

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

**RACIONALIDADE SUBSTANTIVA E RACIONALIDADE INSTRUMENTAL EM LICITAÇÕES PÚBLICAS: GANHOS E PERDAS PARA A SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA<sup>1</sup>**

**SUBSTANTIVE RATIONALITY AND INSTRUMENTAL RATIONALITY IN PUBLIC BIDDING: GAINS AND LOSSES FOR THE SELECTION OF THE MOST ADVANTAGE PROPOSAL**

**Vanilson Viana Cardoso<sup>2</sup>, Airton Adelar Muller<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Estudo desenvolvido no curso de Doutorado, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGDR/UNIJUI).

<sup>2</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional (UNIJUI), bolsista PROSUC/CAPES, contato@vanilson.adv.br.

<sup>3</sup> Professor (PPGDR/UNIJUI), Doutor em Sociologia (FREIE UNIVERSITÄT), airton.mueller@unijui.edu.br.

## **RESUMO**

O presente artigo foi desenvolvido com o objetivo de identificar elementos presentes nos processos licitatórios da administração pública, que mantém relação com a racionalidade instrumental e, ou substantiva. Os resultados apontam que o tensionamento entre essas duas abordagens, contribui para a avaliação crítica das decisões do gestor público, no que tange a eleição dos critérios de habilitação e qualificação técnica exigidos das empresas licitantes. Ao passo que o certame deveria promover a concorrência de preços e proporcionar a melhor contratação, o excesso de instrumental de que se revestem os atos discricionários, implicam com base nos resultados, em deficiências substanciais na administração pública, que maculam a supremacia do interesse público. Para elaboração do estudo, empregou-se na fundamentação teórica, precedentes da literatura que discutem a racionalidade nas organizações, bem como a tensão entre a abordagem instrumental e substantiva. Trata-se assim, de uma pesquisa qualitativa, cujo método de investigação adotado foi o da fenomenologia e a coleta de dados realizada mediante análise documental, pesquisa bibliográfica e observação não participante. Durante quatro meses acompanhou-se as sessões públicas de licitações de um município do noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, com população na faixa de sessenta mil habitantes. Em suma, verificou-se que o poder público ao se pautar demasiadamente na racionalidade instrumental durante a condução dos processos licitatórios, fomenta uma disputa de interesses dos licitantes, alheios ao interesse público, o que pode desencadear uma série de problemáticas no âmbito da gestão pública.

## **ABSTRACT**

The present article was developed with the objective of identifying elements present in the bidding processes of public administration, which maintains relation with instrumental and, or substantive rationality. The results show that the tension between these two approaches contributes to the critical evaluation of the decisions of the public manager, regarding the election of the qualification and technical qualification criteria required of the bidding

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

companies. While the competition should promote price competition and provide the best hiring, the excess of instrumentality of discretionary acts, imply on the basis of results, substantial deficiencies in public administration, that tarnish the supremacy of public interest. For the elaboration of the study, it was used in the theoretical foundation, precedents of the literature that discuss the rationality in the organizations, as well as the tension between the instrumental and substantive approach. This is a qualitative research, whose method of research was phenomenology and data collected through documentary analysis, bibliographical research and non-participant observation. During four months the public bidding sessions of a municipality of the northwest of the State of Rio Grande do Sul, with population in the range of sixty thousand inhabitants were followed. In sum, it has been verified that the public power, by being too dependent on the instrumental rationality during the conduct of the bidding processes, foments a dispute of interests of the bidders, unrelated to the public interest, which can trigger a series of problems in the scope of public management .

**Palavras-chave:** Racionalidade instrumental e racionalidade substantiva; Administração pública; Licitações.

**Keywords:** Instrumental rationality and substantive rationality; Public administration; Tenders.

## INTRODUÇÃO

A maioria das pesquisas brasileiras que analisam a racionalidade nas organizações, baseiam-se segundo Santos e Serva (2013), na obra “A Nova Ciência das Organizações” (GUERREIRO RAMOS, 1981). O entendimento daí decorrente, coloca o indivíduo no centro das tomadas de decisão nas organizações, sendo necessário que se obtenha um mínimo de consenso social, do contrário, os objetivos organizacionais podem fracassar, pois as pessoas em geral se deparam constantemente com a tensão entre a racionalidade substantiva e a instrumental.

O principal modelo de análise da racionalidade substantiva e instrumental, utilizado por sua vez no artigo desenvolvido, foi elaborado por Serva (1997) e adotado posteriormente por diversos autores. Em 2012 haviam pelo menos 17 trabalhos publicados (teses e dissertações) que adotaram no todo ou em parte, as categorias e dimensões desse modelo (SANTOS; SERVA, 2013). Os estudos, no entanto, foram desenvolvidos a partir de organizações do mercado e terceiro setor, não contemplando o tensionamento das racionalidades na administração pública. Visando sistematizar os resultados dos estudos sobre racionalidade, Serva et. al (2015), classificou os trabalhos em dois grupos: de primeira

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

geração e segunda geração. Trata-se respectivamente, das pesquisas empíricas realizadas com objetivo de identificar a racionalidade predominante na gestão, seguido daquelas que promoveram a tensão entre as racionalidades, bem como a análise aprofundada das complexas relações.

