica e experiências profissionais. Na maioria das entrevistas de reconhecimento não foram necessárias perguntas, pois os participantes se sentiram a vontade e motivados para contarem suas histórias. Em uma delas, inclusive, paramos a entrevista por alguns minutos, pois o participante se emocionou em relembrar sua história e como chegou a Instituição que está atualmente. Esta etapa durava, aproximadamente, de vinte a quarenta minutos.

Ao término das entrevistas de reconhecimento, agendávamos a próxima que, geralmente, ocorria de uma a três semanas depois devido à agenda dos participantes. Com um dos gestores, devido à sua agenda profissional, realizamos os três momentos em um só dia. Apesar disso, a entrevista não deixou de ser rica em informações para nosso estudo.

O segundo e o terceiro momento ocorreram no mesmo dia com cada um dos entrevistados, exceto um. Isto porque, a reflexão sugerida no terceiro momento acabou por se misturar a fala dos gestores e partiu como algo natural e, geralmente, espontâneo. Estas duas etapas levavam

entre uma e duas horas com cada entrevistado. Destacamos, aqui, que alguns tiveram mais facilidade em relatar situações e conseguiram se “adaptar” ao método utilizado, conquanto que outros foram mais diretos em suas falas e não tiveram tanta facilidade em relatar situações vivenciadas.

Essa situação acabou trazendo certa dificuldade à coleta de dados, principalmente na obtenção de relatos que envolviam assuntos mais conflituosos, sentimentos e percepções. E justamente eram nesses que poderíamos identificar mais elementos que envolvessem nosso fenômeno de estudo. Entretanto, não podemos generalizar este obstáculo a todas as entrevistas. Alguns entrevistados conseguiram se envolver mais, principalmente aqueles que já possuíam algum entendimento sobre o tema de nosso estudo e conseguiam visualizar situações e descrevê-las mais facilmente.

Em relação ao uso do gravador, não tivemos oposições. Entretanto, devido a uma situação vivenciada recentemente em uma das organizações, relacionada a denúncias que geraram processos administrativos disciplinares, percebemos uma insegurança em relação à gravação da entrevista, e, principalmente, do conteúdo que estava sendo revelado, o que dificultou, de certa forma, a busca por elementos de tensão.

4.2.3 Reflexão em torno dos temas que caracterizam o fenômeno em estudo

Segundo Van Manen (1990) refletir sobre a experiência vivida significa analisar reflexivamente os aspectos estruturais ou temáticos desta experiência. O tema é a experiência em foco, o significado, o dado. É uma simplificação, é a forma de capturar o fenômeno que se quer entender.

Para definir os temas que caracterizam o fenômeno, realizamos uma análise nos trabalhos da primeira e segunda etapa procurando elementos que caracterizassem uma tensão entre as racionalidades. Além disso, utilizamos o referencial teórico sobre o tema descrito no capítulo da fundamentação teórico-empírica deste estudo.

Desta forma, foi possível construir um conceito de tensão para fins de nossa pesquisa e nele identificar temas, representados por elementos que o caracterizam, conforme apresentado no capítulo correspondente ao modelo de análise e novamente apresentado aqui.

A tensão foi definida por nós como a situação gerada por dois ou mais elementos que provocam nos indivíduos sensações como

desconforto, indecisão e incômodo psicológico, podendo provocar manifestações individuais ou coletivas que podem ter repercussão nas organizações.

Dela, tiramos como temas a serem identificados nas falas dos entrevistados:

- a) Forças de pressão e influências.
- b) Preferências pessoais e organizacionais.
- c) Inconformidade e convicções.
- d) Características organizacionais.
- e) Ausência de consenso.

4.2.4 Descrição dos fenômenos

Definida e exposta como se deu a coleta de dados, é essencial também a descrição de como estes dados foram analisados. Tesch (1990 apud GODOY, 2006) explica que, num estudo qualitativo, a análise não é a última fase do processo de pesquisa, sendo concomitante com a coleta ou cíclica. Partindo deste entendimento, iniciamos a análise paralelamente à coleta, permitindo a identificação de novas informações que deviam ser coletadas. Além disso, este processo em conjunto possibilitou uma atitude crítica sobre o conjunto de notas que guiavam o processo.

Van Manen (1990) esclarece três formas para se descrever temas de um fenômeno:

- a) a holística, na qual a atenção é dirigida ao texto como um todo, do qual procuramos compreender o seu significado mais fundamental para então expressá-lo através de uma frase;
- b) a seletiva, onde se identificam as expressões mais reveladoras da experiência;
- c) a linha por linha na qual se observa cada oração, cada frase em detalhe, para buscar aquelas mais fortemente dirigidas ao significado da experiência.

Tendo como norte estas maneiras de análise do fenômeno, iniciamos nossa descrição dos fenômenos através da transcrição das entrevistas em sua íntegra, juntando-a com as anotações feitas no momento das entrevistas, quando fosse o caso.

Em um segundo passo, utilizamos a maneira *seletiva*, citada por Van Manen (1990), por meio da qual identificamos o relato de experiências que mais se aproximavam aos objetivos de nossa pesquisa. Posteriormente, este texto foi segmentado segundo as categorias propostas no quadro de análise; processo de *tematização*. Inicialmente

separamos as experiências dentro das categorias de análise: “valores e objetivos” e “processo decisório”. Feito isto, fizemos uma nova seleção das experiências para enquadrá-los dentro dos elementos de cada processo, por exemplo, objetivos e metas do processo decisório e identidade e padrões em valores e objetivos. Para tal, foram necessárias diversas leituras do texto para a identificação de estruturas ou temas que se adequassem aos elementos de cada categoria de análise.

A terceira etapa consistiu no aprofundamento dos detalhes (trechos das falas) das categorias de análise e o levantamento daqueles mais relevantes e recorrentes – *leitura linha por linha*. Esses trechos selecionados foram separados e organizados em relação aos elementos essenciais para a composição do texto final. Após essa etapa, procuramos relacionar as experiências umas com as outras, segundo as estruturas de significado, num processo de reflexão ativa e contínua (VAN MANEN, 1990).

O quarto passo foi a produção dos textos de pesquisa, teórica, metodológica e empiricamente orientados, nos quais buscamos produzir interpretações acerca dos relatos dos participantes. As interpretações foram realizadas observando os elementos das categorias de análise “racionalidade substantiva” e “racionalidade instrumental”.

Finalmente, percebidos os elementos das racionalidades, pudemos passar a interpretação de como a tensão estava se manifestado entre elas. Esta, sem dúvidas, foi a parte mais difícil da análise, na qual exercitamos nossa capacidade de reflexão em torno de temas e situações vivenciadas “pelo outro”, buscando trazer para o “plano real” sentimentos e percepções dos gestores com o mínimo de interferência possível.

Como poderá ser percebido no capítulo destinado a descrição e análise dos dados, escolhemos algumas situações específicas para descrever em cada um dos elementos dos processos organizacionais. Ou seja, apresentamos dados de somente um ou dois gestores em cada análise, pois não seria possível identificar em todas as entrevistas elementos característicos de cada categoria. Essa diversidade de dados ocorreu, em nosso entendimento, pela técnica de coleta de dados adotada. A entrevista em profundidade realizada sem um roteiro fixo de perguntas deixou a entrevista mais aberta para que o gestor nos relatasse as situações que ele vivenciou. Assim, não necessariamente todos os gestores possuíam vivências para nos relatar sobre todos os elementos que estávamos estudando.

Cabe destacar ainda que, assim como a coleta de dados, a análise foi orientada pelo quadro de análise construído com base no modelo de

Serva (1996) e na fundamentação teórico-empírica. Silva (2006, p. 286), embora utilize outro termo para quadro de análise, diz que

a construção de quadros temáticos já pode ser considerada uma atividade de interpretação, uma vez que procura delimitar uma estrutura para compreender o fenômeno e estabelece unidades de significado, a partir dos relatos das experiências de pessoas que participaram do estudo.

Assim, considerando que a fenomenologia não permite generalizações empíricas, a experiência vivida será sempre única e intransponível. Da mesma forma, não cabem conclusões ou julgamentos finais; quando muito, algumas considerações do autor sobre o tema (VAN MANEN, 1990). Contudo, este método possibilita uma oportunidade de aprendizado sobre o tema, mostrando elementos de sua essência, e abre um leque de opções para pesquisas futuras.

4.2.5 Equilíbrio com o contexto da pesquisa

Esta última etapa do método de Van Manen (1990) nos forneceu orientações para a redação final da análise de dados cuja forma de condução foi esclarecida anteriormente.

Segundo o autor, para induzir a um processo reflexivo, um texto fenomenológico deve ter as seguintes qualidades:

- a) Necessita de consistência em relação ao conteúdo e forma, a fala e a atuação, o texto e a textualidade, a teoria e a vida;
- b) Procura a integração mais forte entre um fenômeno e a sua interpretação;
- c) Precisa ser rico e concreto, explorando os fenômenos em todas as suas ramificações, na tentativa de expressar a ação e não o evento;
- d) Deve ser profundo no sentido de conseguir transparecer as essências das experiências vividas.

No próximo capítulo apresentamos a descrição, análise e interpretação dos dados coletados.

5 ANÁLISE DOS DADOS

Em toda sociedade existe, de um lado, uma série de ações simbólicas em significado e, de outro lado, uma série de ações simbólicas em sua natureza, ações condicionadas, sobretudo, pela experiência do significado e, de outro lado, atividades de natureza econômica, que são acima de tudo condicionadas pelo imperativo da sobrevivência, da calculada maximização de recursos.
Guerreiro Ramos, 1989.

Este capítulo é dedicado a descrição, análise e interpretação dos dados coletados por meio de entrevistas com gestores públicos, como explicitado nos procedimentos metodológicos. Organizamos este capítulo de modo a seguir uma sequência de informações encadeadas para que o leitor consiga acompanhar o contexto no qual estão inseridos os gestores; quem são eles e como percebemos a tensão entre as racionalidades na experiência de vida dos mesmos.

Inicialmente, apresentamos um breve contexto das duas organizações das quais os participantes da pesquisa fazem parte a fim de inserir o leitor no seu mundo vivido dentro da organização. Posteriormente, descrevemos quem são esses gestores, de onde vieram, qual sua formação e experiências profissionais, como ingressaram na organização e, por fim, como assumiram o cargo de direção.

Após essa introdução inicial aos gestores e seus contextos, nos dedicamos a analisar e interpretar os elementos pertinentes à tensão nos valores e objetivos e no processo decisório. Esta parte, sem dúvidas, é a qual precisamos fazer um maior esforço para entender as falas dos entrevistados; criar relações entre elas; inseri-las nas categorias de análise e; buscando a fundamentação teórico-empírica deste estudo, interpretar quais elementos caracterizam a tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental na gestão pública.

5.1 CONTEXTO DA ORGANIZAÇÃO DOS GESTORES

O mundo vivido do gestor, segundo a concepção de Van Manen (1990), é constituído de quatro elementos (espaço, outro, tempo e corpo). Nesta seção apresentamos, de maneira geral, como é caracterizado o espaço vivido, ou seja, as organizações nas quais os gestores atuam.

Conforme mencionamos anteriormente, os participantes da pesquisa pertencem a duas organizações públicas distintas⁹, da área de ensino, que são apresentadas a seguir.

5.1.1 Organização A

Oito, dos nove gestores entrevistados, são servidores públicos efetivos pertencentes ao quadro funcional da Organização A, um instituto federal de ensino que possui diversos campi no estado de Santa Catarina.

Os participantes são lotados em um dos campi da organização na qual, até final de 2008, funcionava um colégio agrícola ligado à outra instituição de ensino pública. Este colégio agrícola foi fundado em 1953, após um acordo firmado entre os Governos da União e do Estado de Santa Catarina. Embora fosse uma instituição nomeada como agrícola, a partir de 2000, passou a oferecer outros cursos técnicos nas áreas de Informática, Meio Ambiente, Transações Imobiliárias e Turismo e Hospitalidade.

Em 2009 transformou-se em um campus da Organização A, atendendo a uma chamada pública do Ministério da Educação para que as escolas agrícolas se tornassem institutos e assim tivessem a possibilidade de oferecer cursos superiores à comunidade. Diante dessa condição, os servidores, até então lotados no colégio, foram redistribuídos para a nova organização criada. Vale ressaltar que antes da mudança houve uma votação para legitimar a decisão e, com maioria quase que absoluta, votou-se favoravelmente a mudança na esperança de uma instituição maior e mais autônoma.

Atualmente, sua missão é “ofertar uma educação de excelência, pública e gratuita, com ações de ensino, pesquisa e extensão, a fim de contribuir para o desenvolvimento socioambiental, econômico e cultural” e a visão institucional é “ser referência em educação, ciência e tecnologia na formação de profissionais-cidadãos comprometidos com o desenvolvimento de uma sociedade democrática, inclusiva, social e ambientalmente equilibrada”.

⁹ O nome das organizações dos gestores entrevistados foi trocado visando garantir maior privacidade aos mesmos.

5.1.2 Organização B

O último gestor entrevistado pertence à Organização B, também uma instituição pública de ensino superior com diversos campi no estado de Santa Catarina, fundada em 16 de outubro de 1964.

Atualmente, conta com três cursos de graduação e dois cursos de Mestrado, um profissional e outro acadêmico.

Sua missão é “realizar o ensino, a pesquisa, a extensão, de modo articulado, a fim de contribuir na formação de cidadãos críticos, criativos, e reflexivos, comprometidos com a ética e a qualidade de vida, para o desenvolvimento das organizações e da sociedade”. Possui como visão “ser um Centro de referência nacional em inovação acadêmica e na criação, disseminação e aplicação prática dos fundamentos do ensino da Ciência da Administração e da Economia”.

5.2 CARACTERÍSTICAS E TRAJETÓRIA PROFISSIONAL DOS GESTORES PESQUISADOS

Conhecer a trajetória do gestor até chegar a posição que ocupa hoje nos ajuda a entender algumas de suas atitudes, valores, objetivos e formas de conduzir sua gestão. Acreditamos que sua formação, experiências pessoais e profissionais pretéritas contribuem para a construção mental do que é ser gestor e para a ação enquanto gestor.

Além disso, metodologicamente, esse reconhecimento facilita adentrar no mundo vivido do indivíduo, bem como, facilita a condução de entrevistas. Sendo assim, o primeiro momento da entrevista por profundidade é dedicado ao estabelecimento do contexto pretérito dos participantes, ou seja, formação, de onde veio, como chegou ao cargo, experiências anteriores, entre outros.

Os oito primeiros entrevistados que descreveremos são servidores docentes e técnico-administrativos da Organização A e o último, nono, é docente na Organização B.

Os dados descritos a seguir foram totalmente obtidos através das entrevistas realizadas¹⁰. Após a introdução aos gestores sobre quais eram os objetivos da pesquisa, qual a metodologia escolhida e como seria conduzida a entrevista, iniciamos pedindo que eles nos relatassem momentos marcantes de sua trajetória de vida, pessoal e profissional.

Alguns gestores, como era o esperado, sentiram-se menos a vontade e precisaram de algumas perguntas que os instigassem a nos

¹⁰ Lembramos que os nomes dos entrevistados são fictícios.

contar sobre sua vida. Já outros tiveram mais facilidade para comunicar-se, relembrar fatos e expor, de forma aberta e sincera, momentos delicados ou de plena realização.

a) Sérgio – Diretor-Geral

Sérgio é filho de agricultores de Ouro, uma pequena cidade no oeste catarinense.

No período de realização da pesquisa de campo, ocupava a função de Diretor-Geral da Organização A, um antigo colégio agrícola, função para a qual foi eleito pela comunidade interna para um primeiro mandato em 2004 e segundo em 2008 até 2012.

Sua forte ligação com a instituição começou quando tinha dezessete anos e decidiu fazer o exame de seleção para cursar o Técnico em Agropecuária lá. Aprovado, ingressou como aluno em 1978 e se formou no ano de 1980. Ao longo do curso foi monitor em um setor de prática agrícola a convite de um de seus professores, o qual considerou como um pai naquela cidade nova.

Na época (1980, após sua formatura), o diretor do colégio tinha por costume convidar os alunos com melhor desempenho para se tornarem funcionários, pois ainda não existia a lei do concurso público. Cabe destacar que este diretor exerceu esta função durante trinta e três anos na mesma instituição.

O acordo era que o diretor pagasse parte de seus estudos, até que o salário começasse a sair (demorava meses até entrar no sistema), para que Sérgio cursasse faculdade no período noturno, trabalhasse durante o dia e morasse na escola. Nessas condições, Sérgio formou-se no curso de pedagogia, considerando que naquela época, com esta formação era possível concorrer a qualquer vaga de docente em concurso público do Colégio.

Ao passar como professor para o colégio, Sérgio ficou três anos somente lecionando e, findo este período, assumiu funções gratificadas (coordenações) até o ano de 1998. Em julho de 1999 foi convidado para ser o vice-diretor da escola, oportunidade na qual ficou durante quatro anos.

No ano de 2004 lançou-se como candidato a diretor-geral, meio a “contra-vontade”, pois nunca tinha sonhado com isto. Entretanto, com o incentivo de amigos e apoio político, candidatou-se e teve sua primeira gestão de 2004 a 2007. Vencendo os quatro anos do primeiro mandato, o grupo que era declarado como oposição na eleição anterior se uniu ao

seu, tornando um só grupo e elegendo Sérgio novamente para Diretor-Geral.

b) Alberto – Diretor de Ensino

Alberto nasceu na cidade de Taió, em Santa Catarina. Entretanto, mudou-se para Curitiba, Paraná, onde foi morar sozinho para fazer um curso técnico em Eletrotécnica em uma Escola Técnica do Estado. Concomitantemente, começou a trabalhar em uma firma privada na área de manutenção e instalação predial, na qual precisou aprender rapidamente o trabalho e na prática cotidiana. Posteriormente, fez um processo seletivo para estudar no antigo CEFET do Paraná. Alberto destaca que nesse período aprendeu a ter maturidade e *se virar sozinho*, sem os pais.

Quando chegou o momento de prestar vestibular, escolheu como primeira opção o curso de Engenharia Elétrica e segunda Licenciatura em Ciências e Bacharelado em Matemática. Acabou passando para a segunda e continuou trabalhando com eletricidade.

Quando já estava cursando a graduação, começou a trabalhar na Placas, uma empresa de maior porte em Curitiba, como auxiliar de eletricista. Lá, teve a oportunidade de crescer e chegar a comandar uma equipe de trinta pessoas. Além disso, foi também representante dos funcionários, onde teve a oportunidade de aprender a trabalhar com as chefias em reivindicações e negociações com os engenheiros responsáveis. Alberto lembra que trabalhou

desde aquele peão, analfabeto até engenheiros. Isso me oportunizou uma experiência gratificante de ter um tato, a sensibilidade de saber quando é que se pode estar impondo um pouco a autoridade ou ter que ceder, baixar o nível, para circular melhor nos meios. Não só respeitando o lado profissional, mas também o ser, suas experiências de vida, conhecimentos...

No segundo ano de faculdade, começou a gostar mais do curso; realizou o estágio docente e começou a se interessar, verdadeiramente, pela profissão de docente. Quando concluiu o curso, seu tio o chamou para morar uma cidade vizinha a da Organização A, onde começou a lecionar em uma escola do Estado como professor substituto e, depois, como efetivo do município.

Alberto ainda recorda que, quando tinha quinze anos,

um colega falava muito que ia pra X [onde atualmente Alberto trabalha] estudar no colégio agrícola. E quando eu era pequeno, fazia recortes de gravuras de milho, feijão. O destino, às vezes a gente não escolhe, mas ele nos escolhe...

Na cidade que residia ficou sabendo de um concurso para um colégio agrícola. Assim, fez a prova no ano de 1991 e entrou como professor em fevereiro de 1992. Alberto comenta que inicialmente, além de dar aulas, ficou durante seis meses ajudando também na parte elétrica, sendo assim sempre muito dedicado a organização.

Quando entrou uma nova gestão, no ano seguinte, colocaram-no como coordenador de ensino e neste momento iniciou sua primeira experiência como gestor na área pública.

Com a troca de gestão e o mandato de um novo diretor, Alberto reuniu-se com seu novo chefe e falou “eu acho que ficar vitalício em um cargo não é legal, pois exclui a possibilidade de outros trazerem novas experiências, novas ideias, oxigenação.” Desta forma, o diretor acatou sua sugestão, mas Alberto assumiu outra coordenação que estava um pouco parada, precisando de “novas energias”.

Em 2009, quando houve a mudança na Organização A, deixando de ser colégio, Alberto ganhou a função recém-criada de diretor de ensino. Porém, em uma nova realidade: havia novos cursos, alunos, servidores e estrutura organizacional, ou seja, novos desafios estavam por vir.

Alberto ressalta que para assumir essa função, fez diversos cursos e capacitações extras, como chefia e liderança, no qual aprendeu sobre como fazer contatos, motivar e estimular colegas e receber sugestões. Nesse sentido, ele reflete:

Eu acho que em qualquer área você fazer o indivíduo ser parceiro teu, sentir na pele as alegrias, os problemas, faz com que ele se sinta parte da família. A gente também precisa se autoavaliar, o que eu estou fazendo? O que eu posso no meu dia a dia melhorar? Porque às vezes no cargo a pessoa esquece de onde veio, que um dia esteve lá em baixo.

Atualmente, além de diretor de ensino, mestre em Engenharia da Produção, Alberto faz doutorado na área de matemática.

c) Rafael – Diretor de Administração e Planejamento

Rafael nasceu em Blumenau, mas atualmente mora em Brusque e desloca-se diariamente para a cidade que trabalha. Quando concluiu o ensino médio, prestou vestibular para diversos cursos: medicina, odontologia, arquitetura, engenharia civil. Como não atingia a nota para passar em nenhum desses, optou por fazer outra faculdade para não “ficar parado” e escolheu o curso de administração, influenciado pelo seu trabalho na época, um banco privado.

Em 1985 prestou concurso público para o cargo de assistente em administração na Organização A, sendo aprovado.

Mas foi uma decepção porque eu trabalhava no Bradesco que era uma correria, fazer acontecer... E o serviço público foi um caos na minha vida, uma decepção enorme, pois a coisa era parada, parada, estacionada e eu não conseguia viver aquilo. Pensei em desistir vários momentos. Eu era assistente em administração e trabalhava como assistente de alunos.

Entretanto, como fez essa opção para conseguir trabalhar enquanto cursava o ensino superior, pois seu horário era diferenciado, continuou no serviço público. Quando foi promulgada a Constituição Federal de 1988 e feita toda a reestruturação do enquadramento dos servidores públicos, Rafael teve mais uma decepção. Por faltarem três meses para a conclusão de sua faculdade de administração, não pode subir para o nível superior e trocar de cargo.

Com a conclusão do nível superior e a entrada de um novo diretor-geral, Rafael foi convidado para ser coordenador de serviços gerais, sua primeira função de chefia.

Naquela época a gente pegou uma coisa totalmente desorganizada e transformamos num paraíso. Mas a gente só fazia aquilo, empenho, diária e RH. Era mais fácil porque naquela época o pessoal tinha um envolvimento mais real com o trabalho. Eles pegavam as coisas, corriam atrás,

faziam acontecer. Mesmo que fizessem as coisas meio erradas, eles tentavam...

Quando acabou o período da gestão da qual participava, pois ganhou a oposição, tirou seis meses de licença prêmio. No seu retorno, afirma ter encontrado uma organização totalmente estruturada para outros focos, outras visões. Neste momento, pensou que “tudo aquilo que a gente tinha levado quatro anos para construir, todo aquele modelo estruturado e organizado, estava se acabando.”

Depois de passar por diversos outros setores, mas sem função de chefia, o coordenador de administração se aposentou e Rafael foi convidado a assumir esta função. Na época, o trabalho era basicamente voltado à gestão dos serviços terceirizados (cozinha, vigilância e limpeza).

Com a transformação da organização em outra, foi criado o Departamento de Administração e Planejamento, para o qual Rafael foi convidado a assumir e ocupava até o período de realização das entrevistas desta pesquisa.

Além disso, vale ressaltar que Rafael também é professor em uma faculdade de administração e foi uma das pessoas que trabalhou e dedicou grandes esforços para o estudo de viabilidade e a transformação que ocorreu em 2009.

d) Maria – Chefe de Gabinete

Maria nasceu em Dourados, Mato Grosso do Sul, cidade onde morou durante vinte e quatro anos. Sua formação é técnica em contabilidade, com ensino superior incompleto na área.

Antes de entrar no serviço público, destaca como experiência profissional mais relevante o emprego em um banco, como supervisora de contabilidade, aos dezenove anos. Também trabalhou em uma empresa de engenharia civil, como chefe na parte de digitação para cumprimento de edital na área de licitações.

Em 1980 ingressou em uma universidade federal via concurso público. Sua primeira lotação foi na secretaria da direção. Depois, em 1981, transferiu-se para outro campus da mesma universidade onde trabalhou na Coordenação de Extensão da Pró-Reitoria de Extensão. Ali, começou a participar de comissões de sindicâncias, processos administrativos disciplinares, e passou a se destacar tecnicamente.

No ano de 1988 assumiu a primeira função de chefia que foi como assistente de Pró-Reitoria. Ali possuía uma equipe, mensageiros,

secretaria. Como era uma Pró-Reitoria de Extensão, cuidava de todo o financeiro e recursos de projetos de extensão.

Posteriormente, essa Pró-Reitoria se transformou em Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Estudantis e, a partir daí, passou também a trabalhar diretamente com os alunos. Entretanto, após a troca de Reitor, sua lotação mudou para o Gabinete da Reitoria, na função de assessora para assuntos estudantis.

Sua vinda para a Organização A aconteceu em 1994, para acompanhar o marido, por meio de transferência entre órgãos federais. A aceitação do diretor-geral foi muito boa, chegando a levá-la numa reunião do conselho superior e apresentá-la como assessora do reitor, pois era a função que ocupava na antiga instituição. Talvez por isso a aceitação com os colegas de trabalho tenha sido mais difícil, criando uma certa antipatia entre os pares. Além disso, existia a crença de que quem chegava “de fora” vinha para atrapalhar e não pra ajudar. Conforme Maria, essa resistência não durou nem seis meses, pois não se manteve no cargo de assessora de reitor, mas sim na secretaria da direção-geral e de conselhos.

Sua primeira função de chefia na Organização A foi em 2004 como chefe de expediente. Durante a realização da pesquisa de campo, Maria ocupava o cargo de chefe de gabinete no qual possui um “Cargo de Direção”, criado somente após a transformação da organização em 2009.

Vale ressaltar que Maria foi “promovida” a esta função pois, além de sua competência e experiência para ocupá-la, foi uma das pessoas que participou do processo de transformação e criação de uma nova instituição.

e) Heitor – Coordenador de Administração

Heitor nasceu em Itajaí, mas com cinco anos de idade mudou-se para a cidade da Organização A. Seu vínculo com ela vai muito além das relações profissionais, conforme apresentaremos aqui.

Segundo o entrevistado,

Minha história aqui é familiar. Meu avô veio transferido de uma escola tratorista pra cá. Aqui, ele assumiu uma chefia e ficou até quando ocorreu sua morte. Antes disso, meu pai passou num concurso e logo foi transferido para a “Organização A”. Então meu pai começou e se

aposentou aqui, foi o primeiro e único emprego dele. Já eu entrei em 1996 através de um concurso. Trabalhei com meu pai por volta de seis meses antes dele se aposentar. Então, conheço o colégio desde antes de começar a trabalhar nele.

O primeiro emprego de Heitor foi como oficial de justiça *ad hoc* do município um ano antes de ingressar no serviço público federal. Quando abriu o concurso público, candidatou-se a vaga de auxiliar em agropecuária, de nível auxiliar, pois era o que tinha na época para seu nível de escolaridade (ensino médio em curso).

Além disso, Heitor estudou na Organização A e, desde então, estabeleceu um bom vínculo com os demais funcionários. Quando entrou como servidor efetivo, assumiu o setor de avicultura de corte durante três anos. Contudo, no terceiro ano, depois do estágio probatório, não estava mais contente com sua atividade e pediu uma licença sem vencimentos, na qual teve a oportunidade de viajar e estudar inglês em outro país.

Quando voltou da viagem, iniciou o curso superior de administração e retornou da licença. Nesta época, o então coordenador administrativo precisava de um “garoto” que corresse a escola, fosse atrás das coisas, uma espécie de mensageiro e, então, Heitor acabou assumindo esta parte. Logo em seguida foi transferido para o almoxarifado, onde trabalhou durante quatro anos. Depois que outro servidor deste mesmo setor saiu para assumir uma coordenação, Heitor acabou se tornando, em suas próprias palavras, um “faz tudo”.

Quando ocorreu a transformação na organização, o almoxarifado passou a ser não tão primordial. Somado a isso, o antigo coordenador administrativo assumiu a recém-criada diretoria de administração e planejamento, ficando a primeira desprovida de coordenador. Desta forma, por ter formação na área de administração, conhecer bem a escola, ter um vínculo direto com grande parte dos servidores, ter conhecimentos sobre obras e interesse na área de engenharia, Heitor foi convidado a assumir a coordenação de administração, a qual hoje também é responsável por toda administração de pessoal e obras.

f) Douglas – Coordenador de Orçamento e Finanças

Douglas é natural da cidade onde trabalha e, atualmente, ocupa a função de Coordenador de Orçamento e Finanças.

Concluiu o ensino médio em um curso oferecido pela instituição para formação dos próprios servidores, do qual Douglas foi um dos grandes reivindicadores (de forma positiva) para que esse curso existisse. Ele não conseguia admitir o fato de uma instituição de ensino não possibilitar que seus próprios servidores tivessem, no mínimo, o ensino médio completo. Posteriormente, cursou um semestre de graduação ciências políticas, mas acabou desistindo.

Douglas começou a trabalhar em 1980 em pequenas empresas privadas e, em 1986 iniciou na Organização A como contratado (uma espécie de terceirização). Já em 1988 passou no concurso público para o cargo de pedreiro.

Suas primeiras atividades foram na área de manutenção, carpintaria, “todo serviço que imaginares eu fiz. Conheço bem o colégio, não tem área que eu não conheça.” Em dado momento, surgiu uma oportunidade de trabalhar no almoxarifado, pois, segundo ele,

não tinha mais o que fazer na manutenção, não me sentia mais a vontade, não tinha mais o que aprender. Então eu pedi pro diretor e ele me chamou. Fiquei lá por quatro anos.

Quando outro servidor, colega de setor, foi transferido para a área administrativa, Douglas começou a auxiliá-lo nos empenhos e compras. Desta forma, começou a entender mais sobre os procedimentos e se aproximar da área administrativa, sendo então foi convidado a trabalhar diretamente neste setor. Com a nomeação do antigo coordenador para outro departamento, Douglas foi indicado para assumir sua função, a qual ocupava durante a realização da pesquisa.

g) Simone – Coordenadora Geral de Ensino

Simone é de Porto União, Santa Catarina. Completou o ensino fundamental e médio em escola pública, municipal e estadual, respectivamente.

O ensino superior de ciências contábeis foi feito em Concórdia, em uma faculdade particular, pois não existia universidade pública na região onde residia. Além disso, neste período, também fez uma licenciatura pelo antigo CEFET do Paraná em Informática. Seu mestrado foi em ciências da computação e o doutorado em Engenharia de Produção, ambos na UFSC.