No que tange às licitações públicas, em suma o que se objetiva é a seleção da melhor proposta, conseqüentemente, a obtenção da melhor contratação pela administração pública (BANDEIRA DE MELLO, 2013). A obrigatoriedade de licitar, decorrente da previsão constitucional (BRASIL, 2018), pauta-se nos princípios que regem o direito administrativo brasileiro, dentre os quais, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Deve então o administrador público, empenhar-se para que os interesses da coletividade sejam satisfeitos, podendo valer-se para isso, de algumas prerrogativas, como a anulação ou revogação da licitação, desde que devidamente fundamentado, conforme previsto na lei de licitações (BRASIL, 2018a). Embora os processos licitatórios possuam uma rotina prevista em lei, o ente público pode adequar as exigências de habilitação e qualificação técnica das empresas participantes, de acordo com as particularidades do objetivo que será contratado, desde que as condições gerais da legislação especial sejam obedecidas, denominando essa ação de ato discricionário (MEIRELLES, 2016).

É nessa oportunidade decisória (margem discricionária), que a pesquisa desenvolvida buscou analisar a tensão entre a racionalidade substantiva e instrumental, pois acredita-se que seja oportuno a ampliação dos estudos sobre racionalidade junto à administração pública, já que é o mecanismo mediante o qual o governo obtém bens e serviços utilizados na execução e manutenção os serviços públicos em geral, seja de forma direta ou indireta (DI PIETRO, 2016). Ademais, a pesquisa é corroborada com as investigações realizadas por Santos (2012). Nesse caso, o autor observou que os entes públicos apresentam de um lado uma orientação racional instrumental, decorrente da expectativa de eficiência; de outro uma orientação política relacionada à satisfação do interesse público, resultando na tensão entre as racionalidades a partir das práticas administrativas adotadas pelos gestores públicos.

Diante disso, o presente artigo teve como objetivo principal, analisar o cotidiano das licitações pública, em especial de que forma os processos decisórios são conduzidos, ou seja, qual a orientação adotada, substantiva e, ou, instrumental. Apesar disso, o estudo não se restringiu em identificar a racionalidade preponderante, mas também compreender as inter-relações e a dinâmica da tensão, a partir das principais etapas dos certames, que vão desde a definição do objeto até a decisão final (resultado). Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de nível exploratório, desenvolvida a partir da análise documental, observação não participante, além da revisão bibliográfica sobre o tema.

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

## REFERENCIAL

### Racionalidade instrumental e racionalidade substantiva

Notadamente, a obra intitulada “A Nova Ciência das Organizações: uma reconceituação da riqueza das nações” (GUERREIRO RAMOS, 1981), é um marco para os estudos organizacionais a partir da abordagem crítica. Embora se trate de um estudo fundado na ciência social em geral, o autor questiona a manutenção dos princípios que fundamentam as ciências econômica e administrativa que predominam na contemporaneidade. Mediante a indagação de conceitos, entendidos como aceitos, distorcidos ou simplesmente reproduzidos pela sociedade moderna, a discussão volta-se tanto para questões relacionadas às empresas privadas como públicas em geral. Desta forma, “a crítica de Guerreiro Ramos se destacou no campo dos estudos organizacionais por não somente se restringir à crítica em si, mas por também oferecer uma contribuição para o desenvolvimento de uma nova concepção teórica divergente das teorias tradicionais” (SERVA et al, 2015, p. 417).

O tensionamento entre a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva, (SANTOS; SERVA, 2013), em especial no que se refere às organizações públicas, não adota necessariamente um padrão, pois os elementos que compõe cada uma, são variáveis. Nesse sentido, “ambas as racionalidades são necessárias na gestão pública e se sustentam a partir da ética da responsabilidade e da ética da convicção” (SANTOS; SERVA, 2013, p. 15). Isso faz com que os estudos sobre o tema em questão, tornem-se ainda mais complexos, variando sobremaneira a depender de cada contexto, processo e decisão que envolva o gestor público, uma vez que os aspectos orientadores da conduta humana em geral, não podem simplesmente ser excluídos.

Os estudos organizacionais que avaliam as racionalidades instrumental e substantiva, têm identificado o predomínio daquela primeira, ao passo que a substantivização decorre justamente da oposição face a adoção de modelos puramente instrumentais (CERRI; MARANHÃO; PEREIRA, 2017). Por outro lado, não significa necessariamente que a predominância de uma racionalidade resulte na redução da outra (SIQUERA, 2017). Dentre as características identificadas nesses fenômenos, estão a “centralidade da comunicação e das relações sociais como dimensão política e arena da tensão entre racionalidades” (SIQUEIRA, 2017, p. 781). O diferencial está no compartilhamento da tomada de decisão, mediante relações interpessoais e ambientais, bem como sociais.

De outro lado, as divergências éticas, morais e filosóficas, somadas a luta de poder, são questões que também permeiam os espaços públicos e, portanto, contribuem para a formação de uma orientação puramente instrumental. A solução para essa situação, seria

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

adotar “um processo que leve a ações substantivas e que venham abrir espaços cada vez mais democráticos, participativos e dialógicos visando equilibrar as crescentes abordagens utilitaristas na gestão pública em detrimento dos impactos sociais esperados” (SOUSA; PAIVA JR, 2010, p. 114).

Ações substantivas e processos dialógicos, são duas abordagens que se complementam (SERVA, 1997), uma vez que defendem a emancipação humana. Desta forma, a ação comunicativa (HABERMAS, 1989) e a racionalidade substantiva (GUERREIRO RAMOS, 1981), compõe a base teórica empregada no tensionamento em face da racionalidade instrumental. Adota-se, no entanto, a abordagem substantiva, porquanto é contemporânea a Escola de Frankfurt, em especial porque se trata de um estudo merecedor de maiores investigações, dado que em desenvolvimento (SERVA et. al, 2015).

Ao discorrer sobre a corrosão do caráter, Sennett (2009) entende que os aspectos relacionados a lealdade, confiança, ajuda mútua e comprometimento, são essenciais para o desenvolvimento de maneiras de agir coerente com a condição humana. Tais questões não se restringem às empresas privadas, senão acentuam-se na administração pública, uma vez que o gestor assume compromissos para além do entorno da organização, pois é de fato um administrador da sociedade (GUERREIRO RAMOS, 1983).

### **Ato discricionário e competências do gestor público nos pós-reforma gerencial**

Ao se orientar pelo tensionamento entre a racionalidade instrumental e substantiva, o estudo desenvolvido buscou avaliar a parcela de decisões do gestor público em face dos processos licitatórios, que lhe permitem adotar certa liberdade, ainda que nos limites da lei. Em matéria dos princípios e fundamentos da administração pública, a discricionariedade decorre justamente de tal prerrogativa do administrador público (BANDEIRA DE MELLO, 2013). Embora não se trate de uma investigação jurídica, é importante ressaltar, que via de regra a gestão pública é conduzida mediante um dos seus princípios primordiais, qual é o da legalidade.

Do mesmo modo que não há uma regra para a definição das competências inerentes ao gestor público, importantes estudos (REIS; MATOS, 2012), (SILVA; ROQUETE, 2013), (BUZATTO, 2012), (JÚNIOR, et. al, 2017), têm sido desenvolvidos com a finalidade de se identificar as principais fragilidades e então propor ações que contribuam com o aperfeiçoamento da administração pública. Ocorre que, embora existam mecanismos legais de controle dos atos da administração pública, em regra fundamentam-se mediante uma visão instrumentalista (HABERMAS, 1989), de aplicação de recursos e cumprimento ao princípio da eficiência administrativa (BRESSER-PEREIRA, 2013), que, contudo, impede em

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

determinadas situações, sejam melhor avaliados os demais preceitos, tais como a razoabilidade e proporcionalidade (BANDEIRA DE MELLO, 2013). Nesse sentido, as pesquisas desenvolvidas com o propósito de investigar as competências do gestor público (BUZATTO, 2012), apontam fragilidades relacionadas às questões de ordem política, fomento a cidadania e democracia, bem como, a ausência de uma visão pensada de forma sustentável.

Os poderes administrativos do gestor público nascem com a administração, se diversificam a depender das demandas do serviço público, interesse coletivo e dos objetivos perseguidos (MEIRELLES, 2016). Logo, não se confundem com poderes políticos, uma vez que “são verdadeiros instrumentos de trabalho, adequados à realização das tarefas administrativas. Daí o serem considerados *poderes instrumentais*” (MEIRELLES, 2016, p. 137, grifo do autor). Em decorrência da liberdade para a prática de atos face ao ordenamento jurídico, os poderes administrativos classificam-se em vinculado e discricionário (BANDEIRA DE MELLO, 2013). Ainda assim, a discricionariedade não implica ampla liberdade de ação do gestor público, pois somente decorre se houver previsão legal, não se confundindo assim com o poder arbitrário. Em atenção ao interesse público, deve os atos do gestor público quando diante de uma decisão pautada na discricionariedade, adotar a decisão que melhor atenda os interesses da administração pública, em benefício da coletividade administrada.

As fragilidades das competências do gestor público, conforme aponta a literatura, são por sua vez, contemporâneas à reforma gerencial do Estado, promovidas no Brasil em meados da década de 1990. Há nesse sentido, uma lógica de eficiência das provisões decorrente das atividades da administração pública, que se originam após o nascimento do estado social na década de 1940 e se mantém com tentativa de superação da oposição neoliberal (BRESSER-PEREIRA, 2017). Ademais, “a reforma gerencial brasileira continua a prosperar, principalmente ao nível dos estados e dos grandes municípios, porque é neles que a gestão moderna é mais necessária” (p. 152). Dentre os objetivos, busca-se uma maior eficiência dos serviços sociais, tanto que é historicamente, a segunda reforma do estado moderno, seguida da reforma burocrática. Embora o consumo coletivo seja entendido como mais eficiente do que o privado, há deficiências ainda presentes no fornecimento de produtos e serviços ao consumo público.

### **Seleção da proposta mais vantajosa**

A conclusão de Bresser-Pereira (2017), ao analisar a reforma gerencial da administração pública brasileira, no decorrer das duas décadas que seguiram a implementação, é consubstanciada na legitimação e fortalecimento do próprio estado social, ou seja, “implica tornar coletiva ou pública a oferta dos serviços de educação, saúde e previdência social; e

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

em tornar coletivo, ao invés de individual, seu consumo” (p. 154).

Importa ao estudo desenvolvido nesta oportunidade, ressaltar que em decorrência do aumento do consumo por parte dos governos, acentuou-se também as contratações públicas em face da execução dos serviços públicos, e até mesmo para fins da manutenção da estrutura administrativa. Por outro lado, o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), (BRASIL, 2018), tornou obrigatória a realização de licitação pública para a contratação de obras, serviços, compra e alienação de bens. Assim dispõe o referido dispositivo: “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes [...]”. Mediante esse procedimento administrativo, a administração pública “seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, inclusive o da promoção do desenvolvimento econômico sustentável” (MEIRELLES, 2016, p. 310).