Sua primeira experiência profissional foi como professora de séries iniciais na prefeitura de Concórdia, em uma favela de classes menos favorecidas. Ao final de dois anos, quando se efetivou, pediu exoneração e foi trabalhar no setor de logística de uma grande empresa. Nesse período passou em um concurso federal para o cargo de assistente em administração, o qual ficou durante dois anos e pediu exoneração quando passou em outro concurso para professora de informática numa escola federal. Este é o cargo que ocupa até hoje. Entretanto, no ano de 2004 pediu remoção para a Organização A.

Em 2005, na gestão do atual diretor-geral, Simone foi convidada para assumir a função de Coordenadora Geral de Ensino, a qual ocupava no período da pesquisa de campo.

h) Vanessa – Coordenadora de Registros Escolares

Vanessa nasceu em Araranguá, morou alguns anos em Florianópolis para se preparar para o vestibular e mudou-se para uma cidade vizinha da Organização A para cursar Turismo e Hotelaria em uma universidade da região. Posteriormente fez uma especialização em engenharia da produção e cursou até o 8º período do curso de direito, entretanto, não chegou a concluir.

No âmbito profissional, em 1995 foi chamada para dar aulas em cursos profissionalizantes para o ensino médio. A partir daí começou a pegar coordenações na instituição que trabalhava, como a de estágios e de cursos específicos, até o momento que assumiu a coordenação de todos os cursos da instituição.

Em 2001 pediu demissão e ficou aproximadamente 10 anos sem trabalhar, período em que teve sua primeira filha. Por acaso, certo dia, viu o edital do concurso público para a Organização A, pois naquela data já tinha ocorrido a transformação para Instituto, e conseguiu passar para o cargo de assistente em administração.

Vanessa iniciou suas atividades na Coordenação Geral de Ensino, tendo como chefe a entrevistada Simone, pois ambas tiveram uma afinidade grande, além de seu interesse pela área da educação. Depois de um ano como servidora, o Diretor-Geral a convidou para assumir a Coordenação de Registros Escolares.

Nesta Coordenação, é responsável pelo controle e registros dos alunos, movimentação, matrículas, expedição e registro de diplomas, entre outras atividades sempre ligadas a administração da vida escolar dos alunos.

Vale mencionar, também, que o convite para assumir esta Coordenação foi, entre outras razões, um reconhecimento pelo trabalho que vinha desenvolvendo e por sua iniciativa, capacidade de liderança e organização.

i) Paulo – Diretor-Geral

Paulo é servidor docente na Organização B. Nasceu em Curitiba, mas morou lá somente por três anos. Sua história de vida acontece, em sua maioria, na cidade onde trabalha.

Concluiu sua graduação em Engenharia Civil no ano de 1982 e a graduação em Administração pela própria Organização B em 1987. Seu mestrado foi em Gerência de Engenharia (1997) e doutorado em Engenharia de Produção (2001).

No início de sua vida profissional estagiou no Departamento de Edificações do Estado, onde teve sua primeira aproximação com a administração pública. Em 1982 trabalhou em um banco, também do Estado, como Engenheiro. No ano de 1986, assumiu a área de engenharia na Empresa de Correios e Telégrafos.

Entretanto, ainda quando estava no banco, fez um processo seletivo para o cargo de professor colaborador na Organização B, onde havia se formado em administração, na qual atuou durante três anos e meio.

Quando abriu concurso público para professor efetivo, candidatou-se e passou em segundo lugar, assumindo no ano de 1990. Iniciou lecionando com carga horária de vinte horas semanais e montou uma empresa própria na área de consultoria.

Além das atividades de docência, assumiu também algumas funções administrativas: foi por duas vezes chefe de departamento, duas vezes diretor de pesquisa e uma vez coordenador de estágios. Sua última posição foi como coordenador do mestrado durante dois mandatos.

No período da entrevista, Paulo era diretor-geral da Organização B, posição para qual foi eleito pela comunidade interna para um mandato de quatro anos. Segundo ele,

Quatro anos antes de eu ser eleito, houve uma conversa e meu nome era o esperado que fosse candidato. Mas eu estava com muitas atividades de consultoria fora e projetos de pesquisa e não quis. Mas para essa última eleição um grupo da

“velha-guarda” veio novamente falar comigo para eu concorrer como se essa fosse minha cota de contribuição a Escola. Assim eu cancelei vários contratos de consultoria, deixei alguns projetos de pesquisa para ter tempo e dedicação para este cargo.

Assim, foi eleito com a proposta de fazer um período de transição para a instituição e trazê-la para um *status* diferente: de internacionalização com uma nova sede e novas relações com o mercado.

Apresentadas as principais características dos gestores envolvidos na pesquisa, passaremos agora a uma breve análise dos perfis encontrados e como eles estão inseridos na estrutura de suas organizações.

A Organização A possui um diretor-geral, diretores e coordenadores. Desta forma, encontramos um gestor líder de alta gerência, quatro diretores (que inclui a chefia de gabinete) também de alta gerência e quatro coordenadores de média gerência. No quadro 13 resumimos a relação cargo-função-nível com o objetivo de facilitar a compreensão dos gestores entrevistados.

Quadro 13 - Descrição da relação cargo-função-nível

GESTOR	CARGO	FUNÇÃO	NÍVEL
Alberto	Docente	Diretor de Ensino	Alta Gerência
Douglas	Pedreiro	Coordenador de Orçamento e Finanças	Média Gerência
Heitor	Auxiliar em Agropecuária	Coordenador de Administração	Média Gerência
Maria	Assistente em Administração	Chefe de Gabinete	Alta Gerência
Rafael	Assistente em Administração	Diretor de Administração e Planejamento	Alta Gerência
Sérgio	Docente	Diretor-Geral	Alta Gerência (líder)
Simone	Docente	Coordenadora Geral de Ensino	Média Gerência
Vanessa	Assistente em Administração	Coordenadora de Registros Escolares	Média Gerência

Fonte: Elaborados pelos autores

Identificamos, na Organização A, um perfil de gestor mais relacionado ao histórico da organização do que com características

técnico-burocráticas. Isto porque, seus vínculos são, em sua maioria, afetivos, uma vez que os gestores construíram uma história de vida dentro da instituição. Ela representa não só um local de trabalho, mas um meio de realização pessoal, familiar e profissional.

Quanto à escolha dos servidores para cargos de gestão, ela parece ter ocorrido muito mais por afinidades pessoais do que pelo perfil do cargo que o servidor ocupa. Como mencionado na descrição de um dos entrevistados, o primeiro gestor do Colégio ocupou esta posição durante 33 anos, mantendo um mesmo estilo de administração e autoridade. Seus “homens de confiança” também eram escolhidos pelo histórico na instituição e lealdade; característica que permaneceu ao longo das demais gestões. Contudo, desde a transformação ocorrida na Organização A em 2009, essa situação tem mudado, ocorrendo uma profissionalização da gestão e uma valorização do servidor pelo esforço e dedicação à instituição, sendo reconhecidos com a possibilidade de ascensão profissional.

Indo além, vimos, de modo geral, uma discrepância entre a formação acadêmica dos gestores e as funções ocupadas. Esse fator pode ser minimizado pelos anos de experiência e conhecimento da instituição, bem como esforço e perseverança de alguns gestores a buscarem o conhecimento de diversas maneiras (contato com outros profissionais, cursos, prática em setores da instituição).

Na Organização B, o contexto, embora diferente, tem suas proximidades. O diretor-geral também é escolhido pela comunidade interna por votação e este convida os demais diretores para sua gestão, bem como as coordenações. Retomando a fala do diretor-geral Paulo, também se pode notar um apego pela instituição, o qual busca retribuir tudo que ela lhe ofereceu, dedicando quatro anos de sua vida profissional para dedicar-se a sua gestão.

A contextualização sobre como estão estruturadas as organizações das quais os gestores entrevistados pertencem, bem como o conhecimento de suas trajetórias nos ajudam a compreender as suas ações enquanto gestores e por que elas são/foram realizadas de determinado modo e não de outro, quais justificativas e quais sentidos estão por trás das ações. Esse entendimento, acreditamos, é de suma importância para que os elementos da tensão sejam apresentados e compreendidos.

5.3 A COMPREENSÃO DO TRABALHO DO GESTOR

O que eu mais aprendi nessa parte da gestão é ouvir e talvez esperar para dar uma resposta no dia seguinte para ter mais calma. Acho que a maior experiência da minha vida de servidora pública foi essa função de gestão, até então eu não tinha ocupado uma função assim. Creio que eu amadureci muitos processos, vi como é importante o servidor cumprir o que determina a lei e as regras de um campus, como isso facilita a vida de um gestor. Vi como é importante a participação de um grupo, pois você precisa de respaldo para atuar. [SIMONE]

Drucker (1978) define como características de um gestor o fato de ele ser um tomador de decisões que afetam e contribuem significativamente para obtenção de resultados nas organizações. Essa característica foi visualizada em todos os servidores entrevistados, variando em maior ou menor grau de gerência na organização.

Após conhecer um pouco da origem dos gestores entrevistados, suas formações, experiências pretéritas a função de gestão na organização atual e, finalmente, como chegaram a tal posição, perguntamos qual seu entendimento sobre o que é ser gestor.

As respostas foram bem diversificadas. Ficou evidente que a formação dos gestores influenciou na forma como compreendem a atividade gerencial. Na resposta citada a seguir, da entrevistada Simone, que possui doutorado na área de gestão e é docente na Organização A, notamos que recorreu aos seus conhecimentos adquiridos ao longo de sua formação acadêmica para responder a pergunta: “O que é ser gestor?”

Eu fiz umas disciplinas de gestão na graduação em ciências contábeis e também na licenciatura. A gestão é organizar processos e meios para que a coisa funcione do jeito que deveria ser. Então é montar equipes, destinar trabalho, delegar funções, organizar procedimentos, sugerir, ver onde estamos tendo problemas, montar comissões, pois não acredito em um trabalho individual, acho que tem que ser montadas equipes, sempre ouvir os envolvidos, mas atuar na coordenação do processo. [SIMONE]

Para outro entrevistado (Alberto), o papel do gestor é comparado ao papel do pai de uma família. Percebemos que esse conceito, no caso de Alberto, pode ter sido construído por sua experiência pessoal e profissional. Sua vida sempre foi cercada por desafios, aprendizagem. Começou a trabalhar muito novo, batalhou para conquistar as coisas que tem hoje e possui um lado espiritual que orienta sempre suas ações, como podemos perceber no relato a seguir.

Ser gestor é você, pela experiência, verificar onde eu estou e onde eu quero chegar. Na educação e no cargo que eu estou hoje, ser gestor é estar preocupado com as demandas eminentes em relação à educação. Por exemplo, mesmo eu não estando lá na Coordenação de Pesquisa ou Extensão, não sendo o responsável direto, eu tenho que estar preocupado como anda, como está, levando contribuições, insights... Porque muitos coordenadores olham somente para o seu umbigo. Eu, como gestor, tenho que olhar para todos os umbigos, como família, visando algo maior... Como está a saúde dos umbigos. Hoje eu passo a tarefa, fico atento e deixo acontecer para que o processo seja o mais natural possível para que as pessoas façam parte do contexto.
[ALBERTO]

Nesta fala, identificamos uma *racionalidade substantiva* implícita na compreensão de como um gestor deve atuar. Alberto, quando comenta sobre como “passa as atividades” aos colegas de trabalho, parece basear sua ação em *valores emancipatórios*, na qual busca dar certa autonomia para que os indivíduos sejam capazes de desenvolver as atividades por si próprios.

Sem esquecer, também, que um gestor representa “a autoridade formal sobre os outros e os direitos e deveres de assessor que diferenciam o gerente do colaborador individual” (HILL, 1983, p. 3), vimos na fala de Maria uma tendência ao *êxito* e ao *resultado*. Essas características representam uma *finalidade* a qual o gestor deve direcionar seus esforços e atenção, o que, naturalmente, faz parte da gestão.

Eu acho que o primordial é que ele tenha objetivo traçado, que ele saiba aonde quer chegar como gestor. [MARIA]

O que queremos dizer, com estas exemplificações, é que tanto elementos da racionalidade substantiva como elementos da racionalidade instrumental fazem parte da tarefa de ser gestor em uma organização pública. Alcançar objetivos, definir diretrizes, tomar decisões, assumir responsabilidades, entre outras atividades fazem parte da rotina gerencial (MINTZBERG, 1986). Entretanto, existem diversas maneiras de conduzir as ações administrativas pelos gestores e responder aos problemas e solicitações geradas na organização.

Neste estudo, partimos da convicção de que o que foi construído ao longo da vida dos gestores auxilia a compreender suas ações e seu modo de agir dentro das organizações – o que justifica a escolha pela fenomenologia. A experiência de vida, compreendida aqui como tudo aquilo que foi vivenciado pelos indivíduos (gestores públicos) participantes desta pesquisa, faz parte da construção daquilo que ele é atualmente. Cidade de origem, lembranças da infância, cursos realizados, primeiro emprego, busca pelo sucesso profissional, entre inúmeras outras vivências levam os indivíduos a orientarem suas ações profissionais, aliados, evidentemente, pela cultura da organização a qual pertencem. Também, é através de sua experiência que, acreditamos, o gestor constrói sua noção de bem público e do valor que seu trabalho possui para a sociedade. Assim, considerando que nossos gestores pertencem a um universo específico, a administração pública, também questionamos seu entendimento sobre o que é ser um gestor público, quais suas características e desafios.

É aquele que gere a coisa pública, que precisa ter todo um cuidado, pois não é de um ou de outro, é de todos, é seu, é de toda comunidade. É necessário ter ética, cuidado, zelo e bom atendimento. [VANESSA]

Primeiro, eu vejo que você tem que administrar o recurso público de uma forma melhor do que você administra o seu salário. Se eu gastei um dinheiro meu desnecessário, é responsabilidade minha. Se eu gastei um dinheiro público desnecessário, é um desperdício que eu vou ter uma cobrança muito grande. [SÉRGIO]

A administração pública pressupõe um zelo pelo interesse público, pelo que é de todos, pelo bem comum. Essa noção parece ser uma preocupação dos gestores entrevistados. Contudo, em outras falas, temos uma aproximação das visões de gestor público e gestor de empresas.

Eu acho que na administração pública você não pode diferenciar muito de uma empresa privada porque se você quer realmente resultado, o resultado que você espera na administração pública paralelamente é o mesmo de uma empresa privada. Diferente do que muita gente pensa, no meu entendimento, os objetivos do gestor público e do gestor de empresas são os mesmos. A única diferença é que o gestor privado tem que atender aos seus clientes ou potenciais clientes em função da sua necessidade de lucro. E o gestor público não, ele tem que atender a população como parte do governo, do atendimento social. [RAFAEL]

A aproximação entre o entendimento do que é ser gestor na administração pública e na administração de empresas é uma das características da Nova Gestão Pública ou Nova Administração Pública. Este modelo, que possui elementos instrumentais como a *produtividade*, *maximização de recursos* e *rentabilidade*, tem no administrador um indivíduo carregado de valores e saberes próprios da *racionalidade econômica* (LONGO, 2003; SECCHI, 2009).

Outro ponto abordado foi a formação específica ou necessária para ser um gestor. Conforme descrito no perfil dos entrevistados, temos gestores que ocupam cargos técnicos e outros que são docentes. No caso dos cargos técnicos, há uma tendência a formação na área de gestão. Já os docentes, na sua maioria, não possuem algum tipo de formação na área de gestão. Há, no entanto, um professor que relatou ter feito “cursinhos” na área de gestão e liderança para desempenhar melhor as atividades inerentes à função que assumiu.

Em nosso campus nós temos uma dificuldade na formação... Alguns tiveram uma formação técnica, outros uma formação pedagógica, alguns a formação gerencial... Então o processo é mais

lento, diferente de uma instituição particular que tem cobranças diferentes. [ALBERTO]

Já em outra fala foi ressaltada a importância da formação teórica, acadêmica, em conjunto com a experiência profissional adquirida para se tornar um bom gestor.

Eu acredito que não exista uma sem a outra, as duas são essenciais [teoria e prática/experiência]. Uma pessoa sem formação nenhuma, e assumir direto um cargo de gestão vai ter dúvidas e vai ter que procurar a literatura ou fundamentação teórica. Como também não existe a teoria sem a prática. Eu acredito que a minha experiência como professora, coordenadora de outros projetos, feiras, contribuiu, principalmente em saber que tem que se chamar um grupo para se tomar decisão e isso foi uma coisa que eu já trouxe de antes, de outros processos que eu vivenciei. Mas assim, teoria e prática aliadas, os dois. Sem dúvida que essa prática que eu estou tendo agora está contribuindo para caramba para enriquecer o que eu já tinha de teoria antes, inclusive para mudar algumas coisas que eu havia aprendido e ver que não é bem assim na prática. [SIMONE]

Simone, neste último relato, destaca o aspecto da experiência para a formação de um gestor. Além dela, outros entrevistados também assinalaram que a aprendizagem e o trabalho em diversos setores de uma organização contribuem para que o gestor desempenhe melhor suas funções. Ele passa a conhecer profundamente o que administra e ter mais propriedade em argumentos e decisões. Transforma-se de “um especialista e executante” àqueles que “orquestra diferentes tarefas. [...] Um elaborador de redes de trabalho” (HILL, 1993, p. 6).

Ainda sobre o trabalho do gestor, Mintzberg (1986) e Hill (1993) comentam sobre as pressões e dilemas que vem junto a sua função. O entrevistado Sérgio conta que sua maior dificuldade quando se tornou gestor foi, na verdade, uma limitação pessoal.

Quando você assume um cargo de gestor de corpo e alma, você acaba priorizando muita coisa. A exigência de você estar aqui, montar a equipe, ser cobrado. Eu tive uma limitação muito grande com

a minha família, eu não vi meus filhos crescerem... Eu saía de casa para viajar sem avisar meu filho mais velho, se não ele ficava três dias antes com febre. Isso é até uma coisa que eu me culpo, vem aquela cobrança de que eu fico 15 horas na escola... Eu tive, então, uma grande dificuldade de relacionamento familiar por ficar trabalhando muito mais do que nossa carga horária. [SERGIO]

Hill (1993) define o isolamento como um dos fatores que trazem tensão a atividade gerencial. No caso de Sérgio, o isolamento ocorreu no ambiente familiar devido às sobrecargas de trabalho, excessos, cobranças. Segundo o gestor, esta situação foi amenizada quando foram criadas mais funções de confiança (funções de chefia) e, assim, foi possível dividir as atribuições, delegar e descentralizar.

Hoje está mais tranquilo, consigo ter minha convivência lá fora e pensar mais na gestão de forma estratégica. [SÉRGIO]

Apresentado o perfil dos gestores e suas compreensões sobre o trabalho gerencial, partimos agora para a análise de elementos de tensão entre as racionalidades na gestão.

5.4 ELEMENTOS DE TENSÃO NA GESTÃO

Até aqui fizemos uma espécie de introdução e contextualização, por meio de descrições dos dados coletados através das entrevistas, para chegar a principal categoria de análise desta pesquisa: a tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental.

Guerreiro Ramos (1989) já havia reconhecido, embora teoricamente, a existência mútua da racionalidade substantiva e da racionalidade instrumental nas organizações, concluindo que ambas exercem papel fundamental na sociedade. Acreditamos, então, que elas são ligadas por uma linha tênue que, por vezes, pode se manter reta e inalterada e, em outros momentos, entrar em vibração, causando o que pretendíamos conhecer melhor nesta pesquisa: a tensão.

Neste estudo, a tensão foi definida por nós como uma “situação gerada por dois ou mais elementos que provocam nos indivíduos sensações como desconforto, indecisão e incômodo psicológico, podendo provocar manifestações individuais ou coletivas que podem ter

repercussão nas organizações”. Definimos como seus elementos, com base na fundamentação teórico-empírica: forças de pressão e influências; preferências pessoais e organizacionais; inconformidade e convicções; características organizacionais e; ausência de consenso.

Dito isto, mencionamos também alguns aspectos observados ao longo da coleta de dados no que se refere às situações geradoras de tensão; além de algumas dificuldades percebidas.

Realizar entrevistas, acreditamos, é uma tarefa delicada que exigiu treino, dedicação e certa habilidade para conduzir de forma a não “induzir” o entrevistado. Para nós, esta tarefa pareceu ter sido mais difícil devido ao tema em estudo. Tentamos elaborar um guia para as entrevistas com tópicos orientadores que levasse o entrevistado a recordar situações vivenciadas. Contudo, embora o esforço, houve uma dificuldade em encontrar meios para que eles conseguissem expor de maneira clara seus sentimentos em relação às situações de discordância, conflito, medo e pressão.

A dificuldade encontrada se torna explícita a medida que determinados trechos das entrevistas são interpretados, tornando evidente elementos de insegurança que de alguma maneira podem representar tensão entre elementos das racionalidades. Ao tratarmos da análise, esclarecemos que ela foi abordada por meio de processos organizacionais (ou rubricas) estabelecidos no modelo de análise deste estudo. Primeiramente apresentamos o processo "Valores e objetivos", o qual, acreditamos, substanciará a discussão em torno do "Processo decisório".

Para ilustrar esses processos e apontar os elementos que identificamos, serão apresentadas situações/casos relatados pelos gestores a partir de suas experiências, bem como suas opiniões. Posteriormente, resumimos as situações relatadas em quadros específicos nos quais apontamos os elementos identificados, tanto aqueles definidos *a priori* no modelo de análise, como novos indícios que encontramos ao longo da pesquisa.

5.4.1 Valores e Objetivos

Definimos, para fins deste estudo, a categoria de análise “valores e objetivos”, na perspectiva individual, como: valores são princípios que orientam a ação em direção à realização de objetivos, compreendidos como metas desejáveis (conceito baseado em SERVA, 1996).

Esta categoria é apresentada em um primeiro momento devido a função auxiliadora no entendimento da próxima categoria "processo

decisório". Sendo assim, a análise dos valores e objetivos é dividida em quatro tópicos, sendo esses constituídos pelas situações vivenciadas, opiniões e argumentos dos entrevistados que nos possibilitaram identificar elementos das racionalidades e da presença de uma determinada tensão entre elas.

5.4.1.1 Identidade e padrões

Identidade e padrões foram definidos por nós como o conjunto de caracteres próprios e exclusivos que aproximam ou diferenciam os indivíduos. Assim, tem-se um sentimento de pertencimento a ambientes construído a partir da maneira pela qual os indivíduos os percebem e se identificam.

Para captarmos elementos de identidade e padrões nas falas dos gestores, sem necessariamente perguntarmos de forma clara quais eram, questionávamos sobre como eles percebiam determinadas situações de suas próprias vivências, em um momento de reflexão.

Simone, a primeira gestora a ser entrevistada, destacou fortemente sua opinião sobre colegas de trabalho que não assumem responsabilidades ou não desempenham suas funções. Esta opinião foi baseada na visão da gestora de que, ao ser uma servidora pública, estava trabalhando por algo maior, além da sua autorrealização, o bem público. Assim, Simone acredita que, por trabalhar na prestação de um serviço público, a dedicação e zelo devem ser aspectos principais no desenvolvimento das atividades.

Com esta percepção, a entrevistada afirma existirem dois tipos de servidores públicos:

Infelizmente têm os dois tipos: tem aquele que é servidor mesmo e que veste a camisa e tem aquele que simplesmente passou num concurso, está interessado no salário e na aposentadoria, que não veste a camisa e que realmente faz jus quando alguém diz assim “ah é serviço público, então não funciona”. Eu acredito que a maioria das pessoas do nosso campus veste a camisa realmente, trabalha além do que é necessário, desenvolve projetos, se preocupa com pesquisa, ensino, extensão. Mas aí nós temos poucos que não cumprem com o que é solicitado e esses poucos acabam denegrindo a imagem [SIMONE].

Para exemplificar seu ponto de vista, Simone nos conta sobre uma situação que passou recentemente.

No setor que coordena há uma servidora que ocupa um cargo específico, de nível superior, e ingressou na administração pública há menos de um ano. Em certo dia, a equipe de Simone, juntamente com a de outro setor, resolveu fazer um mutirão para sanar um problema que estavam tendo já há meses: os alunos do ensino técnico integrado ao ensino médio (adolescentes) não estavam usando uniforme diariamente, contrariando o previsto no regimento interno. Como na instituição não existem servidores específicos para essa função (devido à limitação do quadro de pessoal), a equipe foi convocada para, em um dia específico, realizar uma espécie de inspeção. A servidora nova, que optamos por omitir o nome e chamar de Janete, negou-se a participar de tal atividade, alegando que esta não era uma de suas atribuições.

Nós conversamos sobre isso. Eu até imprimi as atribuições do seu cargo, mostrei a ela que aquelas atribuições eram muito amplas e se referiam a tudo de assuntos educacionais, mas ela realmente naqueles dias não foi e nós continuamos com o restante da equipe. Conversei com ela que às vezes a pessoa para colaborar precisa fazer umas coisas extras e deixei bem claro que o tipo de pessoa que eu admiro é esse tipo de pessoa; que eu não gosto na minha equipe de pessoas que digam não vou fazer isso porque não é minha atribuição; não tem vez na minha equipe e que, inclusive, isso vai constar na avaliação de estágio probatório dela [SIMONE].

Este exemplo representa o primeiro caso de tensão entre as racionalidades que apresentamos aqui. São em pequenas situações, por vezes rotineiras, que se refletem elementos que esperávamos buscar. Como já mencionado anteriormente, obter dos gestores relatos que nos mostrassem abertamente a tensão não foi algo simples e, na maioria das entrevistas, não ocorreu. Assim foi necessária de nossa parte, a busca na rotina diária de situações que dessem indícios a respeito da tensão entre as racionalidades, sendo essa refletida nas ações dos entrevistados.

No caso relatado por Simone, a *identidade* de seus valores está inserida em sua fala e modo de pensar. A percepção de Simone sobre os servidores públicos, por exemplo, aproxima ou a diferencia de pessoas e influência na forma como conduz suas ações. Sua visão de mundo

reflete uma ética da convicção, construída a partir de crenças que transmitem uma noção de *juízo ético*, quando revela sua opinião sobre os tipos de servidores públicos, aproximando-se de um tipo e afastando-se de outro. Janete, que se negou a colaborar no mutirão segundo o relato de Simone, possui uma orientação diferenciada, na qual demonstra sua limitada disponibilidade de participar em atividades que não estão, claramente, em suas atribuições.

A atitude de Janete, segundo a percepção e o que nos relatou Simone, parece ser orientada por uma ética da responsabilidade, na qual se encontra sob o vínculo de um compromisso – o cargo o qual ocupa, entretanto, limitada ao mesmo. Assim, age por meio de uma ação de análise entre fins e meios, considerando que a consequência de seu ato (não participação no mutirão) é algo amparado pela legislação que define as atribuições de seu cargo.

Desta situação podemos inferir que há uma tensão entre o que pensa e como age Simone e Janete, sua subordinada. Se ambas estivessem na iniciativa privada, a forma de agir, talvez, fosse diferente. Simone convocaria sua equipe para a atividade e, guiados por uma hierarquia e respeito a normas, fariam o determinado e contribuiriam para o sucesso da ação. Por outro lado, os servidores públicos são regidos por uma legislação própria na qual estão definidas as atribuições de cada cargo para o qual se prestou o concurso público. Embora a chefia possua uma autoridade formal, há um respaldo legal por trás das atividades de cada servidor.

Simone, enquanto gestora, teve como reação a esta situação o elemento *inconformidade*, associado a consciência crítica. Sua decisão, após o desentendimento, foi conversar com Janete sobre a situação, esclarecendo seu ponto de vista como também servidora pública e, sobretudo, como coordenadora do setor. Por não ter encontrado um *consenso* com Janete, Simone recorreu a sua autoridade formal visando manter o nível de produtividade e alcançar os resultados esperados em seu setor (GUERREIRO RAMOS, 1983).

Assim, mencionou que o caso ficará registrado na avaliação de desempenho de Janete, instrumento pelo qual o servidor é avaliado durante o período de estágio probatório para efetivação no serviço público.

Desta forma, identificamos a tensão gerada pelo que Simone acredita ser um “bom servidor público”, orientada por seus valores e convicções e a atitude da servidora de sua equipe, Janete, a qual está vinculada a uma racionalidade instrumental, guiada por aspectos burocráticos e com relação a fins. Ainda, em relação a este caso,

podemos refletir sobre como os valores públicos são incorporados pelos indivíduos que, após passarem em um concurso público, assumem um cargo público e passam a ser “servidores”.

Para representar esses elementos segundo nosso modelo de análise, os resumimos no quadro a seguir, o qual explicamos na sequência.

Quadro 14 - Tensão em Valores e Objetivos: Identidade e padrões

	RACIONALIDADE SUBSTANTIVA	TENSÃO	RACIONALIDADE INSTRUMENTAL
VALORES E OBJETIVOS			
Identidade e padrões	Julgamento ético	<i>Inconformidade e convicções: consciência crítica</i> <i>Ausência de consenso</i> <i>Características Organizacionais: Legislação “engessada”</i>	Cálculo

Fonte: Elaborado pelos autores

No quadro 14 inserimos uma descrição complementar ao elemento *características organizacionais* da categoria tensão que optamos por chamar de *legislação “engessada”*. Com isso, queremos nos referir àquelas situações em que é necessária certa flexibilidade e adaptação na condução de ações na gestão pública, mas que é impossibilitada devido às normas e modelo de funcionamento que permeia a sua administração, causando, possivelmente, situações de *tensão*.

Em relação a este elemento, encontramos respaldo e explicações nas definições de Sharkansky (1974) sobre problemas encontrados por gestores na administração do bem público. Segundo o autor, existem certas *dificuldades estruturais* como a existência de uma legislação que normatiza algumas ações e as torna estáticas, ou seja, engessadas e acarretam consequências como:

a) Limitações no controle dos administradores públicos sobre seus subordinados: Janete, embora convocada por Simone, sua chefia imediata, para participar do mutirão, negou-se tendo um respaldo legal

para ampará-la. Simone, vendo-se impossibilitada de exercer outra espécie de autoridade e sem ter encontrado *consenso* com Janete para que ela participasse, usou de outro instrumento burocrático para exercer seu controle sobre a subordinada, a avaliação de desempenho.

b) Normas padronizadas de operação e burocracia dentro das unidades que impedem as inovações: Complementar ao descrito acima, a burocracia existente na gestão pública torna certas ações estáticas, dificultando a operacionalização de atividades necessárias para o bom andamento da organização.

Essa situação nos leva a reflexão sobre como se alcançam objetivos públicos, pautados em valores públicos que devam levar em consideração a eficiência e eficácia, mas também a autonomia do sujeito e o “ethos democrático”. Por vezes, parece ser necessária a superação de aspectos burocráticos para que o interesse público seja garantido. Já, em outros casos, como veremos a frente, para que se garanta o atendimento do interesse público, é necessário que aspectos como meritocracia e padronização sejam friamente seguidos.

5.4.1.2 Origem, difusão e compartilhamento

Entendemos como “origem, difusão e compartilhamento” de valores e objetivos a forma como eles se desenvolvem e são inseridos no ambiente de convívio dos indivíduos. Neste sentido, Almeida e Sobral (2009) entendem que os valores e objetivos pessoais podem justificar fenômenos sociais, como o comportamento organizacional e os valores dos gestores, influenciando nas suas decisões e posturas profissionais.

Esta visão, apontada pelos autores, pode ser vista na experiência de vida de Alberto, Diretor de Ensino da Organização A e na forma que ele compartilha seus valores pessoais e profissionais.