Os atos emanados do processo licitatório, são em regra vinculantes tanto para a administração pública como aos licitantes (empresas participantes da disputa de preços) (BANDEIRA DE MELLO, 2013), (MEIRELLES, 2016). Desta forma, o descumprimento dos princípios reguladores, implica na anulação da escolha, quais são: formalidade; publicidade; igualdade entre licitantes; sigilo na apresentação das propostas; vinculação ao edital ou convite; julgamento objetivo; adjudicação compulsória ao vencedor; e probidade administrativa (BRASIL, 2018a).

Uma vez definido o objeto licitado, vincula-se a administração pública a exigir no ato convocatório (edital), a comprovação das empresas participantes de que cumprem com as condições jurídicas de habilitação, cujo rol de documentos, certidões e declarações encontram-se definidos na CF/1988 (BRASIL, 2018) e na Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 2018a). O mesmo vale para fins de verificação da qualificação técnica das licitantes. Além dos procedimentos de habilitação jurídica e qualificação técnica das empresas, todo o processo licitatório deve promover o desenvolvimento nacional sustentável, conforme estabelece o artigo 3º da mesma norma “a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável [...]”. Trata-se do “fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos, usando-se para esse fim, o poder da compra governamental” (MEIRELLES, 2016).

Por outro, em decorrência da complexidade de determinados objetos licitados, tanto em se tratando da contratação de serviços ou aquisição de bens, não raras as vezes o gestor público se vê diante de uma situação que lhe exige proferir uma decisão, por óbvio baseada

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

nos princípios norteadores das licitações, bem como da administração pública em geral (BANDEIRA DE MELLO, 2013). Tal situação ocorre na etapa de organização do documento convocatório, denominada fase interna da licitação, uma vez que o entendimento majoritário da literatura, é no sentido de que a administração se vincula de todo o modo, às normas e condições do edital levado a público (SCHEIBLER; FAGANELLO, 2015). Desta forma, a discricionariedade do gestor público não pode ser confundida com a escolha da empresa que será contratada (PEREIRA JUNIOR, 2009), pois do contrário, se estaria negligenciando a real intenção da licitação, qual é proporcionar a melhor contratação, mediante o estabelecimento de critérios que se pautem no fim a ser alcançado e na garantia de que o licitante vencedor cumprirá com as obrigações assumidas. Essa margem de decisão, se empregada equivocadamente, ao mesmo tempo que amplia o rol de exigências no certame, prejudica a ampla participação e conseqüentemente reduz a oferta de propostas sem que, contudo, seja útil ao interesse público e ao objetivo perseguido. Em razão disso, é que “a regulamentação infraconstitucional apresenta um rol máximo de requisitos passíveis de serem exigidos para a comprovação da habilitação dos licitantes” (SCHEIBLER; FAGANELLO, 2015, p. 87).

## **METODOLOGIA**

Adotou-se para o desenvolvimento da pesquisa, o método da fenomenologia, uma vez que o objetivo foi compreender o mundo vivido pelos agentes públicos responsáveis por conduzir os processos licitatórios analisados (SILVA, 2006). Portanto, visando a elucidação das questões alusivas a natureza das experiências vividas, buscou-se analisar de que forma se dá o tensionamento entre a racionalidade instrumental e substantiva, no âmbito nas decisões do gestor público diante dos processos licitatórios, ou ainda, em que situações resta prejudicada, compreendendo-se as razões. A pesquisa é caracterizada como qualitativa (CHIZZOTTI, 2003), de nível exploratório, uma vez que os fenômenos da tensão entre as racionalidades no âmbito dos processos licitatórios apresentam questões ainda desconhecidas.

Para a realização do estudo empírico, acompanhou-se dois processos licitatórios realizados no âmbito da administração pública, de um município da região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. A coleta de dados foi realizada mediante pesquisa documental, bibliográfica e observação não participante. A parte documental compreendeu os editais e decisões/julgamentos proferidos pelo gestor público, em razão das impugnações e recursos oposto pelos licitantes. Ao todo, analisou-se três editais, publicados entre os anos de 2015 e 2018, para o mesmo objeto de contratação. No que tange as observações, estas ocorreram mediante a condição de espectador, das sessões públicas de julgamento das propostas, realizadas no segundo semestre de 2017 e no primeiro semestre de 2018. Desta forma,

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

enquanto pesquisador, não houve qualquer interação com o processo observado, configurando-se, portanto, observação não participante (GIL, 2006).

## RESULTADOS

### Processos licitatórios analisados

Ambos os processos licitatórios analisados, foram desenvolvidos com o objetivo de contratar empresa especializada em serviços de saúde, para realizar a gestão e operacionalização de uma unidade de pronto atendimento 24 horas (UPA). As atividades incluíam o recrutamento e seleção de pessoas, aquisição, manutenção e controle de materiais, organização de protocolos e controle de fluxos de atendimentos, dentre outras ações inerentes às organizações de saúde que funcionam em caráter contínuo, sem interrupção e atendem casos de urgência e emergência.