Alberto teve uma história de vida envolta de batalhas e conquistas. Ainda adolescente saiu de uma pequena cidade onde morava com seus pais, para estudar em Curitiba. Sua trajetória profissional também começou nesta época, literalmente, “aprendendo fazendo”. Essas situações, além de uma forte ligação com sua crença religiosa, agregaram valores diferenciados a sua formação e atuação como gestor.

Para exemplificar, Alberto compara o seu trabalho com sua casa e, assim, revela seus valores pessoais e profissionais.

Eu não posso ficar sentadinho na minha mesa, se não, não sai.... Eu penso numa casa, a casa tem janela, telhado, porta, eu moro na casa. Se a janela

está aberta, eu fecho a janela; se a porta está com cupim, eu tenho que ver como arrumar. Mesmo que não seja minha área, eu faço, porque eu moro na casa! Se meu trabalho é arrumar camas, não posso deixar de ver o resto da casa... Vai que apareça uma visita! E para isso é necessário contribuição! Aqui eu acho que as pessoas são muito imediatistas... Quando chegam, mostram o serviço pra dizer que são bons, depois com o tempo, se acomodam. Nosso trabalho é como nossa casa. Na administração pública as coisas são gradativas, mas sem nunca desistir. [ALBERTO]

Na sua atuação profissional, na função de gestor, Alberto diz receber frequentemente reclamações de coordenadores vinculados ao seu departamento a respeito de problemas nos seus setores. Uma das principais reclamações é sobre a falta de servidores.

Um setor diz que o outro tem muitos funcionários, outros que faltam servidores. Meus coordenadores dizem que temos que pensar na gente, se não ninguém pensa. Mas eu digo que não é bem assim. Eu, enquanto diretor, digo que não é bem assim. Tem que ter calma, nós não podemos pensar só em nós. Eu, enquanto diretor tenho que pensar no todo, todos os setores têm problemas. A gente, como gestor, tem que verificar o que pode resolver de problemas nos setores. Com a experiência a gente consegue olhar o todo. A gente verifica que alguns setores têm pessoas a mais, outros a menos. Alguns servidores poderiam trabalhar mais do que trabalham... Falta pessoal e falta gestão. Eu vejo que existe uma preocupação de um querer ser o melhor que o outro e não é isso. É um compartilhar com o outro. [ALBERTO]

Um dos gestores que entrevistamos da mesma organização, o qual preferimos não destacar nenhum tipo de característica para manter sigilosa sua identidade, emite sua opinião sobre a forma como Alberto conduz sua vida profissional.

Temos o caso de um diretor que fica manhã, tarde e noite aqui, que se envolve em todas as

atividades, até aquelas que não deveria. A pessoa sofre com isso, sente-se pessoalmente responsável pela escola. Todo carinho e amor que ele tem pela escola acaba também comprometendo a saúde dele.

Alberto, no seu papel de gestor, compartilha com toda a organização seus valores e crenças, depositando nela suas expectativas e procurando sua satisfação pessoal e profissional. Assim, identificamos o elemento *autenticidade* em suas ações e a busca pela *autorrealização*.

Schwartz e Sagie (2000) citados por Almeida e Sobral (2009) afirmam que valores motivacionais podem ser compatíveis ou conflitantes¹¹. Considerando a classificação destes autores, Alberto apresenta valores de universalismo e benevolência que promovem a autotranscendência do ser humano e representam uma orientação voltada ao bem-estar e harmonia coletiva. Oposto a estes, encontram-se valores de autopromoção que se centram no desenvolvimento individual.

Esta oposição de valores vai ao encontro do que a gestora não identificada comentou sobre Alberto: há, neste caso, uma mistura entre objetivos pessoais e objetivos organizacionais quando Alberto toma para si a organização como se fosse parte integrante de sua razão de ser. A organização, assim, deixa de ser um dos espaços possíveis para busca de satisfação e desenvolvimento de suas atividades, para ser um objetivo único, ocasionando uma carência de outros enclaves sociais que lhes tragam realização.

A tensão, neste caso, aparece nas próprias ações de Alberto, ao não conseguir distinguir e agir quando necessário seguindo sua ética da convicção ou a ética da responsabilidade. Através da primeira, Alberto deposita na organização sua busca pela autorrealização e satisfação, limitando-se a este enclave social. Já pela segunda ética, Alberto configura seu vínculo e compromisso com a organização e a função que ocupa, tornando-se parte da ação administrativa.

Esta configuração entre as duas éticas, na visão de Guerreiro Ramos (1983), impossibilita a harmonia em sua plenitude, deixando o gestor em ordinária tensão consigo mesmo.

¹¹ Ver figura 2.

Quadro 15 - Tensão em Valores e Objetivos: Origem, difusão e compartilhamento

	RACIONALIDADE SUBSTANTIVA	TENSÃO	RACIONALIDADE INSTRUMENTAL
VALORES E OBJETIVOS Origem, difusão e compartilhamento	Autenticidade Autorrealização	<i>Preferências pessoais e organizacionais</i>	Desempenho Êxito e Resultados

Fonte: Elaborado pelos autores

Para caracterizar a manifestação da *tensão* aqui, indicamos o elemento *preferências pessoais e organizacionais* que representa uma mistura de objetivos individuais com organizacionais e elementos que geram dificuldade na relação indivíduo-organização, como o apego que Alberto possui com seu trabalho.

Justificamos essas considerações destacando que, de um lado temos a busca de Alberto por sua *autorrealização*, demonstrando também sua *autenticidade* no ambiente profissional. Neste sentido, o gestor procura em suas ações administrativas e interações sociais maneiras de concretização do que acredita ser seu potencial. Mas, por outro lado, enquanto gestor de uma organização, tendo sido colocado nesta função para alcançar metas e desenvolver um trabalho de sucesso, precisa obter um *desempenho*, no mínimo, satisfatório em suas decisões. Trata-se, então, de uma função de confiança, como chamamos na administração pública, e não permanente. Assim, para mantê-la, é necessário constantemente voltar suas ações para a busca de *êxito e resultados*.

5.4.1.3 Estímulo e realização

As ações dos seres humanos, segundo Schwartz (1992), são orientadas para o alcance de metas, a partir de estímulos oriundos de seus valores motivadores. O alcance de um objetivo acarreta em sentimentos de satisfação e realização. Sobre estes dois fatores que trataremos aqui. Assim, definimos para nosso estudo que “estímulo e realização” referem-se a sentimentos e ações que proporcionam motivações para o alcance de metas.

Em uma das entrevistas que realizamos, identificamos um caso que pode ser analisado sob essa ótica e que demonstra como os

estímulos vinculados aos valores levam as pessoas a decidirem por um rumo de ação em busca de sua realização pessoal e profissional.

Paulo, diretor-geral da Organização B, enfrentou recentemente uma situação que caracterizou como desanimadora. Quando assumiu a direção-geral, logo após ser eleito, pôde montar sua equipe de diretores e coordenadores. Em um dos convites, para uma das direções, ele optou por convidar um professor que sempre se mostrou interessado em uma área específica da direção, comentando que se estivesse nesta função iria desenvolver certas ações, ou seja, seu discurso sempre foi de alguém motivado para trabalhar na área. No entanto, para surpresa de Paulo, a reação do professor foi diferente do esperado.

Convidei um professor para ser diretor. A primeira pergunta que ele me fez após o convite: Quanto vou ganhar? Ele não falou para mim: Poxa, eu sempre quis mudar isso, atuar nessa área (porque eu sabia que ele queria, pois ele sempre disse isso). Eu o convidei para dirigir aquela área que ele sempre falou, sempre fez discurso que queria mudar. Mas a primeira pergunta que ele fez era quanto ia ganhar (e olha que não era pouco!). Após minha resposta ele disse: Eu acho que não compensa. E, então, não aceitou o convite. Ninguém sabe quem é a pessoa, mas eu sei, e isso me traz grande desconforto. Depois daquela data em diante, ele não discursou e não cobrou mais mudanças nessa área. Ele parou de reclamar, não elogia, mas também não reclama. [PAULO]

João, nome fictício que optamos dar ao professor convidado por Paulo, parece ter seus valores motivados por elementos de *rentabilidade* e *cálculo*, ou seja, instrumentalmente racionais e orientados por uma dimensão econômico-valorativa. Pelo elemento cálculo temos uma projeção utilitária das consequências de uma decisão. Caso aceitasse o convite, embora melhor remunerado, João ocuparia uma posição exaustiva, que exigiria mais tempo e dedicação às atividades administrativas. Evidentemente, ele também poderia ter muitos resultados positivos no desenvolvimento da sua função de diretor, encontrando até uma realização pessoal e novas motivações, mas a medida de retorno dos resultados alcançados não lhe pareceu atrativa, muito embora em seu discurso demonstrasse possuir outras motivações, além das financeiras.

Assim, talvez o próprio João tenha enfrentado uma tensão ao tomar sua decisão de recusa, um conflito interno entre seus valores e motivações.

Outro caso contado por Paulo vai de encontro à situação anterior e nos traz outra análise dos valores individuais:

Por outro lado, uma diretora se afastou e eu tinha que chamar outro diretor para assumir interinamente. Só que esse outro diretor só recebe a gratificação da função se eu tirar a função daquela que se afastou. Lógico que eu não iria tirar, pois ela estava em licença gestação. Eu decidi chamar outra professora para assumir a direção durante a licença da outra. Então eu lhe disse: "Professora, eu não tenho como lhe remunerar, mas eu preciso de uma diretora. Acho que a senhora tem o perfil para a função. Vejo um potencial muito grande e acho que nesse momento a senhora é a pessoa ideal, só que a senhora não vai ganhar nada para isso". Então ela respondeu de imediato: "Tudo bem, eu aceito. Eu acho que posso dar continuidade ao trabalho que a professora estava fazendo e podemos fazer algumas coisas novas também". Nestes termos, ela assumiu sem ganhar nada. Agora, recentemente, surgiu uma possibilidade de remunerá-la pelo trabalho que vem desenvolvendo. Nós vamos fechar um grande convênio e vamos poder remunerá-la de outra forma, pois ela merece. [PAULO]

Nesta situação vimos o oposto do ocorrido na anterior. Segundo o relato de Paulo, a aceitação do convite pela professora pareceu espontânea e pautada na satisfação pela possibilidade de, mesmo por um tempo limitado, contribuir para algo que acreditava ter potencialidade para trabalhar e ideias para novas ações. A partir desse entendimento, atribuímos a professora o elemento de *autorrealização*. Em relação à decisão tomada por Paulo de convidá-la e o posterior aceite, parece que ambos encontraram uma satisfação social na decisão tomada, visando contribuir para concretização de objetivos que se refletem em toda a organização.

Além da situação de tensão na qual possivelmente João passou consigo mesmo, Paulo, em seu depoimento, enfatiza seus sentimentos e percepções em relação aos dois casos descritos. Segundo ele

Essa é uma situação de tensão que desanima na gestão [referindo-se ao caso de João], mas que é compensada quando temos uma situação como a dessa professora [que assumiu a direção].
[PAULO]

Acreditamos que as características organizacionais aqui se destacam como o elemento motivador da *tensão* na gerência de Paulo. Novamente, inserimos o complemento de “legislação engessada” ao caso apresentado. Isto porque a administração pública possui uma estrutura definida do que pode ou não ser realizado por meio de uma normatização.

Quadro 16 - Tensão em Valores e Objetivos: Estímulo e Realização

	RACIONALIDADE SUBSTANTIVA	TENSÃO	RACIONALIDADE INSTRUMENTAL
VALORES E OBJETIVOS	Autorrealização Satisfação social	<i>Características organizacionais: legislação “engessada”</i>	Cálculo Rentabilidade
Estímulo e realização			

Fonte: Elaborado pelos autores

Neste sentido, dizemos que a *legislação é “engessada”* no momento em que há uma impossibilidade de adaptar-se a casos como o da diretora que estava de licença. Em outras palavras, caso não ocorresse sua substituição por outro professor que ocupasse o cargo provisoriamente e continuasse desenvolvendo as funções dessa direção, algumas atividades dessa diretoria poderiam ser reduzidas e prejudicadas.

5.4.1.4 Objetivos individuais e objetivos organizacionais

Os objetivos individuais são entendidas aqui como metas pessoais desejáveis, enquanto que os organizacionais indicam linhas mestras que a organização procura seguir.

Sobre esses dois tipos de objetivos, Etzioni (1976) afirma que pode ocorrer nas organizações uma inversão de seus objetivos por objetivos pessoais. Entre as diversas razões para que isto ocorra, podem ser citados os regulamentos e controles administrativos da organização, exigências incongruentes com as necessidades dos indivíduos, pensamentos e valores diferenciados, entre outros (ETZIONI, 1976).

Para entender a visão dos gestores sobre o encontro ou conflito desses objetivos, questionamos quais as percepções que eles tinham sobre os servidores públicos e acabávamos por entrar na discussão sobre os objetivos pessoais dos colegas de trabalho. Foram em conversas sobre este assunto que conseguimos captar algumas situações de tensão que contemplassem nossos objetivos de pesquisa.

Rafael, diretor administrativo da Organização A, durante sua gestão passou por uma situação que, além de envolver sua função de tomador de decisões, envolveu diretamente objetivos pessoais dos servidores por vezes em conflito com os organizacionais e, em outros momentos, que caminhavam na mesma direção.

É competência do Departamento Administrativo e Financeiro deliberar sobre a concessão do que chamamos de “pagamento de diárias” na administração pública. Estas diárias são pagas, entre diversas razões, a servidores que viajam por motivos profissionais ou para capacitação (formação na área de atuação). É uma tarefa que envolve a distribuição de recursos anuais e que, em determinado momento, findam.

Ano passado [2011] estávamos com os recursos escassos para as diárias a servidores que precisavam sair do Campus para capacitações, por exemplo. Isto porque no primeiro semestre muitos servidores, principalmente docentes, foram para capacitações em outros Estados. Entretanto, no segundo semestre, servidores que nunca tinham feito capacitação quiseram fazer para se aprimorar na sua área de atuação profissional e seus pedidos poderiam ser negados por falta de recursos.

Por se tratar de um recurso limitado e ter sido demasiadamente usado no primeiro semestre do ano, os servidores interessados em se capacitar posteriormente obtiveram pedidos negados. Isto ocorreu não por desinteresse do corpo diretivo de que os servidores não se qualificassem, mas sim pelos recursos já terem sido demasiadamente

gastos anteriormente sem que houvesse uma devida análise da real necessidade dessa qualificação. Nas palavras de Rafael:

Aqueles servidores que sabem das possibilidades de utilizar este recurso, toda semana querem ir, e aqueles que precisam mesmo ser capacitados, muitas vezes não podem ir e acabam desfavorecidos. Chega nessa hora da capacitação, as pessoas param de pensar nas necessidades do Instituto e começam a pensar nas suas próprias necessidades. [RAFAEL]

Rafael nos explicou que muitos servidores pensam nos seus interesses próprios, como por exemplo, eventos com temas relacionados a pesquisas individuais que não agregam ao contexto acadêmico da organização que trabalham e viagens para lugares distantes e caros nos quais o curso/evento/formação não justificam o investimento realizado. Quando a equipe gestora viu-se em uma situação complicada e de conflito com alguns servidores por negarem solicitações de capacitação por questões financeiras para pessoas que realmente necessitavam, resolveu tomar uma postura de normatização¹².

Assim como somos nós do Departamento de Administração e Planejamento que decidimos sobre o pagamento ou não, resolvemos montar uma comissão para estruturar a divisão do dinheiro entre os segmentos e os períodos do ano para que todos possam ser atendidos visando sua capacitação e autodesenvolvimento, e evitando casos de servidores que pensavam somente em seu benefício próprio. [RAFAEL]

Através desta comissão, foi possível definir diretrizes norteadoras que deram origem a um documento interno normatizador para a concessão de diárias para capacitação dos servidores. Assim, o processo de divisão de recursos tornou-se mais justo e passou a priorizar, principalmente, os objetivos organizacionais, uma vez que o pagamento é feito com dinheiro público.

¹² Vale ressaltar que organizações que possuem um plano de capacitação definido e efetivo possuem esta situação minimizada. Contudo, não era o caso da organização de Rafael naquele momento.

Desta situação, inferimos algumas considerações para preenchermos nosso quadro de *tensão*:

- a) Inicialmente, foi facultada aos servidores a *autonomia* para, como base em seu *juízo ético*, decidir quais eram suas necessidades de formação e consequente pagamento de diárias;
- b) A *tensão* ocorreu no momento em que servidores que ainda não haviam sido capacitados foram prejudicados por alguns que (não de forma generalizada) colocaram seus objetivos pessoais à frente dos organizacionais;
- c) Assim, tendo em vista que os objetivos pessoais estavam sendo sobrepostos aos organizacionais em condições que envolviam recursos públicos, optou-se por adotar critérios de *cálculo*, *utilidade* e *rentabilidade*, ou seja, instrumentais. Desta forma, a racionalidade instrumental veio atuar como mediadora, buscando definir padrões para que todos que tivessem a real necessidade de diárias pudessem utilizá-las de forma a garantir a otimização dos recursos disponíveis.

Identificamos dois elementos como promovedores da *tensão* nesta situação: as *preferências pessoais e organizacionais* e a ausência de normatização sobre o assunto, vinculada às *características organizacionais*.

Quadro 17 - Tensão em Valores e Objetivos: Objetivos individuais e objetivos organizacionais

	RACIONALIDADE SUBSTANTIVA	TENSÃO	RACIONALIDADE INSTRUMENTAL
VALORES E OBJETIVOS Objetivos individuais e objetivos organizacionais	Autonomia Julgamento ético	<i>Preferências pessoais e organizacionais</i> <i>Características organizacionais: ausência de normatização</i>	Cálculo Rentabilidade Utilidade

Fonte: Elaborado pelos autores

Caracterizamos, antes da coleta de dados desta pesquisa, o elemento da tensão preferências pessoais e organizacionais como aquele que promove divergências ou mistura de objetivos individuais e organizacionais e que pode dificultar a integração indivíduo-organização. É com base nesse argumento que vinculamos os objetivos pessoais de alguns servidores às causas da tensão no caso do “pagamento de diárias”. Devido a opções individuais que poderiam não acarretar em benefício mútuo para o servidor e a organização, bem como a impossibilidade de outros servidores serem contemplados com tal recurso, os membros responsáveis pela tomada de decisão optaram por definir diretrizes para estes procedimentos, levando-nos a mencionar o segundo aspecto promotor da tensão: a falta de normatização.

Em relação às *características organizacionais*, aqui, diferente de outras situações que já mencionamos, como o visto em “estímulo e realizações”, ocorreu justamente o contrário. A falta de uma normatização fez com que a distribuição de recursos para pagamento de diárias tomasse proporções de conflitos, levando os gestores a tomarem atitudes burocráticas visando estabelecer um consenso e procedimentos para tal atividade.

Concluída a exploração deste relato, apresentamos agora outra situação de tensão entre objetivos pessoais e organizacionais que Paulo, diretor-geral da Organização B nos contou ter ocorrido na instituição que gerencia. Coincidentemente, esta situação também se refere à formação e qualificação docente e envolve recursos públicos.

Os professores colocaram que nós tínhamos que ter uma requalificação dos professores na questão didática. Para atender a este pedido, nós conseguimos uma verba com a Reitoria de um projeto de qualificação docente. Com esta verba, trouxemos uma professora de São Paulo que capacita só professores. Marcamos a reunião num dia regular de trabalho para que todos pudessem comparecer. No entanto, menos de 70% dos professores estava presente. Quem não veio recebeu falta, porém eles não se preocuparam com isso. [PAULO]

Paulo desabafa que na hora de cobrar e reclamar muitos facilmente o fazem, mas quando são oferecidas oportunidades, a participação é pouca e os interesses pessoais são colocados a frente dos

organizacionais, muito embora a reunião de qualificação tenha sido realizada em um dia e horário normal de trabalho.

Eu percebo que para muitos professores a instituição não é a prioridade, mas eles não querem perder porque a instituição tem um nome que serve bem para abrir portas. Então por exemplo, eu sei que tem professores que dão consultorias fora e às vezes faltam aula, são descontados e não se importam com isso, mas ter o nome da Organização B no currículo importa. [PAULO]

Esta declaração exemplifica bem o ponto que queremos chegar: a instituição acabou servindo a interesses particulares de alguns de seus professores: servidores públicos nomeados para a função específica de servir ao público, ao interesse público.

Neste sentido, acreditamos que há uma *tensão* entre os interesses pessoais dos servidores e os organizacionais, gerando uma situação de conflito e desgaste administrativo. Paulo exemplifica quando diz:

Se alguma coisa der errada no desempenho dos estudantes no ENADE¹³, por exemplo, com certeza vai ser problema da gestão e não dos professores que não estavam em sala de aula ou na qualificação. [PAULO]

Concluindo esta análise, nos apoiamos em Sharkansky (1974) quando aponta que alguns valores manifestados pelos indivíduos podem ser uma predileção pessoal em detrimento de outros objetivos. Neste caso, temos novamente o elemento *preferências pessoais e organizacionais* como promotor de uma situação de tensão na gestão, conforme indicado no quadro 17.

5.4.2 Processo Decisório

A categoria de análise “processo decisório” foi definida como a “determinação do que se deve fazer por meio da escolha consciente de uma alternativa de comportamento que vise à consecução de uma meta e/ou resolução de problemas”.

¹³ Exame Nacional de Desempenho de Estudantes do Ensino Superior.

Sua análise foi dividida nos elementos que compõem o processo decisório neste estudo: objetivos e metas; políticas e práticas de gestão; efeitos e; pressões.

Para que a leitura e compreensão da tensão fosse a mais clara possível, buscamos descrever situações em cada elemento que mais se encaixassem ao seu tema. No entanto, por vezes, tivemos um elemento do processo decisório tendo estreita ligação com outro, estando mais que interligados, interpostos.

Segundo Motta (2004), isso acontece porque o processo decisório, embora estudado na academia em etapas, não é fragmentado. Assim, ocorre de forma contínua e visando adaptar-se as necessidades e contingências da organização.

5.4.2.1 Objetivos e metas

Entendemos nesta pesquisa que os objetivos e metas indicam uma orientação que a organização procura seguir. Representam, também, uma fonte de legitimidade que justifica as suas atividades.

Tendo definido este conceito, percebemos que praticamente em todas as entrevistas de gestores lotados na Organização A foi mencionado que não há uma forma clara de definir os problemas e situações das quais as decisões surgem. Há, sim, um planejamento anual, principalmente no que se refere aos investimentos que serão realizados e gastos, de maneira geral, pois eles estão diretamente vinculados ao orçamento recebido. Contudo, a maioria das decisões é tomada visando “apagar incêndios”, como relatado por Maria:

Decidimos, geralmente, apagando fogo, pois não há planejamento. Eu acho que faltam as assessorias, outros diretores, terem objetivo comum. [MARIA]

Como visto do trecho acima, Maria, chefe de gabinete e gestora de alta gerência, ao ser questionada sobre qual a origem das decisões tomadas em relação ao funcionamento de toda organização, traz um fator que exerce influência direta no processo decisório: a falta de objetivos comuns.

Em relação a esse assunto, Simon (1970) assevera que o administrador, ou o grupo de envolvidos, seleciona uma alternativa de decisão por meio de objetivos e metas. Porém, pode ocorrer de o grupo não possuir clareza sobre quais objetivos estão buscando, tornando,

assim, o processo decisório tumultuado, como no caso que relataremos a seguir.

Simone, Coordenadora Geral de Ensino e gestora de média gerência, acredita que muitas vezes a decisão tomada em sua coordenação referente à contratação de professores, quando repassada a alta gerência (direção), não é acatada.

A gente encaminha a solicitação e, infelizmente, eu diria que 40% das decisões não são acatadas.
[SIMONE]

Por outro lado, Maria, ao falar sobre o mesmo assunto, afirma e justifica o fato de ser comum acontecer centralização de decisões na alta gerência por falta de definição de objetivos:

É muito comum, por exemplo, na contratação de servidores docentes e técnicos. Nós temos um prazo de encaminhamento e ficamos aguardando, aguardando, aguardando a decisão do ensino [refere-se ao Departamento de Ensino e a Coordenação Geral de Ensino onde trabalha Simone], ou outro departamento. Acaba passando o período ou prazo de envio das informações e tá na iminência de perder as vagas ou de ser atropelado por outro campus, por exemplo, então o diretor-geral toma a decisão e faz. Não há organização para se tomar a decisão, pela falta de um objetivo comum. A primeira ação do diretor é atender quando a decisão vem dentro do prazo e de forma organizada, mas quando não ocorre, ele faz. [MARIA]

Maria esclarece aspectos importantes da gestão, como prazos, legislação, maximização de recursos (vagas para contratação de servidores) e obtenção de resultados que agreguem força produtiva à organização. Estes são aspectos característicos da administração pública, essencialmente instrumentais, e inerentes à gestão.

Ainda sobre essa forma de conduzir a escolha de um caminho, de uma ação, Maria complementa:

As decisões são centralizadas por falta de objetivos comuns. Pois a maioria dos servidores tem um objetivo e fica preocupada com o seu

objetivo e esquece-se do objetivo comum e, às vezes, atropela ou é atropelada. [MARIA]

Desta forma, segundo a justificativa de Maria, caso não houvesse uma visão orientada para a consecução de um fim específico (a distribuição das vagas para contratação de servidores), poderia ocorrer a perda das vagas. Para que isso não acontecesse, o gestor tomou uma decisão centralizada, não participativa, devido às dificuldades encontradas no processo de deliberação.

Alberto, diretor de ensino e chefe de Simone, sobre este tipo de situação coloca:

Com alguns setores a gente consegue compartilhar, mas com outros é necessário ter um pouco mais de diálogo. [...] Esse diálogo não há, fica muito centrado. Eu até entendo... É que o dia a dia é muito rápido, a gente não vê o tempo passar. Acredito que tenhamos que ter um espaço, uma vez por semana, para conversar, ver como as coisas funcionam, o que tem que melhorar... Porque às vezes a pessoa fica só sentadinha no seu gabinete e não desce para ver como funciona, ela até tem o conhecimento teórico, mas falta a prática. É esse entrosamento que tem que ter... [ALBERTO]

A partir das palavras de Alberto é apresentado um novo aspecto que pode justificar o impasse verificado entre a opinião de Maria e a visão de Simone: a falta de diálogo entre os setores e o compartilhamento de ideias e pensamentos que irão dar forma aos objetivos, remetendo a falta de *entendimento*.

Resumidamente, temos nesta situação a falta de um efetivo planejamento e definição de objetivos e metas que ocasionam a existência de múltiplos objetivos. Maria parece acreditar que, para que se tenha *êxito* e obtenha *resultados* satisfatórios a partir de uma decisão, é necessário *consenso* entre os objetivos. Por sua falta parece ter havido centralização na tomada de decisão. Para Alberto, o problema encontrado foi a falta de diálogo entre os setores, levando novamente a uma dificuldade de *consenso*.

A partir desses relatos, identificamos uma situação de *tensão* com algumas possíveis causas:

a) Multiplicidade de problemas e objetivos na organização: por terem vários objetivos diferenciados, principalmente em setores diferentes, ocorre uma dificuldade na avaliação de cada objetivo possível e dos objetivos comuns (SHARKANSKY, 1974). Acrescentamos a esta possível causa a falta de orientação e integração entre meios e fins, de modo a ocorrer contradição na formulação de objetivos (SIMON, 1970);

b) Limitação de informações: gestores podem ter acesso a diferentes informações ou a forma de conduzi-las para o alcance de objetivos (SHARKANSKY, 1974). Este aspecto pode ser ocasionado pela falta de diálogo e compartilhamento entre os gestores, dificultando o entendimento entre os tomadores de decisões por meio de acordos e consensos racionais (SERVA, 1996). Também se aproxima do que Simon (1970) chamou de racionalidade limitada no processo decisório, ou seja, as decisões são satisfatórias, mas não ótimas em decorrência da falta de informações comuns entre os membros da organização.

Quadro 18 - Tensão no Processo Decisório: Objetivos e metas

	RACIONALIDADE SUBSTANTIVA	TENSÃO	RACIONALIDADE INSTRUMENTAL
PROCESSO DECISÓRIO			
Objetivos e metas	Necessidade de diálogo: entendimento	<i>Ausência de consenso</i> <i>Multiplicidade de objetivos desconexos</i>	Êxito e resultados Não comunicação e compartilhamento de objetivos

Fonte: Elaborado pelos autores

A partir dessas considerações, inserimos no quadro 18 um novo elemento a categoria tensão: a *multiplicidade de objetivos desconexos*. Conforme destacado no caso relatado, a existência de diversos objetivos em consonância com a falta de consenso entre eles e a divergência de informações pareceu levar a organização a uma indefinição de um objetivo comum pelo qual devesse se guiar, acarretando conflitos entre os gestores no processo decisório.

5.4.2.2 Políticas e práticas de gestão

Simon (1970) concebe um *administrador racional* como aquele que realiza uma seleção de meios eficazes para atingir seus fins. Inserimos nesta seleção de meios, também, a escolha de políticas e

práticas de gestão que vão orientar a organização a atingir seus objetivos, ou seja, aquelas características definidas pela autoridade superior que condicionam a estrutura, os processos e os meios pelos quais a administração é organizada.

Deve-se considerar que, embora definida a forma de atuação da organização e suas diretrizes, o processo decisório não ocorre de forma cartesiana e fechada. Ele está inserido em um contexto, no qual as situações e informações nem sempre são dadas ou estão acessíveis. Além disso, há um tomador de decisões e outras pessoas que também possuem suas características psicológicas e sociológicas e podem exercer influências no cumprimento das políticas de gestão (MARCH; SIMON, 1975).

Nos casos relatados a seguir observamos como esses fatores, e outros, interferem nas alternativas de escolha dos gestores e na condução da gestão.

Douglas demonstrou ao longo da entrevista seu desejo em contribuir para a melhoria e o crescimento da instituição que trabalha. Ele destaca que a experiência que teve trabalhando em quase todos os setores do Instituto contribuiu e ainda vem contribuindo para que o fluxo de procedimentos em sua atual coordenação (Coordenação de Orçamento e Finanças) se aprimore a cada dia.

Segundo o gestor, antes da transformação ocorrida na Organização A, a gestão era mais centralizada, com poucos cargos e, também, mais "provinciana". Neste sentido, Douglas exemplifica a situação que passava rotineiramente: os servidores, em sua maioria, quando possuíam problemas que envolvessem recursos financeiros, iam diretamente a ele pedir ajuda e uma solução.

O pessoal concentrava muito as coisas, as pessoas vinham direto pedir. E como eu procuro tratar bem as pessoas, não sei dizer não... É um defeito que eu tenho... Talvez eu não sirva pra administração por causa disso. Mas assim, as pessoas iam direto lá, não passavam pelos seus superiores, iam direto a mim. [DOUGLAS]

Além disso, havia uma disputa entre os setores por recursos. Conforme já discutimos em "Objetivos e Metas" do Processo Decisório, faltava uma congruência de objetivos organizacionais para que todos os gestores, sejam eles de baixa, média ou alta gerência, tivessem em mente que o sucesso de um setor colabora para todo o sucesso

organizacional. Assim como o contrário também é verdadeiro. No entanto, esta não parece ser a realidade percebida:

Todo setor acha que o dele tem a necessidade, acha que é mais urgente. Então a gente tenta administrar isso da melhor maneira, aquilo que acha que é supérfluo, e lá no final, se sobrar recurso, a gente contempla. [DOUGLAS]

Ciente do transtorno que gerava a atitude de seus colegas, o desrespeito a uma hierarquia instituída e a falta de noção de objetivos compartilhados, tanto para fins de organização da própria instituição quanto dos seus procedimentos e critérios para atendimento das demandas (escolha do que era mais urgente e essencial, considerando o orçamento limitado), Douglas passou a definir normas e procedimentos para que fossem feitas solicitações de compras e serviços. Assim, alcançava um dos papéis gerenciais definidos por Mintzberg (1986), o de alocador de recursos. Segundo o autor, cabe ao gestor a responsabilidade de decidir sobre quem obterá o que na unidade organizacional, além de projetar os procedimentos dessa divisão.

Os setores hoje o que fazem: os servidores se reportam aos superiores imediatos que se reportam ao deles. Então hoje está mais bem organizado, até em função dos novos servidores que trouxeram suas experiências da iniciativa privada, possuem uma formação mais adequada. Atualmente as demandas procuram ser atendidas com base no planejamento que pedimos para os setores fazerem no início de cada ano. Em cima do orçamento que a gente tem, separando os custeios obrigatórios (alimentação e animais, manutenção, serviços terceirizados, etc), o restante é para atender aquelas necessidades de compras e materiais. [DOUGLAS]

Outro procedimento adotado pela coordenação de Douglas inclui a participação dos solicitantes de materiais e serviços nos processos de compras. Isto porque, embora o servidor soubesse o que gostaria de solicitar, ele não possuía completa noção sobre quais eram os procedimentos, o trâmite burocrático que existia na aquisição de determinado material. Isto gerava um novo transtorno para Douglas.

Porque antes era assim, a pessoa colocava no papel, por exemplo, um datashow. Eu é que tinha que fazer quase tudo sozinho, inclusive a especificação do material que às vezes eu não conhecia bem ou não sabia como era exatamente o que a pessoa queria. Ai a hora que trazia o datashow comprado, ele dizia: não era isso que eu queria. Agora a gente traz a pessoa para a responsabilidade: É solicitado que ela especifique o que quer e confira o produto antes da compra. Porque é muita responsabilidade gastar esse dinheiro do contribuinte, é difícil conseguir... Então a gente tem trazido as pessoas pra perto, mostrando, sem estresse, como funciona, porque é difícil, porque demora, onde demora... E essa técnica está dando resultado! [DOUGLAS]

A alternativa encontrada pelo gestor neste processo de condução de tomada de decisão foi envolver os demais servidores, por meio de um processo participativo. Através do envolvimento de interessados no assunto, a participação se tornou vantajosa, pois possibilitou um maior fornecimento de informações de indivíduos que possuíam conhecimento sobre o produto a ser comprado ou o serviço a ser prestado e; criaram-se mais alternativas de escolha devido à diversidade de informações (ROBBINS; COULTER, 1998).

Além disso, a definição de um processo sistemático para a condução das compras guiado pelo respeito à hierarquia facilitou o trabalho gerencial de Douglas. Como o entrevistado mesmo colocou, ele possui uma dificuldade para dizer “não” e lidar com esta situação. Desta forma, com a adoção de critérios norteadores, esta sua característica pôde ser minimizada, aprimorando o desempenho de suas funções.

Nesta situação, a hierarquia conduz a uma legitimidade e reavaliação das solicitações que antes eram realizadas diretamente pelos servidores. Atualmente, quando há necessidade de uma compra, por exemplo, o servidor recorre ao seu coordenador (chefia imediata) e este, por sua vez, avalia a demanda e, caso aprovada, leva para o diretor do seu departamento. Em algumas avaliações este processo burocrático pode ser criticado pela sua morosidade, excesso de procedimentos, entre outros. Mas, considerando-se que se tratam de recursos públicos envolvidos e que se deve buscar sua melhor utilização, a adoção destes procedimentos auxilia na busca pelo interesse público.

Categorizando esta situação, temos os elementos apontados no quadro 19.

Quadro 19 - Tensão no Processo Decisório: Políticas e práticas de gestão

	RACIONALIDADE SUBSTANTIVA	TENSÃO	RACIONALIDADE INSTRUMENTAL
PROCESSO DECISÓRIO Políticas e práticas de gestão	Entendimento Satisfação social	<i>Consenso</i> <i>Multiplicidade de objetivos desconexos</i>	Cálculo Fins

Fonte: Elaborado pelos autores

A *satisfação social* foi vista, principalmente, na forma como o gestor alocador de recursos buscava definir seu padrão de ação. Com o objetivo de sempre colaborar com o crescimento da organização e de seus colegas e baseado em seus valores pessoais, Douglas acatava a grande maioria das solicitações que chegavam por entender que se o servidor estava solicitando, é porque havia a real necessidade e contribuiria para melhoras na organização.

Entretanto, após algum tempo de experiência na função de gestor, começou a perceber que os recursos não contemplavam todas as solicitações, pois algumas não se caracterizavam como essenciais. Assim, os elementos da racionalidade instrumental, cálculo e fins, acabaram por prevalecer. Passou-se então a considerar as consequências das aquisições e os objetivos, vantagens ou melhorias que traziam para a organização e que otimizavam o uso dos recursos públicos.

Estes dois pontos de vista incomodavam Douglas, pois ele sentia vontade de autorizar as solicitações para que todos saíssem satisfeitos e tivessem plenas condições de trabalho. Entretanto, reconhecia o fato de muitos servidores pensarem somente no seu setor, nas suas funções, desconsiderando a visão macro da organização.

Neste sentido, a *tensão* gerada em dado momento da atividade gerencial de Douglas fez com que ele e sua equipe sentissem a necessidade de introduzir novos procedimentos, como uma *ordem hierárquica*, vinculada a elementos instrumentais, e a participação dos envolvidos, no sentido do *entendimento*.

Assim, como elementos que caracterizaram a tensão na prática administrativa na coordenação de Douglas, apontamos a *multiplicidade de objetivos desconexos* e a *ausência de consenso* entre eles. Pelo relato,

acreditamos que o envolvimento de servidores nos procedimentos de aquisição colaborou para que se estabelecesse um mínimo de consenso capaz de fazer com que a organização operasse segundo expectativas de produtividade e eficácia, além da otimização dos gastos.

Cabe, nesta temática, apresentar outra situação que também diz respeito a forma como ocorre à decisão: a descentralização no processo decisório. O próximo relato foi contato por Paulo, diretor-geral da Organização B. Antes, entretanto, Paulo expressa sua opinião sobre gestão descentralizada e faz uma comparação entre sua experiência na iniciativa pública e privada.

A descentralização no serviço público não é tão boa como eu pensava. Na iniciativa privada eu trabalhei com descentralização e funciona muito melhor. O problema é o seguinte: você estabelece zonas de conflito muito mais facilmente no serviço público com relação à autonomia e isso não tem a ver com hierarquia, tem a ver com uma certa autoridade. Na experiência que eu tenho com gestão de universidade privada, os objetivos nem eram por escrito porque as metas financeiras eram dominantes e cada um tinha que fazer a sua parte. Eu não precisava dizer que o curso precisava ter um bom desempenho para um coordenador porque se não, não teriam alunos ou que a perda de um aluno representava um impacto financeiro. Aparentemente as pessoas sabem o que tem que fazer quando estão em alguns cargos e se você tem que dizer, é só o que espera delas. Na iniciativa pública você descentraliza, alguns sabem o que tem que fazer e vão atrás, estão definidas as regras. Mas outros vêm o tempo todo perguntar se “eu posso fazer isso”, se “eu devo fazer aquilo”. A alta gerência, no serviço público, parece que se sente insegura com a descentralização e a média gerência funciona muito melhor. Ao contrário da iniciativa privada que só se consegue descentralizar na alta gerência. [PAULO]

Paulo confirma sua percepção ao nos contar pequenos relatos que ocorreram durante a sua gestão. Um deles, coincidentemente, aconteceu no dia de nossa entrevista.

Hoje eu tive uma situação atípica. Em uma reunião de diretores, certa vez, eu disse que cada um que tinha função [de chefia] tinha que fazer as tarefas inerentes a sua função. Hoje um diretor veio me falar que tinham pessoas fazendo coisas que não eram da sua área e perguntou se devia chamar a atenção. Um diretor nunca devia me perguntar isso, é um problema que ele tem que resolver. [PAULO]

Este pequeno caso revela uma *tensão* que pode ocorrer em outras situações, além desta descrita. Apresenta-se, aqui, uma característica de gestão que possibilita ao administrador de maior gerência dividir o comando dando *autonomia* para que os gestores possam agir e conduzir seu setor de forma plena considerando sua posição hierárquica e subordinação a uma orientação superior.

Contudo, a descentralização pode ter gerado uma insegurança no gestor que recebeu a autonomia para tomar decisões relativas à sua própria área de atuação, necessitando de um respaldo superior. Na visão de Paulo, a autoridade é a chave desta situação. Para explicar seu argumento, nos relata outra situação que envolve descentralização, autonomia e autoridade.

Por exemplo, a Direção-Geral [da qual Paulo é diretor] pode decidir como será a formatura. Mas não, eu chamei o diretor de ensino e decidimos montar uma comissão para definir. Eu, como diretor geral, não vou lá me meter e dizer como deve ser. Essa comissão que vai definir, ela sabe como tem que atuar. No serviço público, o que acontece, na autonomia da direção-geral, é que ela pode criar uma comissão que está vinculada ao diretor. Ele diz o que quer e ela só vai prestar contas. Ela não precisa pedir autorização, ela está criada e possui autonomia. [PAULO]

Nestas condições, o diretor-geral costuma definir comissões para trabalhar em atividades pontuais e desenvolver trabalhos específicos. Paulo completa o relato nos contando que, geralmente, o líder da comissão precisa estar definido em portaria expedida pela direção para que a comissão funcione. Paulo costuma deixar a critério da comissão definir seu líder, mas esta estratégia não tem funcionado. A primeira

pergunta que a comissão de formatura (da situação relatada acima) fez para Paulo foi “quem que vai liderar a comissão?”, exigindo esta definição na portaria de criação da comissão.

As coisas funcionam por portaria e as pessoas te cobram a emissão dela. Tem que estar definido em portaria. Se eu não configuro a autoridade, não se consegue encontrá-la no processo. Eu acho que na média gerência parte é insegurança e parte é o medo de passar por cima, vir algum tipo de punição, isolamento, consequência...

A emissão da portaria, nesta situação, representa um apego à *formalidade*, a um *instrumento legal* que configure a autoridade, legitime a autonomia e os *fins* desta ação. Além disso, a portaria também pode representar outros interesses:

A portaria, muitas vezes, tem outro interesse por trás, como promoção, subir de nível, e não porque vai melhorar o processo. [PAULO]

Isto porque a comprovação de participação em comissões pode trazer benefícios profissionais para o servidor envolvido, como promoções, aumento da remuneração, entre outros. Este interesse implícito no processo nos direciona para o elemento *desempenho* que está associado, também, ao *cálculo utilitário* do que representaria a dedicação, por vezes, espontânea do servidor em uma comissão.

Assim, a autonomia na tomada de decisões e seleção do rumo de ações possibilitada por meio de uma gestão descentralizada, ao mesmo tempo em que pode proporcionar sentimento de *autorrealização* e *satisfação* no indivíduo, é condicionada pelo *cálculo* das consequências que esta ação pode ter. No caso do diretor que estava em dúvida quanto à sua atuação, a principal consequência percebida foi uma insegurança e medo de agir sem o respaldo da hierarquia superior. Já no segundo caso, houve um cálculo utilitário das consequências que a autonomia poderia proporcionar, vinculada ao *desempenho* pessoal do servidor.

A autonomia acabou por prender-se a uma necessidade de legitimação. Assim, apontamos como novo elemento que manifesta situações de tensão na gestão pública a necessidade de *legitimidade* que qualifica uma norma e diferencia o tipo de representação exercida pela autonomia e autoridade que ela legitima.

Quadro 20 - Tensão no Processo Decisório: Políticas e práticas de gestão - descentralização

	RACIONALIDADE SUBSTANTIVA	TENSÃO	RACIONALIDADE INSTRUMENTAL
PROCESSO DECISÓRIO Políticas e práticas de gestão: descentralização	Autonomia	<i>Legitimidade</i>	Cálculo Desempenho

Fonte: Elaborado pelos autores

5.4.2.3 Efeitos da decisão

Segundo Simon (1970, p. 6), “a alternativa escolhida jamais permite a realização completa ou perfeita dos objetivos visados, representando apenas a melhor opção encontrada naquelas circunstâncias”. Desta forma, uma decisão, depois de tomada e comunicada aos interessados, gera consequências e pode repercutir de diferentes maneiras: aceitação, rejeição, conflito, entre outros.

Compreendemos neste estudo os efeitos da decisão como as implicações geradas por decisões tomadas pelos gestores, podendo ser positivas ou negativas.

No caso relatado a seguir, mostraremos como uma decisão tomada de forma intempestiva pode ter um efeito negativo para o gestor e, consequentemente, para a organização.

Heitor, coordenador de administração e gestor de média gerência, antes de nos contar o ocorrido, faz uma introdução sobre sua ligação com a organização que trabalha (Organização A):

Eu venho de uma família na qual a maioria das pessoas são servidores públicos. Eu tenho também uma história bonita aqui no colégio, com meu vó e meu pai tendo trabalhado aqui... Então, eu tenho um amor por esse colégio, embora eu receba por estar aqui, eu tenho um vínculo afetivo.
[HEITOR]

Em 2011, dois dos diretores da Organização A foram afastados por 60 dias devido a uma sindicância interna (diretor-geral e diretor administrativo). Com esse episódio, a parte administrativa foi

prejudicada e o coordenador administrativo (Heitor) e o de orçamento e finanças (Douglas), gestores de média gerência, assumiram responsabilidades que até então não eram suas. Durante este período o Instituto passou por sua primeira greve de servidores, que durou quase um mês. Sobre este assunto, Heitor emite sua opinião e conta um dos episódios que enfrentou:

Minha família nunca fez greve... Eu acho que nós temos que lutar pelos direitos, por melhorias, mas cada um sabe como... Em 2011, quando nossos diretores estavam afastados, passamos por um dos momentos mais difíceis da nossa gestão. Caiu sobre mim e sobre o Douglas [coordenador de orçamento e finanças] uma diversidade enorme de situações. Eu recebi uma ligação do meu chefe [que estava afastado] dizendo o seguinte pra mim: que eu deveria prestar atenção no pessoal que estava fazendo greve, agir, controlar a assinatura da folha-ponto, para que o pessoal que estava trabalhando e não fazendo greve não saísse prejudicado. Então eu tomei uma atitude imediata que foi de ler, pegar a folha-ponto e visualizar a assinatura das pessoas que estavam fazendo greve, embora eu não tivesse conhecimento de quais eram as normas sobre esta situação. Mas era um momento muito delicado para a Instituição, estava todo mundo tenso, nós estávamos trabalhando mais de 12h por dia na escola, sem sair pra comer, para nada. Além do desgaste físico. Eu segui a orientação do meu chefe sem pensar e aquilo me trouxe um problema enorme. Eu cobrei, exercendo minha autoridade de chefe, uma coisa de uma pessoa que estava fazendo greve e assinando o ponto e ela disse que eu estava errado. De fato estava. Isso gerou um documento que foi enviado a Reitoria, para a maior instância administrativa [que poderia dar abertura a um processo administrativo contra Heitor]. Essa situação me deixou magoado e, sobretudo, manchou minha carreira na escola. Hoje, quando meu chefe me dá as ordens, eu paro um pouquinho, eu vejo os caminhos, para não pisar em ninguém, machucar ninguém e não me prejudicar... Mas eu cumpro, até porque sou um

fiel escudeiro. Mas antes eu seguia o impulso, a rotina... [HEITOR]

Heitor, nessa situação, viu-se em uma espécie de encruzilhada na qual precisava tomar uma decisão imperativa. Por um lado, estavam seus valores e opiniões pessoais sobre a greve. Somado a eles, estava a situação pela qual a organização estava passando (diretores afastados, exaustão dos coordenadores, indefinições) e a instrução de seu chefe superior de tomar uma medida de controle com os grevistas. Por outro lado, existia o direito legítimo de greve, deflagrada conforme estabelecido em lei, e o desconhecimento de Heitor sobre como proceder com o controle da presença dos servidores grevistas durante o período de paralisação.

No meio deste impasse, estava também a falta de informações necessárias para que se tomasse uma decisão pautada em um debate racional e legítimo para a organização e autoridade de gestor. Esta situação de limitações à informação, como foi o caso de Heitor, é apontada por Sharkansky (1974) como um dos fatores que dificultam a tomada de decisão na administração pública e que acabou por gerar uma situação de tensão.

Além disso, Heitor, motivado por um *fim* específico, hierárquico; o respeito que possui pelos seus superiores; sua visão da organização como parte de sua trajetória pessoal e familiar e; seu julgamento sobre o movimento grevista, tomou uma decisão que trouxe consequências conflituosas, principalmente no âmbito pessoal. Com base no seu relato, Heitor parece ter tomado uma decisão baseado no que Simon (1970) chamou de racionalidade limitada. Considerando as informações que possuía naquele momento, sua decisão pareceu ser a mais satisfatória. Entretanto, como ele mesmo concluiu, não foi a melhor, gerando um conflito.

Desta forma, a tensão ocasionada por esta decisão parece ter sido gerada por dois elementos:

a) *Forças de pressão e influências*: Definimos esse elemento como sendo fatores que exercem influência ou pressão na ação dos gestores; lealdade organizacional (SIMON, 1970); cultura política (SHARKANSKY, 1974); figuras de influência ou lideranças que proporcionam comportamentos passivos (PINTO, 2001); força e compromisso do cargo/posição. Com base nessa definição, identificamos a ação de Heitor baseada em uma *lealdade organizacional* devido ao histórico que possui na organização que trabalha, bem como a

influência de uma liderança (sua chefia superior) pela qual Heitor ao longo da entrevista demonstrou todo seu respeito e subordinação.

b) *Inconformidade e convicções*: Neste elemento destacamos a consciência crítica de Heitor que, sem julgarmos se estava certa ou não, era contrária ao movimento grevista, principalmente durante o momento delicado pelo qual passava o Campus. Desta forma, talvez mesmo involuntariamente ou inconscientemente, a solicitação de seu chefe para que atuasse de alguma forma no controle dos servidores grevistas fosse uma vontade própria.

Quadro 21 - Tensão no Processo Decisório: Efeitos da decisão

	RACIONALIDADE SUBSTANTIVA	TENSÃO	RACIONALIDADE INSTRUMENTAL
PROCESSO DECISÓRIO Efeitos da decisão	Julgamento ético	<i>Forças de pressão e influências:</i> <i>lealdade organizacional;</i> <i>figuras de influência ou lideranças</i> <i>Inconformidade e convicções:</i> <i>consciência crítica</i>	Fins

Fonte: Elaborado pelos autores

O elemento *forças de pressão e influências* também se reflete na própria formação de Heitor. Segundo apresentado na descrição de sua trajetória, Heitor iniciou sua carreira profissional nesta organização muito jovem, tendo já um forte vínculo histórico e familiar lá. Assim, sua formação foi orientada para que suas atitudes o levassem a tomar decisões vantajosas para a organização e, talvez, menos favoráveis a ele enquanto servidor público (SIMON, 1970).

Neste sentido, a postura de Heitor parece-nos possível de comparar ao chamado “homem operativo”, ajustado ao ambiente de trabalho e com seu comportamento organizacional tendenciado por uma autoridade exercida de cima para baixo.

5.4.2.4 Pressões

Hill (1993) entende que os gerentes eficientes devem aprender a enfrentar as pressões e as emoções inerentes na atividade gerencial. No

entanto, existem consequências dessas pressões como sobrecargas, excessos, cobranças, ambiguidades e conflitos que, quando apresentados concomitantemente, podem levar o gestor a se sentir tão tenso que atinge os seus limites.

A partir dessas considerações, definimos o elemento pressões da categoria de análise processo decisório como “manifestações de indivíduos e elementos da gestão que exercem força e influência no processo decisório”.

A situação de pressão foi destacada, principalmente, em três das entrevistas que realizamos, das quais faremos algumas considerações após os relatos. As pressões foram divididas em três tipos para que pudéssemos organizar sua explanação de forma clara. Inicialmente apresentamos um caso que trata a pressão no âmbito administrativo, posteriormente ela é ocasionada pela legislação própria da administração pública e, posteriormente, por pressões políticas.

Para chegarmos aos casos, questionamos quais eram as maiores pressões que os gestores sentiam na atividade gerencial e como tomador de decisões, tanto no aspecto pessoal quanto profissional.

O primeiro caso que apresentamos aqui foi relatado por Paulo, diretor-geral da Organização B. Ao ser perguntado sobre as pressões, o diretor nos conta sobre seu papel de “chefe” e líder e a dificuldade em lidar com isso:

Primeiro, disparado, você tem que punir pessoas que até então eram teus pares porque se não tu se sente desconfortável. Se eu confio naquela pessoa, atribui uma responsabilidade a ela, é uma coisa, eu cobro. Mas se aquela pessoa tem uma função na estrutura do processo, o professor, por exemplo, o mínimo que ele pode fazer é vir dar uma boa aula e no tempo total de aula. Caso ele não possa vir, tem que se justificar. Uma coisa que me traz desconforto é ter que dar falta porque o chefe de departamento não quer dar falta porque o professor deu um telefonema antes avisando que iria faltar. Mas eu tenho que fazer para que outros não façam o mesmo que ele. [PAULO]

Sobre esse relacionamento com os seus colegas de trabalho, que em determinado momento eram seus pares e agora passaram a ser chefiados por Paulo, ele relata sobre “descobertas” que fez atuando na alta gerência, como o plágio dentro da academia realizado por

professores. Quando passou por uma situação dessas, o gestor se viu dentro de uma situação de tensão na qual necessitava seguir a legalidade e seu julgamento ético e montar uma comissão de sindicância para apurar o ocorrido. Assim, descobriu que aquele professor que considerava tão bom e tinha muita consideração teve uma atitude que vai contra as normas institucionais, da academia, da ética e da moralidade.

Refletindo sobre o ocorrido e sobre a maneira que um gestor deve conduzir suas ações, Paulo faz uma relação entre as racionalidades substantiva e instrumental. Embora já mencionado no capítulo destinado a metodologia, vale citar novamente que Paulo, apesar de agora estar ocupando um cargo de gestão, é professor de ensino superior, atuando também na pós-graduação e, desta forma, possui mais proximidade com a temática de nosso estudo, por isso conseguiu fazer esta relação entre as racionalidades.

Segundo ele:

Se você trabalhar só com a racionalidade substantiva, querendo que todos estejam bem, que todos cresçam juntos, demonstrando que se a escola crescer todos estarão melhores, não adianta. Muitos querem que você mostre a racionalidade funcional: qual é a relação calculista que eu tenho nessa relação. O quanto eu vou ganhar ou perder nessa relação e aí é em todas as castas... Os alunos, aquele professor que era amigo teu quer saber o quanto vai ganhar...
[PAULO]

Essa reflexão realizada a partir da situação de plágio que Paulo vivenciou parece demonstrar, empiricamente, a existência das duas racionalidades na prática administrativa. Este encontro pode possibilitar ao gestor enfrentar situações conflituosas, como esta na qual teve que montar uma comissão para averiguar o ocorrido com um professor que já foi seu colega, mas que atualmente é seu subordinado.

Outra situação que podemos verificar manifestações de elementos que exercem pressão na gestão foi relatada por Douglas, Coordenador de Orçamento e Finanças da Organização A.

Douglas é o responsável pela compra de materiais no Campus. Entre eles, estão os materiais utilizados pelos professores para ministrar aulas, como as canetas para quadro branco (“pincel” ou “canetão”). Para

entender a situação vivenciada, Douglas nos explica como ocorre a compra desse produto por uma organização pública:

A compra desse material é muito difícil no setor público, pois a gente tem que comprar sem escolher marca e o mercado desse produto é muito complicado porque existem marcas boas e ruins e não temos argumentos para discriminar no edital de licitação para conseguir a melhor. [PAULO]

As compras pela administração pública são realizadas seguindo uma legislação própria que determina normas gerais para licitações e contratos administrativos. Essa legislação procura garantir isonomia e transparência a este processo, contudo também traz algumas desvantagens, como a apontada por Douglas.

Dando sequência ao caso, Douglas conta que adquiriram uma marca de “canetões” importados acreditando que iria ter uma alta durabilidade, perto de três meses. Para seu espanto, o produto não estava durando nem três dias devido a baixa qualidade. Esta situação levou a um descontentamento generalizado por parte dos professores que precisavam do material praticamente indispensável para lecionar, fazendo também com que os alunos se manifestassem pressionando a direção para que nova compra fosse realizada. Alguns professores optaram por pagar com seus próprios recursos canetas adquiridas por eles, como outra forma de pressão.

Contudo, ciente das responsabilidades do cargo que ocupa e das implicações que teria se não tomasse as providências necessárias e legais para esta aquisição, viu-se numa situação de pressão. Além disso, ele também, preocupado com o investimento de recursos públicos, ficou pessoalmente chateado por terem, mesmo que involuntariamente, gasto um dinheiro que poderia ter sido mais bem aplicado.

Na sua visão,

A legislação contribuiu para esse fato que aconteceu ali por eu não poder especificar o que eu quero. A legislação deixa muito aberta a questão da isonomia, democracia, entra todo mundo no mesmo balaio nessa hora e então complica pra administração, tu compra mal e acaba investindo o dinheiro do contribuinte de forma má aplicada. A legislação não quer privilegiar ninguém, mas a gente quer privilegiar a

aplicação do dinheiro do contribuinte em boas compras. Porque não é dinheiro do governo, é dinheiro do contribuinte, é nosso dinheiro, que tá lá no governo só para ser administrado. Então a tensão que houve ali e há é porque as pessoas ainda acham que o setor dele é o principal. Claro, eles têm que gerenciar o setor deles... Mas muitos não têm noção de como funciona, acham que é só comprar. [DOUGLAS]

Nesta situação, a pressão sofrida por Douglas foi exercida, por um lado, pela necessidade de maximização dos recursos imposta pela legislação sobre compras na administração pública. Isto porque há uma lei que se destina a garantir a observância do princípio da isonomia nas compras públicas e que, também, visa selecionar a proposta mais vantajosa. No entanto, os procedimentos para esta seleção são, predominantemente, voltados para a análise financeira dos produtos.

Por outro lado, tendo conhecimento de que o produto adquirido não correspondia às expectativas de uso, como a duração e qualidade, Douglas julgou como sendo esta aquisição uma má utilização de recursos públicos e que, além disso, acarretaram em consequências para a atividade fim da organização: o ensino.

Quadro 22 - Tensão no Processo Decisório: Pressões

	RACIONALIDADE SUBSTANTIVA	TENSÃO	RACIONALIDADE INSTRUMENTAL
PROCESSO DECISÓRIO Pressões	Julgamento ético	<i>Características organizacionais: legislação “engessada”</i> <i>Inconformidade e convicções</i>	Cálculo Maximização de recursos

Fonte: Elaborado pelos autores

O elemento características organizacionais: legislação “engessada”, assim como já mencionado em outros casos, representa a impossibilidade de desenvolver ações além daquilo previsto, levando o gestor a enfrentar situações de tensão como foi o caso da compra de “canetas de quadro branco”. Naquele caso, houve uma dificuldade em se lidar com a situação de tensão gerada devido a entraves burocráticos

que, por ora ajudam na melhor utilização de recursos público e, em outras situações, acarretam em impedimentos ao andamento de atividades organizacionais.

A última situação é ligada a aspectos políticos que, até então, não haviam aparecido nos dados coletados. Refere-se à uma situação delicada na qual a postura do gestor é essencial para enfrentar a pressão exercida por aspectos ligados à estratégia interpessoal.

Sérgio, diretor-geral da Organização A, quando questionado sobre as pressões que sentia ocupando uma função de gestor público, lembrou imediatamente de alguns “pedidos de ajuda” que recebe, principalmente relacionados à vagas para jovens estudarem no Instituto que é diretor. Contudo, o ingresso é feito por meio de um processo seletivo organizado por uma comissão própria para este fim na qual o envolvimento de Sérgio é mínimo.

Eu recebo inúmeros pedidos em função do cargo que estou, pedidos externos. É comum eu receber bilhetes, recados de deputados, vereadores, pedindo vaga para filhos, parentes. Mas eles não entendem, não aceitam que há um processo seletivo para entrar aqui. Lembro que na época que ocorre o processo seletivo, eu chego a desligar o celular para não ouvir besteira. Eu tenho muita pressão política. Dizem: “porque esse aqui é filho de um grande amigo de fulano de tal...” Já recebi ligações até de senadores de Brasília. Mas eu sempre tive a mesma ética, pois o processo aqui é transparente e feito por uma comissão própria pra isso. E diante dessas situações, já cheguei até a responder processo de aluno, dizendo que houve perseguição... Tive que levar pra justiça e provar tudo... Uma pessoa recentemente me falou: “Ah você me ajuda que em Brasília eu te ajudo”. Mas eu agradei e recusei, pois sempre consegui ajuda de Brasília sem dever favor a ninguém. [SÉRGIO]

Este caso apresenta uma situação delicada pela qual os membros, geralmente da alta gerência da administração pública, podem eventualmente passar. Embora imoral e ilegal, sabemos por meio de noticiários e denúncias que estas situações acontecem e, embora devam ser cada vez mais refutadas, parecem ser mais constantes.

Indivíduos, movidos por má fé e acreditando que poderiam exercer, por meio de sua estratégia interpessoal, influência na ação do gestor em benefício próprio, entram em choque com os princípios éticos, morais e o juízo de valor que devem ser indispensáveis a prática gerencial, principalmente quando tratamos da gestão pública.

Aqui temos uma situação diferenciada dos casos anteriores no qual há um encontro entre as racionalidades substantiva e instrumental que vão proporcionar uma possibilidade de harmonia entre elas. O julgamento ético de Sérgio, aliado a instrumentalidade que há por trás de normas e procedimentos padronizados serviram, mutuamente, para que fosse mantida a legalidade, isonomia e moralidade no processo de ingresso de alunos na instituição.

Encerradas as análises detalhadas de cada elemento dos dois processos organizacionais estudados e a identificação dos elementos da tensão, gostaríamos de oferecer uma visão integrada dos mesmos, com a finalidade de ressaltar alguns aspectos que poderão proporcionar ao leitor uma melhor apreensão do fenômeno aqui estudado.

5.4.3 O contexto da tensão na gestão pública: uma visão integrada de seus elementos

Guerreiro Ramos (1983, p. 47) definiu a ação administrativa na abordagem predominante da teoria das organizações como a

modalidade da ação social dotada de racionalidade funcional e que supõe que estejam seus agentes, enquanto a exercem, sob a vigência predominante da ética da responsabilidade.

Na perspectiva da administração pública, Waldo (1964) a coloca, também, como uma ação racional e calculada, sem se sensibilizar pelos diferentes tipos de racionalidade que podem existir na ação, reduzindo-a a apenas um de seus aspectos, a racionalidade funcional ou instrumental. Deste modo a gestão de organizações públicas parece sustentar-se na racionalidade instrumental e na ética da responsabilidade.