Até meados do ano 2016, não havia sido realizado processo licitatório para a gestão da UPA nos padrões definidos pelo governo federal, razão pela qual, o primeiro certame ocorrido no ano de 2015, não se revestia de maior complexidade, visto que as instalações funcionaram por um período, apenas como pronto atendimento de saúde municipal, não tendo a qualificação sido reconhecida pelo Ministério da Saúde (MS). Ainda assim, houveram impugnações, resultando no cancelamento de um dos editais, dada as alegas inconformidades legais opostas pelas empresas interessadas.

Após apontamentos do órgão de controle, a administração municipal rompeu o contrato para gestão do pronto atendimento e firmou no ano de 2017, um instrumento emergencial, tendo como objeto a gestão da unidade de saúde nos padrões próprios de uma UPA. Posteriormente houve a publicação de dois novos editais, uma vez que o primeiro certame foi dado como fracassado, diante da inabilitação de ambas as empresas participantes, ante o entendimento de que não cumpriam fielmente com as exigências editalícias. Nessa oportunidade, participaram sete proponentes, ao passo que na segunda convocação, o número se reduziu para quatro.

### Quadro de análise

Partindo-se do quadro de análise proposto por Serva (1997), qual distingue os elementos da racionalidade instrumental e a substantiva, elaborou-se um quadro específico para as investigações sobre as decisões proferidas pelo gestor público nos processos licitatórios analisados, composto de cinco categorias. Substituiu-se desta forma, os processos organizacionais objeto de tensão entre ambas as racionalidades, pelas etapas dos processos licitatórios. Salienta-se que a divisão adotada, não decorre necessariamente de uma

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

abordagem doutrinária, mas representa de forma sucinta as fases analisadas. Para complementar o estudo, empregou-se as categorias de análise propostas por Santos e Serva (2013), conforme quadro 1, visto que também versa sobre pesquisa realizada a partir da gestão pública.

Quadro 1 - Tensão entre a racionalidade substantiva e instrumental.

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

Fonte: Santos e Serva (2013, p. 8).

A tensão decorrente da análise dos processos decisórios, bem como dos valores e objetivos, permite conforme quadro 1 (SANTOS; SERVA, 2013), sejam reavaliadas algumas das competências do gestor público identificados em alguns estudos como deficientes (BUZATTO, 2012), (REIS; MATOS, 2012). Desta forma, é possível discorrer sobre questões pontuais que envolvem a administração pública, em especial àquelas que são ponto de partida para muitas das atividades desempenhadas pelo gestor público. É o caso dos processos licitatórios, uma vez que antecedem a contratação das empresas responsáveis pelo fornecimento de bens e serviços aos governos, que em grande parte impactam diretamente na qualidade dos serviços públicos.

### **Categorias analisadas**

No quadro 2, são apresentadas as categorias analisadas e respectivos elementos constitutivos, para ambas as racionalidades substantiva e instrumental. A primeira permite constatar que deve ser considerado, para efeito do objeto de estudo, a dinâmica existente entre ambas as racionalidades, decorrente da presença de princípios reguladores dos atos da administração pública, tais como obrigação de licitar, eficiência e impessoalidade.

Quadro 2 - Categorias e dimensões das racionalidades substantiva e instrumental nos

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

processos licitatórios analisados.

CATEGORIA	RACIONALIDADE SUBSTANTIVA	RACIONALIDADE INSTRUMENTAL
Origem e definição do objeto licitado	Interesse coletivo	Determinação legal
Definição dos requisitos de habilitação e qualificação	Entendimento	Dedução lógica
Julgamento das impugnações e recursos	Pluralidade de propostas	Eliminação de riscos, ação calculista
Posição das empresas licitantes no curso da sessão	Avaliação das propostas e disputa de preços	Eliminação de concorrentes
Resultado do processo	Interesse público	Interesse privado/mercado

Fonte: Autor (2018).

A categoria **origem e definição do objeto**, foi definida com o intuito de representar em que se fundamentam as iniciativas do gestor público ao definir o objeto licitado. Embora tenha se analisado que a obrigatoriedade de licitar é inafastável aos entes públicos, não significa necessariamente que ela decorra sempre de uma determinação legal. Diferentemente, a orientação substantiva da administração pública, resultaria em decisões oriundas do interesse coletivo, o que é diferente do mero cumprimento de uma determinação dos órgãos de controle.

No caso analisado, verificou-se que a municipalidade dispunha de uma infraestrutura física construída com recursos do governo federal, que por não estar sendo empregada na prestação dos serviços para os quais se destinava, resultou na interferência dos órgãos de controle externo, inclusive do Ministério Público (MP). Houve, portanto, um processo decisório de utilidade (SANTOS; SERVA, 2013), pautado igualmente em valores e objetivos finalísticos, que não necessariamente representam a busca de melhorias na rede de serviços, bem como na qualidade de vida da população beneficiada.

Para além das disposições legais que definem os **requisitos de habilitação e qualificação** das empresas participantes das licitações em geral, em ambos os processos analisados, a administração pública alternou exigências que não demonstram assegurar utilidade ao interesse público, em especial para que se obtivesse a melhor contratação. Nesse tocante, os editais exigiram registro e inscrição prévia das licitantes em distintos órgãos reguladores, sem que, contudo, houvesse eficácia em face do objeto a ser contratado. Exemplo é a exigibilidade de inscrição prévia junto ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), uma vez que as atividades contratadas seriam desempenhadas em unidade de saúde distinta das que a empresa licitante poderia possuir, ou seja sem eficácia em face do objeto licitado.