Entretanto, a partir do entendimento de que práticas instrumentais não são únicas e que é necessário ir além delas para compreender as ações de indivíduos que estão à frente das organizações e, também, no sentido de atender as novas demandas e exigências dos cidadãos, parece estar havendo uma remodelagem na noção de administração pública

tradicionalmente preocupada com eficiência e desempenho. Denhardt (2012) aponta para a exigência de ações orientadas também em favor de um interesse equilibrado por responsividade democrática baseado na racionalidade substantiva (DENHARDT, 2012). Indo ao encontro desta concepção e considerando a existência das duas orientações na administração pública – substantiva e instrumental, Andion (2009) percebe que há uma relocalização do espaço público na atualidade que se encontra numa zona de tensão permanente entre as esferas públicas e privadas.

Trazendo esta visão para a perspectiva empírica, voltamos ao objetivo inicial desta pesquisa de tentar demonstrar algumas das possibilidades de como a zona de tensão emerge na gestão pública, identificando seus elementos manifestadores e buscando possíveis compreensões. Neste sentido e visando destacar os aspectos mais contundentes encontrados, apresentamos agora uma visão integrada dos elementos da tensão observados nas entrevistas com os gestores.

Expomos novamente o quadro de análise utilizado para coleta e análise dos dados, mas agora indicamos os elementos predominantes em cada um dos processos organizacionais que foram alvo de nossa pesquisa com o objetivo de apresentar um quadro-resumo de cada categoria analisada.

Quadro 23 - Quadro de análise: elementos identificados na análise dos dados

		RACIONALIDADE SUBSTANTIVA	TENSÃO	RACIONALIDADE INSTRUMENTAL
Processo Decisório	Políticas e práticas de gestão	Autonomia Entendimento Satisfação social	Ausência de consenso Legitimidade Multiplicidade de objetivos desconexos	Cálculo Desempenho Fins
	Objetivos e metas	Necessidade de diálogo: entendimento	Ausência de consenso Multiplicidade de objetivos desconexos	Êxito e resultados

Valores e Objetivos	Efeitos	Julgamento ético	Forças de pressão e influências: lealdade organizacional; figuras de influência ou liderança Inconformidade e convicções: consciência crítica	Fins
	Pressões	Julgamento ético	Características organizacionais: legislação “engessada” Inconformidade e convicções	Cálculo Maximização de recursos
	Identidade e padrões	Julgamento ético	Ausência de consenso Características organizacionais: legislação “engessada” Inconformidade e convicções: consciência crítica	Cálculo
	Origem, difusão e compartilhamento	Autenticidade Autorrealização	Preferências pessoais e organizacionais	Desempenho Êxito e resultados
	Objetivos pessoais e objetivos organizacionais	Autonomia Julgamento ético	Preferências pessoais e organizacionais Características organizacionais: ausência de normatização	Cálculo Rentabilidade Utilidade

	Estímulo e realização	Autorrealização Satisfação social	Características organizacionais: legislação “engessada”	Cálculo Rentabilidade
--	------------------------------	--------------------------------------	--	--------------------------

Fonte: Elaborados pelos autores

O quadro-resumo, embora ilustrativo, apresenta apenas uma indicação de como a tensão se manifestou e não a essência do fenômeno estudado. Para tentar compreendê-la, é necessário um exame mais profundo sobre a vivência dos gestores, como feito anteriormente por meio da análise da transcrição das entrevistas.

Segundo Giorgi (2008), a abordagem fenomenológica – a qual adotamos neste estudo – é uma abordagem global. Assim, ao decidir nesta seção fornecer uma breve visão analítica dos elementos da tensão, esperamos poder clarear cada vez mais o que apreendemos deles, em termos globais, no desejo de que o leitor veja suas particularidades e possa ir além, observando aquilo que ficou limitado aos nossos olhares.

a) Características organizacionais

Guerreiro Ramos (1983) concluiu que o grau de tensão nas organizações é influenciado pelo seu contexto e estrutura, ou seja, suas características. Neste sentido, o autor destaca algumas delas, como os seus valores gerais; objetivos; meios, normais ou táticas; participação; especificações de execução e; perspectivas de conhecimento dos fatos (GUERREIRO RAMOS, 1983).

Baseados nesse enunciado, definimos antes da coleta de dados que as características organizacionais possuem elementos que promovem a tensão, como pudemos, de fato, constatar na análise dos dados.

De modo geral, os aspectos que predominantemente se manifestaram foram o cálculo utilitário e o julgamento ético, sempre em lados opostos. O primeiro esteve associado a interesses e benefícios particulares, enquanto que o segundo representou um juízo de valor frente àquilo se estava regulamentando ou se necessitava regulamentar. A tensão gerada por este encontro, diferente do que se pudesse pensar inicialmente, foi percebida, sobretudo, no processo valores e objetivos.

Dentro de características organizacionais, identificamos que um dos aspectos que foi diversas vezes abordado pelos gestores e que promoveu a tensão refere-se à parte de meios, normas ou táticas, que na

gestão pública é estabelecida, de forma geral, numa legislação e, no âmbito interno da organização, por meio de regulamentos.

Podemos ver que a falta de normatização influenciava na condução das ações, mas, por outro lado, sua existência também acarretava conflitos, uma vez que se trata, geralmente, de algo estático. Assim, optamos por chamar de legislação “engessada” para identificar casos de inflexibilidade nos quais adaptações na condução da gestão seriam necessárias, mas não foram possíveis devido às normas e o modelo de funcionamento que permeia a administração pública, baseado numa racionalidade instrumental advinda da burocracia.

Percebemos que, às vezes, o fato de existir uma descrição limitada e legal sobre aspectos específicos na gestão por ora podem dar garantias e respaldo a ação do gestor, mas, em outros momentos, tornam-se *dificuldades estruturais*. Neste sentido que enquadramos a existência de uma legislação que normatiza algumas ações e as torna estáticas, ou seja, engessadas e que pode impedir certas inovações (SHARKANSKY, 1974).

Desta forma, dizemos aqui que a *legislação é “engessada”* no momento em que há uma impossibilidade de adaptação, inovações e mobilidade. Este elemento pode trazer consequências como dificuldades de operacionalização de atividades necessárias para o bom andamento da organização.

Neste sentido, o gestor público, enquanto responsável por deliberações importantes e que podem atingir um grande público, por vezes se vê em conflito entre valores políticos e questões administrativas e burocráticas, como relatamos quando tratamos na fundamentação teórico-empírica sobre valores públicos. Estatutos e regulamentos, que por vezes tem como finalidade conciliar múltiplos fins e valores, podem levar os gestores a dúvidas contraditórias sobre o que eles devem fazer. Isto porque, geralmente, eles encontram-se vinculados às normas estabelecidas pelo “ethos burocrático”, que os obriga a se orientar pelo alcance da eficiência administrativa de forma utilitarista, podendo excluir conjuntos de valores de participação, autonomia e a possibilidade de inovações e adaptação na busca de melhores resultados que visem o alcance do interesse público.

Por outro lado, também vimos que a falta de regulamentação interna apareceu como elemento causador de tensão. Em situações assim, o gestor pode sentir-se desorientado, agindo por impulsos, sem informações necessárias e dentro de um contexto de incertezas.

O que queremos mostrar, de modo geral, é que a legislação, na forma própria da lei, daquilo que liga e conduz, foi o aspecto que mais

se destacou dentro do elemento “características organizacionais”. Refere-se a algo intimamente relacionado à estrutura da administração pública e específica suas ações. Contudo, por tratar-se muitas vezes de algo estático e, em algumas ocasiões, limitado, faz com que se manifestem aspectos favoráveis ou contrários a ela.

Não foi nosso objetivo nesta pesquisa relacionar as consequências geradas pela tensão entre as racionalidades na gestão pública. No entanto, conseguimos aqui evidenciar duas percebidas ao longo da análise dos dados a fim de fornecer mais subsídios para a compreensão da tensão.

A primeira delas é a dificuldade em trabalhar com situações nas quais há pouca flexibilidade para buscar diferentes alternativas de solução para problemas do dia-a-dia. Neste aspecto, a legislação pode ser um entrave ao desempenho da atividade do gestor, pois, por ora ela norteia suas ações mas, por vezes, pode dificultar a busca por soluções administrativas dentro de um contexto de recursos, geralmente, limitados criando assim uma dificuldade estrutural.

A segunda consequência que percebemos é justamente o contrário da anterior. Quando não há uma legislação que norteie a ação do gestor público dentro de um campo específico no qual as decisões devem ser orientadas para um interesse público, cria-se uma situação de desconforto. Como percebemos nas entrevistas realizadas, os gestores acreditam que a legislação assegura um respaldo às suas ações, garantindo mais confiança e firmeza nas decisões.

É a partir destas considerações que apontamos, de maneira geral, a legislação, sua presença ou ausência, como um elemento que manifesta a tensão e partimos para a discussão do próximo elemento.

b) Ausência de consenso

O segundo elemento que encontramos e definimos em nosso quadro de análise foi a *ausência de consenso*. O consenso, na visão de Guerreiro Ramos (1983), remete-se a ideia do entendimento necessário para que as organizações operem segundo suas expectativas de produtividade e eficácia e consigam uma manutenção de padrões.

O autor complementa elencando algumas esferas do consenso que se manifestam em graus diferenciados nas organizações, mas devem existir para que a ética da convicção e a ética da responsabilidade se mantenham num grau que permita a organização alcançar seus objetivos. São estas esferas: valores gerais da sociedade; objetivos da

organização; meios, normas ou táticas; participação na organização; especificação da execução; perspectivas de conhecimentos dos fatos.

Além da visão de Guerreiro Ramos (1983), Almeida (2002), um dos pesquisadores que estudou a racionalidade com base no modelo de Serva, concluiu a partir de sua pesquisa em empresas de mercado baseadas na Economia de Comunhão que elas poderiam ser conciliadas através de um equilíbrio proporcionado por meio da participação, motivação para as ações e visão compartilhada de objetivos e valores. Este compartilhamento possibilitaria uma alternativa para lidar com a tensão entre as racionalidades.

Tendo em vista as considerações de Guerreiro Ramos (1983) e o trabalho de Almeida (2002), verificamos que o sentimento de pertencimento manifestado por meio da identidade dos servidores públicos sobre assuntos em comum na gestão, de fato, favorecem o estabelecimento de consensos. Entretanto, quando não há uma visão compartilhada, com base em crenças e valores afins, podem ocorrer situações de falta de consenso que levam a manifestação da tensão da gerência.

Percebemos que diversos gestores assumem a posição de depositário de valores e orientações das organizações que atuam. Isto faz com que seus padrões de ação sejam guiados pelos valores incorporados. No entanto, tais valores podem não ser compartilhados por todos os membros de uma organização, o que pode ocasionar oposição ou discordância. Assim, por não haver um compartilhamento entre as expectativas geradas pelo gestor e as atitudes de outros servidores, podem ser desencadeadas situações de tensão.

Retomando a pesquisa de Almeida (2002), vimos que na organização pesquisada por ele, a Economia de Comunhão representou uma forma de gestão empresarial que lidou com as tensões entre as racionalidades, promovendo sua fusão e equilíbrio em suas práticas. Pensando no contexto da administração pública, o compartilhamento de valores seria em torno de seu objetivo primordial: o interesse público.

Devido à forte presença que percebemos na falta de consenso entre os objetivos, o elencamos como um novo elemento – multiplicidade de objetivos desconexos – que promove a tensão, conforme comentaremos posteriormente.

c) Forças de pressão e influências

Definimos esse elemento como sendo fatores que exercem influência ou pressão na ação dos gestores; lealdade organizacional

(SIMON, 1970); cultura política (SHARKANSKY, 1974); figuras de influência ou lideranças que proporcionam comportamentos passivos (PINTO, 2001); força e compromisso do cargo/posição. Destas características que definem o elemento forças de pressão e influência, as que se destacaram foram a lealdade organizacional e a influência que pessoas ou lideranças exercem sobre outros servidores.

Inicialmente, percebemos que este elemento pode se manifestar em organizações nas quais há gestores que assumem posições de mais alto nível hierárquico por longos períodos. Esta situação, quando inserida na cultura de uma organização, pode fazer com que seus aspectos determinantes sejam influenciados pelo gestor que detém o poder, condicionando o comportamento dos seus membros.

Pinto (2001), um dos autores do primeiro grupo de estudos sobre a racionalidade, percebeu por meio de sua pesquisa a forte influência que o fundador da organização estudada exercia sobre os demais membros, bem como o papel de destaque que possuía. Segundo o autor, a influência justificava-se por dois aspectos: esta figura de destaque – o criador da organização – indicava os seus dirigentes, ou seja, aquelas pessoas que iriam ocupar cargos de gerência junto a ele e, também, pelo vínculo que o corpo funcional da organização possuía com seu instituidor (familiares ou afetivos).

As conclusões de Pinto (2001) nos dão um indicativo para tentar compreender algumas características do elemento forças de pressão e influências. Verificamos, por exemplo, que a lealdade organizacional pode se manifestar por uma predominância da ética da responsabilidade, ou seja, pelo compromisso com o cargo que o indivíduo ocupa e pela lealdade ao gestor que o nomeou para tal.

Assim, o que pudemos perceber pelo perfil dos gestores entrevistados é uma diferenciação entre a forma que eles percebem seu vínculo com a organização. Identificamos, assim, dois perfis. O primeiro é aquele com vínculos mais que profissionais com a organização, que construíram parte de sua história de vida nela e depositaram parte considerável de sua busca por realização e satisfação pessoal nas próprias realizações organizacionais. O segundo perfil foi visto em gestores com uma trajetória mais recente na organização e, embora vejam nela uma possibilidade de realização pessoal e profissional, não se limitam a somente este enclave social. Além disto, este segundo perfil pareceu mais “imunizado” a influências de lideranças. Vimos que este grupo de servidores, por não ter uma ligação tão afetiva com a organização, tampouco um compromisso pessoal com alguns gestores

mais antigos, manifestam seus posicionamentos de discordância mais facilmente.

Feita esta distinção, discutimos no próximo elemento, inconformidade e convicções, como as manifestações de oposição, discordância ou debate podem surgir e se manifestar nas organizações.

d) Inconformidade e convicções

Este elemento foi construído e definido por sentimentos que podem causar falta de sentido ao trabalho (CAITANO, 2010); consciência crítica; valores pessoais conflitantes com os organizacionais.

A partir desse conjunto de características e das situações relatadas pelos gestores, percebemos que sua manifestação ocorreu, principalmente, por meio de diferentes construções a partir da história de vida dos indivíduos, sempre associado ao julgamento ético dos indivíduos em relação às suas interações. Assim, manifestou-se, principalmente, na identidade, cultura e padrões dos membros das organizações.

De modo geral, percebemos uma diferenciação de percepções de membros em posições hierárquicas diferentes, bem como éticas diferentes que orientam as ações. Por vezes a razão que orienta os indivíduos está associada ao conjunto de caracteres que os unem ou diferenciam, formando suas convicções e as percepções sobre o mundo em que vivem. Sharkansky (1974) chamou esta situação de conflitos entre administradores em posições de execução e administradores em posição de autoridade.

Assim, ao surgir um desencontro entre duas orientações, pode acontecer um incômodo psicológico, conflito entre valores e desconforto, caracterizando a tensão. A partir do que analisamos destas sensações, a consciência crítica parece ter sido a característica que sobressaiu neste elemento, tendo sua origem na conduta individual de cada servidor.

Retomando a diferenciação dos perfis de gestores entrevistados realizada na síntese do elemento anterior, é possível também identificar dois tipos de inconformidade sentida por estes grupos. A primeira, associada aos indivíduos com vínculos afetivos, parece representar um sentimento de injustiça ligado ao sentimento de pertencimento que possuem com a organização. Neste caso, a inconformidade pode surgir de conflitos com novas formas de condução da gestão, que não levem em consideração seu histórico, como a dedicação de seus membros mais

antigos, sua representação social na comunidade e aquelas peculiaridades mais tradicionais. Já o segundo perfil, caracterizado por possuir uma trajetória mais recente na organização, exalta sentimentos de inconformidade justamente pela necessidade que veem de mudanças na condução da gestão, alterando padrões e rotinas.

Por fim, sem ter a pretensão de explicar em sua totalidade este fenômeno, mas de buscar uma de suas possíveis compreensões, trazemos aqui a diferenciação que Guerreiro Ramos (1989) faz sobre *comportamento e ação*. De acordo com o autor, o comportamento é uma forma de conduta baseada na racionalidade funcional e ditada por imperativos exteriores, enquanto que a ação é uma conduta deliberada e consciente de suas finalidades intrínsecas. A primeira, ainda, pode ser associada a individualidade do sujeito e sua conduta calculista guiada por regras objetivas (GUERREIRO RAMOS, 1989).

Com base nestas duas formas de conduta vistas nas organizações, acreditamos que o elemento discutido aqui se manifesta no conflito entre elas, ou seja, quando ações de alguns vão de encontro a postura comportamentalista de outros. Desta forma, foi possível verificar que orientações divergentes e conflituosas em um ambiente de trabalho podem gerar situações de tensão na gestão a partir da inconformidade e convicções pessoais de seus membros, como exploraremos no próximo elemento: preferências pessoais e organizacionais.

e) Preferências pessoais e organizacionais

O quinto e último elemento que inserimos em nosso quadro de análise, elaborado a partir da fundamentação teórico-empírica, caracteriza-se pela divergência ou mistura de objetivos individuais e organizacionais; crenças dos indivíduos (SILVA, 2009) e; elementos que podem gerar facilidade ou dificuldade na integração servidor-organização (ALMEIDA, 2002).

Sobre este elemento, Silva (2009), autora da segunda geração de estudos sobre a racionalidade, a partir de sua pesquisa de campo, constatou que a gestão administrativa geralmente é influenciada por preferências específicas dos membros de uma organização. A autora destacou que, embora a gestão costume ser orientada por elementos instrumentais, como a maximização de recursos e a busca por metas e valorização de aspectos econômicos, também são determinantes os valores específicos de cada indivíduo ligados às suas experiências de visão de mundo.

Neste sentido, foi possível perceber que a divergência ou mistura de objetivos individuais e organizacionais podem proporcionar entraves na relação servidor-organização. Vimos, por exemplo, que opções individuais concretizadas em atos pelos membros das organizações podem acarretar em benefício mútuo para o servidor e a organização ou, apenas, para um dos lados. Quando isto ocorre, pode, conseqüentemente, levar ao favorecimento de alguns servidores em detrimento de outros fazendo emergir um conflito entre o desempenho individual de alguns e a satisfação social que poderia ser proporcionada para um grupo.

Indo além, existiu também a utilização da organização pública para realização de interesses particulares, utilizando-se da imagem e certo prestígio que trabalhar em uma instituição de ensino pública poderia trazer, levando a um conflito ético que considera aspectos como compromisso dos servidores públicos com o cargo que ocupam, a função primordial destas organizações e os interesses privados que são inseridos na arena pública.

Neste sentido, objetivos pessoais podem divergir-se dos organizacionais e sobressaírem-se a estes. Sobre este assunto Sharkansky (1974) justifica destacando que alguns valores manifestados pelos indivíduos podem ser uma predileção pessoal em detrimento de outros objetivos. Neste caso, valores associados ao desempenho, cálculo e utilidade podem se manifestar e superar os valores vinculados à satisfação social e entendimento no ambiente organizacional.

Estes foram os cinco elementos que identificamos antes da coleta de dados como aqueles que manifestariam a tensão na gestão de organizações públicas. Contudo, como esperado antes da própria pesquisa de campo, acrescentamos a esta lista mais dois elementos que foram percebidos durante a análise dos dados: a legitimidade e a multiplicidade de objetivos desconexos.

a) Legitimidade

A *legitimidade* foi um novo elemento que apareceu na análise dos dados, sendo vista no encontro entre a *autonomia*, referente à racionalidade substantiva, e o *cálculo e desempenho*, característicos da racionalidade instrumental.

Sobre estes elementos e como os vimos na análise dos dados coletados, podemos fazer algumas considerações:

- 1) Em relação à autonomia, percebemos que alguns servidores apresentaram certa dificuldade em exercê-la no seu contexto profissional. Os membros da organização, quando dotados desta prerrogativa nas suas ações profissionais, pareceram condicionados a comportarem-se de modo operativo tendo restrições em trabalhar a partir da autonomia que lhe foi atribuída.
- 2) A autonomia precisava de um respaldo para que fosse possível exercê-la. A hierarquia, neste sentido, não era a “peça-chave”. Era necessário algo que conferisse autoridade para que a autonomia pudesse ser exercida.
- 3) Caso não existisse uma forma de conferir autoridade àqueles que possuem autonomia para trabalhar, poderiam surgir sentimentos de insegurança e desconforto.
- 4) Assim, percebeu-se que sem que se legitimasse a autonomia conferida pelo gestor aos membros da organização, por meio de um procedimento burocrático de autoridade, os indivíduos encontrar-se-iam numa situação de tensão entre a condição plena para agir e expressar-se livremente nas interações e o seu desempenho e compromisso com uma orientação hierárquica superior para guiá-lo.

Em nossa pesquisa, estes pontos foram relacionados, principalmente, na adoção de políticas e práticas de gestão, como a descentralização. A dificuldade em se implementá-la estava associada à necessidade de legitimar a autonomia e autoridade decorrente dela. É justamente neste ponto que identificamos a manifestação da tensão. Percebemos que, embora a autonomia na tomada de decisões possibilitada por meio de uma gestão descentralizada pudesse proporcionar sentimento de autorrealização e satisfação pessoal no indivíduo, ela também estava condicionada pelo cálculo das consequências que esta ação poderia ter.

Buscando uma possível compreensão para esta situação, encontramos no trabalho de Caitano (2010), pesquisadora do segundo grupo de estudos sobre a racionalidade, uma análise realizada a partir de sua pesquisa de campo que apresenta considerações importantes. A autora identificou que a cultura da organização que estava estudando repercutia diretamente na ação das pessoas. Embora se tratasse de uma organização com valores democráticos e de satisfação social, seus membros mais antigos tinham um comportamento passivo frente a novos desafios e a possibilidade de exercer a autonomia que lhes foi dada quando a gestão tornou-se mais participativa. Podemos associar esta dificuldade percebida com: a cultura presente na organização; a característica de comportamento passivo e constante do grupo; a forma

como outras gestões lidaram com este aspecto e; a visão que os membros têm dos objetivos organizacionais. Sobre este último aspecto que exploraremos a seguir.

b) Multiplicidade de objetivos desconexos

O segundo elemento que vimos e que levou a manifestação da tensão entre as racionalidades foi a *multiplicidade de objetivos desconexos*. Com este título nos referimos à existência de uma série de objetivos organizacionais desvinculados uns dos outros e referentes, principalmente, a apenas um setor específico da organização.

Vimos que a existência de objetivos diferentes e, por vezes, divergentes acabou acarretando na indefinição de um objetivo pelo qual a instituição devesse se guiar, repercutindo diretamente no processo decisório. Pelo fato de alguns servidores perceberem seu setor como “o mais importante” e, conseqüentemente, que o objetivo de seu setor também era o mais importante, ocorria uma dificuldade na integração de objetivos e melhora do desempenho de toda a organização, numa visão integrada. Por outro lado, existiam pessoas que buscavam em suas atitudes colaborar para o alcance de todos os objetivos, acreditando que assim estariam contribuindo para a satisfação social e o alcance de interesses públicos.

Neste contexto de “desencontro de objetivos” devido a diferentes visões dos membros da organização, foi gerada uma tensão na gestão administrativa refletida em dificuldades de se alcançarem objetivos comuns e do entendimento de que o sucesso de um setor proporcionava, conseqüentemente, o sucesso de toda organização e o alcance de seu objetivo primordial, o interesse público.

Indo ao encontro destas colocações, vimos também a dificuldade sentida pelos gestores em gerenciar objetivos na administração pública, evidentemente visualizada quando se compara a gestão na iniciativa privada e na pública. Na primeira, eles são geralmente orientados pelo lucro, aspectos econômicos, numa predominância da racionalidade instrumental. Já a gestão de organizações públicas diferencia-se por “não ser de ninguém e ao mesmo tempo ser de todos”. Assim, sua orientação deve ser motivada por um princípio maior, o do interesse público. Contudo, o que vimos em alguns momentos foi uma transvaliação de sua definição, como chamou Guerreiro Ramos (1989), quando se referiu a uma inversão de entendimentos de conceitos.

Cassinelli (1967) elucida que diversos profissionais fazem uso do termo “interesse público” de maneira desembaraçosa e acreditando

estarem sendo compreensivos. Entretanto, o mesmo autor defende uma crítica ao seu conceito para que a sua definição não seja usada de forma desapropriada, merecendo um entendimento nas organizações sobre seu conceito para que seja possível um maior consenso entre objetivos organizacionais orientados a valores que não sejam vistos como vantajosos para uma pessoa e desvantajosos para outra, mas sim, como melhores para uma coletividade.

Apresentado este último elemento, finalizamos a análise dos dados coletados nesta pesquisa e partimos para o último capítulo de nosso trabalho, as conclusões finais, onde realizamos um resgate do que foi feito até aqui, apontamos os fatos mais contundentes e encerramos com indicações de pesquisas futuras sobre o tema da tensão.

6 CONCLUSÕES

A abordagem da racionalidade pode desvelar processos e “mecanismos” sutis, porém condicionantes das ações humanas, ajudando a explicá-las. [...] O que implica trilhar um longo percurso, ao longo do qual fatalmente encontrar-se-á inúmeros bloqueios, pedras a remover, desvios de rota... Engana-se quem pensa que esse percurso assenta-se sobre uma estrada reta e pavimentada, muito ao contrário, ela é tortuosa, marcada pelo desconhecido e plena de impasses, como todas as vias da ciência e, por quê não dizer, da própria vida.
 Maurício Serva, 1996

Alberto Guerreiro Ramos fez diversas considerações e críticas sobre a teoria das organizações que ainda parece predominar nos dias atuais. Uma das principais colocações é de que a sociedade atual é uma sociedade de mercado na qual os aspectos econômicos e instrumentais ainda se sobressaem. Contudo, tendo reconhecido este aspecto, o autor se motivou a formular novas construções teóricas para a compreensão e a prática da gestão administrativa, como a abordagem substantiva das organizações.

Infelizmente, Guerreiro Ramos não pôde dar continuidade aos seus estudos em razão de seu falecimento no ano de 1982. Assim, sua abordagem foi somente teórica, sem aprofundar na *práxis* das organizações. Este fato deu origem ao problema de pesquisa do doutorado em administração de Maurício Serva.

Em sua pesquisa, Serva (1996) verificou a predominância ou não da racionalidade substantiva e como ela se concretizava em onze atos administrativos organizados em um quadro de análise. A partir da publicação de sua tese, foram desenvolvidos quase vinte trabalhos, que temos conhecimento, que replicam seu modelo de análise, validando-o e desenvolvendo o tema na ciência administrativa no Brasil.

Esses trabalhos foram divididos em dois grupos. O primeiro, da primeira geração de estudos sobre a racionalidade, demonstrou de diferentes formas a real possibilidade de utilizar o quadro de análise desenvolvido por Serva (1996), bem como realizou uma vasta revisão sobre a razão clássica, razão moderna e os estudos organizacionais.

Eles também mostraram a existência mútua da racionalidade substantiva e da racionalidade instrumental na gestão. Esses estudos

deram abertura ao estudo da tensão, pois começaram a apresentar indícios claros e algumas hipóteses sobre sua existência, como nas pesquisas de Pinto, 2001; Almeida, 2002; Ramos, 2006 e; Dias, 2009.

A partir do desenvolvimento do tema no meio acadêmico, iniciou-se uma segunda parte de estudos que procura codificar e sistematizar a aprendizagem dos primeiros trabalhos, além de incluir novos aspectos e maneiras de olhar a racionalidade.

É neste momento que inserimos a pesquisa apresentada neste trabalho. Ao tomar conhecimento do contexto de estudos realizados sobre o tema até então, nos propusemos a dar continuidade tendo como ponto de referência o quadro analítico elaborado por Serva (1996).

Assim, ao optarmos estudar a racionalidade, escolhemos também trazer novos elementos visando a enriquecer e aprofundar a discussão na prática administrativa. Optamos por olhar para a tensão entre as racionalidades no âmbito de análise da gestão pública. Além disso, escolhemos iniciar esta “nova vertente” da tensão dentro do segundo grupo de estudos por um diferente plano de análise: o olhar para o gestor público.

Ao escolhermos nos aprofundar no estudo da tensão, reconhecemos que seria uma iniciativa desafiadora, pois nossas fontes iniciais eram poucas e tratava-se de um objeto de estudo em construção. Em seguida partimos para o tipo de organização da qual os gestores que iríamos estudar faziam parte, ou seja, pertencente a administração pública, constituindo-se um novo desafio quando consideramos que os trabalhos anteriores ainda não haviam explorado esse campo de estudo.

Partimos do entendimento de que esse era um local onde certamente encontraríamos manifestações de tensão, uma vez que a administração pública possui um lado instrumental voltado à ampliação da eficácia e da eficiência e o lado substantivo, no qual há orientações políticas que consideram valores e visam promover o interesse público e que devem orientar a ação dos gestores (GARSON & OVERMAN, 1983; MARSHALL, 1998 apud ANDION, 2009). Além disso, a própria Constituição Federal traz como princípios da administração pública a busca pelo interesse público e pela eficácia, princípios por vezes conflitantes como vimos na análise dos dados.

Reconhecemos a participação do gestor neste processo e passamos a acreditar que a tensão estava vinculada diretamente as suas ações e manifestava-se por meio de elementos originados por ele. A partir da análise dos casos relatados, pudemos perceber que esses elementos, então, seriam aqueles característicos das racionalidades e

que, numa dada situação, ao se encontrarem, dariam origem a um terceiro elemento que manifestaria a tensão na gestão.

Com base nestas definições iniciais e de um prévio estudo sobre a racionalidade e os trabalhos de primeira e segunda geração, definimos o objetivo geral desta pesquisa, qual seja: analisar como ocorre o 'processo decisório' e os 'valores e objetivos individuais', buscando identificar situações que promovem a tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental nas práticas administrativas de gestores públicos.

Para chegar ao objetivo geral, estabelecemos três objetivos específicos, dos quais apresentaremos algumas considerações.

Nosso primeiro objetivo específico foi identificar e reconhecer as contribuições para nossa pesquisa que os trabalhos realizados sobre racionalidade poderiam trazer. Para isso, realizamos inicialmente um levantamento de dezessete trabalhos (quinze da primeira etapa e dois da segunda). Após a leitura atenta de cada um deles, levando em conta especialmente os processos do modelo de Serva (1996) 'Tomada de Decisão' e 'Valores e objetivos organizacionais', escrevemos os resumos apresentados no Apêndice A e que deram subsídios para que identificássemos as contribuições que eles poderiam oferecer.

As contribuições foram, essencialmente, em duas vertentes: teórica e metodológica. Por meio das considerações empíricas sobre os aspectos estudados nesses trabalhos, encontramos subsídios para definirmos os elementos que iriam compor a categoria de análise "tensão", justificando a vertente teórica. Já pela metodológica, foi possível conhecer diversos meios de se abordar a racionalidade empiricamente, para chegar àquele que mais se adequasse ao estudo da tensão. Além disso, os primeiros estudos possibilitaram um reconhecimento da temática em estudo, oportunizando que nos aprofundássemos em outros temas, ainda não abordados, como o contexto da administração pública.