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Diferentemente, poderia o ente estabelecer que a vencedora deveria proceder imediatamente com a inclusão da unidade pública administrada, no rol de estabelecimentos de responsabilidade da mesma, relacionando para tanto, o rol de profissionais de saúde necessários para a execução das atividades contratadas. Nessa categoria, há um fenômeno interessante, decorrente do tensionamento entre ambas as racionalidades, dado que as convicções e preferências pessoais tomaram frente do processo, impedindo uma avaliação mais substantiva da questão, ou seja, de entendimento e julgamento ético. Em decorrência disso, a dedução lógica surge como o elemento que melhor descreve a decisão do gestor público, trata-se de uma visão que impende seja realizada uma avaliação pautada na autonomia e na emancipação coletiva (GUERREIRO RAMOS, 1981).

Observou-se também nas discussões havidas nas sessões públicas, que tal exigência sempre fora adotada e que outros entes também adotam, muito embora até então não tivesse sido analisado os efeitos em face da obtenção da melhor contratação. Portanto, a dedução lógica identificada, parte do pressuposto de que ao exigir registro das licitantes em diversos órgãos, estaria a administração pública aferindo maior margem de segurança à gestão como um todo, o que é fruto da aspiração pelo êxito, decorrente da orientação mercadológica, tal como se referem os estudos de primeira geração citados por Serva et. al (2015).

Diante das exigências de habilitação e qualificação das empresas licitantes, conforme definido nos editais dos processos analisados, houveram impugnações, assim como, recursos decorrentes das decisões proferidas pela autoridade da administração pública nas sessões de julgamento das propostas. O **julgamento das impugnações e recursos**, ensejou respectivamente, na suspensão e republicação dos editais de dois certames e na deserção das propostas do segundo, quando da realização da sessão. Somente com o terceiro certame foi possível obter a habilitação de propostas que, contudo, registrou inabilitações ante o não cumprimento de requisitos definidos discricionariamente pelo gestor público.

Essa sequência de eventos, resultou em contradições entre um edital e outro, pois enquanto algumas exigências foram abolidas, outras foram acrescidas, reduzindo o número de empresas participantes, dada a surpresa. Consequentemente, surgiu o problema da morosidade, em torno da contratação da empresa que ficaria responsável a médio prazo, pela gestão da unidade de saúde. Ou seja, enquanto o ente se ocupou em analisar e julgar as impugnações e recursos apresentados pelas empresas, prorrogou-se o início das atividades de ampliação dos serviços de saúde pública prestados à população. Além disso, o MP tornou a questionar a não resolução da questão, exigindo agilidade de parte do gestor público.

Diante disso, as exigências decorrentes da ação racional instrumental tornaram-se empecilho para que a administração pública validasse as propostas que não atenderam aos

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

requisitos exigidos com base na discricionariedade, tornando-se restrito o número de ofertas, logo restringindo as chances de se obter a melhor contratação. Logo, as pressões decorrentes dos órgãos de controle externo, se refletiram no receio de violações legais de parte do gestor em face das decisões tomadas. Muito embora o interesse público possa ter sido prejudicado, tal constatação somente poderia ser evidenciada mediante o julgamento ético, que dado o nível de subjetividade foi simplesmente ignorado no processo. Prevalece desta forma, quanto a essa categoria, a tentativa de eliminação de riscos, embora tenha-se identificado a tensão entre ambas as racionalidades. Ocorre que tais riscos não estão necessariamente relacionados à execução dos serviços a serem contratados pela administração pública, mas sim do receio de responsabilização pessoal do gestor, caso sobrevenha entendimento de que houve violação dos princípios da legalidade, impessoalidade e vinculação ao ato convocatório. Trata-se de uma conduta associada a individualidade, de cunho calculista, que se refletem nas ações dos sujeitos (SANTOS; SERVA, 2013).

O procedimento das licitações públicas varia de acordo com a modalidade adotada. No caso estudado, ambos os certames seguiram a forma de Pregão Presencial, cuja disputa entre os fornecedores ocorre mediante a apresentação de uma oferta inicial (proposta), seguida de lances (BANDEIRA DE MELLO, 2013). Diante disso, a categoria denominada **posição das empresas licitantes no curso da sessão**, foi assim definida em decorrência de um fenômeno identificado, cuja as sessões pareceram se orientar. Trata-se da acentuada rivalidade entre um concorrente e outro, pautada na busca por irregularidade documental em vez da vantagem decorrente do preço ofertado. Em nenhum dos processos analisados, verificou-se a involução de preços decorrente de sucessivos lances, o que é de certa forma, o objetivo maior da licitação, ou seja, proporcionar a melhor contratação para a administração pública (BANDEIRA DE MELLO, 2013), (MEIRELLES, 2016).

A típica rivalidade de mercado, em que as organizações batalham pela sobrevivência a todo o custo para eliminar os prováveis concorrentes, mostrou-se bastante presente nas manifestações de ambas as proponentes. Embora não se possa lançar qualquer objeção a tal comportamento, para efeito do presente estudo, é importante destacar a provável relação desse fenômeno com as categorias iniciais de análise, confirmando nesse caso, que o tensionamento entre as racionalidades substantiva e instrumental, resultam tanto em benefícios como prejuízos aos interesses da administração pública e da coletividade em geral. No entanto, existem condicionantes ensejadores desse resultado, destacando-se o entendimento e a autonomia (HABERMAS, 1989), conforme já mencionados, visto que a oferta de lances foi prejudicada pela diversidade de interpretações decorrente das exigências não bem compreendidas pelo ente público, mas que constara em ambos os

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

editais. De acordo com Serva (1997, p. 28), “as ações de entendimento se mostraram indispensáveis para dar o tom da razão substantiva nos processos duros”. Em média, as sessões tiveram cerca de três horas de duração e ao final não se chegou a um entendimento que atendesse satisfatoriamente o interesse coletivo.