O segundo objetivo específico nos levou a avaliar como se manifestavam as racionalidades no processo decisório e nos valores e objetivos individuais de gestores públicos.

O estudo mais profundo dos processos organizacionais apresentado na fundamentação teórica deu subsídios para que fossem definidos os elementos que compõem as categorias de análise. Após a realização das entrevistas, identificamos casos relatados pelos gestores que ilustravam cada um dos elementos. Destes casos apontamos aspectos que demonstravam a presença da racionalidade substantiva e da

racionalidade instrumental, atingindo assim o segundo objetivo específico e dando um passo a mais para o alcance do objetivo geral.

Depois de identificadas as racionalidades, apresentamos os quadros-síntese ao final de cada situação relatada pelos gestores que teve como objetivo destacar os elementos que encontramos das racionalidades para que fosse mais fácil entender o que havia entre elas e manifestava a tensão. No entanto, por vezes, sentimos dificuldade em identificar um ou dois elementos que melhor se adequavam a racionalidade presente. Esta dificuldade nos fez perceber que as racionalidades, embora evidentemente presentes, possuem elementos tão bem associados e próximos um ao outro, que se torna difícil elencar em um único fator algo tão qualitativo e manifestado por indivíduos “reais”, ou seja, que possuem uma trajetória de vida, valores e objetivos próprios.

Apesar desta dificuldade, procuramos elencar um ou dois elementos em cada situação que representassem melhor as racionalidades. Diante desta definição e do entendimento das situações que as cercam, foi possível chegar ao terceiro objetivo específico, qual seja: Identificar e apontar elementos específicos de tensão na gestão pública que podem surgir a partir do encontro entre as racionalidades em situações vivenciadas por seus gestores.

Os elementos de tensão entre as racionalidades na gestão pública surgiram, inicialmente, a partir da fundamentação teórico-empírica realizada anteriormente a coleta de dados. Entretanto, após o relato dos gestores e uma aproximação com suas histórias de vida e experiências como gestores públicos, foi possível identificar novos elementos que manifestaram a tensão em algumas das situações apresentadas, bem como, refinar o entendimento dos elementos definidos a priori.

Também percebemos que para entender a tensão não basta apenas a identificação dos elementos da racionalidade, é necessário um mergulho no contexto que a cerca. Assim, acreditamos ter sido feliz a opção pelo método fenomenológico, pois nos possibilitou uma maior inserção ao mundo do gestor, resgatando fatos de sua trajetória que explicam algumas das suas ações e valores.

Esclarecidos estes pontos, acreditamos ter alcançado os três objetivos específicos, sendo agora possível retomar a pergunta de pesquisa que deu origem a este estudo: *Como se manifesta a tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental na prática administrativa de gestores públicos?*

Inicialmente, percebemos que não há, pelo menos ainda, uma resposta única para esta pergunta. Por meio de nossa pesquisa foi

possível identificar alguns dos elementos que podem, numa dada situação, fazer com que se manifestem características de tensão na gestão. Contudo, esses elementos não são “fixos”, ou seja, em um contexto podem conduzir a tensão e, em outros, não.

Em cada um dos casos analisados, destacamos esse elemento que promoveria a tensão, ou até mais de um. Em algumas situações encontramos elementos que já haviam sido definidos e inseridos no quadro de análise após a revisão da fundamentação teórico-empírica. Outros elementos, como esperávamos, percebemos a existência somente na análise de dados e procuramos explicações no referencial teórico para compreendê-los. A partir, então, das análises realizadas, podemos indicar nestas considerações finais alguns aspectos mais contundentes e que mais nos chamaram atenção sobre os elementos da tensão.

O elemento “características organizacionais”, relacionado à meios, normas ou táticas estabelecidas na gestão pública, foi visto, sobretudo, na existência ou ausência de uma legislação que orientasse a ação dos gestores públicos. A sua existência, por vezes, representou uma dificuldade estrutural no sentido de limitar a ação dos gestores na busca de soluções para problemas públicos. Mas, por outro lado, sua falta também levou a situações de desorientação, nas quais os gestores agiram sem informações necessárias e dentro de um contexto de incertezas, pois eles entendiam que aquilo que estava estabelecido em lei conferia um respaldo a sua atuação.

Já a partir da dificuldade em se obter uma visão compartilhada, com base em crenças e valores afins, pôde-se perceber situações nas quais não foi possível a obtenção de consenso em ações gerenciais. Alguns gestores assumem a posição de depositário de valores das organizações que atuam. Isto faz com que seus padrões de ação sejam orientados pelos valores incorporados. No entanto, tais valores podem não ser compartilhados por todos os membros de uma organização, levando a rumos de ação diferenciados e podendo ocasionar oposição ou discordância. Isto não quer dizer que seja necessário que os indivíduos abstenham-se de seus valores e objetivos próprios. Mas, sim, que reconheçam que no contexto de uma organização que trabalha para um interesse maior, que não é de um ou de apenas um grupo, o compartilhamento de valores e objetivos colabora para que a organização desempenhe com sucesso suas atividades.

Também percebemos que o elemento “forças de pressão e influências” pode se manifestar em organizações nas quais há gestores que assumem posições de alto nível hierárquico por longos períodos. Esta situação, quando inserida na cultura de uma organização, pode

fazer com que seus aspectos determinantes, como as políticas de gestão, sejam influenciados pelo gestor que detém o poder, condicionando o comportamento dos seus membros.

Outro elemento é a inconformidade e convicções que possuem os membros de uma organização. Foi possível perceber que sua manifestação ocorreu, principalmente, pela existência de diferentes histórias de vida que dão origem as personalidades e convicções dos indivíduos. Desta forma, esteve sempre associada ao julgamento ético dentro da identidade, cultura e padrões dos membros das organizações. Aqui novamente percebemos que o nível hierárquico pode influenciar na percepção que os membros em posições de chefias diferentes possuem, bem como nas éticas que orientam as suas ações. Isto foi perceptível em grupos que possuem um conjunto de caracteres que os unem ou então que os diferenciam. Assim, ao surgir um desencontro entre duas orientações, pode acontecer um incômodo psicológico, conflito entre valores e desconforto, caracterizando a tensão.

O último elemento que utilizamos para caracterizar a tensão antes da coleta de dados foi “preferências pessoais e organizacionais”. Sua manifestação esteve associada, principalmente, ao conflito entre objetivos pessoais e organizacionais. No entanto, também nos chamou atenção o relato de um gestor sobre a utilização da organização, por seus próprios membros, para o alcance de interesses particulares. Visualizamos, neste aspecto, a existência de um conflito ético entre a responsabilidade de ser um servidor público e os interesses privados que são inseridos na arena pública.

Durante a análise dos dados, sentimos que eram necessários mais dois elementos que caracterizassem a tensão, sendo estes a “legitimidade” e a “multiplicidade de objetivos desconexos”.

A legitimidade foi marcada pelo encontro entre a autonomia, o cálculo e desempenho. Percebemos que, embora a autonomia na tomada de decisões pudesse proporcionar sentimento de autorrealização e satisfação pessoal no indivíduo, ela também estava condicionada pelo cálculo das conseqüências que esta ação poderia ter. Assim, era necessário algo que legitimasse a autonomia, para que o indivíduo se sentisse com a autoridade necessária para exercê-la.

O último elemento visto foi a “multiplicidade de objetivos desconexos”. Percebemos que a existência de objetivos diferentes e, por vezes, divergentes acabou acarretando na indefinição de um objetivo pelo qual a instituição devesse se guiar, repercutindo diretamente no processo decisório. Além disso, proporcionou uma dificuldade na gestão administrativa de se alcançarem objetivos comuns para o alcance do

sucesso organizacional e, conseqüentemente, o alcance do objetivo primordial de uma organização pública, o interesse público.

Destacados os aspectos mais contundentes de cada elemento e voltando o foco para a figura do gestor público, pôde-se notar, com base nos três modelos de gestão pública apresentados na fundamentação teórico-empírica, que ele vem se modificando. Sai de uma orientação estritamente baseada na ética da responsabilidade e instrumental, com limitados julgamentos de valores pessoais, passando pelo momento no qual a figura do administrador público é carregada de valores e saberes próprios da racionalidade econômica para, então, reconhecer a necessidade de um administrador público que tenha suas ações orientadas tanto para a produtividade quanto para o fomento da democracia, baseada na racionalidade substantiva. Assim, percebemos na prática dos gestores que ambas as racionalidades são necessárias na gestão pública e se sustentam a partir da ética da responsabilidade e da ética da convicção.

Ressaltados estes últimos aspectos, esperamos ter conseguido oferecer algumas contribuições para o desenvolvimento dos estudos sobre a racionalidade nas organizações, bem como a discussão de uma teoria das organizações que não esteja pautada somente em um dos aspectos que orienta a conduta humana. Como contribuições mais particulares desta pesquisa, destacamos o olhar para a gestão pública e seu gestor, mostrando a complexidade de suas ações e os desafios vistos nas suas vivências. Percebe-se, agora, a necessidade de um gestor público que, além das competências técnicas, precisa desenvolver habilidades de negociação e incorporar valores públicos indispensáveis para a ação administrativa na arena pública. Vimos, também, que o processo decisório, por exemplo, vai além do que Simon chamou de racionalidade limitada, pois envolve as expectativas e necessidades de diversos atores do setor público e privado com os quais os gestores lidam constantemente.

Já reconhecemos que as duas racionalidades existem e vimos que o encontro entre elas pode promover tensão com conseqüências que vão além daquilo interiorizado pelo indivíduo, mas que se refletem na administração das organizações. Indo além, também percebemos que a tensão apresenta diversos aspectos que podem ser positivos na gestão, como a identificação de necessidades de mudanças e inovações.

No entanto, embora tenhamos encontrado algumas considerações sobre o tema em estudo, muito ainda precisa ser pesquisado para que a compreensão sobre a tensão e as racionalidades nos auxilie na gestão

das organizações e no desenvolvimento dos indivíduos pertencentes as mesmas.

Assim, indicamos, a seguir, algumas possíveis sugestões de pesquisas futuras sobre o tema aqui explorado e suas vertentes.

6.1 INDICAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Nossa pesquisa representa apenas uma pequena contribuição para os estudos sobre a racionalidade e os diversos aspectos que a norteiam, como a tensão. Visando colaborar com este campo fértil de estudos, indicamos a seguir algumas pistas para novos trabalhos a partir de lacunas vistas em nossa pesquisa e nos trabalhos sobre o tema:

Seguem indicações e sugestões de condução para novos trabalhos:

- a) Estudo comparativo de elementos da tensão em organizações públicas e organizações privadas;
- b) Utilização do grupo focal como uma forma de capturar a tensão entre os membros de uma organização;
- c) Análise da tensão no mais alto nível hierárquico de diferentes organizações;
- d) Verificar e analisar as consequências que a tensão acarreta na gestão;
- e) Explorar os elementos da tensão e verificar se eles possuem validade em diferentes tipos organizacionais;
- f) Explorar os elementos constituintes dos conceitos de racionalidade substantiva e racionalidade instrumental no contexto da administração pública, buscando uma reflexão sobre como elas têm se manifestado na prática deste tipo organizacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Marcelo A. **Empresas de economia de comunhão: possibilidade de valorização da racionalidade substantiva na organização econômica?** Dissertação (Mestrado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica. Rio de Janeiro, 2002.
- ALMEIDA, Filipe Jorge Ribeiro de; SOBRAL, Filipe João Bera de Azevedo. O sistema de valores humanos de administradores brasileiros: adaptação da escala PVQ para o estudo de valores no Brasil. In: **RAM – Revista de Administração Mackenzie**, v. 10, n. 3. São Paulo, SP. mai./jun. 2009, p. 101-126.
- AMATO, Pedro. **Introdução a teoria geral de administração pública**. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, Serviço de Publicações, 1971.
- ANDION, Carolina. Ação administrativa, racionalidade e gerenciamento na nova esfera pública. In: **Gestão de natureza pública e sustentabilidade**. 2012. No prelo.
- ANDION, Carolina. Por uma Nova Interpretação das Mudanças de Paradigma na Administração Pública. In: **XXXIII Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**, 2009, São Paulo. XXXIII Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. São Paulo: ENANPAD, 2009.
- ANDION, Carolina. Ser ou estar gerente: reflexões sobre a trajetória e o aprendizado gerenciais. **Revista de ciências da administração**. Florianópolis, v.5, p. 19-34, 2003.
- ANDRADE, Andrei Lucas. **Racionalidade administrativa e as pequenas empresas: especificidades de gestão relacionadas à razão**. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicomaco**: Poética. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

AZEVEDO, Clovis Bueno; LOUREIRO, Maria Rita. Carreiras Públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 54, n. 1, Jan./Mar. 2003.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. Caxias do Sul: EducS, 2. ed. 2007.

BESEN, Fabiana. **As fenomenias e a economia plural: o olhar da gestão na dimensão territorial**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2010.

BOAVA, Diego L. T., MACÊDO, Fernanda M. F. Contribuições da fenomenologia para os estudos organizacionais. In: **VI Encontro da Divisão de Estudos Organizacionais da ANPAD**, 2010, Florianópolis. VI Encontro da Divisão de Estudos Organizacionais da ANPAD: EnEO, 2010.

BOAVA, Diego L. T., MACÊDO, Fernanda M. F., ICHIKAWA, Elisa Y. Guerreiro Ramos e a fenomenologia: redução, mundo e existencialismo. In: **Organizações & Sociedade**. Salvador: v.17; n.52; p. 69-83; Janeiro/Março; 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações promulgadas pelas Emendas Constitucionais n° 1/92 a 53/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n° 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

_____. Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 01 fev. 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. In: **Lua Nova**, 45, São Paulo: 1998, P. 49-96.

CAITANO, Déris. I. M. de Oliveira. **A racionalidade substantiva na gestão organizacional: consolidação de um campo de estudos**.

Dissertação de Mestrado. Curso de Pós Graduação em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina. 2010.

CASSINELI, C. W. O interesse público na ética política. In: **O Interesse Público**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967, p. 54-63.

CHANLAT, Jean-François. **A caminho de uma nova ética das relações nas organizações**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 32, n. 3, p. 68-73, jul./ago. 1992.

CHANLAT, Jean-François; TORRES, Ofelia de Lanna Sette. **O Indivíduo na organização: dimensões esquecidas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez, 2003.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Jane Vinzant. The New Public Service: Serving Rather than steering. **Public Administration Review**. Washington: 60 (6), 549-559, Nov./Dec. 2000.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Editora UNB, 2009, p. 99-128.

DRUCKER, Peter. **O gerente eficaz**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas**. 5. ed. São Paulo (SP): Pioneira, 1976.

FRAGA, Marcelo. **A empresa produtiva e a racionalidade substantiva**: a teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas no ambiente organizacional interativo: de Mary Parker Follett a Collin

Porras. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2000.

FREITAG, Barbara. **A teoria crítica: ontem e hoje**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

GAETANI, Francisco. O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão. **Revista de Serviço Público**, ano 50, n. 4, p. 92-120, 1999.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994.

GIORGI, Amedeo. Sobre o método fenomenológico utilizado como modo de pesquisa qualitativa nas ciências humanas: teoria, prática e avaliação. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: v.35, n.2, p. 57-63, abril 1995.

GODOY, Arilda Schmitd. Estudo de Caso qualitativo. In: SILVA, Anielson Barbosa da; GODOI, Christiane Kleinubing; MELLO, Rodrigo Bandeira de (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GRIFFIYH, ERNEST S. Os Fundamentos Éticos do Interesse Público. In: **O Interesse Público**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967, p. 25-36.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

_____. **Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**. Rio de Janeiro (RJ): FGV, 1983, 2ed.

_____. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Editora UNB, 2009, p. 41-79.

_____. Modelos e Homem e Teoria Administrativa. PUC-PR/Mestrado Em Administração/Série Monográfica: “**Caderno de Ciências Sociais Aplicadas**”, n. 3, 2001.

HILL, Linda A. **Novos Gerentes**: Assumindo uma nova identidade. São Paulo: Makron Books, 1993.

HUSSERL, Edmund. **Investigações lógicas**: sexta investigação: (elementos de uma elucidação fenomenológica do conhecimento). São Paulo: Nova Cultural, 1988.

KEINERT, Tânia. M. M. **Administração Pública no Brasil**: crise e mudanças de paradigma. Annablume: FAPESP, 2000.

KATZ, Daniel; KAHN, Robert Louis. **Psicologia social das organizações**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1987.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3a ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1991.

LONGO, F. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. **Revista do Serviço Público**, ano 54, n. 2 – Abr/Jun, 2003. p. 5-31.

MANNHEIM, Karl. **El hombre y la sociedad en la época de crisis**. Buenos Aires: Laviatán, 1958.

MARCH, James G.; SIMON, Herbert A. **Teoria das organizações**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1975.

MATTA, W. **Pesquisa da racionalidade no sistema UNIMED na Bahia**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia. Salvador, 1998.

MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 1999.

MINTZBERG, HENRY. **Trabalho do Executivo**: o Folclore e o Fato. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. **Estado, Governo e Administração Pública**. Disponível em <http://www.lfg.com.br>. Acesso em 20 de dezembro de 2011.

MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. 15. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

NABATCHI, Tina. Exploring the Public Values Universe: Understanding Values in Public Administration. Paper presented at the 2011 **Public Management Research Association (PRMA)** Annual Conference, Syracuse, NY.

NEWCOMER, Kathryn E. A Preparação dos Gerentes Públicos para o Século XXI. Brasília/Distrito Federal/Brasil. **Revista do Serviço Público**, Ano 50, n° 2, abril-junho.

NICOLINI, Alexandre Mendes; FISCHER, Tania Maria Diederichs. Trajetória e tendências do ensino de administração pública no Brasil: a hora e a vez do dirigente público. In: **XXXI Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**, 2007, Rio de Janeiro. XXXI Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. Rio de Janeiro: ENANPAD, 2007.

NIEMEYER, GERHART. O Interesse Público e o Interesse Privado. GRIFFIYH, ERNEST S. Os Fundamentos Éticos do Interesse Público. In: **O Interesse Público**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967, p. 13-24.

NOGUEIRA, F., TOBELEM, A. e GERRY, C. O processo da tomada de decisão na gestão pública: identificação de necessidades (in)formativa. In: **Cahier de Recherche du Laboratoire CERAM**, Graduate School of Management and Technology, Sophia Antipolis, Nice, Côte d'Azur, França, N° 1, verão, 2000, p. 162-173.

OLIVEIRA, F. C. Teoria da organização em administração pública: contribuições históricas de autores brasileiros. In: **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 1, n.1, pp. 161-90, 2008.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de. Administração Pública Contemporânea: A Busca por um Caminho Efetivo de Participação. In: **XXXIII Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**, 2009, São Paulo. XXXIII Encontro Nacional dos

Programas de Pós-Graduação em Administração. São Paulo: ENANPAD, 2009.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Teoria Crítica nas Organizações**. São Paulo: Thomson Learning, 2008.

PENENGO, Miguel. O papel do Gerente Público no Processo de Mudança. **Revistado Serviço Público**, N.1, Jan/ Abril, 1997.

PINHEIRO, Daniel. **Sustentabilidade social de uma organização da economia social**: um estudo de caso na AFECE – Associação Franciscana de Educação ao Cidadão Especial. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2003.

PINTO, Wagner S. **Análise das práticas administrativas de uma fundação empresarial aberta**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2001.

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 40(1):81-105, Jan./Fev. 2006.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROBBINS, S.; COULTER, M. **Administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1998.

SALM, José Franciso; MENEGASSO, Maria Ester. Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público. **Revista de Ciências da Administração**. v. 11, n. 25, p. 68-96, set/dez 2009.

SCHUTZ, Alfred; WAGNER, Helmut R. **Fenomenologia e relações sociais**. Rio de Janeiro (RJ): Zahar, 1979.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 43(2):347-69, mar./abr. 2009.

SEIDMAN, Irving. **Interviewing as qualitative research: a guide for researchers in education and the social sciences.** New York: Teachers College Press, 3ed. 2006.

SERAFIM, Maurício.C. **A Ética no Espaço de Produção: Contribuições da Economia de Comunhão.** Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, 2001.

SERVA, Maurício. **Racionalidade e Organizações: O fenômeno das organizações substantivas.** Volumes I e II. São Paulo: FGV, 1996. Tese (Doutorado em Administração), Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1996.

_____. A racionalidade substantiva demonstrada na prática. **Revista de Administração de Empresas:** São Paulo, v 37, n 2, p. 18-30, abr/jun, 1997.

SHARKANSKY, Ira. **Administração pública: a formulação de políticas nos órgãos governamentais.** Rio de Janeiro: FGV, 1974.

SILVA, Anielson Barbosa da. A fenomenologia como método de pesquisa em estudos organizacionais. In: SILVA, Anielson Barbosa da; GODOI, Christiane Kleinubing; MELLO, Rodrigo Bandeira de (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos.** São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, Miriam. **Racionalidade substantiva no processo decisório: um estudo em instituições que lidam com o tratamento oncológico infante-juvenil na cidade de Natal-RN.** Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2009.

SIMON, Herbert Alexander. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas.** 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1970.

TAMAYO, A. Valores organizacionais: sua relação com satisfação no trabalho, cidadania organizacional e comprometimento afetivo. **Revista**

de Administração da Universidade de São Paulo (RAUSP), São Paulo, v. 33, n.3, p.56-63, 1998.

TAMAYO, Álvaro; MENDES, Ana Magnólia Bezerra; PAZ, Maria das Graças Tôrres. Inventário dos valores organizacionais. **Revista Estudos em Psicologia**, Rio Grande do Norte, v. 5, n. 2, p. 289-315, 2000.

TAMAYO, Álvaro; GONDIM, Maria das Graças Catumda. Escala de valores organizacionais. **Revista de Administração**, São Paulo, v.31, n.2, p.62-72, abr./jun.1996.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Tem razão a administração**. 2. ed. rev. Ijuí: Editora Unijuí, 2004.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2008.

VALERIANO, J. C. S. **Racionalidade nas práticas administrativas de uma Cooperativa em Itabira/MG**. Dissertação (Mestrado em Administração) – FEAD. Belo Horizonte, 2006.

VAN MANEN, Max. **Researching Lived Experience: Humam Science for an Action Sensitive Pedagogy**. New York: Suny, 1990.

WALDO, Dwight. **O Estudo da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Universidade de Brasília, 1991.

APÊNDICE A – DESCRIÇÃO-RESUMO DOS TRABALHOS SOBRE RACIONALIDADE DA PRIMEIRA ETAPA

a) Pesquisa da Racionalidade no Sistema Unimed na Bahia

Inaugurando o grupo de estudos que utilizou o modelo de análise de Serva (1996) em uma pesquisa na área das ciências sociais aplicadas, encontramos a dissertação de mestrado em administração de Wilson Silva da Matta concluída no ano de 1998 na Universidade Federal da Bahia.

A utilização do quadro de análise foi explicada, nas palavras do autor, “por julgá-lo adequado para a avaliação das organizações em termos de substantividade e por já ter sido testado por Serva (1996). Neste sentido, o autor buscou determinar o tipo de racionalidade predominante nas ações da diretoria da cooperativa Unimed, por meio do modelo proposto por Serva (1996), baseado em Guerreiro Ramos (1981) e complementado por Habermas (1987).

Matta (1998, p. 11) partiu de uma expectativa inicial, uma curiosidade, a qual foi desvendada ao longo da pesquisa de campo:

Esperávamos classificar a Unimed entre as chamadas organizações substantivas, e partimos para o trabalho certos de que iríamos encontrar subsídios para esta classificação, pelo menos em algum grau. Este sentimento se deve pelo menos a dois aspectos: a assunção da doutrina oficial do cooperativismo [...] e o discurso oficial da própria Unimed, cujo conteúdo enfatiza seguidamente o combate à ‘mercantilização’ da Medicina [...].

Para a pesquisa de campo, utilizaram-se as técnicas de observação participante e análise documental. A condução da coleta de dados ocorreu orientada pelos onze processos organizacionais definidos no modelo de Serva (1996), pois, para Matta (1998, p. 102),

a utilização do quadro de Serva permite relevar de forma imediata e quase ‘natural’ a racionalidade preponderante nos processos organizacionais e por extensão, mediante um simples olhar no quadro resultante, a racionalidade preponderante na organização como um todo.

No capítulo de análise dos dados, Matta (1998) apresentou sua apreciação de cada um dos onze processos organizacionais, dos quais destacamos alguns pontos daqueles que nos interessam nesta pesquisa.

De modo geral, os valores e objetivos professados pela organização estudada são aqueles relacionados à doutrina cooperativista que enfatizam a solidariedade, a ética, a autonomia profissional. Nesse sentido, parece haver um consenso de que o comprometimento com a organização deveria ocorrer como resultado da aderência aos chamados valores cooperativos, até mesmo trabalhando-se de forma gratuita se necessário. Entretanto, o autor percebeu uma constante justificação sobre os altos valores recebidos pela diretoria da cooperativa baseados no tempo despendido pela mesma na execução das tarefas, “como se a remuneração fosse alguma espécie de pecado anticooperativo.” (MATTA, 1998, p. 109).

Sobre o segundo processo discutido aqui, a tomada de decisões, Matta (1998) observou que elas emergiam quase sempre com base no entendimento, precedido por uma discussão aberta e argumentada. Entretanto, no caso de decisões financeiras em relação aos pacientes, por exemplo, notou-se a presença do fator desempenho e maximização de recursos. Contudo, “para evitar que tais decisões subissem a diretoria, onde considerações que não as econômicas afetariam as decisões, criou-se uma gerência de serviço social, que baseada em critérios “técnicos” pode ou não transigir contratos em benefício do usuário.” (MATTA, 1998, p. 113). Desta forma, protegeu-se a diretoria de tomadas de decisões que prejudicariam os resultados financeiros.

Assim, a partir dessas considerações, a organização foi classificada como de baixa substantividade no *continuum* proposto por Serva (1996), surpreendendo o autor devido as suas expectativas iniciais e revelando que a característica de uma organização e seus valores professados publicamente podem não ser condizentes com sua prática administrativa.

b) A empresa produtiva e a racionalidade substantiva

A segunda dissertação apresentada é de Marcelo Lorence Fraga, finalizada em 2000 no curso de mestrado em administração na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, no qual buscou estudar as *organizações substantivas* e quais elementos as caracterizam. Também procurou demonstrar por que se pode considerar que estas organizações possuem um ambiente integrativo, em que as aspirações dos participantes e da própria organização são atendidas mutuamente.

O suporte teórico para a análise é dado pela *teoria da ação comunicativa*, de Jürgen Habermas, pelas construções de Alberto Guerreiro Ramos sobre a *racionalidade substantiva*, e pelas contribuições de Maurício Serva no que se refere às *organizações substantivas* e seus elementos de constituição.

Por meio de um estudo de caso exploratório e qualitativo, investigou-se de que forma as empresas produtivas podem incorporar os elementos característicos das organizações substantivas – aqueles mesmos definidos por Serva (1996), e como isto exerce influência em aspectos como a autorrealização, o autodesenvolvimento e a satisfação dos seus integrantes.

Fraga (2000, p. 13) também utilizou o quadro de análise desenvolvido por Serva (1996) e, procurando dar continuidade aos estudos sobre a racionalidade e avançar, o autor destaca que

as organizações investigadas por Serva eram pertencentes ao setor de prestação de serviços e desenvolviam um tipo de atividade bastante semelhante àquele empreendido pelas organizações substantivas (assistência social, aconselhamento e acompanhamento psicológico, entre outras atividades correlatas). Esta pesquisa pretende reproduzir, com pequenas adaptações, o modelo de investigação desenvolvido por Serva (1996) para demonstrar a utilização dos conceitos de ação comunicativa e de racionalidade substantiva na prática administrativa de uma empresa produtiva brasileira do setor industrial, mais especificamente, pertencente ao segmento de produção de bens de capital.

A partir desse entendimento e também de uma questão deixada por Serva (1996, p. 602) na conclusão de seu trabalho com o propósito de orientar novas pesquisas, qual seja “Como decorre a *práxis* administrativa numa organização substantiva do setor industrial?”, Fraga justificou a opção por uma organização produtiva do setor industrial.

As técnicas utilizadas para coleta dos dados foram aquelas características do método do estudo de caso: a) observação participante e não-participante; b) entrevistas; c) pesquisa documental. A interpretação dos dados coletados foi realizada com base no método de análise de conteúdo.

Quanto aos processos organizacionais, Fraga (2000) escolheu nove dos onze elencados por Serva, excluindo divisão do trabalho e dimensão simbólica.

O processo valores e objetivos organizacionais foi abordado segundo os rumos da empresa investigada e que permeiam sua cultura organizacional, sua origem, sua forma de difusão, os objetivos do grupo, o nível de compreensão dos objetivos e valores organizacionais e a forma de comunicação destes objetivos e valores (FRAGA, 2000).

O autor observou que, por haver uma declaração clara dos valores e missão da organização, há, também, um núcleo básico de valores disseminado nela, tornando-a bastante ajustada e harmônica. Assim, verificou-se que na organização pesquisada existem coerência e autenticidade em sua ideologia e harmonia e coesão na sua cultura, facilitando seu direcionamento estratégico e sua atuação no mercado, já que pode responder mais rapidamente às demandas externas, em função desta coesão e homogeneidade de valores.

Em relação ao processo de tomada de decisão, Fraga (2000, p. 103) percebeu uma característica evidente: “o processo decisório é bastante participativo e compartilhado nos níveis tático e operacional, e é centralizado no nível estratégico.” Neste nível ocorre uma centralização nos dois diretores – proprietários – da empresa.

A partir dessas considerações, o autor lança alguns questionamentos:

será realmente possível que, em uma organização produtiva, o processo decisório em nível estratégico seja efetivamente participativo e compartilhado? Obterá uma organização melhores resultados ao ouvir e analisar as mais diferentes interpretações de cenários advindas dos diversos níveis e posições da empresa? Possuirá a organização produtiva, premiada pela velocidade e grau de exigência cada vez maior do mercado e pela competição cada vez mais acirrada dos concorrentes, o tempo necessário para ouvir um grande número de vozes na empresa, antes de tomar uma decisão de cunho estratégico? (FRAGA, 2000, p. 104).

Com base nos dados coletados, Fraga (2000) considerou que o grau de intensidade que aparecesse o maior número de vezes nas

categorias estudadas determinasse a intensidade da ação racional substantiva na organização investigada.

Deste modo, a classificação final da ação racional substantiva foi considerada como elevada, sendo, portanto, esta racionalidade predominante no conjunto de processos e dinâmicas organizacionais. Segundo o autor, este ambiente organizacional integrativo, como considerou a empresa estudada, foi construído sobre pilares fundamentais como a ampla possibilidade de utilização da palavra e do diálogo, a cooperação e solidariedade entre os integrantes, o incentivo à criatividade, o reconhecimento ao valor do indivíduo, a capacidade crítica e o julgamento ético-valorativo da ação humana.

c) Análise das práticas administrativas de uma Fundação Empresarial aberta

Wagner de Siqueira Pinto finalizou seu Curso de Mestrado em Administração Pública em 2001 na Fundação Getúlio Vargas no qual buscou desenvolver um estudo sobre a racionalidade em fundações empresariais, enquadradas dentro do chamado “terceiro setor”, por considerar que sua *práxis* administrativa deveria estar próxima ao modelo de organizações substantivas, proposto por Serva (1996), a partir das características do tipo ideal “isonomia”. Assim, Pinto (2001) verificou *in loco* qual a racionalidade predominante nas práticas administrativas de uma das mais importantes organizações do gênero.

O estudo focou sua atenção na diretoria executiva de uma fundação empresaria interna de funcionamento e seus efeitos sobre o cotidiano organizacional para que, em se constatando a predominância da racionalidade instrumental, verificar se haveria espaço e de que maneira poder-se-ia dar maior ênfase ao uso de uma racionalidade substantiva em suas práticas administrativas (PINTO, 2001, p. 3).

Quanto aos aspectos metodológicos, Pinto (2001) desenvolveu seu trabalho de campo a partir de um estudo de caso único, predominantemente qualitativo, de forma que fosse possível imergir na organização e fazer parte da mesma proporcionando uma maior interação com os seus membros.

Embora o estudo tenha se destinado a observar os onze processos organizacionais elencados por Serva (1996), destacamos, no estudo de Pinto, a maneira como o autor realizou a coleta de dados referentes ao processo organizacional “valores organizacionais” por trazer um diferencial quanto aos demais trabalhos sobre racionalidade. Foi aplicado um instrumento de verificação dos valores organizacionais (percebidos e/ou desejados pelos funcionários) elaborado por Tamayo & Gondim (1996) que permite apurar qual a percepção dos funcionários acerca da hierarquia de valores de uma organização. “Também é possível, utilizando-se este instrumento com pequenas alterações, levantar qual hierarquia de valores que os funcionários consideram que a organização deveria ter.” (PINTO, 2001, p. 95). Assim, foi possível evidenciar a estrutura de valores de uma empresa, uma vez que esta representa um modelo pelo qual a organização guia seu comportamento.

Adicionalmente, o autor optou pela aplicação de questionários aos funcionários da Fundação que não exerciam cargo de diretor ou presidente.

O questionário solicitava, em um primeiro momento, que os funcionários apresentassem sua percepção quanto à **importância dada pela organização** a cada um dos itens constantes de uma relação de valores organizacionais. Em um segundo momento, diante da mesma relação, era solicitado aos funcionários que apresentassem sua percepção com relação a qual **importância a organização deveria dar** a cada um dos valores listados. Os valores organizacionais foram agrupados nos quatro fatores em estudo: “gestão”, “eficiência/eficácia”, “respeito ao servidor” e “interação”, frisando que os dois primeiros foram considerados como indicadores de racionalidade instrumental/estratégica e os demais de racionalidade substantiva/comunicativa. (PINTO, 2001, p. 108).

Para o estudo dos valores e objetivos organizacionais, Pinto (2001) identificou inicialmente que a Fundação não possui código de ética ou normas de conduta próprias, ou mesmo uma relação de quais seriam os valores prezados pela organização. Tal situação acabou por refletir na forma como os funcionários entendiam os valores organizacionais. Por meio da aplicação do instrumento “escala de

valores organizacionais”, percebeu-se uma ausência de reflexão a respeito do assunto.

Além disso, o autor destaca que “A emergência de referencial nitidamente instrumental/estratégico para os valores praticados internamente entra em conflito com a proposta de atuação da Fundação, de caráter emancipatório.” (2001, p. 117).

Diante das observações e da aplicação do questionário, foi verificada na organização a existência de valores emancipatórios tanto em suas finalidades quanto na formatação de seus programas. No entanto, a prática administrativa parece enfatizar o atingimento de *finals* de natureza técnica, tendo em vista o destaque para os fatores “gestão” e “eficácia e eficiência”.

Quanto ao processo de tomada de decisão, Pinto (2001) o identificou como centralizado e hierárquico, dividindo a decisão em diferentes níveis decisórios e, conseqüentemente, demandando mais tempo e menos participação do corpo funcional. Esse ponto foi ressaltado pelos funcionários quando consideraram a democracia e participação na tomada de decisão como o valor de menor importância relativa no cotidiano organizacional da Fundação. Isto porque, “a preocupação maior desse processo organizacional parece ser a *maximização de recursos*, ou seja, a preocupação em buscar a eficiência e a eficácia no trato dos recursos disponíveis” (PINTO, 2001, p.121).

Após a análise dos processos, Pinto (2001) concluiu que a Fundação estudada não se enquadra como uma organização substantiva, nos moldes propostos por Serva (1996). Essa consideração levanta um ponto fundamental do trabalho, qual seja: a razão pela qual uma organização cuja atuação na sociedade é relacionada ao resgate da dignidade humana não tenha como contrapartida uma prática administrativa em que predomine a ação racional substantiva, cujas ações considerem o potencial e as singularidades dos seus funcionários de um lado (racionalidade substantiva) e a riqueza da interação social de outro (racionalidade comunicativa).

Pinto (2001) identificou nos estudos de Tenório (1999) sobre fundações empresariais, um dos motivos dessa predominância: a forte influência exercida por seu Instituidor, ou seja, a figura (empresa ou empresário) que criou a organização. Essa influência pode se manifestar tanto pelo fato de seu Instituidor, na prática, indicar seus dirigentes, quanto pelo fato de que, no caso em estudo, 2/3 do corpo funcional da Fundação ser oriundo do Instituidor.

Reconhecendo que o tema ainda está longe de ser esgotado, o autor acredita que outras formas de abordá-lo ainda são necessárias e

sugere como inquietações para próximos estudos as seguintes perguntas: Existem fundações empresariais que se classificariam como organizações substantivas? Como se dariam as suas práticas administrativas? As organizações do terceiro setor e as fundações empresariais em particular, por suas especificidades, ofereceriam ambiente propício para a maturação de modelos organizacionais participativos (baseados numa racionalidade substantiva)?

d) A Racionalidade Substantiva na Avaliação de Projetos em ONGs: Três Casos

Liliane Gnocchi da Costa Reis também concluiu seu mestrado em Administração Pública em 2001 na Fundação Getúlio Vargas com a orientação do Professor Fernando Guilherme Tenório.

Seu olhar pairou sobre a avaliação de projetos de Organizações Não Governamentais - ONGs, definindo como objetivo “identificar como as ONGs analisadas realizam a avaliação de projetos, relacionando-a as características de sua gestão e à racionalidade substantiva.” (2001, p. 13). As ONGs escolhidas para estudo são do Rio de Janeiro e atuavam, na época, em projetos sociais e comunitários há pelo menos 10 anos.

Reis (2001, p. 59) destacou em seu estudo que “podemos encarar as ONGs como organizações substantivas”. Desta forma, pareceu-nos que seu estudo partiu dessa premissa e utilizou o quadro de Serva (1996) para analisar como a racionalidade substantiva se concretiza na prática de avaliação de projetos.

A apresentação dos resultados dessa pesquisa será diferentes das demais, uma vez que a autora não utilizou os processos administrativos do quadro de análise de Serva (1996) de maneira isolada, mas realizou comentários acerca da racionalidade nas organizações estudadas. Dessa forma, apontaremos a seguir trechos da análise que vão ao encontro de nosso estudo.

Inicialmente destacamos a percepção de que as contradições de projetos encontradas em uma das ONGs estudadas “fornecem elementos para o reposicionamento do projeto; é neste enfrentamento que a equipe questiona suas próprias escolhas” (REIS, 2001, p. 114).

Nesse sentido, a análise de resultados dos projetos dá origem a definição de próximos passos. No entanto, a ênfase não está em objetivos específicos, mas sobre o fato de as pessoas estarem sendo capazes de “transformar as relações em que estão envolvidas, ou seja, na

maior autonomia em criticar o próprio trabalho, na incorporação das opiniões e compreensão de valores do outro.” (REIS, 2001, p. 170).

Essa percepção levou a autora a concluir que havia uma diferença na base de valores e objetivos organizacionais entre as ONGs e seus agentes financiadores. Enquanto estes buscavam nas avaliações os resultados de seus investimentos, as ONGs se confrontavam com uma imposição externa e primordialmente instrumental pois não caracterizavam o tipo de trabalho desenvolvido por elas.

Nas palavras de Reis (2001, p. 178),

A preocupação dos projetos nos casos analisados parte e retorna aos critérios da racionalidade substantiva enumerados por Serva. [...] A preocupação central dos projetos está referenciada por valores que as ONGs cultivam junto aos grupos sociais com que se relacionam, nas conquistas graduais que realizam no sentido de transformá-los em sujeitos da ação, para que sejam capazes de questionar as regras a que estão submetidos na sociedade.

Considerando essa realidade marcada por critérios da racionalidade substantiva enumerados por Serva (1996) e a “pressão” oriunda das agências financiadoras, o identificado no estudo foi uma tensão entre os diferentes objetivos da avaliação e seus resultados ou, nos termos de nosso estudo, entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental.

e) Empresas de Economia de Comunhão: Possibilidade de Valorização da Racionalidade Substantiva na Organização Econômica?

Marcelo Afonso Almeida realizou sua pesquisa de mestrado em administração pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, concluindo em junho de 2002. Seu estudo teve como intenção verificar se a adoção de práticas de Economia de Comunhão¹⁴ pode transformar uma empresa de mercado em organização substantiva, conforme

¹⁴ A Economia de Comunhão é um projeto originado no Movimento dos Focolares que traz para a empresa a noção de equilíbrio e conciliação entre as necessidades instrumentais e uma visão centrada no agir ético, no bem-estar de todos os envolvidos e atingidos pela atividade empresarial. “Dessa forma, uma empresa de Economia de Comunhão representaria uma nova forma de gestão empresarial que resolveu as tensões entre as racionalidades, promovendo sua fusão e equilíbrio em suas práticas.” (ALMEIDA, 2002, p. 6).

definida por Serva (1996), “em que a racionalidade instrumental necessária à atividade econômica se encontra mediada por uma racionalidade substantiva necessária ao pleno bem-estar humano.” (ALMEIDA, 2002, p. 8). Assim, o autor definiu como objetivo final:

Encontrar dentre as empresas estudadas um caso que tenha conseguido dar maior peso ao seu pensar substantivo, de forma que subordinasse a racionalidade instrumental, em suas práticas diárias, tornando-se uma organização substantiva que sobrevive no espaço econômico, permitindo, portanto, afirmar que a prática da Economia de Comunhão pode levar a uma nova concepção de empresa em que a gestão das pessoas é o foco principal (ALMEIDA, 2002, p. 8).

Almeida (2002) viu a possibilidade de empresas inseridas no Projeto de Economia de Comunhão conciliarem a racionalidade instrumental com a racionalidade substantiva no mesmo espaço. A partir dessa análise, o autor realizou uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório-descritivo. Em relação aos meios, a pesquisa compreendeu um referencial teórico, compilado e derivado basicamente de dois autores, Guerreiro Ramos e Maurício Serva.

Para a pesquisa de campo, o autor escolheu três organizações cadastradas no escritório central de Economia de Comunhão situado em Vargem Grande, São Paulo, atendo-se àquelas que já aplicavam com sucesso as práticas de mercado e adotaram, em certo momento de suas vidas organizacionais, as práticas de Economia de Comunhão. Também baseado no modelo de Serva (1996), Almeida (2002) utilizou os onze processos organizacionais para coleta e análise dos dados. No entanto, adaptou-os com pequenas mudanças nominais para a realidade de seu estudo. Postas tais considerações sobre a pesquisa, faremos um breve relato da análise de cada empresa.

A empresa Alfa, pertencente ao ramo do setor metal-mecânico da região do ABC paulista. Assim, foi objetivo dos fundadores criarem uma

empresa diferenciada que não procurasse ‘o lucro a qualquer custo’, mas sim tivesse ‘o homem no centro’ e fizesse ‘a coisa certa’, referindo-se a honestidade e retidão, imaginando que isso se refletiria no relacionamento com o mercado.

Dessa forma, já tentavam aplicar alguns princípios em sua administração quando vislumbraram no Projeto de Economia de Comunhão uma resposta econômica a tais anseios, procurando se adaptar de imediato à nova proposta.

Nesta empresa, o processo decisório é evidentemente centralizado, embora seja alegada a existência de processos consultivos para certas ações. Percebeu-se uma forte pressão na tomada de decisão quanto a aspectos de tempo, mercado e financeiros.

Quanto aos valores da empresa, Almeida (2002) verificou que os sócios fazem parte do Movimento dos Focolares, sendo essa a base dos valores cristãos e da cultura da partilha que eles procuram trazer para a organização. Nesse contexto, a visão é de que a empresa pode e deve ser um instrumento de formação de pessoas e de vivência de valores humanistas.

A formulação de objetivos ocorre anualmente por meio de um planejamento constituído de metas numéricas e não possuindo necessariamente uma ligação com uma estratégia explícita. A participação nesse processo restringe-se à cúpula da empresa, sendo somente comunicados aos supervisores o que se refere à sua área de atuação. Quanto aos objetivos, portanto, percebe-se a presença de busca por resultados e fins econômicos e políticos em sua formulação.

A segunda empresa, chamada de Beta, é do setor de construção civil e sua sede administrativa situa-se na cidade de São Paulo.

Sobre seu processo decisório, a visão geral da direção é de que decisões consultadas e participativas ficam mais bem embasadas. Entretanto, na maioria das vezes esse processo ocorre somente com os encarregados.

O processo organizacional valores e objetivos organizacionais foi verificado pelo pesquisador como sendo de responsabilidade de todos: a resolução dos problemas, a sobrevivência e o crescimento dependem do esforço de cada um. Dentre os valores pregados na empresa estão a honestidade, o respeito total ao cliente, a melhora contínua do serviço e a formação de um sentimento de família. A formulação de objetivos ocorre a cada seis meses, somente na esfera da direção. Em projetos específicos, as pessoas de nível administrativo podem participar e opinar, gerando maior motivação.

A empresa Gama pertence ao setor agropecuário e está situada na cidade de Salto, no interior do estado de São Paulo.

O processo decisório na organização é bastante consultivo e participativo. Mesmo ficando com a última palavra, a direção não impõe a sua decisão, pois pode mesmo ser aceita sem que ela concorde.

A religiosidade que existe nos sócios é bastante marcante nos valores empresariais. Diversas opiniões expressas nas entrevistas foram embasadas com citações bíblicas e com as vivências obtidas no Movimento dos Focolares. Segundo a direção, mesmo sem ter o lucro como objetivo final da empresa, é preciso ter sempre em mente a viabilidade. É preciso que o resultado técnico seja sempre bom, pois o manejo da produção seria a única variável que está nas mãos da empresa. O crescimento deve ser conjunto com os funcionários, o ganho material é uma consequência do trabalho bom e honesto.

Almeida (2002) conclui sua pesquisa afirmando que é possível empresas de Economia de Comunhão serem organizações de valorização, ou revalorização, da racionalidade substantiva no setor econômico. Segundo o autor, das três empresas estudadas, uma ainda possui uma presença significativa do instrumental (Alfa), outra está tentando superar dificuldades para tornar novamente possível a implantação de programas de formação humana, estando a meio termo (Beta), e outra em que claramente o esforço empresarial de contribuir para o crescimento da comunidade próxima molda seu funcionamento, tendo sido classificada como substantiva (Gama).

f) Sustentabilidade de ONGs: um estudo de caso na organização AFECE – Associação Franciscana de Educação ao Cidadão Especial

Daniel Moraes Pinheiro realizou seu mestrado em administração na Universidade Federal do Paraná, concluindo em 2003. Cabe destacar que entre os trabalhos apresentados até agora, o de Daniel foi o primeiro sob a orientação do Professor Maurício Serva.

Pinheiro (2003) tentou desvendar como uma organização sem fins lucrativos sobrevive e cresce, não apenas olhando para os aspectos econômico-financeiros, mas também na observação da sistemática da participação coletiva e de todos aqueles que contribuem, à sua maneira, para esta tarefa de manter viva a organização (PINHEIRO, 2003). Resumindo em uma pergunta de pesquisa, foi proposto estudar “Como uma Organização Não-Governamental viabiliza a sua sustentabilidade através dos princípios da concepção substantiva da economia?” (PINHEIRO, 2003, p. 5). Foi escolhido como campo de estudo uma organização de caráter social, que atua na sociedade oferecendo

atividades de educação ao cidadão especial, a AFECE – Associação Franciscana de Educação ao Cidadão Especial.

No delineamento teórico de seu trabalho, Pinheiro (2003) se dedicou ao estudo sobre o campo de pesquisa, situando quanto à formação do Terceiro Setor e ao surgimento e fortalecimento das Organizações Não-Governamentais; discussão dos conceitos relevantes à gestão de organizações, com a finalidade de explicar os fundamentos pertinentes ao campo da Administração; a base da problemática proposta, o conceito de sustentabilidade, bem como uma visão sobre os influenciadores sociais do conceito, aqui tratados na teoria do dom, da dádiva; por fim, os princípios da concepção substantiva da economia.

Para a coleta dos dados foram utilizadas duas técnicas: observação direta e entrevistas semiestruturadas com dirigentes da organização e de sua mantenedora. O estudo da organização foi realizado com o apoio de um quadro de análise, com as seguintes categorias: redistribuição; troca mercantil; reciprocidade; estrutura administrativa; tomada de decisão; planejamento e; solvência.

Quanto ao processo de tomada de decisão, Pinheiro (2003, p. 60) dedicou-se a observar o modo como “os gestores refletem sobre as problemáticas da organização, como direcionam suas ações, através de um pensamento individual ou coletivo, com uso de um modelo racional ou, mesmo, baseado nos princípios coletivos.”

Segundo o que verificou Pinheiro (2003), a participação na tomada de decisão na organização estudada é um princípio fundamental, até mesmo pelo seu caráter social. Destacou-se a participação e a decisão consensual na tomada de decisões de questões gerais. Porém, em aspectos relativos a recursos financeiros, percebeu-se certa centralização. Assim, identificou-se que de acordo com o grau de importância da decisão, era necessária a imposição hierárquica e certa centralização na tomada de decisão.

Sobre a participação dos voluntários da organização, verificou-se que seu envolvimento é bastante reduzido. Nesse sentido, o papel do voluntário, apesar de ser considerado bastante importante, exerce menor influência na tomada de decisão. Visando contornar essa situação e não apenas como forma de incentivo, mas por razões próprias para organização do trabalho, “os voluntários têm reuniões específicas, voltadas à resolução de suas problemáticas, acompanhadas pelo responsável na organização, que se for o caso, na reunião geral, levará as questões mais relevantes debatidas entre os voluntários.” (PINHEIRO, 2003, p. 93).

Pinheiro (2003) considerou compreensível a necessidade de organizar e limitar o campo das decisões em determinados assuntos, por levarem a tona delicadas questões, especialmente em relação à escassez ou distribuição de recursos entre setores. Desta forma, ao tomar este posicionamento, a instituição garante a participação, a sugestão, porém admite que as decisões sejam tomadas pelos responsáveis designados na hierarquia.

Verificou-se, também, o estabelecimento pelos dirigentes da organização de um foco específico na tomada de decisão, por áreas específicas, tornando a coordenação de problemáticas mais fáceis de serem administradas. Assim, as decisões podem ser mais específicas e informações desnecessárias podem ser filtradas.

Nas considerações finais de seu trabalho e visando elencar pontos que respondam a pergunta de pesquisa, Pinheiro (2003, p. 109) destacou que

a força da instituição está na dimensão social da sustentabilidade, na resposta social que a comunidade, junto com a instituição, tem dado para a ausência de recursos **oficiais** que garantam a sobrevivência da organização.

Pinheiro (2003) finaliza a análise desse processo com a percepção de que a captação de recursos pela organização, aliada a uma gestão eficiente que inclui a tomada de decisão, vem amparada por uma grande estrutura de trabalho, motivada pelo sentido do dom nas pessoas e por relações destas com a organização.

g) Articulação entre elementos de Racionalidade Instrumental e Substantiva nos processos organizacionais da CAAC Durval Paiva

Newton Manoel de Andrade Barreto Lins obteve o grau de mestre em administração na Universidade Federal do Rio Grande no Norte no ano de 2004. Sua dissertação direcionou-se para “a hipótese de um significado para o trabalho menos aflitivo do que aquele socialmente percebido.” (LINS, 2004, p. 11). Assim, pesquisou-se “a forma como se manifestam e se articulam elementos de racionalidade instrumental e substantiva, através de estudo de caso em uma organização de economia solidária”, buscando perceber de que forma a articulação das racionalidades aproxima a organização de uma isonomia (LINS, 2004, p. 41). A organização escolhida foi a CAAC Durval Paiva - Casa de

Apoio à Criança com Câncer Durval Paiva, localizada na cidade de Natal no Rio Grande do Norte.

Lins (2004) viu no estudo de Serva (1996) uma “pista” para a realização de seu trabalho, uma vez que a economia solidária engloba variáveis de substantividade ou instrumentalidade diferentes daquelas das organizações de mercado.

Utilizando como técnicas de coleta de dados a entrevista e observação não participante, o pesquisador analisou o nível de intensidade de cada racionalidade nos onze processos organizacionais.

No processo de tomada de decisão, Lins (2004) identificou fortemente uma falta de autonomia e a dicotomia entre líderes e comandados, demonstrando uma ampla centralização e unilateralidade.

Quanto aos valores e objetivos organizacionais, o autor percebeu o elemento de “entendimento” como bastante presente. Isto porque “os membros do grupo estão, em geral, dispostos a abrir mão de personalismos, em favor da missão da Casa.” (LINS, 2004, p. 59).

Retomando o objetivo da pesquisa, Lins (2004) finaliza declarando que a CAAC não faz jus a classificação de isonomia, dentro do contexto proposto no Paradigma Paraeconômico. Embora se tenha verificado uma plena satisfação com o trabalho e o orgulho em pertencer a organização, também foram percebidas fortes influências da economia de mercado, como a centralização na tomada de decisões e a existência de uma dicotomia “nós/eles” ou “direção/dirigidos”.

h) Fenonomias, Economia Plural e Desenvolvimento Local: um estudo na Feira de Artesanato do Largo da Ordem em Curitiba – PR

Rogério Tonet, assim como Pinheiro (2003), concluiu seu mestrado em administração sob a orientação do Professor Maurício Serva na Universidade Federal do Paraná em 2004.

O tema proposto para essa pesquisa tem seu foco nas fenonomias, tipo organizacional apresentado por Guerreiro Ramos, e a racionalidade substantiva como estando presentes na atividade artesanal e nos artesãos que expunham seus trabalhos na Feira de Artesanato do Largo da Ordem em Curitiba – PR. Assim, a pergunta de pesquisa foi “Quais as relações existentes entre as fenonomias, economia plural e desenvolvimento local na Feira de Artesanato do Largo da Ordem em Curitiba – PR?” (TONET, 2004, p. 8).

Justificando sua escolha, o autor argumenta que

A feira oferece um ambiente *sui-generis*, por representar por suas características como a arte, o improviso e a informalidade uma alternativa aos padrões impostos pelo sistema vigente, onde a formalidade e o caráter padronizado e serialista podem ser verificados em todas as fases ou processos, seja na fabricação dos bens até no atendimento telefônico ao consumidor (TONET, 2004, p. 6).

Para fundamentar teoricamente seu estudo, Tonet (2004) buscou estudar definições e discussões sobre três grandes blocos teóricos: atividade artesanal; sociedade multicêntrica, paradigma e racionalidade e; desenvolvimento local e economia plural.

A pesquisa de caráter qualitativo e exploratório teve como categorias analíticas: racionalidade substantiva; fenômenos; desenvolvimento local. A coleta de dados ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas com artesãos da Feira do Largo da Ordem e observação direta nos seus locais de trabalho.

Do quadro de análise proposto por Serva (1996), Tonet (2004) selecionou apenas dois processos para sua pesquisa, tendo como critério de seleção a adequação dos mesmos ao foco de seu estudo. Os processos foram: valores e objetivos organizacionais e satisfação individual. Ater-nos-emos aqui somente ao primeiro.

Baseado em Serva (1996), Tonet (2004) destaca que os valores e objetivos podem indicar a presença de um tipo de racionalidade substantiva, quando considerados: autorrealização, valores emancipatórios e julgamento ético. É a partir dessas subcategorias que o autor organiza a apresentação da análise dos dados de sua pesquisa.

Segundo Tonet (2004), pode-se identificar nas respostas dos informantes uma preocupação com o bem estar e educação dos seus filhos que chega até mesmo a condicionar sua decisão de deixar um emprego “formal” e partir para o artesanato, atividade na qual poderia ter mais tempo disponível com a família e cuidar de filhos pequenos. Além disso, essa atividade traz a possibilidade de juntar a família em torno de um trabalho no qual todos podem encontrar ocupação e aumentar a renda familiar. O autor destaca que “estas evidências são importantíssimas na medida em que a orientação para um trabalho autônomo pode estar ligada a valores além do possível resultado material que esta atividade pode trazer.” (TONET, 2004, p. 110).

Percebeu-se também uma hierarquia de valores na qual alguns

dos entrevistados colocam o resultado financeiro advindo de sua atividade laboral em segundo plano, pois entendem que

outros valores que não os do mercado fundado na razão instrumental estão presentes quando do direcionamento dado por estas pessoas para suas vidas. O artesanato então possibilita a realização de outras necessidades destes indivíduos, tidas como superiores às necessidades ditadas por este mercado. (TONET, 2004, p. 111).

Quanto aos valores emancipatórios, o pesquisador considerou que no campo do artesanato eles são evidentes e estão ligados especialmente aos valores de liberdade. Entretanto, o senso de comprometimento também está presente com a mesma força, pois os artesãos sabem que sua sobrevivência depende exclusivamente de sua produção. Outra percepção interessante é a importância que os artesãos conferem à sua liberdade pessoal, chegando a limitar sua produção de acordo com a sua capacidade de manter em equilíbrio liberdade e produção.

Ao término de sua análise, Rogério Tonet (2004, p. 137) conclui afirmando que

foram estudadas unidades artesanais, as quais durante a análise ficou evidenciada sua equivalência as fenomenias nos moldes guerreiristas e destes diminutos sistemas sociais é de onde surge a possibilidade de relacionar a racionalidade substantiva ao desenvolvimento local.

O artesanato e as unidades artesanais estudadas ofereceram inúmeras indicações de que, efetivamente, as pessoas se dedicam a esta atividade devido a seus valores e objetivos diferenciados e de sua busca por realização pessoal e autonomia. Além disso, pode-se constatar que o artesanato, como atividade econômica, representa uma real possibilidade de ocupação, de renda e de um desenvolvimento da sociedade em bases diferentes das oferecidas pela economia ortodoxa (TONET, 2004).

i) Organizações Burocráticas rumo a Razão Comunicativa: o caso de uma Instituição Psiquiátrica

Fábio Vizeu Ferreira, sob a orientação do Professor Maurício Serva, concluiu seu mestrado em administração na Universidade Federal do Paraná em 2004.

Ferreira (2004) trouxe uma inovação ao grupo de estudos sobre a racionalidade ao dedicar-se a pesquisar organizações de tratamento psiquiátrico (hospital psiquiátrico). Seu objetivo foi

verificar em que medida os procedimentos da reforma psiquiátrica aplicados em organizações de tratamento psiquiátrico contribuem para que se estabeleça uma lógica de ação baseada na racionalidade comunicativa, e até que ponto tal lógica comunicativa representa uma contraposição satisfatória para o caso da burocratização do comportamento que é comumente empreendida na instituição psiquiátrica (FERREIRA, 2004, p. 8).

Para atingir esse objetivo, o autor realizou uma pesquisa exploratória de abordagem qualitativa através de um estudo de caso. A coleta e análise de dados foi orientada por três processos organizacionais escolhidos do quadro de análise elaborado por Serva (1996): processo decisório, processo de comunicação e o sistema de normas e regras.

Ferreira (2004, p. 124) declara inicialmente que “o processo decisório no hospital Bom Retiro tem por princípio fundamental a coletivização da tomada de decisão”, podendo ser percebida em fóruns abertos de discussão e deliberação coletiva. Os coordenadores representam, apenas, um elo de ligação com a direção, uma vez que se colocam no mesmo nível de autoridade que seus subordinados. Entretanto, essa postura por vezes não é correspondida, pois o cargo de comando acaba por intimidar aqueles que se encontram em níveis hierárquicos inferiores. Para Ferreira (2004, p. 128), “a diferença entre o nível hierárquico [...] é um fator inibidor de uma relação comunicativa em plenas condições de reciprocidade e confiança.”

Visando garantir a equidade entre os membros do hospital, foi adotado na sua administração o conceito de agente terapêutico que preconiza que todos os profissionais têm a mesma importância para o tratamento dos pacientes. Nesse sentido, “a importância da opinião de uma faxineira se equivale a de um médico, tendo em conta que ambos

têm contato com o paciente e, por isso, são responsáveis pelo seu tratamento.” (FERREIRA, 2004, p. 129).

Na conclusão de seu trabalho, Ferreira (2004) acredita ter alcançado seu objetivo proposto inicialmente, pois verificou que, no caso estudado, os efeitos positivos da adoção de uma lógica comunicativa, identificados nos processos administrativos, romperam com diversas características da administração burocrática no tipo organizacional em foco, mas também manteve outras necessárias a gestão. Tal aspecto demonstra, novamente, que a existência mútua da racionalidade substantiva e da racionalidade instrumental é possível e, por vezes, necessária a gestão.

j) Racionalidade nas Práticas Administrativas de uma Cooperativa em Itabira/MG

José Carlos Silva Valeriano defendeu em 2006 sua dissertação de mestrado em administração na Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais, tendo como problema de pesquisa o tipo de racionalidade predominante na gestão administrativa da cooperativa Coopervale. Para tal, o autor utilizou como *locus* de estudo uma cooperativa, a qual incluiu nos empreendimentos da economia solidária, caracterizando-o como um estudo de caso descritivo e qualitativo.

No referencial teórico, Valeriano (2006) buscou tratar os conceitos existentes nas bibliografias e algumas correntes teóricas de cada uma de suas categorias de análise, a saber: racionalidade e cooperativas.

Quanto ao desenvolvimento da pesquisa, foram utilizados todos os onze processos organizacionais definidos no modelo de Serva (1996) e seu *continuum* de intensidade da racionalidade substantiva. Na análise dos dados coletados, Valeriano (2006) realizou uma descrição detalhada de cada processo, cabendo aqui mencionar somente os que estão presentes em nosso estudo.

A descrição dos valores e objetivos organizacionais teve como ponto de partida a análise dos projetos da gestão da cooperativa, gerando como conclusões:

- (1) o foco no cooperado vem depois do cliente não-cooperado. (2) Há a falta de conhecimento e, portanto, de comunicação com o público, tanto o cliente não-cooperado, quanto o cooperado. (3) Existe, também, a expressão do elemento

utilidade, relacionado às condições financeiras da Coopervale (VALERIANO, 2006, p. 102).

A partir dessas conclusões, Valeriano (2006) observou uma dissonância em relação aos valores e objetivos organizacionais, uma vez que a diretoria executiva da Coopervale apresenta uma série de projetos, cujas características são de “mudança e aperfeiçoamento do social, nas direções do bem-estar coletivo [...]”, portanto, de *valores emancipatórios*. Contudo, há um desconhecimento, pelo menos parcial, a respeito de quem é o cooperado e o cliente da Coopervale, alvos deste bem-estar coletivo.

Já quanto à rubrica tomada de decisão, Valeriano (2006) posicionou-a no *continuum* de racionalidade substantiva como tendo média intensidade, pois

os diretores executivos trabalham com *autonomia* em suas pastas; decidem fortemente pelo *entendimento* – ainda que com algum atraso –, caracterizando a racionalidade substantiva. Porém, os limites das decisões, impostos pela própria diretoria, relacionam-se aos elementos da racionalidade instrumental: *fins, maximização de recursos, êxito/resultados, utilidade e rentabilidade*. Todos eles, contrabalançados pelo *entendimento*, exigido pelo estatuto em decisões de investimentos mais vultosos (VALERIANO, 2006, p. 108).