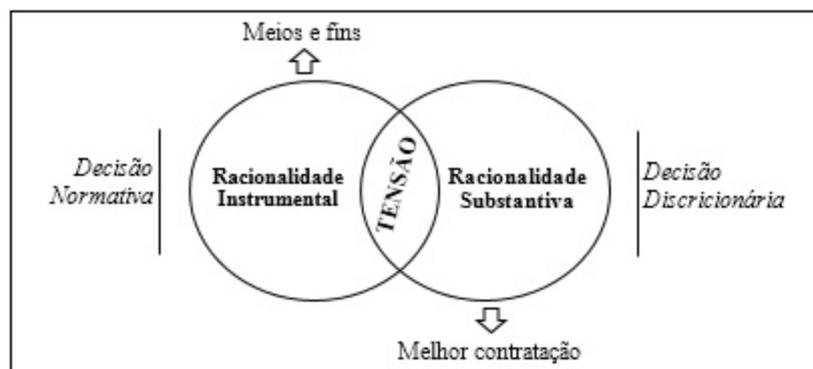
A quinta categoria denominada **resultado do processo**, foi assim definida em razão de representar sucintamente, a predominância das orientações de mercado, no seio dos processos que envolveram tomadas de decisão do gestor público, ao longo do desenvolvimento da licitação. Nesse sentido, Tenório (2008), chama atenção para a provável predominância das estratégias típicas do mercado, nas atividades promovidas pelas organizações do terceiro setor, fenômeno esse, que em parte restou evidenciado no estudo realizado, pois não há garantia de que a administração pública obteve a melhor contratação, logo que os desafios e anseios de ordem social serão de fato atendidos. Não se pode afirmar do mesmo modo, que a vertente instrumental nas repartições públicas decorre unicamente das pressões oriundas do primeiro setor, mas que a gestão dos conflitos travados entre as questões éticas individuais e da própria sobrevivência organizacional (GUERREIRO RAMOS, 1981), sejam mediadas nas negociações entre o gestor público e os fornecedores, observando-se de qualquer modo, os limites da discricionariedade administrativa. Há, portanto, prerrogativas da administração pública brasileira definidas no ordenamento jurídico, que devem ser melhor analisadas, mas isso exige que os estudos organizacionais a partir dos espaços públicos se intensifiquem e avance ainda mais (TENÓRIO, 2013).

### **Tensionamento identificado nos processos licitatórios**

Importante elucidar, que os processos licitatórios nascem com a demanda pública, seguida da decisão do gestor público, publicação do ato convocatório, realização do certame e definição da empresa vencedora que executará o contrato, seja de serviços ou fornecimento de bens e equipamentos (BANDEIRA DE MELLO, 2013). Desta forma, analisa-se nesse item, o tensionamento entre as racionalidades substantiva e instrumental, levando-se em conta o processo licitatório como um todo. Partindo-se então da análise das cinco categorias formuladas neste estudo, extrai-se dois principais elementos que caracterizam o tensionamento entre as racionalidades no decorrer dos processos licitatórios, quais são a escolha/obtenção da melhor proposta/contratação. Conforme ilustrado na figura 1, na medida em que o processo capaz de resultar na melhor contratação não é compreendido pelo gestor público, maior é a margem de aproximação com a abordagem instrumental, pois a tensão não é promovida de forma satisfatória. Desta forma, a margem discricionária, permite sejam desenvolvidas competências tanto de ordem substantiva como instrumental, e isso pode se alternar significativamente entre um ente público e outro.

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Figura 1 - Dinâmica do tensionamento entre a racionalidade substantiva e instrumental nos processos de licitações públicas analisados.



Fonte: Autor (2018).

Tal constatação confirma o que também foi identificado por Santos e Serva (2013, p. 15), ou seja, que “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”. Resta analisar em cada contexto, se dado predomínio, ou aparecimento da racionalidade instrumental, mantém relação ou não com alguns dos principais entraves apontados ao aperfeiçoamento da gestão pública, e em que situações podem ser identificados e analisados.

Na medida em que as decisões do gestor público deixam de lograr proveito da margem discricionária, pautando-se essencialmente na orientação normativa, ou ainda, mesmo que discricionária mantenham-se atrelada à meios e fins, torna-se prejudicado o tensionamento entre ambas as racionalidades, prevalecendo a lógica instrumental. Desta forma, as obrigações legais não podem ser interpretadas como óbice ao objetivo maior da melhor contratação, simplesmente porque isso seria suficiente para que a administração pública operasse em meio a burocracia. A reforma empreendida em meados da década de 1990, permanece em desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2017) e estudos como este demonstram que o espaço organizacional é uma das arenas de emancipação e sobretudo, onde delibera-se sobre as questões com potencial de tratar das principais mazelas, sejam sociais ou de infraestrutura, que em suma condicionam o desenvolvimento da nação.