Percebemos que Valeriano (2006), mesmo sem a intenção, identificou um caso de tensão entre as racionalidades nessa rubrica. O autor destacou que o elemento *entendimento* acarretava em certas situações uma tomada de decisão mais lenta devido à necessidade de diálogo. Contudo, em certos momentos, havia a necessidade de uma decisão imediata durante uma reunião para que a cooperativa não fosse ameaçada pelo ambiente externo, como por exemplo, hipermercados do mesmo ramo de atuação da Coopervale.

Finalizando a análise, a organização foi posicionada em relação à intensidade de racionalidade substantiva num ponto próximo a média do *continuum*, pois, entre suas conclusões, Valeriano (2006, p. 145) percebeu que a diretoria executiva da cooperativa buscava resultados no conflito entre “(i) ser cooperativa, em favor dos próprios cooperados e (ii) ser supermercado, no interesse da sobrevivência do

empreendimento. Isto comprova que a Coopervale é um empreendimento solidário.”

k) Racionalidade e Valores: um estudo em duas unidades da rede Uni-Yôga

Daniele Mudrey foi aluna de mestrado em administração na Universidade do Vale do Itajaí e concluiu sua dissertação em 2006. A autora optou por analisar em seu estudo valores que estariam associados à racionalidade instrumental e substantiva presentes em duas unidades da Uni-Yôga – uma organização sem fins lucrativos, sendo que

a opção por esta organização se deu pelo fato da mesma aliar a competência técnica regida por uma prática instrumental a uma filosofia de história milenar que têm a preocupação com uma efetiva evolução humana e que se identifica, em princípio, com valores substantivos (MUDREY, 2006, p. 15).

Assim, foi definido como objetivo geral “Compreender como se manifestam os valores associados à racionalidade instrumental e à racionalidade substantiva na cultura de duas unidades da rede Uni-Yôga situadas na cidade de Ponta Grossa (PR) e São José (SC)” (MUDREY, 2006, p. 22).

Além das bases teóricas utilizadas nos demais trabalhos apresentados, a autora também inseriu em sua pesquisa o estudo de uma organização cuja forma de gestão, pressupunha-se, fosse mais bem compreendida à luz do paradigma da complexidade de Edgar Morin.

A pesquisa caracterizou-se como sendo de caráter exploratório, interpretativa, de base fenomenológica, mas também parcialmente relacionada ao paradigma da complexidade e à teoria crítica (MUDREY, 2004). Foram utilizados questionários e entrevistas em duas unidades de uma mesma rede organizacional, representando um estudo de casos múltiplos.

Mudrey (2006) também utilizou o modelo proposto por Serva (1996), contudo, com algumas adaptações e analisando somente três rubricas: hierarquia e normas; valores e objetivos organizacionais e; ação social e relações ambientais. Em um primeiro momento investigaram-se os processos por meio de um questionário estruturado com base na escala de *Likert*, com uma questão para cada um dos

tópicos escolhidos do quadro. Posteriormente, o questionário foi complementado pelas entrevistas.

Quanto à análise da rubrica valores e objetivos organizacionais, Mudrey (2004) destacou que a prática do yôga, por ter suas raízes fundamentalmente na cultura oriental, incentiva hábitos de uma filosofia que podem facilitar os relacionamentos interpessoais.

Percebeu-se que a grande maioria dos entrevistados sentiu-se passando de um patamar instrumentalizado, condicionante, para outro de liberdade, com uma visão ampla do que os rodeia, ou seja, aquilo que lhes era imposto pela sociedade como regra não vigora mais. Com isso,

Outros valores foram percebidos, adicionados, aprendidos ou substituídos. Tais referências sugerem uma superação de valores instrumentais do senso comum ocidental (mercantis), porém com o risco de fechamento ideológico sobre outros valores opostos ao senso comum (MUDREY, 2006, p. 97).

De acordo com o relato dos entrevistados, grandes mudanças de atitudes e hábitos mencionados anteriormente ocorrem depois que o praticante de yôga se estabelece como tal, ou seja, identifica-se com a filosofia. Foi visto que alguns entrevistados estavam presos a hábitos que os tornavam nitidamente vinculados a valores instrumentais, resistindo a mudar suas condutas; entretanto, com a prática dos exercícios de yôga descobriram novos valores, conseguindo perceber novas possibilidades para se viver (MUDREY, 2006).

Mudrey (2006) ainda ressalta que embora o enfoque da Uni-Yôga não esteja nos benefícios tidos em decorrência de sua prática, as atividades saudáveis que valorizam o ser humano, o corpo, a mente e o espírito refletem aspectos da racionalidade substantiva, no sentido de que buscam a prevenção, o bem estar e a conscientização daqueles que a praticam.

O estudo dos valores e objetivos nas duas unidades da Uni-Yôga permitiu concluir que a administração participativa da Uni-Yôga pode ser considerada “*simultaneamente instrumental e substantiva, simultaneamente econômica, isonômica e fenonômica, embora em diferentes proporções*” (MUDREY, 2006, p. 112). Isto porque a Uni-Yôga parece estar voltada para a formação de lideranças participativas, técnica, administrativa e economicamente competentes, mas num

contexto valorativo em que a autorrealização, o autoconhecimento são valores fundamentais, e não simples meios.

1) Racionalidade nas Organizações do Terceiro Setor: Tensões e Implicações para a Avaliação de Programas Sociais

Marcos Fadanelli Ramos realizou seu mestrado em Gestão Social e Trabalho na Universidade de Brasília, concluindo no ano de 2006. Na pesquisa de dissertação seu olhar repousou sobre o tema das tensões e implicações da racionalidade presente na avaliação de programas sociais de organizações do Terceiro Setor, pois, segundo o pesquisador, esta questão tem sido discutida à luz da abordagem teórica de Guerreiro Ramos (RAMOS, 2006).

Sobre o tema, Ramos (2006) sugeriu que a existência de traços das duas racionalidades ocorre nas organizações do Terceiro Setor devido às reais necessidades de cooperação intersetorial – com o Governo e as empresas – e à reconfiguração da sociedade para o enfrentamento das demandas sociais.

Estas organizações estariam começando a sofrer transformações por influências dos demais setores, e a razão instrumental estaria penetrando e começando a predominar em organizações originalmente pautadas por princípios como solidariedade e justiça, em algumas situações podendo dar até um caráter mercantil às ações sociais (RAMOS, 2006, p. 4).

Ramos (2006) acrescenta que muitas destas organizações possuem uma dinâmica própria, pautada em valores diferentes daqueles compartilhados em organizações do setor público ou privadas de fins lucrativos. Desta forma, há um questionamento se a ideia de eficiência, de otimização da relação entre meios e fins ou de melhoria na alocação de recursos seria incompatível com o seu funcionamento. Em outras palavras, “Seria possível preservar a racionalidade substantiva das organizações de terceiro setor e desenvolver mecanismos de obtenção de eficiência?” (RAMOS, 2006, p. 5).

O autor considerou, para efeitos de seu estudo, que a situação mencionada anteriormente, considerada uma tensão, gera impactos ou implicações na forma de atuar das organizações e em várias dimensões da sua gestão, destacando-se as estratégias de avaliação dos seus

programas e projetos sociais. Isto porque se configura na síntese do processo de gestão social; um trabalho que costuma ir além da obtenção de resultados econômico-financeiros, sendo feito de múltiplas dimensões, ainda que a pressão sobre elas normalmente seja pela produção de justificativas relativas ao uso de recursos (RAMOS, 2006).

Referente à pesquisa de campo, foram escolhidos programas sociais de três organizações que já passaram por um processo avaliativo realizado no sentido de verificar o alcance dos programas sociais em termos de impacto. Ramos (2006) optou por cinco dos onze processos organizacionais do modelo de Serva (1996), a saber: valores e objetivos organizacionais, tomada de decisão, controle, comunicação e relações interpessoais e reflexão sobre a organização.

Vale sublinhar que Ramos (2006), antes do início de seu estudo, já havia identificado no Terceiro Setor uma predominância da racionalidade substantiva com traços da racionalidade instrumental, conforme apontado nos estudos de Reis (2001) e Pinto (2001).

As três organizações estudadas foram codificadas como OA, OB e OC. A primeira, OA, foi criada por ocasião da mobilização da sociedade brasileira contra a fome e a miséria. De acordo com as informações levantadas, os propósitos da organização podem ser traduzidos por expressões como “elevação de consciências”, “melhoria da qualidade de vida das comunidades”, “busca da cidadania plena”, “difusão de valores humanos da paz, não violência, amor e verdade”. Assim, Ramos (2006) notou que os objetivos do programa e sua forma de estruturação estão coerentes com os propósitos divulgados pela organização e possuem em sua essência valores de caráter emancipatório, considerando que sua concepção e as informações geradas pela avaliação estão orientadas para a ideia de transformação, inclusão social e melhoria das condições de vida do seu público.

Já com relação a possíveis influências que as parcerias da organização exercem sobre as práticas de avaliação, destaca-se a autonomia e a autenticidade das manifestações de dirigentes e técnicos e a clareza quanto à necessidade de preservar a identidade da organização, sua racionalidade e a motivação para sua criação (RAMOS, 2006).

No que diz respeito a indicadores de racionalidade instrumental, Ramos (2006) afirmou ter encontrado frágeis traços, em geral ligados a *fins* de natureza técnica e aos propósitos das avaliações de programas. Os entrevistados ressaltaram a importância dessa avaliação para uma releitura de suas práticas, de estarem sempre se reportando aos objetivos dos programas e da necessidade disso para reorientar o seu planejamento de atividades.

Na categoria *tomada de decisão* foram observados os processos e a forma como são tomadas as decisões, bem como o tipo de decisão que a informação gerada subsidia. As decisões sobre avaliação de programas, as metodologias adotadas e o processo avaliativo parecem ocorrer sempre numa perspectiva coletiva e de *entendimento* (RAMOS, 2006).

O indicador *entendimento* foi visível quando os participantes abordaram o processo de julgamento utilizado nas avaliações para a tomada de decisão. Ao se reportarem aos objetivos do programa no processo avaliativo, são verificados todos os impactos que sua ação produz por meio de um processo de ampla participação e técnicas que parecem encorajar a livre manifestação dos participantes para que, em grupo, busquem o consenso (RAMOS, 2006).

Em relação aos indicadores de racionalidade instrumental, não foram encontrados elementos de *cálculo, utilidade e maximização de recursos*. A dimensão econômica da gestão de programas e da avaliação dos mesmos quase não foi explorada durante as entrevistas e debates dos técnicos (RAMOS, 2006).

A segunda organização, OB, foi criada por iniciativa da empresa que é a sua atual instituidora em uma ação ligada aos movimentos de responsabilidade social e ambiental. Foi constituída legalmente como uma Fundação para gerir programas sociais em sua região de atuação, visando enfrentar demandas sociais e ambientais da comunidade local.

De acordo com os documentos examinados, os propósitos da organização destacam expressões como “desenvolvimento sustentável de comunidades”, “melhoria da qualidade de vida”, “transformação social” e “co-responsabilidade”. A organização trabalha com base no pressuposto de que este processo somente pode ocorrer pela ação comunitária integrada na região e pela potencialização da vocação social ali existente (RAMOS, 2006).

Ao que se pode notar, os objetivos do programa e sua forma de estruturação estão alinhados aos propósitos professados pela organização e são claramente marcados por valores de cunho emancipatório, na medida em que todas as formulações e ações remetem à ideia de mudança social em direção a melhores condições de vida da população em sua área de atuação.

Uma vez que esta organização tem como instituidor uma organização privada com fins lucrativos, altamente competitiva em termos de mercado e gestão no seu setor, havia a expectativa de que este relacionamento pudesse influenciar no sentido de serem mais visíveis *valores e objetivos* de cunho mais instrumental, o que não se confirmou.

Com relação ao indicador de racionalidade instrumental ligado a *fins*, foram identificados alguns traços, mas todos remetem a preocupações de natureza técnica, nenhum denotando preocupações ligadas a fins de poder ou fins econômicos (RAMOS, 2006).

Percebeu-se a avaliação como um valor de caráter emancipatório. Há um desejo explícito de verificar a transformação social, o crescimento do beneficiário da ação social promovida pela organização. Sobre isso os autores afirmam que ao constatar os avanços sentem-se gratificados, algo que se identifica também com o indicador de *autorrealização* (RAMOS, 2006).

As decisões sobre avaliação de programas pareceram estar mais nas alçadas de poder das áreas responsáveis pelos diferentes programas, tendo estas um bom grau de liberdade e autonomia para a condução dos seus desenvolvimentos em relação ao assunto.

Em relação aos indicadores de racionalidade, foram vistos apenas sinais da racionalidade substantiva ligada a *entendimento* e *julgamento ético*. No que diz respeito aos elementos do indicador *entendimento*, foi perceptível a sua predominância, uma vez que foram inúmeras as manifestações que remeteram para processos de trabalho e decisão de caráter coletivo, com envolvimento e participação mais do que individual, além da autonomia que o grupo parece desfrutar em relação às decisões de natureza técnica no âmbito de cada área (RAMOS, 2006).

A terceira e última organização estudada, OC, foi constituída em 1985 como uma fundação empresarial aberta, por decisão do seu instituidor. De acordo com os documentos examinados, os propósitos da organização estão relacionados com “transformação social”, “inclusão social”, “sustentabilidade”, “qualidade de vida para todos” e “promoção da cidadania”. Para Ramos (2006), estes valores, por dizerem respeito à mudança social, solidariedade e ao bem estar coletivo, são indicadores de *valores emancipatórios*.

Com relação à discussão sobre a avaliação dos programas sociais, o pesquisador identificou alguns conflitos. O primeiro destacado refere-se à racionalidade subjacente aos propósitos professados pela organização e a visão e práticas de avaliação, pois estas possuem traços marcantes da racionalidade instrumental. O segundo conflito percebido está no próprio discurso dos participantes (entrevistados) que em alguns momentos revelaram *valores e objetivos* ligados a uma racionalidade substantiva e em outros mostram mais a racionalidade instrumental, com predominância desta sobre a primeira (RAMOS, 2006).

Ramos (2006) também percebeu uma forte presença da dimensão financeira no debate, sendo colocado como valor generalizado entre

técnicos e dirigentes e constituindo forte traço do indicador *utilidade*. Esta situação foi vista nos critérios para a decisão sobre o custo da avaliação. Assim, foi possível notar que a avaliação tende a avançar como prática de gestão, sendo exigida por fatores exógenos que possuem ligação com a racionalidade instrumental como à *utilidade*, *fins* econômicos e poder, mais do que a concretização de um valor mais substantivo na gestão.

Com relação à *tomada de decisão*, a racionalidade instrumental foi mais visível nas discussões e entrevistas do que a racionalidade substantiva, ainda que esta tenha revelado algum traço especialmente em relação ao julgamento ético. As avaliações não parecem produzir informação que sirva de base ao diálogo e não foram feitas menções a processos de reflexão ou decisão de natureza coletiva (RAMOS, 2006).

Na finalização de seu estudo, Ramos (2006, p. 139) lembra que

Na medida em que se reconhecia haver uma possível tensão entre estas racionalidades, os objetivos iniciais deste estudo passavam pela verificação deste fenômeno e seus reflexos para as práticas de avaliação de programas, identificando-se diferenças de percepção entre os atores, a existência de diferentes práticas de avaliação entre as organizações, além de elementos característicos às racionalidades, algo que agora se pode retomar de modo mais integrado a partir das análises realizadas.

Dessa forma, por meio da pesquisa, foi possível concluir que as duas racionalidades apresentam manifestações de diferentes intensidades que configuram de fato uma tensão que influencia nas práticas de avaliação. Entretanto, percebeu-se que o posicionamento das organizações frente aos seus relacionamentos externos é que pode determinar maior ou menor blindagem às influências do processo avaliativo (RAMOS, 2006).

m) Sustentabilidade Social: um Estudo de Caso no Mosteiro Monte Carmelo

Paulo Gracilio da Silva, com a orientação do Professor Maurício Serva, concluiu seu mestrado em administração no ano de 2007 na Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Sua proposta de estudo foi perceber como uma instituição que atua no Terceiro Setor alcança sua

sustentabilidade, não só econômica, envolvendo nesse contexto seu relacionamento com o Estado, o mercado e os diversos atores sociais que agem em seu meio. A organização escolhida foi uma instituição que atua na recuperação de pessoas dependentes químicas e do alcoolismo, Associação Casas do Servo Sofredor – CSS, porém mais conhecida como Mosteiro Monte Carmelo.

Silva (2007) se apoiou no trabalho feito por Pinheiro (2003) sobre uma ONG que atua no campo da educação, pioneiro ao consubstanciar numa pesquisa teórico-empírica o conceito de Sustentabilidade Social. Pinheiro (2003) concluiu que a interação entre os princípios da concepção substantiva da economia poderia gerar a real sustentabilidade de uma organização. Com esse entendimento, de Silva (2007) buscou dar uma continuidade a proposta de Pinheiro (2003), inserindo no modelo analítico um aprofundamento da abordagem da racionalidade, principalmente nas interações existentes entre a organização e seus membros.

A base teórica do estudo é composta pelos fundamentos do Terceiro e conceitos centrais de autores como Marcel Mauss e a Teoria da Dádiva, Karl Polanyi e a Concepção Substantiva da Economia, Guerreiro Ramos e a abordagem substantiva das organizações.

Quanto aos aspectos metodológicos, ressalta-se que tratou de um estudo de caso qualitativo que utilizou as técnicas de observação participante, entrevista semiestruturada, análise documental e *focus group* para a coleta de dados. Além disso, foi elaborado um quadro de análise, baseado em Serva (1996) e Pinheiro (2003) para o estudo da organização e do seu entorno organizacional.

As categorias de análise definidas e inseridas no quadro de análise relacionam-se àquelas apresentadas na teoria e consideradas fundamentais para o estudo, quais sejam: reciprocidade; redistribuição; troca mercantil; princípios e valores; reflexão sobre a organização; dimensão simbólica e; ação social e relações ambientais. Para fins de limitação nosso estudo, vamos destacar somente a categoria “princípios e valores”, entendida como “valores de mudança e da melhoria nas relações sociais em direção ao bem comum, da solidariedade, do respeito à individualidade, da liberdade e do comprometimento presentes nos indivíduos e no contexto normativo do grupo.” (SILVA, 2007, p. 58).

Na organização em estudo, os valores e objetivos não estão expressos formalmente, mas foram consolidados, na percepção de Silva (2007), pela vivência em comunidade possibilitada pelo cotidiano na instituição. Como exemplo dessa situação, Silva (2007) explica como

ocorre o processo de divisão de responsabilidades no Mosteiro. Para a definição das atividades de cada pessoa em recuperação, é respeitado seu interesse, motivação e habilidades próprias. Dessa forma, a escolha do espaço terapêutico em que trabalhará é do próprio recuperando, pois assim, além de ocupar a pessoa em algo que ela se sinta satisfeita como ser humano, auxilia a organização no processo de recuperação. Percebe-se, então, que a liberdade de escolha e autonomia são valores expressos na instituição.

A apreciação das categorias, como a apresentada acima, teve por objetivo a sua constatação e compreensão do contexto em que aparecem na organização, na interação entre os diversos atores sociais que participam da instituição e do seu entorno. Entretanto, Silva (2007) destaca que elas não ocorrem isoladamente, mas de forma integrada e refletem-se mutuamente no contexto das relações internas com o ambiente em que a organização está inserida.

Vale mencionar uma das limitações que o autor coloca para seu trabalho: ele não permite generalizações. Entretanto, “o aprofundamento a respeito da organização dentro de um referencial teórico que direciona o estudo, permite validar as inferências que foram levantadas durante a pesquisa.” (SILVA, 2007, p. 135).

Como sugestão para futuros estudos, o autor menciona a utilização do quadro de análise proposto como instrumento de avaliação da sustentabilidade de outras organizações não-governamentais que atuam no campo social.

n) Racionalidades Subjacentes às Ações de Responsabilidade Social Corporativa em Empresas do Setor Elétrico Brasileiro

Osório Carvalho Dias foi aluno do mestrado em administração da Universidade de Brasília, na qual concluiu sua pesquisa de dissertação em 2009. O objetivo geral de seu trabalho foi “Entender o surgimento do fenômeno da Responsabilidade Social Corporativa e sua disseminação entre as corporações atuais.” (DIAS, 2009, p. 9). Para isso, o autor buscou:

- a. Identificar e descrever os discursos de responsabilidade social corporativa de corporações brasileiras com papéis negociados na Bovespa.
- b. Conceituar corporação, racionalidade substantiva, racionalidade instrumental, e responsabilidade social corporativa.
- c. Identificar

a presença de elementos da racionalidade substantiva e da racionalidade instrumental nos discursos de responsabilidade social dessas empresas, verificando a predominância desta ou daquela. d. Buscar explicações para os resultados aferidos. (DIAS, 2009, p. 9)

O estudo de multicasos do tipo descritivo e qualitativo foi realizado em relação aos discursos de responsabilidade social corporativa de oito empresas com fins lucrativos no Brasil do setor energético e que tinham suas ações negociadas na Bovespa¹⁵ (DIAS, 2009).

Para a coleta dos dados utilizou-se a técnica de “documentação indireta” e, para a interpretação, a análise de conteúdo e categorial por meio da construção de códigos que permitiram a marcação visual dos elementos discursais de análise e a junção numérica das evidências encontradas. A identificação da racionalidade que fundamenta os discursos de responsabilidade social corporativa nas empresas foi realizada através de uma análise dos balanços sociais, ações de responsabilidade social corporativa, informações obtidas no site da Bovespa, no site das empresas escolhidas e seus balanços contábeis (DIAS, 2009).

As categorias de análise definidas por Dias (2009) para seu estudo foram elaboradas com base no modelo de Serva (1996), sendo elas: imagem; legal; legitimidade; desempenho; maximização; estratégia; marketing; valores; juízo; sociedade; equilíbrio; não-avaliação e; avaliação social.

Através da análise conjunta dessas categorias, foi possível perceber uma atuação maior das empresas privadas em áreas que permitem o abatimento dos gastos em impostos devidos, ou áreas cobertas por leis de incentivo, para investir em ações de responsabilidade social corporativa. Já as empresas de capital misto, com maior poder de voto nas mãos do poder público, utilizam em pequena escala os incentivos fiscais. Na visão de Dias (2009, p. 127) “Isso denota uma ação de racionalidade bastante instrumental na origem da tomada de decisão que leva à escolha deste ou daquele projeto de responsabilidade social corporativa.”

Verificou-se, também, que todas as empresas atuam tão somente em projetos que tragam algum tipo de visibilidade para a organização

¹⁵ Bolsa de Valores de São Paulo.

(DIAS, 2009). Para isso, elas inserem as ações de responsabilidade social corporativa em seus planejamentos estratégicos, criam indicadores de mensuração e estabelecem metas, sugerindo que “as ações de responsabilidade social corporativa surgem de um processo calculado, onde perdas financeiras em nome de ‘investimentos’ não são consideradas alternativas viáveis.” (DIAS, 2009, p. 142).

Neste sentido pode-se perceber, ao longo da pesquisa, que todas as companhias têm mecanismos estruturados para acompanhar, mensurar, registrar e comunicar as ações de responsabilidade social corporativa que consideram relevantes. Por isso, Dias (2009) considerou a análise de tais demonstrativos como uma boa ferramenta para a captação dos sentidos do discurso das organizações analisadas no tocante à responsabilidade social corporativa, e acredita haver uma clara preponderância do discurso instrumental.

O autor percebeu, no transcorrer da pesquisa, que uma simples análise de conteúdo não seria suficiente para correlacionar positivamente um tipo de racionalidade às ações do mundo real. Mas considerou que, através de seu estudo, foi possível detectar a racionalidade subjacente à tomada de decisão quanto à responsabilidade social corporativa, trazendo para o tema um maior aprofundamento (DIAS, 2009).

o) As Fenomias e a Economia Plural: o olhar da gestão na dimensão territorial

Fabiana Besen, orientada pelo Professor Maurício Serva, apresentou sua pesquisa de dissertação do curso de mestrado acadêmico em administração da Universidade Federal de Santa Catarina em 2010. A partir de questões específicas sobre as fenomenias, Besen (2010) se apoiou no estudo de Tonet (2004), pioneiro na análise das fenomenias, racionalidade, economia plural e desenvolvimento local, para contextualizá-las na abordagem da economia plural.

Neste sentido, foi proposto estudar “a aproximação entre o paradigma paraeconômico e a economia plural com uma análise de dimensão territorial a fim de promover um avanço da abordagem científica sobre o fenômeno no campo da gestão.” (BESEN, 2010, p. 17). Em outras palavras, buscou-se verificar em uma dimensão territorial específica a dinâmica das fenomenias através da compreensão de suas características e da racionalidade predominante em seus processos organizacionais. A partir disso, contextualizá-las sob a perspectiva da economia plural apoiando-se na análise dos aspectos

socioeconômicos e ambientais das organizações em estudo (BESEN, 2010).

O recorte espacial escolhido e que delimitou a escolha das organizações foi o município de Paulo Lopes, no Estado de Santa Catarina, devido à existência de organizações que baseiam suas atividades em princípios sustentáveis, como agricultura orgânica, piscicultura orgânica e educação ambiental (BESEN, 2010).

Após a identificação das organizações, Besen (2010) utilizou a técnica de estudo de campo com entrevistas semiestruturadas e observação direta para analisar as organizações que apresentassem características de fenomenias e que desenvolvessem atividades com princípios sustentáveis.

Para auxiliar na coleta e análise de dados, Besen (2010) utilizou um quadro de análise elaborado a partir dos eixos teóricos da economia plural e do paradigma paraeconômico que contempla as fenomenias e pressupõe que neste sistema social predomina a racionalidade substantiva. Desta forma, suas categorias de análise à nível organizacional foram valores e objetivos e ação social e relações ambientais e, na dimensão da pluralidade econômica, as categorias foram socioeconômica e a ambiental.

A análise feita por Besen (2010) da categoria “valores e objetivos”, por meio da fala dos entrevistados, chamou atenção para os objetivos que os levaram a escolher tais organizações como local de trabalho: a identidade com o local e a satisfação e bem estar de trabalhar com a atividade. Besen (2010) também verificou que a motivação para realização das atividades nas organizações é interna, ou seja, é automotivada, revelando que as pessoas analisadas valorizam e buscam a autorrealização.

Outra observação que também despertou a atenção é o fato da atividade ser realizada em família e/ou na própria propriedade de forma com que todos se ocupem, o que parece ser uma evidência importante do elemento entendimento, da união e do consenso entre os membros que conciliam a relação familiar com a profissional (BESEN, 2010).

Além disso, as declarações dos informantes indicaram que os valores e objetivos cultivados nessas organizações são distintos dos praticados pelo mercado fundado na razão instrumental, pois “suas atividades possibilitam a satisfação de suas necessidades que diferem das ditadas pelo mercado, como dinheiro, poder e status. Isso não quer dizer que não se relacionem com o mercado.” (BESEN, 2010, p. 129).

Entre os valores cultivados, também se destacou a possibilidade de liberdade e a reflexão sobre a forma de execução do trabalho e do uso

do tempo. De acordo com Besen (2010, p. 131), “a liberdade proporcionada pela atividade não significa a falta de comprometimento, ao contrário, observamos um forte compromisso com os princípios e valores cultivados na organização”.

Nas considerações finais, a autora ressaltou que o reconhecimento das atividades econômicas praticadas por organizações caracterizadas como fenomenias demonstra a necessidade de um olhar diferente da sociedade atual, que apresenta o mercado como fator de ordenação e não dominação.

APÊNDICE B – GUIA DE ENTREVISTAS

1º MOMENTO: CONTEXTO DE EXPERIÊNCIA DOS PARTICIPANTES

- 1) Qual sua cidade de origem?
- 2) Qual sua formação (ensino técnico, graduação, pós-graduação) e onde obteve?
- 3) Quais foram suas principais experiências profissionais antes de chegar a instituição?
- 4) Quando começou a trabalhar aqui? Como chegou?
- 5) Em quais setores você atuou e desempenhando quais atividades?
- 6) Como chegou nesta posição?
- 7) Com quais metas/objetivos você começou nesta posição?

2º MOMENTO: RECONSTRUÇÃO E DESCRIÇÃO DE EXPERIÊNCIA NO CARGO GERENCIAL

- 1) Qual é sua função atual e quais são as principais atividades?
- 2) Para você, em que consiste o trabalho de um gestor público? Quais suas características e perfil em comparação a um gestor da iniciativa privada?
- 3) Qual a representação/importância do seu trabalho gerencial para a organização?
- 4) Como você compreende os valores e objetivos da organização?
- 5) Quais outras organizações ou grupos são envolvidos no seu trabalho gerencial?
- 6) Como são identificadas as necessidades/problemas/demandas nas quais você precisa atuar?
- 7) As alternativas de escolhas, rumos de ação são racionalmente discutidas ou diante das situações elas geralmente são tomadas de forma imediatista?
- 8) Quais atores que efetivamente participam da tomada de decisão?
- 9) Há autonomia no processo decisório? Que tipo de barreiras existem (hierarquia, legislação, burocracia)?
- 10) Geralmente, o processo decisório é participativo? Caso não, quais são as dificuldades de se alcançar a participação (agilidade, desentendimentos, falta de metodologia)

- 11) Como, geralmente, ocorre a comunicação das decisões? Elas são compartilhadas visando à cooperação?
- 12) Existe uma forma de verificar se a decisão foi acertiva, ou seja, se foi satisfatória? Como ocorre?
- 13) Existem pressões (prazos, demandas, pessoas)?
- 14) Os objetivos organizacionais influenciam na tomada de decisão?
- 15) Existem choques de objetivos organizacionais e pessoais na organização?
- 16) Você acredita que os objetivos individuais dos membros da organização são diferentes? Eles geram situações de tensão?
- 17) Você identifica situações de conflito na tomada de decisão? Lembrando alguma situação, consegue descrever como as pessoas reagem (sentimentos, atitudes, posicionamentos).
- 18) Como você vê o contexto organizacional? Hierarquizado, rígido, centralizado, descentralizado, flexível...
- 19) A cultura predominante na instituição auxilia ou dificulta seu trabalho gerencial?
- 20) Quais as principais dificuldades que você vê no desenvolver do seu trabalho como gestor?
- 21) Considerando suas motivações e estímulos quando assumiu o cargo de gestor, elas continuam? Como estão?
- 22) Você se sente realizado desempenhando essa função atualmente?

3º MOMENTO: REFLEXÃO SOBRE O APRENDIZADO E CONSEQUÊNCIAS

- 1) Qual sua compreensão da atividade gerencial hoje? Comente sobre sua importância em nível pessoal e para a administração pública, para o coletivo...
- 2) Quais são seus maiores desafios? Dificuldades por falta de informações, formação, cooperação?
- 3) Como você percebe que os demais servidores compreendem seu papel de servidores públicos?
- 4) Como você acha que podemos buscar atingir o interesse público diante de tantas dificuldades administrativas, técnicas e políticas que a administração pública possui?
- 5) Você acredita que há na instituição, como um todo, um projeto em comum de atuação?