## CONCLUSÕES

O estudo realizado permitiu ampliar as investigações sobre racionalidade nas organizações, analisando-se nessa oportunidade, a tensão entre a racionalidade substantiva e instrumental junto aos processos decisórios que envolvem as principais etapas das licitações públicas. Os

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

resultados apontam que embora o gestor público deva seguir um rol de determinações legais, há por outro lado, prerrogativas que lhe permitem agir em defesa do interesse público, no entanto, essa faculdade nem sempre é utilizada de forma consciente e emancipatória, pois exigem competências que são prejudicadas pela lógica da eficiência e provisões.

A administração pública brasileira iniciou na década de 1990, uma reforma substancial, processo esse que ainda permanece em transformação. O potencial, no entanto, de se promover ajustes que resultem em melhorias dos serviços públicos não se limita à eficiência, ou ainda, exige o repensar do termo do ponto de vista organizacional. Nesse sentido, o presente artigo alcançou os objetivos, pois a tensão entre as racionalidades revelou fenômenos interessantes, que denotam a fragilidade dos processos licitatórios, no que tange ao posicionamento da administração pública. Há uma certa omissão, e, ou, aceitação tácita diante das pressões do mercado, que acabam prejudicando o sentido principal das licitações, qual é a escolha da melhor contratação.

Sem ter a intensão de esgotar a discussão, em especial porque a pesquisa foi enquadrada como exploratória, entende-se que os estudos sobre racionalidade consubstanciados nas decisões no âmbito da gestão pública, devem avançar. Embora os gestores públicos detenham certa limitação quanto as tomadas de decisão, pesquisas como esta permitem o entendimento de fenômenos imperceptíveis em outros métodos de investigação, em que a tensão entre as racionalidades substantiva e instrumental não é promovida.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso A. Curso de direito administrativo. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: . Acesso em: 01 mai. 2018.

\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: . Acesso em: 01 mai. 2018a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista De Administração Pública**, v. 51, n. 1, 147-156, jan./fev. 2017.

BUZATTO, Taiza, R. E. **Competências do gestor público: a relação entre a academia e as práticas**. 2012, 159f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

CERRI, Lucas T; MARANHÃO, Carolina M. S. A; PEREIRA, Jussara J. As racionalidades substantiva e instrumental na prática organizacional: um olhar sobre Guerreiro Ramos e os estudos organizacionais. **Revista FOCO**, v. 10, n. 2, 125-147, jan./jul. 2017.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 2003.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Direito administrativo**. 29 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

GIL, Antonio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

\_\_\_\_\_. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

JÚNIOR, Valdir M. V. et al. Formação de competências do gestor público. **Revista Capital Científico**, v. 15 n. 1, jan./mar. 2017.

MEIRELLES, Hely L. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé T. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

REIS, Rita C. S; MATOS, Carlos R. N. Perfil do gestor público: elementos para formação e mudanças. In: CIEGESI, 1, 2012. Goiânia. **Anais eletrônicos...** Goiânia: UEG, 2012, disponível em: < <http://www.anais.ueg.br/index.php/ciegesi/article/view/781>>.

SENNETT, R. **A corrosão do caráter: as consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. Tradução: Marcos Santarrita. 14 ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Laís S; SERVA, Maurício. A tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental na gestão pública: novos caminhos de um campo de estudo. In: ENCONTRO DA ANPAD, 37, 2013. Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2013, disponível em: .

\_\_\_\_\_. SANTOS, L. S. A **Tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade**

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

**instrumental na gestão pública:** novos caminhos de um campo de estudos. 2012, 262f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SCHEIBLER, Juliana L; FAGANELLO, Matheus R. Direcionamento de licitações pela administração pública e mecanismos de controle da discricionariedade, **FADERGS**, v. 7, n. 2, jul./ago. 2015.

SERVA, Maurício. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. **Revista de administração de empresas**, v. 37, n.2, p. 18-30, abr./jun. 1997.

\_\_\_ et al. A análise da racionalidade nas organizações: um balanço do desenvolvimento de um campo de estudos no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n. 3, jul./set. 2015.

SILVA, Yara C; ROQUETE, Fátima F. Competências do gestor em serviços de saúde: análise da produção científica, no período de 2001 a 2011. **Revista de Administração em Saúde**, v. 15, n. 58, 7-114, jan./mar. 2013.

SILVA, Anielson B. **A fenomenologia como método de pesquisa em estudos organizacionais**. In: SILVA, Anielson B; GODOI, Christiane K; MELLO, Rodrigo B. (Org.). Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006.

SIQUEIRA, Gabriel M. V. Tensão entre as racionalidades substantiva e instrumental: estudo de caso em uma ecovila no sul da Bahia. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 4, p. 768-782, out./dez. 2017.

SOUSA, Jefferson I; PAIVA JR, Fernando G. Os novos tempos e a administração pública: as amarras da racionalidade instrumental e da regulação social. **Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios**, v. 1, n. 1, 99-118, fev./2010.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Um espectro ronda o terceiro setor:** o espectro do mercado. 3 ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2008.

\_\_\_. **O pensamento organizacional sob o olhar de Janus**. Ijuí: UNIJUÍ, 2013.

**I Simpósio  
LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**



**Data:**  
16 a 18  
de Julho

**Tema:**  
Possibilidades de  
Desenvolvimento em  
Territórios Periféricos



**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento