



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Administração e Finanças

Bianca da Silva Abrahão

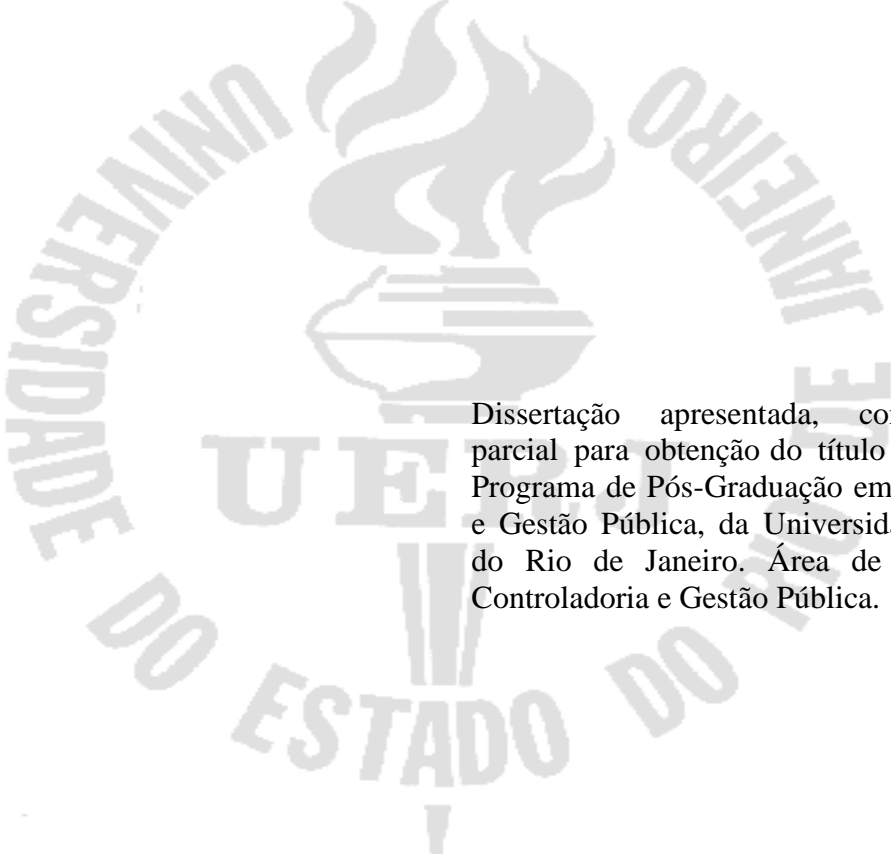
**Tomada de decisão à luz das necessidades humanas universais: O dilema  
dos servidores públicos**

Rio de Janeiro

2023

Bianca da Silva Abrahão

**Tomada de decisão à luz das necessidades humanas universais: O dilema dos servidores públicos**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controladoria e Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Renata Geórgia Motta Kurtz

Rio de Janeiro

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/B

A159 Abrahão, Bianca da Silva.

Tomada de decisão à luz das necessidades humanas universais: o dilema dos servidores públicos / Bianca da Silva Abrahão. — 2023. 134 f.

Orientadora: Profa. Dra. Renata Geórgia Motta Kurtz .

Dissertação (mestrado) — Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças. Bibliografia: f. 118-131.

I. Administração pública — Rio de Janeiro (Estado) - Teses. 2. Serviço público - Administração de pessoal — Teses. 3. Processo decisório — Teses. 4. Governança pública — Teses. 5. Necessidades básicas — Teses. I. Kurtz, Renata Geórgia Motta. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Faculdade de Administração e Finanças. III. Título.

CDU 35 (815.3) : 330.163.13

Bibliotecário: Fabiano Salgueiro CRB7/6974

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Bianca da Silva Abrahão

Tomada de decisão à luz das necessidades humanas universais: O dilema dos servidores  
públicos

Dissertação apresentada, como requisito parcial  
para obtenção do título de Mestre, ao Programa  
de Pós-Graduação da Faculdade de  
Administração e Finanças, da Universidade do  
Estado do Rio de Janeiro. Área de  
concentração: Controladoria e Gestão Pública.

Aprovada em 4 maio de 2023.

Banca Examinadora:

---

Profa. Dra. Renata Geórgia Motta Kurtz (Orientadora)  
Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

---

Prof. Dr. Leonel Estevão Finkelsteinas Tractenberg  
Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

---

Prof. Dr. Cesar Alves Ferragi  
Universidade Federal de São Carlos

Rio de Janeiro

2023

## DEDICATÓRIA

Aos meus avós Geni e Juvelino *in memorial*,  
pelo amor incondicional, estímulo e confiança em todos os momentos.  
Saudades que não cabe no peito.

## AGRADECIMENTOS

À Deus e ao meu Sagrado pelo sustento nos momentos de fraqueza.

À minha família – aqui representada pela Tia Geny e Tia Miriam, por minhas amadas irmãs: Vanessa Rastoldo, Marcia Abrahão, Marcelle Abrahão e Monica Abrahão –; e pelas madrinhas: Profa. Regina Celía e Profa. Ignez Sobral e a tantas pessoas igualmente importantes, por compreenderem as minhas incontáveis ausências.

Aos adoráveis encontros que o serviço público me proporcionou: Alessandra Calleia pela confiança, ensinamentos, oportunidade e por me apresentar a área disciplinar que eu tanto aprecio; Carlos Miranda pela cumplicidade e apoio acadêmico e Fernanda Salles pela troca e afinada parceria.

À Fernanda Teodoro por acreditar que “era para mim”.

Às amigas: Alba Lucia Cunha, Cristina Vasconcelos e Mariza Hegdorne pelos valiosos resgates em momento de clausura, trazendo mais leveza aos meus dias, e às irmãs de “outras vidas”: Adriana Mattos, Alexandra França, Jacqueline Cristina Santos e Sheila Taveira, pelo apoio, disponibilidade e palavras de acolhimento nas minhas angústias.

Ao estimado Dr. Luiz Fernando Martins da Silva pela paciência e oitiva acurada madrugadas adentro, ao querido Dr. Paulo Passos de Oliveira pela disponibilidade e ao admirado Professor Dr. Vitor Marcelo Aranha Afonso Rodrigues, pelo incentivo em todos os momentos e, principalmente, por me lembrar que “o dia fácil foi ontem”.

Aos colegas do PPGCGP/FAF/UERJ com quem tive a honra de compartilhar as aulas e muito aprender, grupo de servidores públicos ao qual tenho orgulho de pertencer, em especial, Andrea Pizzino e Bruno Saadi, cujas palavras de fomento me serviram de combustível para a caminhada, encontro acadêmico que segue na vida.

Aos mais que especiais servidores da FAF/UERJ, Creuza Moura e Leonardo Lenheman pelo suporte e paciência sem limites.

À Profa. Dra. Renata Kurtz por aceitar o desafio de orientar este trabalho, conduzindo-o com paciência e cuidado, ao Prof. Dr. Leonel Tractenberg pela valiosa colaboração em resgatar minha assertividade e ao Prof. Cesar Ferragi pelo olhar criterioso e preciso.

À querida Profa. Julia Fraga, cujo suporte com a Língua Pátria me ajudou a apresentar o texto de forma mais palatável.

Ao amigo, que a orientação me trouxe, Carlos Henrique da Silva Athayde pela força, cumplicidade e parceria durante a elaboração deste trabalho.

Quem caminha sozinho pode até chegar mais rápido,  
mas aquele que vai acompanhado,  
com certeza, vai mais longe.

*Clarice Lispector*

## RESUMO

ABRAHÃO, Bianca da Silva. **Tomada de decisão à luz das necessidades humanas universais**: O dilema dos servidores públicos, 2023. 134 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Gestão Pública) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

A política de governança estabelecida no Governo do Estado do Rio de Janeiro, por meio do Decreto nº 47053/2020 publicado em 29/04/2020, trouxe uma nova diretriz para a tomada de decisão dos gestores públicos, ao considerar o estabelecimento de princípios da boa governança pública e as premissas para o exercício da governança sustentável. Todavia, apesar de a normativa estar em consonância com os propósitos a serem observados pela Administração Pública em âmbito internacional, desde sua implantação, enfrentou desafios que impactaram na eficácia dos resultados esperados. Nesse contexto, busca-se compreender como as necessidades humanas universais se relacionam com a tomada de decisão, sob a perspectiva do servidor efetivo em exercício de atividade de gestão, sobretudo após a implementação do Decreto nº 47053/2020. O trabalho desenvolve-se alicerçado na Teoria do Desenvolvimento à Escala Humana (TDEH) de Manfred Max-Neef que, em uma releitura da hierarquia das necessidades de Maslow, ressignifica a maneira como as necessidades se apresentam para cada indivíduo. Nessa perspectiva, as necessidades humanas sujeitam-se a influências culturais, temporais e situacionais, o que favorece que cada indivíduo, com exceção das necessidades básicas, tenha, entre as definidas, sua própria ordem de necessidades estabelecendo estratégias para sua satisfação. As ideias de Max-Neef são complementadas pelos estudos de Marshall Rosenberg que, utilizando-se da Comunicação Não-Violenta (CNV), entende que nossas necessidades correspondem a valores em que se alicerçam nossos sentimentos. Assim, há sentimentos diversos para quando as necessidades são ou não são atendidas. Para Rosenberg, inexiste uma hierarquia nas necessidades, já que sua relevância oscila a depender de fatores internos e externos aos indivíduos, às instituições e aos contextos temporal e espacial (histórico-social, jurídico-político e cultural, entre outros). A pesquisa tem abordagem qualitativa e a metodologia empregada para atendimento aos objetivos propostos será entrevista em profundidade, realizada com servidores públicos efetivos, em exercício de atividades de gestão, a partir da edição do decreto. Os achados demonstram que alguns gestores desconhecem a prática de governança e daqueles que alegaram conhecer e aplicar, sobretudo o decreto citado, não souberam precisar práticas efetivas oriundas do normativo. Além disso, foram identificados fatores que favorecem e dificultam a tomada de decisão e que tais fatores estão relacionados à relevância da atividade desenvolvida pelos gestores dentro da estrutura estadual, como também, se a atividade desempenhada pelo gestor se aproxima do alto escalão ou da ponta. Por fim, constata-se que, no exercício de suas atividades, o gestor detém necessidades atendidas e necessidades não atendidas, de cunho pessoal e profissional.

Palavras-chave: Administração Pública. Servidor Público. Tomada de Decisão. Necessidades Humanas Universais. CNV – Comunicação Não-violenta. Dilemas de Gestão.



## ABSTRACT

ABRAHÃO, Bianca da Silva. **Decision-making in light of universal human needs: The dilemma of public servants**, 2023. 134 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Gestão Pública) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

The governance policy established in the Government of the State of Rio de Janeiro, through Decree No. 47053/2020 published on 04/29/2020, brought a new guideline for the decision making of public managers, when considering the establishment of principles of good public governance and the premises for the exercise of sustainable governance. However, despite the normative being in line with the purposes to be observed by the Public Administration internationally, since its implementation, it has faced challenges that impacted the effectiveness of the expected results. In this context, we seek to understand how universal human needs relate to decision making, from the perspective of the effective public servant in management activities, especially after the implementation of Decree 47053/2020. The work is based on Manfred Max-Neef's Theory of Development on a Human Scale (TDHS) which, in a re-reading of Maslow's hierarchy of needs, resignifies the way needs present themselves to each individual. From this perspective, human needs are subject to cultural, temporal, and situational influences, which allows each individual, except for the basic needs, to have, among the defined needs, their own order of needs, establishing strategies for their satisfaction. Max-Neef's ideas are complemented by the studies of Marshall Rosenberg who, using Nonviolent Communication (CNV), understands that our needs correspond to values on which our feelings are based. Thus, there are different feelings when needs are or are not met. For Rosenberg, there is no hierarchy in the needs, since their relevance oscillates depending on internal and external factors to the individuals, the institutions, and the temporal and spatial contexts (historical-social, legal-political, and cultural, among others). The research has a qualitative approach and the methodology used to meet the proposed objectives will be in-depth interviews, conducted with effective public servants in management activities, as of the edition of the decree. The findings show that some managers are unaware of the governance practice and those who claimed to know and apply, especially the mentioned decree, did not know how to specify effective practices arising from the normative. In addition, factors that favor and hinder decision making were identified, and these factors are related to the relevance of the activity developed by managers within the state structure, as well as to whether the activity performed by the manager is close to the high level or at the top. Finally, it was found that in the exercise of their activities, managers have needs that are met and unmet, both personal and professional.

Keywords: Public Administration. Public Servant. Decision Making. Universal Human Needs. CNV - Nonviolent Communication. Management dilemma.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Teoria do Desenvolvimento à Escala Humana – Manfred Max-Neef.....	62
Quadro 2 - Valores ou necessidades humanas universais segundo Marshall Rosenberg...	66
Quadro 3 - Sentimentos quando as necessidades são atendidas e não são atendidas.....	67
Quadro 4 - Desenho da pesquisa.....	70
Quadro 5 - Roteiro de entrevista.....	71
Quadro 6 - Perfil dos sociodemográfico dos entrevistados.....	77
Quadro 7 - Categorias, Subcategorias, Códigos e número de citações.....	80
Quadro 8 - Sentimentos dos gestores x necessidades dos gestores identificados na pesquisa.....	90
Quadro 9 - Necessidades dos gestores consoante classificação da Teoria do Desenvolvimento à Escala Humana – Manfred Max- Neef.....	93

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APLF	Agente Público de Linha de Frente
BAE	Burocrata de Alto Escalão
BME	Burocrata de Médio Escalão
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CNV	Comunicação Não-Violenta
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
JR	Justiça Restaurativa
LINDB	Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
NPG	Nova Governança Pública
NPM	New Public Management
ONU	Organização das Nações Unidas
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PGONU	Pacto Global da Organização das Nações Unidas
RBGP	Referencial Básico de Governança Pública
SEI/ERJ	Sistema Eletrônico de Informações do Estado do Rio de Janeiro
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SUBGEP	Subsecretaria de Gestão de Pessoas
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
TDEH	Teoria do Desenvolvimento à Escala Humana

TRL Teoria da Racionalidade Limitada

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
1	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	24
1.1	<b>A Administração Pública Brasileira</b> .....	24
1.1.1	<u>O Escalonamento da Burocracia Nacional</u> .....	28
1.1.2	<u>A nova política de governança do Estado do Rio de Janeiro</u> .....	33
1.1.3	<u>Quem é o servidor público tomador de decisão?</u> .....	38
1.2	<b>Tomada de decisão</b> .....	42
1.2.1	<u>O dilema do servidor público</u> .....	46
1.2.2	<u>Teoria da Racionalidade limitada</u> .....	49
1.3	<b>Teoria das Necessidades Humanas: Uma perspectiva sobre valores</b> .....	54
1.3.1	<u>Reconhecendo Valores e Sentimentos</u> .....	62
2	<b>METODOLOGIA</b> .....	69
2.1	<b>Espécie e abordagem da pesquisa</b> .....	69
2.2	<b>Ferramenta para Coleta de Dados</b> .....	70
2.3	<b>Critério de seleção e perfil dos sujeitos da pesquisa</b> .....	73
2.4	<b>Técnica de análise de dados</b> .....	73
2.5	<b>Limitações do método</b> .....	74
3	<b>ANÁLISE DE RESULTADO E DISCUSSÃO</b> .....	76
3.1	<b>Dados demográficos dos Entrevistados</b> .....	76
3.2	<b>Categorias e Subcategorias</b> .....	79
3.2.1	<u>Categoria “Prática de governança para fins de tomada de decisão”</u> .....	82
3.2.2	<u>Categoria “Sentimentos dos Gestores Públicos quando instados a decidir”</u> .....	85
3.2.3	<u>Categoria “Necessidades humanas universais dos gestores públicos”</u> .....	88
3.2.4	<u>Categoria “Fatores que influenciam a tomada de decisão dos gestores com base nas necessidades humanas universais”</u> .....	94
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	114
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	118
	<b>APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido</b> .....	132
	<b>APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista</b> .....	133

## INTRODUÇÃO

O processo evolutivo da sociedade contemporânea tem como escopo o atendimento de um número cada vez maior de necessidades nas mais diferentes esferas, considerando o ser humano não só isoladamente, como também no contexto em que o indivíduo interage com seus semelhantes. Nesse processo de aprimoramento contínuo, as peculiaridades situacionais somadas às limitações inerentes à natureza humana não se apresentam suficientes para que todos os eventos que envolvam o cumprimento das necessidades sejam antecipadamente previstos, controlados ou mesmo dimensionados, tampouco, deixam de afastar eventuais prejuízos a terceiros quando da satisfação de uma necessidade individual ou coletiva (BECK, 1992), com implicações em diversas áreas da vida social contemporânea, como por exemplo, no direito penal (CALLEGARI; ANDRADE, 2020), na arquitetura (CASTELNOU, 2020) e no meio ambiente (PINTO, 2021).

Nesta linha, não obstante os fundamentos teóricos que justificam a formação do Estado - buscando a legitimação do poder e da obediência-, merece realce seu papel regulador do convívio social de forma a reconhecer e garantir, numa conjuntura de escassez dos mais variados recursos, a materialização do atendimento às necessidades humanas, através do exercício de direitos individuais ou coletivos. O exercício da referida função reguladora reverbera nos três poderes estatais (executivo, legislativo e judiciário) ante a sua independência e harmonia; entretanto, tal repercussão atinge a Administração Pública de forma peculiar, já que o cumprimento das demandas sociais pelo Estado se materializa, em boa parte, pelo exercício da atividade administrativa direta ou indiretamente (CARVALHO FILHO, 2017; DI PIETRO, 2019).

Ao longo do tempo, a Administração Pública, no Brasil, percorreu diversos modelos de gestão os quais refletiam o momento político-econômico pelo qual passava a sociedade brasileira e que, não raro, também sofria os efeitos de eventos de impacto mundial, como por exemplo, a Segunda Guerra. A evolução destes modelos de gestão, a seguir mencionados, guarda como peculiaridade a manutenção de características atinentes ao padrão anteriormente praticado; de maneira que as qualidades realçadas com as novas práticas implantadas sobressaíssem às demais e, em que pesem as modificações trazidas, os novos atributos compartilhavam espaço com traços do modelo precursor (BRESSER-PEREIRA, 2001; DIAS; CARIO, 2014).

Assim, partindo do modelo patrimonialista voltado a práticas mercantilistas e mercado

pelo favorecimento pessoal, a Administração Pública Brasileira avançou para o modelo burocrático com seu formalismo exacerbado no exercício das atividades desempenhadas pelo Poder Público e, de lá, para o modelo gerencial, cujo cerne encontrava-se na eficiência da administração pública, na redução de gastos e no aumento da produção, com a redução dos serviços prestados pelo Estado (AMORIM, 2000; BRESSER-PEREIRA, 2001).

Com o surgimento da Governança Pública, já no final do século XX, houve uma ressignificação da maneira como o Estado se relacionava com a sociedade buscando muito mais que resultados. Nesta nova perspectiva, a participação dos envolvidos no processo de escolhas públicas tornou-se relevante; além disso, valores como responsividade, eficácia, transparência, colaboração, entre outros, foram incorporados ao processo seletivo, de modo que as referidas escolhas resultassem da ação coletiva dos interessados (ALMQUIST, 2013; DIAS; CARIO, 2014).

Acontece que, num país com dimensões continentais como o Brasil, a sucessão dos modelos de gestão pública – nos casos em que tal mudança realmente ocorreu –, deu-se em momentos distintos, ao longo do território nacional, considerando o acesso à tecnologia e aos avanços científicos e, ainda hoje, é possível identificar traços dos modelos patrimonialistas, burocráticos e gerenciais em todas as esferas de poder e entre os entes federativos (MACIEL, 2021).

Ainda no que se refere à evolução no tratamento dos fenômenos jurídicos, ao longo da História, merece destaque a abordagem de Nonet, Selznick e Kagan (2001), que ponderam haver uma fluidez própria, gradativa e inafastável, embora discutível, inerente ao desenvolvimento do direito e à sua relação com a ordem política e social, as quais evoluem da seguinte forma: repressiva, autônoma e responsiva.

Segundo Nonet, Selznick e Kagan (2001), o direito repressivo encontra-se relacionado às atividades estatais essenciais à estabilização social e à imposição da ordem para o cumprimento de normas. Nele, o direito penal figura como principal exemplo. Ocorre que, em decorrência da mutação natural do direito, em que ele se separa da política, visando ao alcance de sua legitimidade por meio de procedimentos predefinidos, surge o direito autônomo. Todavia, o tratamento equânime do direito autônomo deixa de observar as particularidades dos grupos sociais individualmente considerados; eis que surge, então, o direito responsivo, objetivando o alcance da verdadeira justiça.

Em última análise, o direito responsivo representa o processo de transformação progressiva e incessante, ao qual se sujeitam os estágios anteriores, que são ressignificados consoante alteração dos anseios e funções sociais. Por fim, o desafio do direito responsivo,

segundo Nonet, Selznick e Kagan (2001), está em conjugar instrumentos de autocorreção - sem que isso lhe cause engessamento -, com a observância das demandas sociais continuamente em mutação.

Ocorre que, na sociedade moderna, o atuar da Administração Pública, no exercício das atividades perante os administrados, encontra-se alicerçado na legislação e na observância dos princípios constitucionais descritos no artigo 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil (CFRB) de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Somados a estes, a Administração Pública necessita observar também outros princípios igualmente aplicáveis ao direito administrativo como, por exemplo: continuidade do serviço público, segurança jurídica, razoabilidade, proporcionalidade, boa fé, entre outros, que se propõem a resguardar o equilíbrio nas relações entre a Administração Pública e a coletividade, em especial nas relações que guardam a supremacia do interesse público (CARVALHO FILHO, 2017; DI PIETRO, 2019; MARINELLA, 2015).

Desse modo, considerando que as ações do servidor público devem estar pautadas nos ditames da Lei e conjugadas com os princípios constitucionais e administrativos (CARVALHO FILHO, 2017; MAZZA, 2019), tais ações tornam-se ainda mais significativas nos casos em que o servidor carece decidir, pois além de atender as questões legais e principiológicas, ainda se depara com as mais diferentes restrições de ordem intrínseca e extrínseca (DIONISIO, 2019; SANTOS, R., 2020).

Lecionam March e Simon (1979), na Teoria da Racionalidade Limitada, que limitações intelectuais (de conhecimento e informação) e outras inerentes às possibilidades, às utilidades e ao ambiente, também afetam o comportamento daquele que escolhe. No caso do servidor público, ao buscar uma solução individual ou coletiva satisfatória, num contexto de diferentes fragilidades, as restrições indicadas pelos atores podem contribuir para justificar a adoção de certa alternativa ou mesmo pela opção de deixar de decidir.

O gestor público enfrenta uma série de dificuldades, usualmente não consideradas pelo modelo racional, que tornam inevitáveis o cometimento de equívocos. Com efeito, o gestor realiza escolhas em cenários complexos, tomados de riscos e incertezas, e, como todo ser humano, é dotado de racionalidade limitada. (DIONISIO, 2019, p. 5).

A despeito do cenário de riscos e incertezas que a vida cotidiana a todo tempo impõe, as ações do servidor público, no mundo globalizado, tornam-se cada vez mais controladas, interativas e demandam lisura – sob pena de responsabilização por inobservância dessas premissas – o que implica, muitas vezes, que o servidor público adote comportamento de autopreservação. Por conseguinte, ele deixa de decidir ou posterga ao máximo sua decisão –



principalmente nos casos em que ocupa cargo público efetivo (SANTOS, R., 2020).

Além do mais, considerando a atual conjuntura nacional, em que a imagem dos servidores públicos se encontra maculada ante a publicamente noticiada falta de compromisso de alguns servidores no exercício de suas atividades, somada, segundo Maciel (2021), à intensa vulnerabilidade das instituições e à frágil credulidade nas autoridades e nos alicerces de poder estatal, as suas atitudes e direitos são gradativamente questionados pela opinião pública e pela mídia.

Ao longo do tempo, foram utilizadas medidas com o propósito de restringir e/ou vincular comportamentos dos servidores públicos, atribuindo-lhes maior responsabilização pelos atos praticados no exercício de suas atividades como, por exemplo: O Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (BRASIL, 1942); a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000); a Lei Complementar nº 135/2010 (BRASIL, 2020) – Lei da Ficha Limpa; o Referencial Básico de Governança do TCU de 2014 (BRASIL, 2014); o Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos – Lei nº 13.460/2017 (BRASIL, 2017); a Lei nº 13.655/2018 – que inclui na LINDB disposições sobre Segurança Jurídica e eficiência na aplicação do direito público (BRASIL, 2018); a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 32/2020, que trata da reforma administrativa (BRASIL, 2020c); o Decreto nº 47053/2020 – que legitimou os preceitos da governança pública no âmbito do Estado do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2020a) e a Lei nº 14.230/2021 (BRASIL, 2021) – que inovou a Lei de Improbidade Administrativa.

Nesse contexto de diversidade e volume de atos normativos, o processo de tomada de decisão torna-se cada vez mais consumido por tímidas iniciativas e, ao mesmo tempo, exemplo de práticas audaciosas de seus protagonistas, considerando as possíveis implicações e o excesso de controle (DIONISIO, 2019; MACIEL, 2021; MOTTA; NOHARA, 2019; SANTOS, R., 2020).

Nos últimos anos, a população brasileira viveu momentos de acentuada fragilidade, permeada por problemas políticos, crise financeira e fiscal, escândalos de corrupção e no trato do meio ambiente, na educação, entre outros, motivando o estabelecimento de diversas ações que se propunham à estabilização dos gastos públicos, o que repercutiu e ainda reverbera diretamente no universo e na qualidade da prestação de serviços disponibilizados pela Administração Pública (IMPEACHMENT..., 2016; OLIVEIRA; MÁXIMO, 2018; RETROSPECTIVA..., 2019).

Com a eclosão da pandemia de COVID-19, a partir de março de 2020, o cenário de crise nacional foi potencializado pelo estabelecimento de medidas de enfrentamento ao

Coronavírus. Tais medidas, cujo propósito visava reduzir a contaminação pelo vírus e preservar a vida da população, foram continuamente publicadas pelo poder público por meio de diferentes instrumentos normativos (BRASIL, 2020b; BRASIL, 2020a; ORGANIZAÇÃO..., 2020). Elas restringiram a circulação de pessoas, regeram o funcionamento dos serviços públicos e do comércio, apresentaram novo rol de prioridades no direcionamento de insumos etc. Tudo isso impactou diretamente a economia do país. Nesta conjuntura de incertezas e imprevisibilidades oriundas do momento pandêmico, foi intensificada a cautela dos gestores públicos na tomada de decisão frente à atuação dos órgãos de controle (PALMA; ROSILHO, 2021).

Depois de todo esse tempo e ainda sob o efeito da pandemia – com seus desdobramentos e diferentes variantes –, destacam-se inúmeras notícias veiculadas pela mídia (MÁXIMO, 2021; SCHIAVON, 2021; OHANA, 2021; ÔMICRON..., 2021; AZEVEDO, 2022) atentando para a necessidade de tomada de decisão pelo gestor público, de cunho econômico e sanitário, e sua responsabilidade em buscar equilíbrio entre fatores políticos e critérios técnico-administrativos. Providências estas que se propunham a atender ao célere processo de implantação de mudanças imposto à Administração Pública para assegurar a manutenção de seus serviços à população, adequando-se à nova realidade guiada por medidas restritivas (PEREIRA, 2020).

Sob essa perspectiva, aceitamos o ensinamento de Junquillo (2010), no sentido de que, na gestão democrática, a boa governança deve prever participação, supervisão e controle dos atores envolvidos no processo de escolhas públicas. Somado a isso, complementa Maciel (2021) sobre a importância, também, de viabilizar conjuntamente a produção e a gestão de políticas públicas, de forma a atender a gama de questões complexas que surgem na atualidade e se desenvolvem em diferentes níveis.

Ocorre que, na prática, nem sempre o servidor público detém oportunidade de aguardar a manifestação de todos os *stakeholders*, de forma a assegurar o processo decisório horizontalizado. Isto porque as ações dos servidores não se encontram, apenas, pautadas na lei, pois eles também atuam em organizações legalistas, em meio a um processo adaptativo que busca maior participação institucional (NONET; SELZNICK; KAGAN, 2001). Em situações de emergência, sob pena de perecimento do direito e/ou receio de suportar prejuízos não dimensionados, o grau de esmero do servidor público, no cumprimento da lei, pode ser flexibilizado (DIONISIO, 2019).

Autores como March e Simon (1979), Motta e Vasconcelos (2018) e Avarte (2010) apontam para o fato de que o ser humano, quando instado a decidir, pode agir de diferentes

maneiras, considerando, entre outras coisas, fatores de ordem pessoal, de processamento informacional e do ambiente.

No que se refere propriamente ao servidor público, somam-se às limitações inerentes à natureza humana outras restrições decorrentes da ingerência dos diferentes órgãos de controle (interno e externo), dando azo à “hipertrofia” da atividade decisória, conhecida como “apagão das canetas ou apagão decisório” – expressão empregada por Motta e Nohara (2019) e divulgada por Santos, R. (2020) – que corresponde ao engessamento decisório decorrente do medo do servidor de ser responsabilizado pela Administração Pública.

Sucedem que, diante de uma situação concreta, o comportamento a ser adotado pelo servidor público, seja a tomada de decisão, a procrastinação, ou mesmo sua inércia, decorre de um processo de reflexão continuada, em que são considerados não só os elementos de ordem ambiental, institucional, administrativa, cultural e social, como também se faz importante observar o conjunto formado por elementos de relevância pessoal como, por exemplo, honestidade, bem-estar, autonomia etc., os quais nem sempre convergem no mesmo sentido daqueles coletivamente considerados. Ou seja, o ser humano, ao exercer suas escolhas, o faz pautado em um ambiente composto por fatores internos somados a externalidades em que os valores, segundo Torres (2016) – alicerçado em estudos sociológicos e antropológicos –, correspondem aos parâmetros utilizados pelo decisor para avaliar as ações pessoais e coletivas, bem como o contexto propriamente dito.

Nessa conjuntura em que os valores se apresentam relevantes no processo decisório, cabe elucidar que, sob a ótica da Teoria das Necessidades Humanas, tais valores relacionam-se diretamente às necessidades individuais dos decisores. Isso porque, diversamente do senso comum que associa necessidades a carência, no estudo das necessidades humanas - alicerce teórico da presente pesquisa, com base nos ensinamentos de Manfred Max-Neef (1986) em sua Teoria do Desenvolvimento à Escala Humana (TDEH) e de Marshall Rosenberg (2006) por meio da Comunicação Não-Violenta (CNV) -, as necessidades humanas universais podem ser compreendidas a partir de valores utilizados como parâmetros para mensurar o grau de relevância das necessidades em estudo (ROSENBERG, 2006; MAX-NEEF; ELIZALDE; HOPENHAYN, 1998).

Sob a ótica da TDEH, a análise das necessidades humanas demanda um exame mais acurado das características e preferências do sujeito individualmente considerado, já que, para os adeptos dessa teoria, os critérios capazes de identificar as necessidades e os instrumentos utilizados para seu atendimento são definidos conjugando os contextos histórico-sociais, jurídico-políticos, culturais, em dimensão macro e microssistêmica, respeitando as influências

tecnológicas e do meio ambiente (DOYAL; GOUGH, 1991; MAX-NEEF; ELIZALDE; HOPENHAYN, 1998; STACHEIRA *et al.*, 2019). Sob a abordagem da CNV, as necessidades humanas universais podem ser entendidas como valores, ou seja, aquilo que é importante para as pessoas, e estes embasam sentimentos que se apresentam de forma diferenciada para as situações em que tais necessidades são ou não atendidas (ROSENBERG, 2006).

Nesse novo contexto, foram superadas as ideias pioneiras defendidas, nos idos de 1943, pela Teoria das Necessidades de Maslow que, de forma hierarquizada, ordenou as necessidades humanas estabelecendo critérios rígidos para sua satisfação, deixando de observar características e preferências individuais (CARVALHO; RIZZO, 2016; OLIVEIRA; SILVA, 2021).

Assim, os fatores intrínsecos e extrínsecos anteriormente elencados influenciam no estímulo comportamental do servidor público efetivo que, não raro, oscilando entre a ausência de clareza e a dificuldade na aplicação da lei, por exemplo, opta, em benefício próprio, por uma contínua procrastinação que assegure uma passagem incólume pela Administração Pública de forma a preservar seus assentamentos funcionais imaculados (sem receber reprimenda), mas sem produzir um legado (SANTOS, R., 2020). Ademais, a depender da conduta praticada, o servidor público sujeitar-se-á a ser responsabilizado em âmbito administrativo, cível e penal (MARINELLA, 2015; DI PIETRO, 2019; MAZZA, 2019), sendo ainda possível a responsabilidade política e perante os órgãos de controle (DI PIETRO, 2019; MAZZA, 2019).

Segundo Avarte (2010), para compreender o panorama em que ocorreu a escolha, é importante apreciar a existência ou não de estruturas de incentivo, eventual assimetria de informação e cooperação entre os envolvidos. O estudo de tais elementos torna possível a inteligência do comportamento adotado pelo servidor quando instado a decidir; além disso, dimensionar os riscos a que ele deve se sujeitar, pode ser utilizado como indicativo de atratividade para os servidores efetivos ao exercício de atividades de gestão. Sobre isso, Santos afirma que:

O agente público parece fadado a responder invariavelmente por eventuais danos decorrentes da sua decisão, mesmo quando imbuído de boa-fé, ainda que tomada com as informações de que dispunha e sem visar qualquer interesse escuso ou pessoal no processo decisório (SANTOS, R., 2020, p. 261).

Com o advento do Decreto Estadual de nº 47053 de 29/04/2020<sup>1</sup> (RIO DE JANEIRO,

---

<sup>1</sup> RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 47.053 de 29 de abril de 2020**. Dispõe sobre a política de governança do Governo do Estado do Rio de Janeiro, visando a um modelo de gestão para resultados, publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 30/04/2020. Disponível em: [http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Decreto\\_47053.pdf](http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Decreto_47053.pdf)

2020a) que dispôs sobre a política de governança pública do Estado do Rio de Janeiro, visando ao modelo de gestão para resultados, houve uma releitura dos instrumentos norteadores da administração pública estadual. Nesse novo contexto, a efetividade na resolução de problemas, a transparência, a prestação de contas e a responsabilização foram alçadas à condição de princípios a serem observados pelo serviço público estadual<sup>2</sup>. Somado a isso, o normativo redefiniu as diretrizes governamentais no sentido de dar enfoque aos resultados apresentados à sociedade, na desburocratização administrativa e na tomada de decisão pautada em evidências, de forma transparente e alicerçada no controle interno<sup>3</sup>.

Observa-se que o regramento ora em estudo foi editado quase que em concomitância com o início da pandemia de COVID-19, em 29/04/2020, e que, naquela oportunidade, a Administração Pública tornou-se foco de tomada de decisão e ambiente de tensionamentos considerando a necessidade de organização, de estabelecimento de prioridades, de questões morais oriundas das adversidades e das demandas inesperadas carentes de tratamento. Nessa conjuntura, foi exigido dos gestores ressignificação de formas de raciocínio e aprimoramento de estratégias para tratar dos dilemas que se apresentavam, diuturnamente, nas mais diferentes esferas do serviço público (PECI, 2020).

Passados mais de dois anos desde o início da pandemia de COVID-19, porém, ainda sob efeito de inúmeros rearranjos em decorrência da enfermidade, torna-se relevante averiguar - tendo em conta a preocupação com a efetividade e o cumprimento da lei conjugados com os valores primados pelos servidores públicos efetivos -, quais os critérios por eles utilizados para balizarem suas ações, seja decidindo ou não.

Desse modo, utilizando-se o Decreto nº 47053/2020(RIO DE JANEIRO, 2020a) como marco temporal, torna-se relevante compreender os fatores que influenciam a tomada de

---

<sup>2</sup> Ibid., Artigo 2º - São princípios da boa governança pública: “I – efetividade na resolução de problemas; II – integridade; III – confiabilidade; III – transparência; IV – prestação de contas e responsabilidade; V – capacidade de liderança e VI – vínculo com a estratégia.

<sup>3</sup> Ibid., Artigo 3º - São diretrizes da governança pública: I – ter foco nos resultados para os cidadãos, II – fomentar projetos de inovação que apresentem relevante impacto social, III – ser efetivo nas entregas para a sociedade, através da definição de funções, competências e responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais, assim como do corpo funcional; IV – promover a simplificação administrativa e a modernização da gestão; V – articular órgãos e entidades do Governo e coordenar processos para melhorar a integração entre diferentes níveis e esferas do setor público estadual; VI – promover os princípios da governança pública por toda a Administração e exercitá-los no comportamento diário e em cada ação de Governo; VII – tomar decisões informadas em evidências, de forma transparente e inovadora, respaldada pelo controle interno fundamentado no gerenciamento de riscos; VIII – monitorar o desempenho e avaliar a implementação e os resultados das políticas e das ações estratégicas do Governo; IX – desenvolver as competências, habilidades e atitudes do corpo funcional para que ele seja efetivo no cumprimento de suas responsabilidades; X – engajar parceiros e sociedade, realizar prestação de contas efetiva e exercitar a responsabilidade com ética; XI – garantir a adoção de critérios e práticas sustentáveis no setor público.

decisão dos servidores públicos, bem como quais valores esses servidores buscam priorizar à luz das Necessidades Humanas (DUARTE JUNIOR, 2018).

Uma consulta aos dados publicados pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas (SUBGEP), órgão estratégico de gestão de pessoas do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, vinculado à Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), por meio do Informe de Pessoal de Junho/2020 (RIO DE JANEIRO, 2020b), indica que o Rio de Janeiro contava, à época da edição do Decreto nº 47053/2020, (RIO DE JANEIRO, 2020a) com mais de 439 mil servidores entre ativos, inativos e pensionistas, dos quais, cerca de 190 mil eram servidores ativos correspondendo a 43% dos vínculos com a Administração Pública Estadual.

Importante registrar, também, que, segundo o Informe de Pessoal da SUBGEP/SEPLAG do Governo do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2020 (RIO DE JANEIRO, 2020b), havia mais de 5.600 cargos destinados às funções de direção, chefia e assessoramento. Ocorre que, nem sempre, os citados cargos são ocupados por servidores efetivos, uma vez que, não raro, servidores terceirizados costumam exercer, na prática, atividades diversas dos cargos comissionados para os quais foram nomeados, mesmo com questionável capacidade técnica (MAZZA, 2019; PALMA, 2019).

Nesse contexto, torna-se relevante investigar a percepção dos servidores públicos sobre a prática de governança para fins de tomada de decisão e, também, o atendimento às necessidades humanas universais. Para tanto, foi desenvolvido o trabalho por meio de entrevistas em profundidade com servidores efetivos que, no nível intermediário do Governo, exerçam cargos de gestão. **Formula-se, assim, a seguinte questão:** Como se apresentam as necessidades humanas dos servidores públicos efetivos na tomada de decisão?

Considerando a relevância da discussão, no âmbito da gestão pública, referente ao avanço no entendimento sobre como os servidores efetivos tomam suas decisões, a **presente pesquisa tem como objetivo geral:**

- Compreender como as necessidades humanas se relacionam com a tomada de decisão dos servidores públicos

**Sob essa perspectiva, objetiva-se especificamente:**

- Identificar a percepção dos gestores públicos sobre a prática da governança pública para fins de tomada de decisão
- Mapear os sentimentos dos gestores públicos quando instados a decidir
- Identificar as necessidades humanas atendidas e não atendidas dos gestores públicos, no processo de tomada de decisão;

- Investigar os fatores que influenciam a tomada de decisão por parte dos gestores públicos quando instados a decidir;

Com o olhar voltado ao servidor público efetivo, a pesquisa detém uma dimensão social e se propõe a reconhecer os valores primados pelo gestor quando decidir (fatores internos), como também identificar os fatores que influenciam o processo decisório (externalidades), excetuando-se outras abordagens como, por exemplo, a jurídica.

Dessa maneira, a presente investigação fomenta a discussão e torna-se relevante não só no âmbito da administração pública propriamente dita, na condição de prestadora dos serviços públicos, como também, para a sociedade destinatária final dos serviços prestados pelo servidor público e para a Academia quando permite atualizar o debate sobre o processo decisório sob a ótica do decisor.

Para a Administração Pública, considerando as novas diretrizes estabelecidas pela governança pública, pode-se afirmar que o resultado desta pesquisa contribui para a construção e adoção de mecanismos que favoreçam o desenvolvimento de competências dos servidores efetivos, candidatos ou ocupantes de cargos de gestão, como também para a discussão de procedimentos que permitam melhores entregas.

Para a sociedade, reflete-se no sentido de dar maior celeridade e efetividade às demandas coletivas, com a contenção de gastos com insumos, aumento da produtividade, redução da burocracia e melhor aproveitamento do capital intelectual disponível na instituição.

Para a Academia, contribui com o fortalecimento do estudo do processo decisório na visão do servidor público, favorecendo a atualização do debate, trazido à baila por Maciel (2021), referente tanto à ausência de coordenação na rotina administrativa quanto ao processo decisório, discutindo novos modelos de gestão pública que conjuguem segurança jurídica, cumprimento das leis e clareza quando da operacionalização dos procedimentos. Possibilitaria, ainda, a identificação, em um ambiente de incertezas e carência de recursos, do eventual poder de negociação, a independência dos servidores e possíveis ingerências nas decisões dos gestores (PIRES, 2018).

O público alvo será formado pelos servidores públicos efetivos em exercício de atividade de gestão, no nível intermediário do Governo Estadual, no período posterior à edição do Decreto nº 47053/2020 (RIO DEJANEIRO, 2020a), que ocorreu em 29/04/2020.

Por fim, a estruturação do presente trabalho ocorre da seguinte forma: inicialmente, a introdução apresenta ao leitor um panorama da situação brasileira, que contribui para a discussão do tema aqui tratado, qual seja, o comportamento do servidor quando instado a

decidir, seguido da justificativa e da relevância do estudo; bem como da delimitação da pesquisa, conjuntura em que se definem o objetivo geral e os objetivos específicos.

Na sequência, o referencial teórico expressa os conceitos estruturais necessários à melhor compreensão do contexto em que atua o servidor público, nos quais a pesquisa se encontra alicerçada, quais sejam: um breve histórico sobre a evolução da administração pública brasileira, a composição da burocracia nacional e a governança pública. Em continuidade, a abordagem passa à tomada de decisão do servidor público, que reflete sobre as limitações no processo decisório e considera as Necessidades Humanas Universais, com foco nos valores do indivíduo.

Em ato contínuo, sucede o estabelecimento da metodologia a ser utilizada, cujo propósito está em viabilizar a coleta de dados; e, na sequência, passa-se à análise e à discussão dos resultados obtidos, seguidos da conclusão da pesquisa realizada, seção que se reserva às considerações finais.



## 1 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, serão desenvolvidos os conceitos em que se alicerça a pesquisa, os quais abrangem um panorama sobre a evolução da administração pública brasileira com foco nas transformações advindas com a governança pública. Serão tratadas, também, as diferenças entre os servidores públicos efetivos e demais categorias de agentes públicos, o conceito de cargo público e o escalonamento da gestão na burocracia brasileira. Identificar-se-ão, ainda, os pressupostos em que se pautam as tomadas de decisão, complementados pelas necessidades humanas universais e pelos valores resguardados pelo servidor quando diante de uma decisão.

### 1.1 Administração Pública Brasileira

As peculiaridades culturais, políticas e históricas existentes ao redor do mundo, além de serem responsáveis pela marca singular de cada país, contribuem para a diferença entre os fins, os modelos, as atribuições e a maneira como a administração pública se apresenta em cada um deles (MATIAS-PEREIRA, 2008).

No caso do Brasil, não poderia ser diferente. Ao longo da História, eventos de ordem política, econômica e social com consequências nacionais e internacionais também repercutiram diretamente nos modelos de gestão adotados pela Administração Pública brasileira, como por exemplo, a quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929, a Segunda Guerra Mundial e a Ditadura Militar (AMORIM, 2000; BRESSER-PEREIRA, 2001).

O debate acerca da Administração Pública permite sua análise em duas vertentes: em sentido objetivo, o estudo encontra-se alicerçado no volume e na diversidade das atribuições do Estado; já no sentido subjetivo, o exame encontra-se pautado no quantitativo de agentes e órgãos públicos responsáveis pelo cumprimento das incumbências estatais (CARVALHO FILHO, 2017; MAZZA, 2019).

Ocorre que, ao tratar desse tema, é relevante considerar o papel primordial da função pública em relação ao atendimento dos interesses sociais, que, nas lições de Carvalho Filho (2017), corresponde ao conjunto de atribuições desenvolvidas pelo Estado moderno com o propósito de atender a gama de interesses coletivos, representando o grande tema da função administrativa que se concentra na gestão de tais interesses.

Ainda no que se refere ao atendimento dos interesses sociais, importante, também, refletir sobre as observações de Nonet, Selznick e Kagan (2001), para quem a existência de estrutura de apoio, mesmo que oriunda de redes com certo grau de vulnerabilidade, representa uma condicionante para efetivação de ideologias humanas de maior complexidade.

A partir de 1988, com a promulgação da CFRB, a garantia de direitos individuais e coletivos, a observância das necessidades sociais, o respeito aos direitos humanos e a compreensão coletiva sobre a relevância do acompanhamento das ações estatais passaram a conduzir a forma como o Estado exercia suas funções, talvez como reação ao longo período da ditadura vivido pela sociedade brasileira (REIS, 2019). A Carta Constitucional preocupou-se, também, entre outras coisas, em definir a maneira como a Administração Pública se relacionava com os administrados, os princípios norteadores da atividade estatal e a forma de acesso aos cargos públicos, tanto que lhe dedicou um capítulo próprio.

Em decorrência do progresso tecnológico, as ações da Administração Pública passaram a ser continuamente acompanhadas, fiscalizadas e controladas por diferentes órgãos públicos e pela sociedade e, não raro, as ações de seus gestores encontram-se relacionadas a fatores externos, incluindo a transição por vários cenários políticos (BIN; CASTOR, 2007; REIS, 2019).

Nessa nova conjuntura, a Administração Pública Brasileira foi compelida a redefinir seu funcionamento de forma a atender as exigências sociais por um serviço público de qualidade, prestado de forma igualitária, transparente e passível de fiscalização, fato que impeliu a Administração a se dedicar à qualificação de seus representantes (SANEMATSU, 2016; REIS, 2019).

Interessante consignar que, desde o início do século XXI, a academia já discutia a relevância do capital intelectual na composição dos modelos adotados pela gestão pública. Nas observações de Silva (2001), a verdadeira reforma administrativa, no caso, a gerencialista, carecia de sério ajuste, nos recursos humanos, voltado para o fortalecimento das carreiras de Estado, disponíveis na Administração Pública, de modo a prover seus quadros de servidores qualificados, na época, fato tido como estrutural para o êxito da mudança pelo dirigente brasileiro. Para tanto, foram definidos alguns propósitos:

(...) a consolidação da avaliação de desempenho como principal mecanismo para concessão de incentivos, a política de concursos para renovação do quadro de servidores públicos, a reorganização das carreiras e cargos, a revisão da política remuneratória das carreiras de Estado, a política de capacitação, e a consolidação da avaliação como principal mecanismo para o diagnóstico das necessidades. (SILVA, 2001, p. 30).

Merece destaque, também, a observação da Administração Pública atuando como organização e exercendo atividades determinadas. Segundo DiMaggio e Powell (1991), nos casos em que as diversas instituições operam na mesma seara, costumam se ajustar constantemente com propósito de alcançar certa conformidade abstrata ou concreta, e tal se dá com base em forças equivalentes, quais sejam: pressões, mimetismo e normas. No que se refere, especificamente, às forças coercitivas (pressões), ainda de acordo com os autores, elas podem se apresentar de forma direta e/ou indireta e podem corresponder, também, à aplicação da lei e à sua repercussão no ambiente, no comportamento e na cultura da organização.

Por sua vez, o modelo gerencial da década de 90 do século XX, nas lições de Amorim (2000), representou uma reação ao modelo burocrático com alteração da maneira como o Estado se relacionava com a sociedade, primando pela eficiência da administração pública, redução de gastos e aumento da produção, ensejando a moderação dos serviços prestados. Além disso, tinha como propósito realicerçar o Estado, pautando-o na democracia e no fortalecimento de suas instituições, amparado em práticas gerenciais adotadas no setor privado para a recomposição das contas e melhora da atuação estatal, visando atender as necessidades decorrentes do processo de globalização (BRESSER-PEREIRA, 2001; MATIAS-PEREIRA, 2008).

Em relação à reforma administrativa propriamente dita, ensina Bresser-Pereira (2001) que as características do Estado Gerencial Brasileiro podem ser identificadas em duas oportunidades: inicialmente, em 1967, consubstanciada por meio do Decreto-Lei 200/1967 (BRASIL, 1967) (desconcentração para administração indireta das atividades exclusivas do Estado ou não) e, posteriormente, em 1995, quando da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995).

No entanto, Nohara (2012) identifica a ocorrência da reforma administrativa brasileira em três momentos distintos na História: seja no final da década de 30, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), na Era Vargas, visando à profissionalização dos servidores públicos, com a burocracia no lugar do patrimonialismo; seja na década de 60, no período da ditadura militar, com o surgimento das estatais e da Administração Indireta; seja na década de 90, com a criação do MARE com propósito de o modelo gerencial substituir a burocracia e a releitura do regime jurídico dos servidores públicos.

Cabe registrar que, nesse movimento contínuo de reorganização ao qual se sujeitou o setor público, observam Dunleavy e Hood (1994) que a *New Public Management (NPM)* ou

nova gestão pública aplicou ao setor público práticas tradicionalmente adotadas no ambiente privado com características de generalidade e impessoalidade. A adoção de tais práticas não só colaborou com a restrição das funções ofertadas pelo Estado, como também com o desmembramento de atividades de interesse público a terceiros por meio de instrumentos de gestão (PEREIRA; CORREA, 2020).

Segundo Matias-Pereira (2008), a reforma gerencial brasileira sustentou-se vigorosamente na NPM e na *progressive governance* (governança progressiva). Para o autor, a Nova Administração Pública se propunha a:

(...) encontrar respostas para problemas como: eficiência, eficácia, legitimidade democrática, impacto das tecnologias da informação da administração, entre outros e por avanços em uma série de disciplinas ligadas à teoria organizacional, ciência política e economia (neo-institucionalismo e *public choice*). (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 64).

Por sua vez, Rhodes (2014) fraciona o estudo do NPM em três diferentes etapas: na primeira, encontra-se o gerencialismo em sua gestão por resultados; na segunda, a gestão pauta-se em práticas mercantilistas e suas regras de concorrência e, na terceira, evidencia-se a prestação de serviços públicos. Para o autor, o aperfeiçoamento da gestão pública é considerado um tema inovador e, na NPM, a melhor gestão baseia-se na adoção de condutas do setor privado, em que o servidor público necessita de sujeitar-se a um processo contínuo e sério de desenvolvimento de competências e habilidades.

Algumas fragilidades do modelo gerencial são apontadas pela literatura: a juízo de Bresser-Pereira (2001) – considerando o padrão nacional –, a ausência de planejamento estratégico e a permissão de contratação sem concurso e sem a preocupação em aperfeiçoar as carreiras da alta administração enfraquecem, na expressão do autor, o “núcleo estratégico do Estado”. Por sua vez, considera Osborne (2010) que o gerencialismo não logrou êxito em identificar, de forma acurada, as necessidades do século XXI oriundas de um mundo globalizado. Já para Pereira e Correa (2020), a ausência de planejamento e os ajustes no processo de privatização elevaram os custos para o cidadão, impactando negativamente na motivação dos servidores e no ambiente institucional.

Autores como Mazza (2019) acrescentam que a ênfase da administração gerencial (ou governança consensual) encontra-se na obtenção de resultados céleres e eficientes, com incentivo ao envolvimento coletivo nas decisões estatais, identificados por meio de alguns instrumentos, a seguir elencados: contrato de gestão, agências executivas, instrumentos de parceria da Administração. Segundo o autor, isso acontece, pois o fundamento do modelo gerencial concentra-se no fato de o Estado limitar-se a exercer as atividades inexecutáveis por

particulares.

Osborne (2010) reconhece que a administração pública necessitou transpor algumas etapas para chegar ao estágio atual e, a seu ver, a NPM corresponde a um estágio de desenvolvimento ao qual se sujeitou a Administração Pública rumo à Nova Governança Pública (NPG).

Acontece que, ainda na atualidade, ao avaliar as atividades desenvolvidas pela Administração Pública Brasileira, é possível identificar características de diferentes modelos de gestão (PEREIRA; CORREIA, 2020), o que abre o debate, segundo Maciel (2021) e De Palma (2021), para a necessidade de uma verdadeira reforma administrativa.

Nesse sentido, Palma (2021) e Maciel (2021) se utilizam, como exemplo, das práticas administrativas nos procedimentos de tomada de decisão que, não raro, ocorrem visando direcionar benefícios e predileções, com ausência de clareza e sem coerência entre os participantes do processo. Em muitos casos, as tomadas de decisão partem de análises isoladas, tendenciosas, confusas e sem conformação entre os órgãos e agentes envolvidos. Tais práticas, segundo as autoras, afastam-se dos propósitos do modelo gerencialista e vão de encontro à complexidade, multiplicidade e amplitude das questões contemporâneas, atentando, também, contra os novos paradigmas da governança pública.

Ainda sobre a necessidade de reforma, observam Pereira e Correa (2020) a importância dos estudos voltados para o *New Public Service* (ou novo serviço público), que têm como propósito conjugar as características da administração pública tradicional e a atuação democrática.

Na próxima subseção, com o propósito de auxiliar no entendimento sobre as atribuições dos servidores responsáveis pela tomada de decisão, serão evidenciadas as características que colaboram na identificação dos grupos que compõem a burocracia nacional e um panorama sobre suas funções.

### 1.1.1 O Escalonamento da Burocracia Nacional

A proposta de burocracia inicialmente apresentada por Marx Weber pretendia – a partir de criação de fluxo de normas e procedimentos em que as fases, papéis e responsabilidades institucionais e dos indivíduos estivessem previamente estabelecidos – criar um ambiente em que fosse possível potencializar a eficiência com a apresentação de melhores

resultados. No entanto, com a evolução do sistema, tais características, que inicialmente pretendiam otimizar a resposta institucional, acabaram por impactar a organização de forma negativa, no sentido de representar fragilidades institucionais, já que, considerando o processo arraigado, em regra moroso, enseja o desestímulo às atividades inovadoras, cria tendência à acomodação e resistência à mudança, pautado na sensação de segurança, estabilidade e ausência de preocupação com resultado, dando azo à ineficiência (XAVIER, 2019).

Importante ressaltar que, para a sociologia, a burocracia guarda um sentido especial por designar um padrão específico de organização administrativa, a qual serviu como protótipo para o modelo gerencial de administração pública (XAVIER, 2019).

Na sociedade moderna, o crescimento sucessivo das necessidades sociais impôs à Administração Pública um ajuste continuado das referências em que se concebem as políticas públicas, como também, a reformulação dos papéis exercidos pelos servidores públicos em âmbito governamental ou fora dele, considerando que as diretrizes estabelecidas pela governança pública exigem uma participação colaborativa de todos os *stakeholders*. Nessa conjuntura, ganha destaque a atuação da burocracia brasileira por suas atribuições, responsabilidades e função interativa com os demais envolvidos no processo de escolhas públicas (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018).

A burocracia, na Administração Pública Brasileira, se observada na abordagem *top-down*, encontra-se dividida em três níveis, da seguinte forma: Os Burocratas de Alto Escalão (BAEs) ocupam o topo da pirâmide hierárquica e são responsáveis pela definição das políticas públicas; os Burocratas de Médio Escalão (BMEs) exercem posição intermediária entre os agentes que definem e os que executam as políticas públicas, e os Burocratas a Nível de Rua (BNRs) ou Agentes Públicos de Linha de Frente (APLFs) ou Agentes Públicos de Nível de Rua (APNR) que tratam diretamente com o destinatário final das políticas estabelecidas (PIRES, 2018; PALMA, 2019).

No primeiro escalão, encontram-se os Burocratas de Alto Escalão (BAEs), autoridades competentes e responsáveis pela seleção e elaboração de políticas públicas, bem como pelo processo decisório de efetivação das políticas selecionadas. Aqui o acesso aos cargos ocorre de forma instável e exógena à estrutura organizacional da administração, pois vincula-se à manifestação do detentor do poder político de onde decorre, também, sua perenidade (PIRES, 2018; PALMA, 2019).

Os BAEs concentram suas atividades relacionadas à definição de políticas públicas e à tomada de decisão institucional com características incrementalistas, em que o processo se desenvolve no ajuste contínuo às externalidades ambientais e em acordos, visando identificar o

ponto de equilíbrio junto aos *stakeholders*. (PIRES, 2018).

Neste nível, encontram-se, por exemplo, os chefes do Poder Executivo, os Ministros e Secretários nos termos do artigo 76 da CRFB/1988, dirigentes de Agências Reguladoras, como também, os servidores, cuja nomeação se encontra pautada no critério de confiança (em sua maioria por indicação política). Da mesma forma, os BAEs detêm ingerências na concepção ou execução de tais políticas, submetendo-se ao controle interno e ao controle externo de instituições como o Ministério Público, Tribunal de Contas e Poder Judiciário (PIRES, 2018; PALMA, 2019).

No segundo escalão, médio escalão ou escalão intermediário, encontram-se os Burocratas de Médio Escalão (BMEs), ou seja, servidores comissionados ou os detentores de funções de confiança e que, por razões óbvias, intermedeiam as relações entre o alto escalão e os servidores públicos de ponta. As atribuições da média burocracia visam tornar mais palatáveis as pretensões dos responsáveis pela organização das políticas públicas aos seus verdadeiros executores, implementando rotinas que possibilitem a materialização das projeções do alto escalão. Este estamento profissional, assim como a alta burocracia, também é impactado por mudanças políticas que influenciam diretamente o preenchimento e a permanência nos cargos públicos (PIRES, 2018; PALMA, 2019).

Diferentemente dos outros dois níveis, a burocracia de médio escalão surge no âmbito da própria administração pública, mas prescindiu de tratamento pelo Decreto-Lei 200/1967 (BRASIL, 1967). Observa Pires (2018) que a ausência de estudo dos profissionais que ocupam este segmento deixa seus atores, sua experiência profissional e as atividades por eles desempenhadas sem referência. Isso favorece a imprecisão no que se refere ao conhecimento necessário e adquirido para o exercício da atividade, o que dificulta a construção de um perfil de seus ocupantes. Além do mais, a relevância do aprendizado sobre as características dos BMEs volta-se, também, para o estudo das organizações e a elaboração e implementação de políticas públicas. Os servidores aqui enquadrados sujeitam-se, assim como o alto escalão, ao controle interno da administração e ao controle externo (PIRES, 2018; PALMA, 2019).

Outro ponto que merece atenção refere-se ao aprimoramento metodológico na instituição de políticas públicas que exigiu dos BMEs maiores habilidades para interagir com diferentes atores, dentro e fora da organização, de forma interligada e nivelada, demandando outras competências para gerir novos mecanismos de avaliação e controle voltados a minimizar problemas de comunicação. Tais exigências colaboram para a evolução no estudo deste segmento profissional, restaurando o interesse pelas atividades por ele desempenhadas, mais precisamente, em relação à divisão das tarefas, à melhora dos sistemas de controle, à

utilização de insumos e ao comportamento em meio ao poder e à informação (PIRES, 2018).

A Burocracia de Médio Escalão tem como característica de relevo o fato de que sua formação se dá, em sua maioria, no âmbito da própria Administração Pública, com acesso aos cargos por meio de concurso público nos termos definidos pela CRFB/1988 (PIRES, 2018).

Na lente de Pires (2018), ao analisar a rotina de trabalho deste estamento profissional, merece destaque a multiplicidade de tarefas desempenhadas pelo BME que abarcam, não só atividades administrativas e de gestão, como também o inter-relacionamento voltado para o âmbito interno estatal ou, mais precisamente, a ele restrito:

Em síntese, poderíamos dizer que a burocracia de médio escalão é um lugar de passagem, no qual funcionários originários em sua maior parte do próprio Estado ocupam cargos de chefia, a partir dos quais interagem predominantemente com outros burocratas para o desempenho das suas funções (PIRES, 2018, p. 195).

Na atualidade, com o crescimento contínuo das necessidades coletivas, a Administração Pública necessitou ampliar as referências utilizadas para concepção das políticas públicas, por conseguinte, houve uma reformulação das organizações de modo a permitir a ação horizontalmente colaborativa e em rede, exigindo uma melhor articulação daqueles que se encontram entre quem decide e quem executa (PIRES, 2018).

Além disso, segundo PIREs (2018), as atividades de gestão desempenhadas pelos burocratas de médio escalão (BME), no âmbito de organizações complexas, caracterizam-se por tangenciar os extremos, de forma interativa e direcionada. A especialidade dos BMEs está em: promover a melhor divisão das atividades, além de aprimorar os mecanismos de controle e desenvolvimento de fluxo de competência e conhecimento, dispostos numa gama diversificada de atividades.

Por sua vez, os Agentes Públicos de Linha de Frente (APLFs), expressão cunhada por Michel Lipsky em seu artigo *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy* (1969)<sup>4</sup> e divulgada por PALMA (2019, p. 12), podem ser nomeados, também, como Burocracia de Nível de Rua, na tradução literal do artigo de Lipsky, ou Burocratas de Baixo Escalão; todavia, neste trabalho, adotaremos a primeira definição.

---

<sup>4</sup> Em 1969, Michel Lipsky publicou o artigo *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy*, após pesquisa realizada com policiais, professores e juizes de tribunais inferiores, quando identificou características similares desses profissionais no exercício de suas atividades. Além de cunhar a expressão *Street-Level Bureaucracy* para tratar os burocratas de rua, também apresentou os critérios de identificação destes profissionais e as condições que impactam no desempenho de suas funções. Disponível em: [https://www.canonsociaalwerk.eu/1969\\_lipsky/1969\\_Lipsky\\_Toward%20a%20theory%20of%20street%20level%20bureaucracy.pdf](https://www.canonsociaalwerk.eu/1969_lipsky/1969_Lipsky_Toward%20a%20theory%20of%20street%20level%20bureaucracy.pdf).



Os APLFs representam a Administração Pública e detêm a incumbência cotidiana de tratar diretamente com a população, usuária final das políticas públicas definidas pelos gestores públicos de órgãos de cúpula, de modo que as rotinas e estratégias por eles adotadas para cumprir com suas obrigações legais terminam por modular de fato a implementação das políticas públicas (PIRES, 2018; PALMA, 2019).

Por vezes, os APLFs devem tomar decisões drásticas que nem sempre guardam previsão legal ou normativa institucional capaz de guiar o servidor na solução do caso e, até mesmo, deixam de prever a adequada orientação quanto ao resultado prático esperado de suas ações. Nesses casos, os profissionais estabelecem técnicas próprias para cumprir com as suas obrigações, tendendo ao cometimento de infrações ligadas ao seu exercício e sujeitos ao Poder Disciplinar da própria administração pública, que se materializa por meio de Sindicâncias ou Processos Administrativos Disciplinares (PADs) e, também, por meio de investigação policial (PIRES, 2018; PALMA, 2019).

Neste segmento, encontra-se concentrado o maior número de servidores públicos, com os menores salários e, não raro, sujeitam-se a transferências aleatórias para locais distantes de onde exerciam suas atividades iniciais, as chamadas penalidades geográficas (PIRES, 2018; PALMA, 2019).

Assim como os BAEs, os APLFs acessam o serviço público de maneira exógena, com característica de maior perenidade no cargo. Observa Palma (2019) que os APLFs são os agentes executores das decisões do escalão superior, o que desperta dúvidas quando à função efetivamente exercida pelos APLFs, se atividades decisórias ou apenas atos materiais.

Há muito se discute o papel dos BAEs e dos APLFs, posto que, àqueles compete a definição de políticas públicas e, no cenário em que laboram, desenvolvem-se as questões governamentais; ademais, a eles encontram-se vinculadas as decisões, acordos e ajustes políticos. No que se refere aos APLFs, dedicam-se à operacionalização das definições apresentadas pelos BAEs, ou seja, efetivamente, atuam no sentido de atender diretamente a população, deixando ao largo os estudos sobre o médio escalão, prática que sofre modificação com a evolução social (PIRES, 2018).

Tomar decisões acertadas de cunho técnico requer uma Administração Pública capacitada, porém, há fortes indícios de que ainda hoje tal não acontece e isso pode ser demonstrado, haja vista discussões inócuas, formação recorrente de grupos de trabalho, desarmonia no ambiente laboral e politização. Tais fatos comprometem o desempenho do governo e exigem uma verdadeira renovação estratégico-organizacional, de modo que o Estado substitua suas características burocráticas e possa competir em igualdade de condições

(MATIAS-PEREIRA, 2008).

### 1.1.2 A nova política de Governança do Estado do Rio de Janeiro

A partir do final do século XX, o modelo gerencialista passou a ser integrado por uma nova perspectiva no sentido de ressignificar a maneira como o Estado se relacionava com a sociedade, indo além de um viés meramente econômico em busca de resultados. Neste novo prisma, em que foram considerados princípios e necessidades dos diferentes atores sociais e a forma como estes interagem com o Estado, a Administração Pública moveu-se no sentido de incorporar valores como responsividade e eficácia na seleção e escolha de políticas públicas, de modo que elas resultassem de ação coletiva dos interessados (ALMQUIST, 2012; DIAS; CARIO, 2014).

Registra Maciel (2021) que a administração pública deste século, também conhecida como administração pública consensual, encontra-se alicerçada na distribuição da informação e autoridade em rede entre as partes envolvidas no processo de escolhas públicas. Aduz, ainda, a autora que o desempenho das instituições públicas carece da implantação e aperfeiçoamento de sistemas e práticas organizacionais descomplicadas que favoreçam o modelo de governança pública, cujo principal objetivo se encontra em resguardar a segurança jurídica e a legalidade com procedimentos simples.

Em âmbito nacional, inicialmente na seara privada, acompanhando a tendência mundial no sentido de estimular melhores práticas de governança, no ano de 2001, foi publicada a Lei 10.303, que trata da sociedade por ações e cria a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), alterando a Lei 6404/1976, e o Panorama sobre governança corporativa no Brasil; e, em 2002, a CVM publicou recomendações desta órbita.

Com o passar dos anos, condutas da governança corporativa passaram a ser empregadas, também, nas organizações públicas, em decorrência de algumas dificuldades experimentadas pela coletividade quando buscava acessar seus direitos, acompanhar ou fiscalizar os serviços prestados pelo Estado (CORREIA *et al.*, 2020; MARQUES, 2020).

Em âmbito internacional, no ano de 2001, com o mesmo propósito, foram publicadas pela *International Federation of Accountants* (IFAC) as primeiras orientações voltadas à governança pública, com o estabelecimento dos princípios básicos norteadores da boa governança quais sejam: transparência, integridade e prestação de contas (Brasil, TCU, 2013).

Os sinais de que a governança pública foi reconhecida em território nacional podem ser identificados em diversos instrumentos jurídicos que tratam dos fundamentos em que se alicerça a governança como, por exemplo: o próprio texto da CRFB/1988, no *caput* do artigo 1º quando menciona o Estado Democrático de Direito e, também, o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171/1994) (BRASIL, 1994); a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) (BRASIL, 2000) e o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) de 2005 (Brasil, TCU, 2013).

O Referencial Básico de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (RBGP/TCU), de 2013 (BRASIL, 2013), representou um marco para a governança pública no Estado Brasileiro, ao estabelecer sua definição para governança pública:

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (BRASIL, 2013, p. 26).

Além disso, o RBGP/TCU de 2013 também materializou as novas práticas a serem adotadas com intuito de fomentar o aprimoramento dos serviços prestados pela Administração Pública, bem como a realização de políticas públicas. Em sua elaboração, foram consideradas as peculiaridades regionais e a especialização das atividades desempenhadas pelo TCU em âmbito nacional.

Assim, a governança está relacionada com a cooperação e a atividade relacional de vários atores no processo de produção de serviços públicos em rede, apresentado de maneira disforme, híbrida, múltipla e mista, processo este sujeito a realinhamento contínuo nos limites entre governo e sociedade civil. Relaciona-se, também, com a responsabilização dos agentes envolvidos, sejam eles governamentais ou não. Associam-se, ainda, a governança, a sustentabilidade e a ressignificação de questionamentos quanto aos valores públicos e sua readequação, decorrentes da evolução das necessidades humanas: uma nova gestão de desempenho, continuada e altamente ajustável (OSBORNE, 2010; ALMQUIST, 2013; RHODES, 2014).

Segundo Paludo (2020), a governança pública na democracia considera que os governos tomam decisões complexas em ambientes igualmente complexos, decisões estas que se refletem em determinado grupo de pessoas ou em toda a coletividade e, por isso, justifica-se a participação dos grupos alcançados por tais decisões na discussão das propostas, bem como apresentando sugestões.

Em seus estudos, Carvalho (2022) identificou que inexistiu um único significado para a

palavra governança, já que ela admite diferentes concepções, considerando as diferentes perspectivas em que pode ser empregada. Para Paludo; Oliveira (2021 apud Carvalho, 2022), a tentativa de buscar uma forma apropriada para tratar de governança causou verdadeiro desacerto, visto que a governança pode ser tratada na gestão, em sistemas, em processos, na tomada de decisões, nas escolhas de políticas públicas etc.

Considerando a amplitude de perspectivas que podem ser alcançadas com o termo governança, a discussão sobre o assunto pode enveredar por inúmeras searas, permitindo conceitos os mais distintos, bem como diversas abordagens e múltiplas significações (WILLIANSO, 2005; OSBORNE, 2010; ALMQUIST, 2013; DIAS; CARIO, 2014; PEREIRA; CORREIA; MIRANDA; BLEME; SILVA, 2020), principalmente se destacarmos sua aplicabilidade no âmbito da administração pública (MIRANDA; BLEME; SILVA, 2020). Passadas três décadas de discussões sobre o assunto, seus contornos ainda são passíveis de delimitação.

Ponderam Marques *et al.* (2020) que, no Brasil, o debate sobre a gestão dos bens públicos se encontra relacionado ao significado prático da governança que supera seus conceitos norteadores e desagua no resultado apresentado para a Administração Pública e para a coletividade. Neste sentido, devido à necessidade de aprimoramento na gestão de recursos públicos, a Administração Pública carece de definir quais instrumentos da governança utilizará para que seus propósitos sejam alcançados.

A conexão entre os diferentes órgãos da Administração Pública pressupõe o suporte, a colaboração e a cooperação entre os entes da federação, *inter* e *intra* órgãos da Administração Pública, sem olvidar o comprometimento entre setores (MACIEL, 2021). Ressalta a autora que a ausência de colaboração entre os entes federativos compromete a efetividade do federalismo, e aponta “a existência de grande desigualdade entre regiões e entre diferentes governos subnacionais” (MACIEL, 2021, p. 206).

A Nova Governança Pública (NGP) pode ser entendida como uma resposta aos valores e práticas introduzidos no setor público pelo NPM, com o objetivo de resgatar valores públicos basilares por meio da reinterpretação e readequação de tais valores à realidade que se apresenta pautada nas ações em rede e com a participação de múltiplos atores; ou seja, é necessária uma nova perspectiva no atendimento e implementação de políticas e serviços públicos (OSBORNE, 2010; ALMQUIST, 2012).

Observa Mattos (2018) que, em sistemas múltiplos, a governança coletiva se materializa em faixas de atuação consoante a competência legal definida para regramento do órgão do governo, já que funciona como regramento e, não raro, as atitudes adotadas ecoam

em outros órgãos de diversos graus (federal, estadual, municipal), em que a atuação de uma esfera governamental acaba por refletir em outros níveis governamentais.

Por sua vez, Maciel (2021) registra a necessidade de coadunar a composição administrativa que, naturalmente, se dá com influências políticas com a concepção técnica ou com a tecnicidade para pôr em prática a governança democrática, a partir do surgimento de laços de cooperação entre o Estado e o particular e de instrumentos de participação que permitam o exercício do controle social.

Além disso, Maciel (2021) menciona a necessidade de se tornar efetiva a rede colaborativa entre os entes federativos, considerando que a formal e aparente colaboração, ora em vigor, não atende às necessidades no país. Isso se deve aos diferentes pesos na distribuição das competências, nas condições de infraestrutura administrativa e na destinação dos recursos. As desigualdades regionais e a ausência de conhecimento técnico específico também reforçam as fragilidades, contribuem para o favorecimento e afastam cada vez mais o ideal participativo primado pela governança.

Verifica-se, também, que a autonomia dos entes federativos não deve impedir que as suas ações ocorram de forma organizada, integrada e coerente, com a coordenação e a participação dos entes federativos. Ou seja, deve-se partir da reestruturação da Administração Pública internamente, com o objetivo de alcançar a coesão administrativa e, posteriormente, viabilizar e ampliar a participação e o controle dos interessados. (MACIEL, 2021).

No que se refere ao Estado do Rio de Janeiro, o Decreto nº 47053 de 29/04/2020 (RIO DE JANEIRO, 2020a) legitimou os preceitos da governança pública em âmbito estadual – na esteira do Pacto Global da Organização das Nações Unidas (PGONU), alicerçado na Resolução A/RES/72/279.OP32 da Assembleia Geral da ONU de 2018, visando ao desenvolvimento sustentável – Agenda 2030<sup>5</sup>.

Neste sentido, o Decreto nº 47053/2020 (RIO DE JANEIRO, 2020a) representou um marco para a governança pública no Estado do Rio de Janeiro, ao definir os critérios pelos quais serão guiadas as ações da Administração Pública Estadual, critérios estes que os ocupantes dos cargos de gestão deverão ponderar quando da tomada de decisão.

O referido instrumento normativo estabeleceu o novo modelo de gestão visando ao

---

<sup>5</sup> A 73ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas ocorreu em 2018 com a participação de chefes de Estado e governo dos 193 países-membros da organização, quando foram definidos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem atingidos até o ano de 2030, chamados de Agenda 2030: (...) Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>.

atendimento efetivo das necessidades públicas voltadas para a população fluminense, primando: pela colaboração temática multissetorial; pelo estímulo ao desenvolvimento de estratégias que promovam melhores entregas; por decisões pautadas em evidências com informações acessíveis; pela precedência em mecanismos de desenvolvimento visando à eficiência, à efetividade e à solução de problemas; pela transparência e pelo aprimoramento do processo de prestação de serviços públicos.

Fixou, também, o Decreto nº 47053 de 2020 (RIO DE JANEIRO, 2020a), em seu artigo 2º, os princípios da boa governança pública<sup>6</sup>, elencando, em seu artigo 3º, as diretrizes da governança pública em âmbito estadual<sup>7</sup>.

Já em seu artigo 4º (RIO DE JANEIRO, 2020a), o referido instrumento legal consignou as premissas para o exercício da governança sustentável no setor público. Nele ressalta-se: a importância da inovação e de práticas colaborativas visando à agilidade nas entregas; a competência para apresentação de soluções e o aprimoramento do desempenho organizacional; a integridade, a transparência e o livre acesso à informação e a responsabilidade na condução dos processos.

Merece destaque a redação do artigo 5º do Decreto nº 47053/20 (RIO DE JANEIRO, 2020a) que, ao instituir a competência dos dirigentes de órgãos e entidades, gera expectativas quanto às atividades desempenhadas pelo ocupante do cargo de gestão, já que ele necessita coadunar os princípios e diretrizes anteriormente descritos, visando à manutenção e implementação da boa governança, observando: a evolução dos resultados, a melhoria do desempenho institucional e os mecanismos que possibilitem a tomada de decisão fundamentada.

---

<sup>6</sup> Decreto nº 47.053 de 29 de abril de 2020. Dispõe sobre a política de governança do Governo do Estado do Rio de Janeiro, visando a um modelo de gestão para resultados. Artigo 2º - São princípios da boa governança pública: “I – efetividade na resolução de problemas; II – integridade; III – confiabilidade; III – transparência; IV – prestação de contas e responsabilidade; V – capacidade de liderança e VI – vínculo com a estratégia. Disponível em: [http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Decreto\\_47053.pdf](http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Decreto_47053.pdf)

<sup>7</sup> **Ibid.**, Artigo 3º - São diretrizes da governança pública: I – ter foco nos resultados para os cidadãos; II – fomentar projetos de inovação que representem relevante impacto social; III – ser efetivo nas entregas para a sociedade, através da definição clara de funções, competências e responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais, assim como do corpo funcional; IV – promover a simplificação administrativa e a modernização da gestão; V – articular órgãos e entidades do Governo e coordenar processo para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público estadual; VI – promover os princípios da boa governança pública por toda Administração e exercitá-los no comportamento diário e em cada ação de Governo; VII – tomar decisões informadas em evidências, de forma transparente e inovadora, respaldada pelo controle interno fundamentado no gerenciamento de riscos; VIII – monitorar o desempenho e avaliar a implementação e os resultados das políticas e das ações estratégicas do Governo; IX – desenvolver as competências, habilidades e atitudes do corpo funcional para que ele seja efetivo no cumprimento de suas responsabilidades; X – garantir a adoção de critérios e práticas sustentáveis no setor público.

Neste contexto em que a parceria entre os envolvidos encontra papel relevante, destaca-se a figura do servidor público em atividade de gestão que, num cenário de carências e incertezas, detém a função de coordenar e intermediar a relação entre os atores, interativa e niveladamente, de forma a permitir que os propósitos sejam alcançados (RHODES, 2014; PIRES, 2018). Ademais, considerando o estabelecimento pretérito de políticas públicas, o tomador de decisão deve favorecer a ocorrência dos arranjos de forma ética e responsável: seja na relação com seus pares, seja com seus liderados, seja com outros segmentos da própria Administração Pública, seja com a população em si, num processo contínuo de tomada de decisão.

Na próxima subseção, consoante o escopo definido pela pesquisa, serão apresentados esclarecimentos relativos aos profissionais que compõem a categoria de servidores públicos e nela identificar aqueles que possuem vínculo efetivo com a Administração Pública.

### 1.1.3 Quem é o servidor público tomador de decisão?

A importância em relação à identificação e às características dos profissionais que exercem as atividades desempenhadas pela Administração Pública sempre esteve presente ao longo da História constitucional brasileira. Tais referências costumavam ser apresentadas de forma genérica, com variação terminológica entre as Cartas Constitucionais, como por exemplo, no período imperial, eram tratados como empregados públicos, já na Constituição Republicana de 1988, são denominados agentes públicos (PALMA, 2021).

A matéria atinente ao servidor público é bastante vasta e fértil, talvez, por isso, os autores não compartilhem do mesmo entendimento quando instados a definir a terminologia basilar da matéria administrativa, em especial relacionada aos agentes ocupantes dos cargos públicos (MEDAUAR, 2016; CARVALHO FILHO, 2017; DI PIETRO, 2018; MAZZA, 2019).

Tal imprecisão é possível identificar já no conceito de agente público que, em regra, contemplaria o universo formado por todos aqueles que, de alguma forma, praticam uma atividade pública, entretanto, o conceito e categorização divergem entre os escritores.:

Agentes públicos são todos aqueles que, a qualquer título, executam uma função pública como prepostos do Estado. São integrantes dos órgãos públicos, cuja vontade é imputada à pessoa jurídica. Compõem, portanto, a trilogia fundamental que dá o perfil da Administração: órgãos, agentes e funções. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 47).

Acrescenta o citado autor que tal função “pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica”. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 47).

Por sua vez, há autores que, pautados no texto constitucional, distribuem os agentes públicos em quatro categorias, a saber: agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público (DI PIETRO, 2018; PALMA, 2019). Outros ainda, como Mazza (2019), acrescentam à categoria de agentes públicos: os particulares em colaboração com o Poder Público; os ocupantes em cargo em comissão, os contratados temporariamente e os empregados públicos.

Já no que se refere à denominação servidor público, leciona Di Pietro (2018, p. 1221) que: “são servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”; compreendendo os servidores estatutários (ocupantes de cargo público efetivo), os empregados públicos (contratados sob o regime celetista) e os servidores temporários (exercendo função e sem vínculo com a Administração Pública).

É possível, ainda, identificar, nos estatutos regulatórios infraconstitucionais anteriores à CFRB/1988, a expressão “funcionário público”, que corresponde à categoria específica de servidores públicos legalmente investida em cargos públicos; entretanto, a referida locução não foi incorporada pelo texto constitucional vigente (MEDAUAR, 2016; DI PIETRO, 2018).

Em relação ao cargo público e à função pública, neste estudo, serão utilizados os ensinamentos de Carvalho Filho (2017) para quem o cargo corresponde ao lugar que o servidor público ocupa especificamente dentro da estrutura organizacional da Administração Pública *lato sensu*, enquanto que a função pública corresponde às atribuições, às tarefas propriamente ditas desempenhadas pelo servidor. Nas lições do referido autor, o cargo público pode ser: efetivo, quando detém caráter de perenidade e decorrente de concurso público de provas e/ou provas e títulos; ou, em comissão de ocupação provisória, quando a nomeação carece de participação em certame.

No que se refere à maneira como pode ser rompido o vínculo com a Administração Pública, a classificação utilizada por Carvalho Filho (2017) agrupa os cargos sob o ângulo das garantias e características em 3 (três) categorias, a saber: vitalícios (assim considerados aqueles cuja perda do vínculo com a Administração Pública ocorre, após dois anos, somente por sentença judicial, como por exemplo: os Magistrados e membros do Ministério Público); efetivos, que corresponde aos cargos cuja estabilidade se adquire após 3 anos (neles a ruptura da relação jurídica com a administração pública se dá nas hipóteses previstas pelo artigo 41,



§1º da Constituição Federal de 1988, quais sejam: sentença judicial, processo administrativo e por avaliação insuficiente de desempenho e, excepcionalmente, nas hipóteses de contenção de gastos com pessoal, previstas no artigo 169, §3º da Constituição Federal); e em comissão, que ocorre a qualquer tempo, nas hipóteses de livre nomeação e exoneração, nos termos do artigo 37, II da Constituição Federal.

As funções de confiança são exercidas por servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, já os cargos em comissão (ou cargos de confiança) são ocupados por aqueles que guardam a confiança da autoridade responsável pela nomeação ou por sua proposição, enquanto persistir a citada relação de confiança, razão pela qual não exigem concurso público nem motivação para seu desligamento. Exceção a essa regra aplica-se aos casos em que o ato de desligamento seja motivado, momento em que a razão deve ser comprovada sob pena de nulidade em observância à teoria dos motivos determinantes (MEDAUAR, 2016; CARVALHO FILHO, 2017; MAZZA, 2019)<sup>8</sup>.

Importante salientar que, como as funções de confiança estão reservadas aos servidores públicos de carreira, o seu ocupante deve pertencer aos quadros de servidores da Administração Pública, ainda que seu exercício não se dê no mesmo órgão de origem do servidor em referência (como acontece nos casos de requisição interna e externa), salvo nos casos em que se trata de premissa legal (CARVALHO FILHO, 2017; MAZZA, 2019).

O Governo do Estado do Rio de Janeiro, assim como em outras esferas do poder público, abarca um quantitativo expressivo de servidores comissionados em exercício de atividades gerenciais e isso se deve ao fato de que, no dizer de Palma, (2019), os detentores de cargos comissionados costumam, na prática, exercer atividades diversas daquelas para que foram designados. Além disso, considerando que os servidores efetivos no exercício de suas atividades se encontram sujeitos ao número demasiado de controles internos e externos, como também, a responsabilidades de ordem civil, penal e administrativa, é razoável que eles guardem cautela quando em exercício de atividades decisórias.

Atenta Palma (2019) para o fato de que o controle interno e externo exercido sobre o servidor público raramente considera a qualidade ou mesmo o critério de generalidade na prestação do serviço, voltando sua lente para as condições que levaram o agente a decidir de

---

<sup>8</sup> Constituição Federal/1988 – Capítulo VII – Da Administração Pública, Seção I – Disposições Gerais. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, aos seguintes:

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (...);

forma dissonante ou por excessiva maleabilidade dos valores administrativos.

Cabe registrar que, não raro, as atividades de gestão no Poder Público são exercidas – via transversa – por servidores terceirizados, detentores de cargos comissionados, logo, sem vínculo efetivo com a Administração Pública; tais cargos, consoante disposição legal, são de livre nomeação e exoneração e destinados à função de direção, chefia e assessoramento e, em 2020, correspondiam a mais de 5.600 cargos (Informe de Pessoal – Subsecretaria de Gestão de Pessoas/SUBGEP) (RIO DE JANEIRO, 2020b).

Ocorre que, considerando que o provimento dos cargos comissionados se dá por mera liberalidade da autoridade que designou seu ocupante e, do mesmo modo, a permanência do titular no referido cargo, – sendo ambos atos volitivos da autoridade – tanto o preenchimento do cargo quanto a permanência de servidores em cargos dessa natureza demonstram a fragilidade no manejo de seus ocupantes como estratégias administrativas da gestão (MAZZA, 2019).

Observa-se também que, nem sempre, aqueles que atuam como gestores têm capacidade técnica compatível com a atividade a ser desenvolvida e, no caso dos ocupantes de cargos comissionados, no dizer de Mazza (2019), muitas vezes, sua designação ocorre meramente por interesses políticos.

Na seara da Gestão Pública, a tradicional orientação burocrática da Administração Pública Brasileira, os avanços decorrentes do mundo globalizado, o aumento das demandas sociais, a exigência de efetividade nas ações de Estado e a diversidade dos órgãos de controle materializam-se como desafios a serem superados por aquele que decide (ARAÚJO *et al.*, 2019).

Em continuidade, a próxima seção apresentará um panorama sobre os modelos de tomada de decisão praticados em âmbito institucional, sopesando aspectos internos e externos que influenciam na decisão propriamente dita. Na sequência, considerando a pessoa do servidor público efetivo, – tomador de decisão –, serão abordados alguns fatores que contribuem para que o agente decisor adote postura mais cautelosa no exercício de suas atividades.

## 1.2 Tomada de decisão

O estudo deste tema encontra-se voltado para uma atividade inerente à natureza humana a qual o indivíduo exerce desde sempre em seu cotidiano, seja em seu ambiente particular, seja nos diversos ambientes coletivos dos quais participa. Com a evolução da humanidade – sopesando a necessidade humana de socialização –, as escolhas individuais passam a influenciar significativamente a seara coletiva, portanto, o meio social acaba impactado por escolhas, em tese, particulares que, em muitos casos, reverberam em espaços onde o olhar não consegue alcançar.

Refletindo sobre a sociedade moderna, Bauman (2001), em sua *Modernidade Líquida*, observa que o processo de escolha se materializa após contínuo questionamento do agente – o qual pode ser entendido como o resultado de um conflito interno, diante de uma gama múltipla de opções, num processo de consumo continuado e infinito. Nessa conjuntura, torna-se relevante atentar para os riscos a serem enfrentados, a eventual quebra de paradigmas e a ausência de referencial, os quais levam o agente a romper com práticas arraigadas, o que torna ainda maior a responsabilidade de quem escolhe.

Para Nunes e Silva (2019), a natureza decisória apresenta propriedades multidisciplinares que ensejam discussões em diferentes searas. Tais discussões encontram-se consubstanciadas em debates sobre os modelos, métodos e teorias que se propõem a explicar a maneira como os indivíduos exercem suas escolhas e de que forma podem adotar as melhores decisões.

A conduta do indivíduo, segundo Zulian, Martinelli Junior e Marin (2019), representa o resultado de um processo continuado e complexo, que se desenvolve no âmbito interno e externo do ser humano, inspirado em concomitância com externalidades sociais, organizacionais e de contexto. Em decorrência dessa complexidade ambiental somada às peculiaridades inerentes à própria mente humana, inexistem recursos que possam mensurar por completo a conduta, uma vez que são incapazes de captar as informações e seu processamento, em sua totalidade.

Segundo Silva (2004, p. 414), a palavra decisão tem origem latina *decisio*, de *decidere*, no sentido de “(compor, harmonizar, arbitrar, resolver)”, designando “o ato de decidir, quer dizer, a deliberação que se toma a respeito de certos fatos, ou a solução que se dá a respeito dos mesmos ou de certas coisas”. Já para Michaellis *on line*, a decisão origina-se no francês *décision* ou do latim *decision.onis* e trata-se de um substantivo feminino com 6

(seis) significados distintos, entre eles: “ação ou efeito de decidir/determinação; resolução que se toma após deliberação/sentença ou juízo; tudo aquilo que se resolveu acerca de alguma coisa/deliberação”. (DECISÃO, c2023).

Nesta pesquisa, o vocábulo decisão encontra-se associado à ideia de uma escolha entre soluções possíveis, alicerçada numa sequência iniciada com a capacidade de compreender e interpretar os elementos disponíveis, observando as regras de forma a ratificar a escolha pretendida.

A riqueza e complexidade do assunto permitiram a discussão do tema por variadas abordagens e modelos distintos que buscam orientar, explicar e apoiar o processo de tomada de decisão. A depender do modelo utilizado, o estudo do processo decisório encontrar-se-á pautado em distintas referências, como por exemplo: as fases decisórias, os tipos de decisão, análise situacional, as linhas de ação, os problemas potenciais, o tratamento de informação etc. (BETHLEM, 1987).

Há diferentes abordagens quanto às estratégias ou métodos utilizados para o exercício do processo decisório em âmbito institucional e isso se deve: ao enfoque apresentado, às omissões identificadas e à viabilidade no alcance de resultados imputados a cada um dos modelos individualmente observados. Devem-se considerar, também, as diferenças e características peculiares dos diversos contextos organizacionais; oportunidade em que são apresentadas as seguintes abordagens: racional, racional limitada, incremental, colegiada, política, lata de lixo, estratégica e emoção no processo decisório (ARAÚJO *et al.*, 2019; RIBEIRO, 2019).

Da observação acurada de cada uma das abordagens anteriormente apresentadas, verificam-se características de destaque que se sobrepõem a outras também encontradas nas demais. Assim, na abordagem racional, acredita-se num racionalismo perfeito, em que o responsável pela decisão detém todas as informações necessárias, conhece todas as possibilidades e efeitos, bem como todos os resultados. Nela a razão é vinculada à natureza humana e utilizada para esclarecer a relação entre causa e efeito, em que todas as ações se encontram direcionadas para obtenção de objetivos. (AMORIM, W. 2021; LARA; SOARES, 2020).

Para os defensores da abordagem da racionalidade limitada, há uma verdadeira impossibilidade humana de prever todas as possibilidades, todas as consequências oriundas de determinada escolha, restringindo-se o agente decisor à escolha da solução satisfatória entre as apresentadas (ARAÚJO *et al.*, 2019; MARCH; SIMON, 1979).

Por sua vez, a abordagem incremental defende que o agente decisor escolhe pautado

em valores periféricos, com solução dos problemas à medida que surgem, evitando embates. Já na visão colegiada, as decisões são tomadas de forma coletiva com a participação dos grupos distintos envolvidos no processo. Para a abordagem política, o processo decisório decorre da conjugação de interesses, com realização de acordos entre os detentores do poder, situação em que se identifica a possibilidade de conflitos e combinações (ARAÚJO *et al.*, 2019).

Sob a perspectiva da lata de lixo, a escolha ocorre considerando-se as possibilidades disponíveis e não as dificuldades, com soluções aleatórias. Partindo do topo da hierarquia organizacional, a abordagem estratégica proposta por Mintzberg *et al.* (2000) encontra-se alicerçada na identificação de fases previamente definidas, em que as estratégias representam as práticas aleatórias adotadas, geralmente, pela alta cúpula da organização, em um processo dinâmico e descontínuo, caracterizado pela variação e dispêndio de tempo no processo. Por fim, necessário se faz observar a influência da emoção no processo decisório, a ponto de ensejar modificações sistemáticas nas escolhas, sem olvidar os casos em que as escolhas ocorrem no calor da emoção (ARAÚJO *et al.*, 2019).

O exame do processo decisório humano comporta aspectos intrínsecos (como por exemplo: cultura, moral, valores, sentimentos, experiência) e extrínsecos (histórico, conhecimento, oportunidade, informações, contexto etc.) considerados pelo indivíduo quando instado a tomar decisões, os quais necessitam ser ponderados, também, ao avaliar o eventual êxito humano na eleição do processo decisório mais adequado ao caso em questão, bem como nos resultados alcançados (GALLO, 2021; SANTOS, L., 2020).

Importante atentar, também, que, para que o exercício da prática decisória se dê de maneira satisfatória, faz-se essencial a existência de estruturas técnico-científicas que contribuam para o desempenho continuado de cada fase de forma alinhada com os objetivos organizacionais, bem como, recursos próprios condizentes com o modelo proposto, os quais devem estar presentes em cada etapa do processo decisórios (ARAÚJO *et al.*, 2019). A prática decisória ocorre diuturnamente, é fundamental para o funcionamento das organizações (ARAÚJO *et al.*, 2019) e pode ocorrer em ambiente de total incerteza, certeza absoluta ou híbrido (NUNES; SILVA, 2019).

Considerando a importância da função exercida pela Administração Pública, a tomada de decisão representa o resultado do processo decisório exercido pelo servidor público, em que, por meio da escolha realizada, o agente materializa o atendimento às políticas públicas visando à satisfação de necessidades coletivas. Na seara pública, há externalidades específicas a serem enfrentadas e vencidas pelo gestor para o pleno exercício das atividades inerentes a

cada órgão público, quais sejam: a ausência de perenidade administrativa, as influências políticas por meio de seus rearranjos, os costumes administrativos e a utilização de práticas de curta duração (ARAÚJO *et al.*, 2019).

As discussões que antecederam a edição da Lei nº 13.655 de 2018 (BRASIL, 2018) – que atualizou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) – pautaram-se em estudos acadêmicos em que foram identificadas: a necessidade de aprimoramento da qualidade da atividade decisória pública brasileira e também a fragilidade nas relações jurídicas. Segundo PALMA (2021, p. 47), o grande mote dos debates sobre a citada normativa encontra-se direcionado no artigo 28 da LINDB que restringiu “a responsabilização pessoal dos agentes públicos, por suas decisões ou opiniões técnicas, aos casos de dolo ou erro grosseiro”.

Para PALMA (2021), considerando que a Administração Pública Brasileira para o exercício de suas atividades se utiliza de indivíduos – com limitações inerentes a sua natureza humana –, o erro do gestor público é tolerável. Além disso, quando a normativa vigente prevê a possibilidade de erro do agente público, assegura um espaço para discussões e aprendizado, como também reserva espaço para o exercício da criatividade do servidor. Assim, desperta e aumenta o interesse daqueles que desejam atuar profissionalmente na Administração Pública, além de reduzir os casos de hesitação, procrastinação ou mesmo inércia em decorrência do receio de sofrer com a postura do órgão de controle em que o erro grosseiro passa a ser tolerado.

Maciel (2021) pondera sobre a necessidade de que seja modificado o procedimento de tomada de decisão, de forma a permitir que o mesmo se torne o mais democrático possível e que se materialize com a participação de um número cada vez maior e diversificado de agentes – para uma política pública individualmente considerada – permitindo uma solução mais eficiente e com melhor qualidade.

Na atualidade, há recursos tecnológicos, por exemplo, *softwares* que auxiliam o agente decisor em vários estágios do processo decisório, partindo de informações iniciais fornecidas pelo tomador de decisão. Tais recursos permitem, por meio da inserção de dados concretos, em um ambiente de multicritérios, multiparticipativo, com múltiplas opções e resultados, avaliar e formular problemas, identificar opções e limitar respostas, bem como estruturar propensões, oferecendo ao gestor público ferramentas capazes de permitir que suas escolhas estejam alicerçadas em seu juízo de valor (NUNES; SILVA, 2019; RIBEIRO, 2020). Registre-se que, no estudo da tomada de decisão no âmbito da Administração Pública Brasileira, ARAÚJO *et al.* (2019) identificaram a predominância das abordagens política e

racional limitada. Diante disso, e considerando o escopo da presente pesquisa, optou-se por, primeiro, abordar as questões que envolvem a tomada de decisão do servidor público e, na sequência, a Teoria da Racionalidade Limitada descrita por March e Simon (1979).

### 1.2.1 O dilema do servidor público

A todo o tempo, o servidor público é instado a tomar decisões e, se atuando como gestor, ainda mais, pois, além de adotar medidas de cunho meramente administrativo – essenciais ao exercício das atividades cotidianas inerentes ao ambiente organizacional –, deve também exercer escolhas visando ao atendimento das necessidades sociais, cada vez mais crescentes e diversificadas. Essas decisões, de alguma forma, alcançam a vida dos administrados (direta ou indiretamente) e, não raro, podem atingir o próprio responsável pela decisão em sua imagem, em seu patrimônio, em sua liberdade, incidindo até mesmo no vínculo jurídico que este mantém com a Administração Pública (DIONISIO, 2019).

Na lente de Santos, R. (2020), a gestão de risco, na administração pública brasileira, muito mais que administrar instabilidades decorrentes da gestão do próprio sistema, tem como principal objetivo alijar a responsabilização do agente público em decorrência do hipersistema de controle interno (financeiro e legal) e externo a que sujeita a administração pública. Diz ele:

Em muitas ocasiões, o objetivo principal da atividade de controle e transparência, é inviabilizar a responsabilidade do agente público no processo decisório nem que para isso se procure nada decidir, ou transferir a terceiros os ônus da decisão, sem a preocupação de tratar riscos sistematicamente (SANTOS, R., 2020, p. 326).

Considerando que o processo de tomada de decisão pode ser exercido por servidores públicos detentores de cargos efetivos ou comissionados, ambos se sujeitam, em âmbito organizacional, nas palavras de Gonçalves e Grilo (2021) ao Poder Sancionador ou, no dizer de Carvalho Filho (2017), ao Poder Disciplinar da Administração Pública, materializado por Processo Administrativo Disciplinar (PAD) nos casos em que há viabilidade punitiva ou mesmo de rompimento do vínculo jurídico com a Administração Pública (DI PIETRO, 2019; GONÇALVES; GRILO, 2021; MARINELLA, 2015; MAZZA 2019).

No tocante ao servidor público, observa Dionisio (2019) que casos há em que ele exerce as escolhas públicas pautado em fatores de ordem racional, específica ou instrumental e de interesse pessoal. Ainda assim, há situações em que, mesmo avaliando tais condições, o

servidor hesita em adotar uma decisão ou opta por se manter inerte ante o receio de responsabilização – corolário de um sistema de hipercontrole externo, múltiplo, imprevisível e, não raro, dissonante – (DIONISIO, 2019; MACIEL, 2021; SANTOS, R., 2020).

Nesta conjuntura, somam-se ao cenário de hipercontrole, em que se encontra inserido o servidor público, fatores de ordem intrínseca (limitações de conhecimento e informação, capacidade de interpretação do assunto e outros) e extrínseca (elementos estruturais e ambientais etc.), os quais também exigem maior cautela do servidor no exercício de suas atividades (DIONISIO, 2019; GOMES; TERRINHA, 2015; SANTOS, R., 2020).

Mais que uma alternativa, torna-se norma de autopreservação para o servidor público que, diante das incertezas inerentes à natureza humana, se deixa dominar pelo medo de equivocarse e, utilizando-se dos recursos disponíveis, busca furtar-se a eventual responsabilização desnecessária e/ou desmedida (DIONISIO, 2019; SANTOS, R., 2020), como ilustrado a seguir:

As decisões dos administradores orientadas à sua própria proteção têm efeitos drásticos sobre a Administração Pública, pois o objetivo primeiro do gestor passa a ser de ordem subjetiva-protetiva (de ordem pessoal) e não objetivo-finalística (busca do interesse público) (...). Tal forma de administrar oblitera completamente o que se entende por boa administração pública, pois o verdadeiro móvel do agente público é esquivar-se de eventual responsabilização, mesmo que isso importe em má administração. (SANTOS, R., 2020, p. 332).

Assevera Dionísio (2019) que a multiplicidade de órgãos de controle e a redundância de atribuições não afastam decisões sobrepostas; atente-se, ainda, para o fato de ser comum o entendimento conflitante entre os órgãos de controle, que atemorizam o gestor, que se sujeita à responsabilidade na hipótese de que sua decisão esteja dissonante em relação a um dos órgãos de controle, mesmo que respaldada por outro.

No que se refere ao controle interno, com intuito de autoproteção diante de eventuais problemas decorrentes do processo decisório, o servidor público, antes de sua derradeira manifestação, reporta-se a diversos órgãos como, por exemplo, a Assessoria Jurídica institucional, objetivando a chancela de seus atos. Todavia, nos casos em que o servidor carece de suporte organizacional, por vezes, opta por não decidir ou postergar sua definição até quando possível ou enquanto busca prever o entendimento dos órgãos de controle. Desse modo, a lentidão no processo decisório pode tornar o ato inócuo/ineficaz (SANTOS, R., 2020).

Em relação ao controle externo, o seu exercício se materializa no Estado do Rio de Janeiro por meio de diferentes órgãos, tais como: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) e Procuradoria



Geral do Estado (PGE), os quais agem em concomitância e, não raro, diante do mesmo evento, emitem entendimento diverso, o que, no mínimo, fragiliza o processo de tomada de decisão e inibe uma atuação mais criativa/inovadora por parte do servidor público, causando, segundo Santos, R. (2020, p. 285), “verdadeira paralisia institucional – o apagão das canetas”.

Aponta Santos, R. (2020) que as principais causas do medo do tomador de decisão, no Brasil, têm origem na elevada insegurança jurídica, na hiperinflação legislativa e na falta de consideração e respeito dos órgãos de controle externo quanto às decisões administrativas. Somado a isso, do ônus decisório decorre a autoproteção do servidor público, que passa a transferir os riscos de responsabilização ou a esquivar-se deles diante de expressivas condenações.

Outro ponto que merece destaque refere-se à desnecessidade de conduta ousada ou inovadora por parte do servidor para que o medo aos órgãos de controle externo seja deflagrado. Isso ocorre porque, ainda que seu atuar seja tímido e dentro dos rigores legais, arrisca-se a arcar com a responsabilização, suportando os prejuízos decorrentes de sua conduta, pelo simples fato de destoar de um de seus fiscalizadores (SANTOS, R., 2020).

No tocante à Administração Pública, o risco atinente às práticas do agente público, no exercício da sua atividade, pode ser definido com as palavras de Santos, R. (2020, p. 324) como: “toda incerteza que pode implicar a responsabilização administrativa, civil, penal ou política dos agentes públicos pelo exercício de suas funções, especialmente as decorrentes da atividade decisória”.

Em seus estudos, Santos, R. (2020) apresenta as estratégias de fuga da responsabilização, cujo enfoque é proteger o tomador de decisão e seus bens jurídicos, com base nos princípios da prevenção e da precaução, afastando-o de qualquer possibilidade de responsabilização (se servidor de carreira – responsabilidades administrativa, cível e penal –, ou ainda, riscos políticos, jurídicos e patrimoniais). Para tanto, esse autor divide as estratégias em grupos (2020, p. 30): “de manipulação, de atuação, de políticas públicas ou operacionais, de judicialização ou substituição decisória externa, de relacionamento informal interadministrativo e de Blindagem Patrimonial”, cuja primazia se concentra na autoproteção do agente público. Tais medidas afetam a qualidade de desenvolvimento nacional, o atingimento do interesse público e mesmo a paralisia administrativa, consideradas pelo autor como estratégias irracionais.

No que se refere à tomada de decisão, Dionísio (2019) afirma que o processo de convencimento do decisor deveria ocorrer, em tese, pautado no modelo racional; no entanto, considerando o contexto complexo – com diversos atores envolvidos e permeado pelo risco e

incertezas, somados às limitações pessoais do servidor público –, compromete a escolha e favorece o erro, mesmo respeitando o cumprimento das fases do processo decisório.

Sucedem que o ato decisório do servidor público repercute não só na esfera administrativa, mas, especialmente, na esfera particular do próprio tomador de decisão que, muitas vezes, tem como resultado da observância de normas legais o alcance de seus direitos individuais como, por exemplo, liberdade, patrimônio e o cargo público (SANTOS, R., 2020).

Assevera Dionísio (2019) que o alcance da responsabilização do servidor (administrativa, cível e criminal) bem como a ineficiência e a antieconomicidade pela responsabilização quando por erros inevitáveis, engessam e inibem comportamentos proativos por parte dele. Ademais, em que pese o excesso de controle funcionar de certa forma como limitador do cometimento de irregularidades, a administração pública se sujeita a suportar grandes prejuízos como o desestímulo à inovação, à criatividade, experimentalismo institucional, uma adequada gestão de riscos e o excesso de legalismo “de defesa” nas atividades de gestão. Como ensina Santos, R.:

No exercício da função administrativa, decisões devem ser tomadas e a aplicação do emaranhado normativo brasileiro é um desafio constante, por vezes sem adequada estrutura administrativa e pessoal com formação aquém do desejável, especialmente nos pequenos municípios (SANTOS, R., 2020; p. 32).

Além disso, em caso de reprimendas, há penalidades que incompatibilizam o retorno do ex-servidor aos quadros da Administração Pública Federal pelo prazo de 5 (cinco) anos como, por exemplo, as situações previstas na Lei 8112/90, o que torna os desafios da tomada de decisão ainda maiores (MAZZA, 2019).

Em continuidade, serão apresentados os conceitos basilares da teoria em que se costuma pautar a tomada de decisão dos servidores públicos (ARAÚJO *et al.*, 2019). Tais esclarecimentos se mostram necessários para o melhor entendimento sobre as limitações do tomador de decisão quando de suas escolhas.

### 1.2.2 Teoria da racionalidade limitada

Numa reação ao arquétipo da racionalidade absoluta, a racionalidade limitada, ou Modelo Carnegie, propõe-se a relativizar a racionalidade humana, tomando a pessoa como medida. O estudo dessa teoria afasta a crença de o indivíduo, por suas naturais limitações, ser detentor de todo conhecimento e de todas as informações possíveis, portanto, detentor de uma

racionalidade superior, que lhe permitiria escolher a melhor alternativa entre todas as opções apresentadas. Tais conceitos impactaram diretamente o estudo da tomada de decisão e, por consequência, as pesquisas sobre organizações (MOTTA; VASCONCELOS, 2006; NUNES; SILVA, 2019; ZULIAN; MARTINELLI JUNIOR; MARIN, 2019).

O modelo da racionalidade limitada proposto por March e Simon (1979) respeita as limitações humanas quanto ao acesso e processamento das informações recebidas, pois considera a impossibilidade de se obterem todos os dados da situação a ser enfrentada; como também reconhece a capacidade humana reduzida para o processamento de todas as informações acessíveis. Assim, pela Teoria da Racionalidade Limitada (TRL), tendo em conta um quantitativo razoável de informações, os responsáveis pelo processo decisório são capazes de apontar as fragilidades e fornecer algumas opções de resposta possíveis e realizáveis. Nessa conjuntura, a figura do ser humano se apresenta de forma mais próxima da realidade, ponderando a viabilidade do desenvolvimento e os parâmetros estabelecidos quando da apresentação do resultado (GALLO, 2021; MOTTA; VASCONCELOS, 2006; ZULIAN; MARTINELLI JUNIOR; MARIN, 2019).

A Teoria da Racionalidade Limitada (TRL) apresenta um entendimento simples e pragmático sobre a natureza humana, pois considera a incerteza natural dos processos decisórios em âmbito institucional, ponderando os confrontos decorrentes da busca pelo poder em que, não raro, se fazem presentes os conflitos de interesse e a busca por objetivos individuais. Aqui o processo decisório não recai sobre a melhor escolha, mas, ao revés, naquela considerada mais razoável e apropriada entre as possibilidades existentes (MOTTA; VASCONCELOS, 2006).

O modelo racional limitado alicerça sua cognição nas restrições inerentes ao entendimento humano e na parca capacidade de processamento das informações, somadas às tendências de ordem pessoal em utilizar como parâmetros situações pretéritas já experimentadas, ou, por vezes, na inclinação natural de acatar a primeira proposta apresentada. Acontece que, independentemente da inclinação pessoal do indivíduo de adotar determinado comportamento quando instado a decidir, o agente desenvolve modelos mentais próprios como auxílio na escolha das alternativas existentes; todavia, em que pese a possibilidade de o tomador de decisão ter seu talento aprimorado ou desenvolvido, ainda assim, considerando os limites acima elencados, ele só terá condições de escolher uma entre as opções possíveis (MOTTA; VASCONCELOS, 2006; ZULIAN; MARTINELLI JUNIOR; MARIN, 2019).

Embora as ideias de March e Simon (1979) datem da primeira metade do século XX,

seus constructos permanecem atuais, sendo utilizados em outras áreas do conhecimento. Além disso, suas definições servem como premissas para o desenvolvimento de outras conjecturas também voltadas para o processo decisório organizacional como, por exemplo, teorias incrementalistas (que elegem a opção mais adequada à circunstância), intuitivas e heurísticas, as quais buscam discutir a razão pela qual o indivíduo atua racionalmente de forma inesperada, afastando-se do previsível (NUNES; SILVA, 2019; ZULIAN; MARTINELLI JUNIOR; MARIN, 2019).

Com a celeridade em que ocorrem os atos da vida moderna, há uma exigência inata de que o indivíduo exerça escolhas de forma cada vez mais rápida; para tanto, diante de situações de incerteza e instabilidade ambiental, o agente tomador de decisão se utiliza de estratégias intuitivas para garantir certa agilidade na resposta, estratégias essas que nem sempre garantem o resultado esperado e, não raro, ensejam equívocos (NUNES; SILVA, 2019; ZULIAN; MARTINELLI JUNIOR; MARIN, 2019).

No que se refere à utilização de regras heurísticas no julgamento de viabilidades e na estipulação de valores, a representatividade (uso de estereótipos), a disponibilidade (referência a eventos acessíveis à mente humana) e o ajuste e ancoragem (referência e/ou parâmetros) são utilizados como critérios para identificar possíveis tendências no comportamento de quem escolhe pautado em incertezas como: insensibilidade aos resultados inicialmente prováveis, imaginação quanto aos valores, entendimentos equivocados de regressão, fragilidade no ajuste e outros (GALLO, 2021; NUNES; SILVA, 2019; ZULIAN; MARTINELLI JUNIOR; MARIN, 2019).

Apesar do reconhecimento da evolução trazida pelo modelo de March e Simon no combate à rigidez do modelo absoluto de racionalidade, necessário se faz atentar para o fato de que o modelo de racionalidade limitada deixou de abordar aspectos subjetivos também essenciais ao processo decisório, como por exemplo, a moral, a ética e a intuição. Tal como se apresenta, restringe-se a abordar os fatores formacionais e informacionais discutidos na teoria da racionalidade plena, porém outras pressuposições, não menos importantes, deixaram de ser consideradas, a exemplo da separação entre fatos e valores (RAMOS, 1989; PROCÓPIO, 2017).

Questiona-se, ainda, o fato de o homem não poder exercer plenamente a sua racionalidade, por si só, o que representa um óbice ao conhecimento total das opções e de suas consequências, fato esse que compromete, também, o alcance da perfeita eficiência administrativa com a maximização dos resultados (RAMOS, 1989; CARVALHO; PROCÓPIO, 2017; VIEIRA, 2003).

Outra perspectiva que merece destaque encontra-se no fato de March e Simon reassignificarem o conceito de racionalidade ao tratar do agente tomador de decisão, deixando-o carente de qualquer conhecimento e habilidade para realizar o processo de escolha. Nos estudos realizados pelos citados autores, à racionalidade humana é atribuída uma condição inferior, acessória, em que os meios e os fins a que se propõe o resultado não são considerados pelo agente que se limita a realizar uma operação algébrica, equiparando-o a uma máquina (RAMOS, 1989; PROCÓPIO, 2017).

No entender de Ramos (1989), o foco no aspecto comportamental inviabiliza que os tomadores de decisão realizem um juízo de valor da natureza de sua conduta, relacionando-a com a razão para a alternativa escolhida, e assim o fazem de forma autômata. Tal comportamento impede que os tomadores de decisão tenham condições de reconhecer, para si e para os outros, os motivos relevantes para sua escolha (PROCÓPIO, 2017).

Observa Procópio (2017) que toda escolha individual exercida acaba por reverberar em terceiros, estejam ou não em âmbito externo, como também em outras searas, sejam elas institucionais ou não. Ademais, cada decisão tem ingerência direta na seara individual do responsável pelo ato, ratificando ou fragilizando os fundamentos subjetivos por ele empregados para mensurar e exercer a seleção, fundamentos estes que perpassam as ponderações meramente lógicas, de natureza objetiva, superando limites exclusivamente factuais, em busca de aspectos subjetivos de alta relevância (PROCÓPIO, 2017).

Outro ponto também tratado por March e Simon (1979) é a importância de que o debate da racionalidade individual esteja conjugado com a racionalidade organizacional, considerando que o empenho de cada membro da organização, individualmente considerado, necessita estar voltado para a consecução dos objetivos organizacionais amplamente considerados (PROCÓPIO, 2017).

Nas lições de March e Simon, a autoridade é definida como: “o poder de tomar decisões que guiam as ações de outrem” (1979, p. 131). Observam os autores que, em ambientes organizacionais de maior complexidade, as escolhas adotadas preteritamente, em especial por agentes superiores, costumam servir como pressuposto para escolhas futuras, sem questionamentos sobre as razões pelas quais aquelas foram consideradas (PROCÓPIO, 2017).

Asseveram, ainda, March e Simon (1979) que, a despeito da importância e do alcance da autoridade, independentemente das orientações organizacionais impostas ao indivíduo isoladamente considerado, as mesmas são insuficientes para compelir a decisão final por este adotada. Em verdade, os objetivos organizacionais impostos funcionam como norteadores das escolhas individuais efetuadas que, eventualmente, podem destoar daquelas esperadas pela

organização.

Outra maneira de as organizações influenciarem o processo decisório individual, segundo March e Simon (1979), encontra-se explícita a partir da concessão de incentivos institucionais com o propósito de impulsionar soluções vinculadas por costumes laborais ou por práticas gerenciais arraigadas, tanto em âmbito interorganizacional quanto extraorganizacional, as quais também influenciam e estabelecem o trato social e atitudes individuais em âmbito organizacional. Tais incentivos têm o propósito de estimular que a escolha exercida esteja coerente com os propósitos organizacionais, incentivando o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades que permitam ao tomador de decisão o exercício de suas escolhas, na mesma linha daquela desejada pela organização.

No que se refere à intuição, March e Simon (1979) entendem que ela está vinculada ao conhecimento pretérito e se relaciona a memórias de fatos similares que detém o tomador de decisão em seu universo de conhecimento, memórias essas de que ele se socorre quando não seja possível se reportar aos aspectos unicamente racionais para decidir.

Neste ponto, é possível identificar evidências de que o decisor realiza suas escolhas em cenários de fragilidade de conhecimento e carência de informação, fato que reacende o debate referente ao contexto em que se procedem as escolhas, em uma combinação de aspectos objetivos e subjetivos, individuais e coletivos. Somado a isso, não se pode olvidar que os fundamentos morais nos quais se assenta o comportamento do indivíduo também são observados, posto que, em casos controversos, o decisor procura outras referências para melhor pautar sua decisão (PROCOPIO, 2017).

Do estudo acurado da TRL, é possível identificar algumas fragilidades, já que o modelo deixa de indicar o motivo pelo qual as escolhas são realizadas; de esclarecer a razão de serem mensurados os resultados e restrições; de justificar os valores em que se alicerçam as finalidades das medidas; de apreciar a ética qualitativa decisória; de observar a influência organizacional no processo decisório e de considerar a relação social da seleção. O reconhecimento de tais vulnerabilidades enveredou para o surgimento de uma teoria moral da racionalidade e das decisões, pautadas nos estudos de Amitai Etzioni, John Dewey e nas decisões administrativas de Frederick Bird e James Water (PROCOPIO, 2017).

Assim, busca-se compreender quais estratégias complementares são adotadas pelo tomador de decisão com o propósito de afastar sua eventual postura inerte, no que se refere à ponderação de aspectos não racionais quando do processo decisório, mais precisamente, em situações inusitadas, de considerável fragilidade, com repercussões não mensuráveis em âmbito moral (PROCOPIO, 2017).

### 1.3 Teoria das necessidades humanas: Uma perspectiva sobre valores

Em nosso mundo globalizado, as responsabilidades são compartilhadas e a todo tempo surgem diferentes necessidades carentes de satisfação como, por exemplo, tecnológicas, científicas, sociais, econômicas, políticas etc., as quais devem ser apreciadas em conjugação com a preservação da vida e do meio ambiente (BECK, 1992; MAX-NEEF; ELIZALDE; HOPENHAYN, 1998). Embora Beck (1992) afirme não ser possível calcular a amplitude do aumento das necessidades sociais e de seus rearranjos, ao mesmo tempo, assevera que, para seu atendimento, são gerados riscos e/ou desafios – resultado do processo de modernização – a serem continuamente superados o que, de forma natural, interfere no atendimento às necessidades individuais e coletivas.

Autores como Beck (1992) entendem a sociedade contemporânea num contexto de modernização decorrente do sistema industrial, em que do processo de evolução derivam as mais diversas transformações, sujeitando a humanidade a uma contínua exposição ao perigo decorrente de seu consumismo e da escassez de recursos disponíveis. O atendimento aos anseios desta “sociedade de risco”, expressão utilizada por Beck (1992, p.23), resulta em efeitos socioambientais oriundos das escolhas exercidas e repercute diretamente no sistema jurídico-constitucional da própria sociedade, sistema esse regulador das relações sociais e marco dos direitos e garantias do convívio coletivo.

Na esteira capitalista, Bauman (2001) atenta para as incertezas e fragilidades suportadas pela sociedade, decorrentes da fluidez da modernidade, impondo ao indivíduo um ajuste continuado, uma modificação permanente como requisito de aceitação social e atendimento às necessidades, aos padrões mutantes do mundo moderno.

A palavra necessidade possui diferentes significados e, a depender do contexto em que se emprega e do campo de estudo, pode haver modificação de seu sentido e interpretação. Em muitos casos, encontra-se associada à ideia de ausência, falta, estado de privação. Segundo Silva (2004), in *Vocabulário Jurídico*, a palavra tem origem latina *nesesse*, de onde proveio *necessarius*, que originou *necessitas* (necessidade). Esse termo denota: “o sentido de condição indispensável, inevitabilidade, força maior, dever irrecusável, poder indeclinável”. Já em *Michaelis On-line*, identificam-se oito definições, entre elas: “aquilo que é inevitável, o que é de grande utilidade e o que exprime carência”. (NECESSIDADE, c2023).

Por sua vez, Gomes Junior e Pereira (2013) indicam a possibilidade de que as necessidades sejam associadas à ausência ou falta, o que favorece ainda mais a indefinição do

conceito, sem olvidar a relevância na diferenciação trazida pelas abordagens neoclássicas (preferências individuais) ou pós-modernas (associadas à cultura).

Nesta gama de possibilidades, é possível entender necessidades humanas como objetivos aplicáveis a todos, comumente conhecidos como necessidades básicas (em que são afastadas as predileções pessoais ou as influências decorrentes do contexto social ou cultural); também podem ser consideradas como estratégias, ou seja, instrumentos/recursos para se alcançarem quaisquer objetivos, ou ainda, como tudo aquilo que permite ao indivíduo alcançar de maneira bem sucedida o que almeja (DOYAL; GOUGH, 1984).

Importante observar, também, que o estudo das necessidades humanas encontra-se diretamente relacionado à formação da sociedade organizada, cuja complexidade exige que as necessidades humanas abarquem não só questões concretas, como também abstratas, alcançando objetivos e valores defendidos pelas instituições e sistemas de governo em que o indivíduo se encontra inserido (GONÇALVES FILHO, 2021; Ó CATÃO, 2015). De acordo com essa concepção, o Estado surge para reconhecimento, desenvolvimento e atendimento das necessidades individuais, ora declaradas direitos, provendo-as ou fornecendo meios para que os indivíduos o façam (DOYAL; GOUGH, 1984; GOMES JUNIOR; PEREIRA, 2013; GONÇALVES FILHO, 2021; Ó CATÃO, 2015).

A relevância do estudo referente ao atendimento às necessidades humanas em âmbito organizacional deve-se, não só ao fato de que os resultados obtidos carecem de se relacionar a uma atuação ética e atenta às questões sociais e do meio ambiente, mas, principalmente, em um contexto globalizado, o alcance dos objetivos institucionais deve-se coadunar com a satisfação pessoal dos indivíduos que integram a organização (OLIVEIRA; SILVA, 2021).

Sob essa perspectiva, para melhor compreensão das necessidades humanas universais, é relevante considerar as características próprias do indivíduo, como também, observar este mesmo indivíduo nos diversos ambientes coletivos em que se encontra inserido. Tais características irão refletir diretamente em diferentes conceitos basilares e essenciais ao convívio social como, por exemplo, igualdade e justiça (GONÇALVES FILHO, 2017; Ó CATÃO, 2015; OLIVEIRA; SILVA, 2020;).

Com a evolução da sociedade e o aumento da gama de direitos que o Estado busca assegurar ao indivíduo, há uma ampliação do entendimento com respeito às necessidades humanas, que perpassam o atendimento aos bens materiais, abrangendo também a delimitação dos poderes estatais e a manutenção das instituições que assegurem e promovam o exercício dos direitos individuais e coletivos (GONÇALVES FILHO, 2017; Ó CATÃO, 2015).



Relevante observar, também, que, nas sociedades em que as relações se encontram alicerçadas em instituições republicanas, há um aumento da participação popular nas decisões políticas, com o estabelecimento de necessidades que passarão a compor os valores jurídicos a serem resguardados pelos diplomas constitucionais, os quais poderão ser pleiteados junto ao poder público (GOMES JUNIOR; PEREIRA, 2013; GONÇALVES FILHO, 2017).

Ao longo da História, o conceito de necessidade para o ser humano sofreu modificações influenciadas pelos avanços científicos, tecnológicos e informacionais, como também, por eventos de impacto mundial que, por vezes, representaram mudança de paradigmas que refletiram na cultura, na política e nos mercados. A exemplo disso, com o fim da Segunda Guerra Mundial, ocorreu a revisitação de valores sociais com o aquecimento das discussões relacionadas às necessidades básicas e coletivas do ser humano, as quais ponderam sobre o estabelecimento dos direitos e da importância das instituições para satisfação das carências humanas elementares para sobrevivência digna (DUARTE JUNIOR, 2018; GONÇALVES FILHO, 2021).

Na segunda metade do século XX, Abraham H. Maslow apresentou a Teoria das Necessidades Humanas – pioneira no estudo do comportamento humano – sendo utilizada como referência no debate referente às inspirações que impulsionam os indivíduos e à forma como estes mesmos indivíduos se entendiam por satisfeitos. Além disso, os estudos de Maslow representaram uma modificação no foco do estudo organizacional, cujo interesse deixou de serem as atividades desempenhadas pela organização, movendo-se para o indivíduo como ser humano e não como mera força de trabalho. Para a referida teoria, as necessidades humanas foram hierarquicamente consideradas e representadas por meio da conhecida Pirâmide de Maslow (FERNANDES; PEREIRA, 2017; OLIVEIRA; SILVA, 2021).

Na lente de Maslow, as necessidades humanas eram reunidas em cinco grupos, por ordem de relevância, assim denominadas: fisiológicas, de segurança, sociais, de estima e de autorrealização, de forma que o atendimento às necessidades descritas no nível seguinte da pirâmide estava condicionado à satisfação de todas as outras necessidades apontadas desde sua base (essenciais à sobrevivência). Caso contrário, ou seja, se inobservado o rol em que as necessidades foram dispostas, o indivíduo não estaria apto a alçar o nível seguinte, o que ensejaria um sentimento de decepção que se poderia manifestar de diversas formas, inclusive pelo desenvolvimento de anomalias psíquicas. Cabe registrar também que, para Maslow, nem todos os indivíduos chegariam ao topo da pirâmide, pois nem todos logravam êxito em satisfazer as necessidades em todos os níveis nos moldes por ele estabelecidos (FERNANDES; PEREIRA, 2017; OLIVEIRA; SILVA, 2020).

Ocorre que o engessamento defendido pela citada teoria no que se refere à hierarquização das necessidades, à desconsideração das peculiaridades individuais do ser humano – socialmente considerado – e à ausência de comprovação empírica, representam limitações em sua aplicabilidade (OLIVEIRA; SILVA, 2021).

As ideias inicialmente difundidas por Maslow em 1954 foram, posteriormente, aperfeiçoadas por ele, em 1962, que passou a agregar aos cinco níveis, anteriormente apresentados, a necessidade de transcendência, necessidade essa que ultrapassava o alcance conjugado de propósitos individuais e coletivos (OLIVEIRA; SILVA, 2020).

Nesse contexto, leciona Etziona (2019) que os problemas socioestruturais que assolam a sociedade moderna seriam verdadeiramente solucionados com o atendimento aos cinco níveis de necessidades propostos por Maslow, momento em que ocorreria uma modificação da ordem de prevalência em prol de um comportamento mais singelo, posto que as prioridades descritas no topo da pirâmide suplantariam o consumo de bens materiais.

Apesar de as ideias de Maslow terem servido de alicerce para o aprimoramento do estudo por outros autores, os críticos da Teoria das Necessidades Humanas como, por exemplo, Doyal e Gough, Max-Neef e Chiavenato, apontam como fragilidades das suas ideias: a ausência de comprovação empírica, o engessamento hierárquico das necessidades e a inobservância das condições individuais no que se refere ao contexto social e econômico (local ou global), ou seja, ausência de individualização das necessidades humanas, tendo em conta a diversidade de culturas ao redor do mundo (FERNANDES; PEREIRA, 2017; OLIVEIRA; SILVA, 2020).

Na década de 70 do século XX, impulsionado pelas discussões sobre a limitação dos recursos naturais e pela função da economia no desenvolvimento da sociedade latino-americana, surgiu o entendimento de atribuir maior relevância ao indivíduo, ao tratar de desenvolvimento social, viabilizando o debate sobre uma nova percepção concernente às necessidades humanas universais (STACHEIRA *et al.*, 2019).

Manfred A. Max-Neef, em 1986, com a colaboração de Antonio Elizalde e Martins Hopenhayn, utilizou-se da Teoria do Desenvolvimento à Escala Humana (TDEH) para tratar das necessidades humanas sob uma nova perspectiva, rompendo com os posicionamentos anteriores cujos estudos se encontravam pautados unicamente no indivíduo como objeto no processo de avaliação do crescimento econômico. A partir da teoria apresentada por Max-Neef, a atenção voltou-se para o ser humano e o atendimento às suas necessidades universais passou a ser considerado como pressuposto para mensuração do desenvolvimento econômico (STACHEIRA *et al.*, 2019).

A Teoria do Desenvolvimento à Escala Humana (TDEH) apresentada por Max-Neef, resgatou, ainda, a relevância do ser humano na análise do crescimento individual, na estabilidade do ecossistema e na redução das desigualdades internas. Para tanto, estruturou sua perspectiva nos seguintes fundamentos: identificação e atendimento das necessidades humanas universais; construção incessante de autonomia e independência do indivíduo e o estabelecimento e aperfeiçoamento de relações pautadas em processo integrativo-social, nas dimensões dos micro e macrossistemas com os atores envolvidos no processo, sem olvidar as questões tecnológicas e do meio ambiente, de maneira a possibilitar ao indivíduo o protagonismo de seu desenvolvimento (STACHEIRA *et al.*, 2019). Por meio dos pressupostos do TDEH, há uma ressignificação dos valores sociais, partindo da observação do ser humano individualmente considerado, conjugada com o exame desse mesmo indivíduo em face da sociedade e do meio ambiente onde se encontra inserido (STACHEIRA *et al.*, 2019).

As ideias de Max-Neef (1998) trazem à baila discussões sobre recursos e necessidades com acepções diversas das utilizadas tradicionalmente pelos economistas, já que consideram o contexto e os agentes em perspectiva não convencional, trazendo ao debate os elementos do entorno que também impactam o processo. Seus argumentos reconhecem a diversidade, o marco histórico-temporal e político-ambiental, favorecendo a eclosão de um senso crítico situacional, que objetiva convergir para as deficiências de várias esferas, visando demonstrar que as fragilidades identificadas no todo são maiores do que se analisadas em separado.

O alicerce da TDEH encontra-se pautado nas necessidades humanas que representam o sistema de valores de uma cultura ou sociedade. Tais necessidades se perpetuam ao longo da História, independentemente do povo ou hierarquia (estabelecimento de prioridades), e são passíveis de limitação, definição e categorização, como também influenciam a evidenciação do indivíduo e a avaliação de seu desenvolvimento (STACHEIRA *et al.*, 2019).

Atentam Stacheira *et al.* (2019) para o fato de que os defensores da TDEH classificam as necessidades humanas universais em nove grupos: subsistência, proteção, afeto, entendimento, participação, ociosidade, criação, identidade e liberdade. Na lente de Doyal e Gough (1984), o atendimento às necessidades individuais básicas (sobrevivência/saúde e autonomia/aprendizagem) permite que o indivíduo alcance quaisquer outras e assevera que as necessidades humanas compõem um mesmo sistema estando integradas. Observam, ainda, os citados autores que os sentimentos individuais variam conforme o tempo e a cultura, razão pela qual a compreensão da relevância das necessidades deve-se dar considerando o panorama onde se encontra o ser humano (RODRIGUES; SANTOS, 2015).

Asseveram, também, Doyal e Gough (1984) que inexistem uma ordem ou regramento para a satisfação das necessidades humanas, razão pela qual se torna essencial entender o funcionamento das sociedades, formações e valores, para justificar o motivo pelo qual certo grupo prioriza o atendimento a esta ou àquela necessidade, bem como a necessidade específica do grupo e de seus membros (GOMES JUNIOR; PEREIRA, 2013).

Leciona Pereira (2017) que a base do atendimento das necessidades humanas está na identificação do valor que se pretende satisfazer, observando a perspectiva particular do indivíduo, sem olvidar a relação deste mesmo indivíduo com a sociedade de que faz parte.

Por sua vez, na percepção de Etzione (2019), a existência de valores sociais estruturais, os quais se originam da própria definição de sociedade e se encontram alicerçados no tratamento igualitário entre as pessoas, que passam a ser consideradas como indivíduos e não como instrumentos, incorre na busca de um grau de satisfação mínimo que atenda a todos de maneira que o indivíduo seja tratado como semelhante.

A relevância desses valores sociais compartilhados em determinada cultura repercute no comportamento econômico, social e de consumo dos indivíduos, bem como na tomada de decisão em especial quando a escolha ocorre em microssistemas, ocasião em que a razão e a emoção exercem influências consideráveis (ETZIONE, 2019).

De tempos em tempos, a modificação natural da cultura social transmitida entre as gerações enseja a ressignificação de valores, que se refletem na incorporação de novas necessidades sociais pautadas, nas palavras de Etzione (2019, p. 37), em “diálogos morais” em que se discutem aspirações, fatos, interesses, razões e valores.

Autores como Max-Neef (1986), Gomes Junior; Pereira (2013) e Stacheira *et al.* (2019) afirmam que, para atendimento às referidas necessidades, se faz essencial o uso de *satisfatores*, os quais podem ser entendidos como estratégias, instrumentos ou recursos por meio dos quais as necessidades são materializadas. Importante ressaltar que os bens econômicos interferem na eficiência e na construção dos *satisfatores*, implicando negativa ou positivamente no atendimento à necessidade.

O uso de tais *satisfatores* para atendimento das necessidades pode-se dar de forma relativa, múltipla e variada, conforme o tempo, o lugar e as circunstâncias diretamente observados ou mesmo pelo desenvolvimento de estratégias para satisfação das carências identificadas. As necessidades humanas são precisas, os *satisfatores* não; como exemplo, podemos citar os *satisfatores* sinérgicos, os quais atendem a múltiplas necessidades simultaneamente, tal como o dinheiro (MAX-NEEF; ELIZALDE; HOPENHAYN, 1998; GOMES JUNIOR; PEREIRA, 2013).

Nesta pesquisa, a palavra estratégia será empregada no lugar da palavra *satisfactor*, conforme Rosenberg (2006) em seu trabalho sobre Comunicação Não-Violenta. Esse autor descreve estratégias como as formas buscadas para atender às necessidades humanas universais.

Atualmente, a juízo do entendimento reconhecido em âmbito internacional, a aferição do desenvolvimento da humanidade encontra-se pautada no atendimento às necessidades básicas da população. Tais critérios necessitam ser conjugados simultaneamente, já que detêm relação estreita de interdependência, de forma a permitir que as mudanças visem à ressignificação situacional em nível macro e/ou internacional (implementação de atitudes inovadoras, progresso, novos hábitos, avanço tecnológico etc.) e que impactem a definição social e individual, representando mudanças em núcleos menores e/ou cidadãos (DOYAL; GOUGH, 1984; MAX-NEEF; ELIZALDE; HOPENHAYN, 1998).

Desse modo, o avanço das necessidades humanas decorre da visão atual e interpretativa da realidade. Atentando para o mundo, as pessoas e as relações cotidianas manifestam-se de forma distinta, sendo possível que as citadas necessidades sejam consideradas por diferentes concepções, de forma a atender os diversos atores (MAX-NEEF, 1998).

Nessa linha, Max-Neef (1998) reforça a importância da modificação dos modelos tradicionais atinentes à classificação da essencialidade das necessidades, de modo que, partindo do panorama multidisciplinar, permita uma melhor qualidade de vida da população que corresponda a maior qualidade e quantidade de opções para atender de maneira consistente as necessidades humanas universais. Tais necessidades podem ser satisfeitas por diferentes estratégias que podem variar em qualidade e quantidade de acordo com os diversos sistemas econômicos, sociais e políticos, os quais costumam criar mecanismos próprios para atendimento dessas necessidades. Rosenberg (2006) corrobora com Max-Neef ao afirmar que “inúmeras estratégias podem ser selecionadas para atender a uma necessidade” (ROSENBERG, 2006, p.191).

Hodiernamente, observando o contexto econômico mundial, considerando o respeito à estabilidade orçamentária, é possível identificar restrições de recursos que refletem na impossibilidade de atendimento às necessidades humanas por parte do poder público. Em decorrência disso, é exigido do servidor público no exercício de atividade de gestão – por ocasião do exercício de atividade decisória, quando da análise de políticas públicas e, conseqüentemente, ante a limitação de recursos –, tangenciar entre o que a Administração Pública pode oferecer (mínimo existencial) e as necessidades básicas que pretende atender

(DUARTE JUNIOR, 2018).

Observam Rodriguez e Santos (2015) que, no momento em que as políticas públicas atendem ao “mínimo existencial”, objetivam sanar questões em curto prazo, de forma a amainar carências sem maiores preocupações com repercussões futuras. Entretanto, quando as políticas públicas estão em concomitância com as necessidades humanas, buscam modificações estruturais na qualidade de vida da sociedade por meio de medidas de médio e longo prazo.

Destaca Max-Neef (1998) a importância da modificação dos modelos tradicionais atinentes à classificação da essencialidade das necessidades, de modo que, partindo do panorama multidisciplinar, permita uma melhor qualidade de vida da população que corresponda a maior qualidade e quantidade de opções para atender de forma consistente às necessidades humanas.

De fato, nos dias de hoje, o entendimento das questões sociais exige avaliação sob diferentes aspectos mais além da analogia fundante do Estado-nação, em se considerando que as questões de direitos humanos perpassam características meramente filosóficas e alcançam perspectivas jurídico-políticas e demais questionamentos sobre as razões que permitem ou impedem que tais direitos sejam atendidos (Ó CATÃO, 2015; DUARTE JUNIOR, 2018).

Importante considerar, ainda, que a garantia do exercício dos direitos humanos também tem o condão de servir como parâmetro para avaliar o papel da Administração Pública no tratamento do indivíduo como membro da sociedade, considerando a viabilidade de atendimento às necessidades humanas (DUARTE JUNIOR, 2018).

Assim, num contexto em que se busca o exercício da atividade administrativa pautada na governança pública, cuja relevância está em assegurar a participação dos atores envolvidos de forma integrada, é possível identificar que diferentes valores dialogam na busca da eficiência administrativa. Tais valores representam a necessidade da coletividade, da Administração Pública e do próprio servidor que nem sempre convergem para o mesmo objetivo, e o objetivo aqui está em entender quais dessas necessidades são priorizadas pelo servidor público quando instado a decidir.

O maior desafio de qualquer administrador, sem dúvidas, é fazer com que as organizações alcancem bons resultados, atuando de forma ética e com responsabilidade socioambiental. (...) equilibrar os objetivos individuais aos organizacionais é imprescindível para manter as equipes motivadas. (OLIVEIRA; SILVA, 2020.)

A observação pormenorizada das necessidades humanas revela a condição existencial que cada ser humano guarda dentro de si, conforme a ordem de prioridade como, por

exemplo, carência e possibilidade. A depender do comprometimento, da motivação e da mobilização pessoal, tais possibilidades podem transformar-se em recursos. Deste modo, a relevância de compreender o ser humano com base em suas necessidades, como carências e potencialidades, encontra-se em permitir um entendimento mais amplo relacionado ao papel do ser humano.

### 1.3.1 Reconhecendo Valores e Sentimentos

A Teoria do Desenvolvimento à Escala Humana entende como melhor desenvolvimento aquele em que o avanço no bem-estar individual caminhe com a redução das desigualdades e, ao mesmo tempo, resguarde a estabilidade ambiental. Esse desenvolvimento alicerça-se: nas necessidades humanas universais estruturadas em ser, ter, fazer e estar; na teoria dos valores morais, assim dispostos: subsistência, proteção, afeto, entendimento, participação, ociosidade- posteriormente substituída por lazer (MAX-NEEF; EKINS, 1992)-, criação, identidade e liberdade; nos *satisfactores* (ou estratégias) e nos bens de consumo (MAX-NEEF; ELIZALDE; HOPENHAYN, 1998, SILVA *et al.*, 2020).

O quadro 1 ilustra os componentes da Teoria do Desenvolvimento Humano à Escala Humana.

Quadro 1 - Teoria do Desenvolvimento à Escala Humana – Manfred Max-Neef (continua)

Necessidades - categorias existenciais Necessidades categorias axiológicas	SER	TER	FAZER	ESTAR
Subsistência	Saúde física, Saúde Mental Equilíbrio, Solidariedade, Humor, Adaptabilidade	Alimentação Abrigo Trabalho	Alimentar Procriar Descansar Trabalhar	Ambiente vital Ambiente social
Proteção	Cuidado Adaptabilidade Autonomia Equilíbrio Solidariedade	Sistema de: seguros, poupança, seguridade social e saúde; legislação, direitos, família, trabalho	Cooperar Prevenir Planejar Cuidar Curar Defender	Contorno Vital Contorno social Moradia

Quadro 1 - Teoria do Desenvolvimento à Escala Humana – Manfred Max-Neef (continuação)

Necessidades - categorias existenciais Necessidades categorias axiológicas	SER	TER	FAZER	ESTAR
Afeto	Autoestima, Solidariedade, respeito, tolerância, generosidade, receptividade, paixão, vontade, sensualidade, Humor	Amizades Relacionamento Família Animais Domésticos Plantas Jardins	Fazer amor, acariciar, expressar emoções, compartilhar, cuidar, cultivar, apreciar	Privacidade, Intimidade, lar, espaços de Encontros
Entendimento	Consciência, crítica, receptividade, curiosidade, assombro, disciplina, intuição, racionalidade	Literatura, professores, métodos, políticas educacionais, políticas comunicacionais	Pesquisar, estudar, experimentar, aduar, analisar, meditar, interpretar	Âmbitos de Interação formativa: escolas, universidades, academias, agrupamentos, comunidades, Família
Participação	Adaptação, receptividade, solidariedade, disposição, convicção, entrega, respeito paixão, humor	Direitos Responsabilidades Obrigações Atribuições trabalho	Afiliação cooperação, Proposição, Compartilhar, discordar, acatar, dialogar, acordar, opinar	esferas de Interação participativa: cooperativas, associações, igrejas, comunidades, bairros, família
Ócio (Lazer)	Curiosidade, receptividade, imaginação despreocupação, humor, tranquilidade, sensualidade	Jogos, espetáculos, festas, calma	Divagar, abstrair-se, sonhar, desejar, fantasiar, evocar, relaxar, divertir, jogar	Privacidade, intimidade, espaços de encontros, tempo livre, ambientes, Paisagens
Criação	Paixão, vontade, intuição, imaginação, audácia, racionalidade, autonomia, inventividade curiosidade	Habilidades, destrezas, métodos, trabalho	Trabalhar, inventar, construir, idealizar, compor, interpretar	áreas de produção e retroalimentação, oficinas, academias, agrupamentos, audiências, espaços de expressão, liberdade temporal
Identidade	pertencimento coerência diferença autoestima assertividade	Símbolos Linguagem Hábitos Costumes Grupos de referência Sexualidade Valores, normas, regras, memória histórica, trabalho	Comprometer-se Integrar-se Confundir-se Definir-se Conhecer-se Reconhecer-se Atualizar-se Crescer	Parceiro íntimo, Entre a vida cotidiana, Domínio de pertencimento, estágios de maturação



Quadro 1 - Teoria do Desenvolvimento à Escala Humana – Manfred Max-Neef (conclusão)

Necessidades - categorias existenciais Necessidades categorias axiológicas	SER	TER	FAZER	ESTAR
Liberdade	Autonomia Autoestima, Vontade, paixão, assertividade, abertura, determinação, audácia, rebeldia, tolerância	Igualdade de direitos	Discordar, optar, diferenciar-se, arriscar-se, conhecer-se, assumir-se, desobedecer, meditar	Plasticidade espaço- temporal

Fonte: MAX-NEEF, 1998, p. 58-59, tradução nossa.<sup>9</sup>

A diversidade das necessidades humanas pode ser explicada pelo fato de que cada ser humano, na condição de sujeito único e detentor de peculiaridades, apresenta uma ordem particular de prioridade na satisfação de suas necessidades (GONÇALVES FILHO, 2021). O grau de relevância das necessidades humanas oscila de pessoa para pessoa, de pessoa para a coletividade, nas diferentes sociedades, através dos tempos e isso se deve aos valores que, partindo do universo pessoal do ser humano, definem a sequência lógica das NHU primadas pelo indivíduo, que também será influenciada por questões micro e macrosistêmicas (OLIVEIRA; SILVA, 2021).

A inteligência sobre o que, de fato, pode ser definido como uma necessidade humana carece do estabelecimento de critérios, considerando o indivíduo pessoalmente ou em relação aos diferentes grupos sociais em que se encontra inserido. Tais critérios são os valores utilizados pelo indivíduo como parâmetros para mensurar sua conduta, a conduta dos outros indivíduos e os fatos (TORRES; SCHWARTZ; NASCIMENTO, 2016).

A discussão sobre valores antecede o período pré-socrático e tem se aprimorado ao longo da História. Nas ciências sociais, ganhou relevância com os estudos de Rokeach (1973), Schwartz (1992) e Gouveia (2003), os quais buscavam, cada um a seu tempo, compreender os valores cultural e individualmente. Nesse cenário, considerando o escopo desta pesquisa, a inteligência dos valores pautar-se-á na perspectiva do estudo das necessidades humanas (SILVA *et al.*, 2022).

Observam Torres, Schwartz e Nascimento (2016), pautados em Bardi e Schwartz (2003), que há maior preponderância dos valores e maior coerência nas ações dos indivíduos

<sup>9</sup> No original: “La columna del SER registra atributos, personales o colectivos, que se expresan como substantivos. La columna del TENER, registra instituciones, normas, mecanismos, herramientas (no en sentido material), leyes, etc, que pueden ser expresados en una o más palabras. La columna del HACER registra acciones, personales o colectivas que pueden ser expresadas como verbos. La columna del ESTAR registra espacios y ambientes”.

quanto menores forem as imposições situacionais e exigências legais; nesses casos, os indivíduos podem agir de maneira incoerente com seus valores, com objetivo de serem aceitos pelo coletivo a que pertencem.

Na prática, associar as necessidades humanas a valores facilita o entendimento e permite uma melhor compreensão sobre as razões que motivaram dado comportamento; um exemplo disso é que, quando os indivíduos se encontram em ambientes sujeitos a menor pressão, guardam atuação mais coerente com seu comportamento (TORRES; SCHWARTZ; NASCIMENTO, 2016). Além do mais, a consolidação do que as NHUs representam torna-se fundamental para compreender a função das estratégias (agentes/elementos de satisfação), utilizadas pelo indivíduo.

Em relação às estratégias, elas correspondem aos elementos utilizados pelo indivíduo para atender a uma necessidade humana; o recurso classicamente utilizado para satisfazer grande parte das necessidades do ser humano é o dinheiro (MAX-NEEF; ELIZALDE; HOPENHAYN, 1998).

No que se refere aos bens de consumo, os mesmos podem ser entendidos como recursos que influenciam a eficiência das estratégias utilizadas na satisfação das necessidades, ante a sua continuada modificação, reduzida vida útil e perene alteração da maneira como ocorre. (STACHEIRA *et al.*, 2019).

No ano de 2006, Mashall Rosenberg publicou o livro *Comunicação Não-Violenta* (CNV), cujas ideias superam a noção sobre a linguagem e o uso adequado das palavras de forma a propiciar uma comunicação mais clara, objetiva, falas sem julgamentos ou que expressem fugas ou alienações (ROSENBERG, 2006).

Com o tratamento dado pela CNV às palavras proferidas, mais que atos reflexos e espontâneos, elas correspondem à real percepção do que o ser humano sente e deseja. Desse modo, o discurso do indivíduo guarde coerência com suas necessidades pessoais, ao mesmo tempo que, de forma empática, seja possível atender, também, as necessidades alheias, ainda que o outro desconheça a abordagem ou sua aplicabilidade (ROSENBERG, 2006).

Importante registrar que Rosenberg (2006) apresentou sua própria categorização das Necessidades Humanas Universais, dos valores que buscamos resguardar, apresentando um rol de sentimentos comuns aos indivíduos que se originam quando as citadas necessidades são ou não são atendidas.

Apesar disso, para ele, não há hierarquia entre as necessidades, pois considera que fatores internos e externos contribuem para que, a cada momento, uma necessidade esteja mais latente que outra para o indivíduo.

O quadro 2 ilustra as necessidades humanas universais, sob a ótica de Rosenberg (2006).

Quadro 2 - Valores ou necessidades humanas universais segundo Marshall Rosenberg (2006)

Algumas Necessidades Humanas comuns a todos		
Autonomia	Celebração	Comunhão Espiritual
Escolher sonhos/metras/valores Elaborar planos para realizar sonhos/metras/valores	Celebrar a vida e os sonhos realizados “Luto”: entes queridos, sonhos	Beleza Harmonia, Inspiração, Ordem Paz
Diversão	Integridade	Necessidades Físicas
Alegria Riso	Amor-próprio, Autenticidade, Criatividade, Significado	Abrigo, água, alimento, ar, descanso, sexo, movimento, exercício, proteção às ameaças, toque
Interdependência		
Aceitação, amor, apoio, consideração, apreciação, contribuir para o enriquecimento da vida, comunhão, confiança, compreensão		

Fonte: ROSENBERG, 2006, p.281, grifo nosso.

As vantagens no uso adequado das palavras que expressam o real sentir são perceptíveis em diversas searas da vida e não apenas na vida privada, o que traz benefícios para o indivíduo e o seu entorno, pois viabiliza a conexão, as relações pacíficas e a resolução de conflitos por meio de expressão e reconhecimento de fragilidades (ROSENBERG, 2006). Nas palavras de Rosenberg (2006, p. 63): “O primeiro componente da CNV é observar sem avaliar; o segundo é expressar como nos sentimos”.

Na lente de Rosenberg (2006), a maneira pela qual o ser humano se comunica, ou seja, a linguagem por ele utilizada reflete seu sentimento pessoal quanto ao atendimento de suas necessidades individuais ou não; para tanto, o autor apresentou um rol específico de palavras a serem utilizadas visando à identificação adequada das emoções. Nas palavras de Monteiro *et al.* (2020, p. 134): “O sentimento dará pistas de quais são as necessidades”.

O quadro 3 ilustra o rol de sentimentos quando as necessidades são e não são atendidas, conforme Rosenberg (2006).

Quadro 3- Sentimentos quando as necessidades são atendidas e não são atendidas

Alguns sentimentos básicos que todos temos	
Sentimentos quando as necessidades SÃO atendidas	Sentimento quando as necessidades NÃO SÃO atendidas
Gratidão, alegria, atenção, alívio, energia, comoção, confiança, conforto, contentamento, estímulo, admiração, inspiração, intriga, orgulho, otimismo, realização, surpresa.	Aborrecimento, confusão, constrangimento, desapontamento, desconforto, desencorajamento, desorientação, frustração, impaciência, intriga, ira, irritação, nervosismo, perturbação, relutância, saturação, solidão, tristeza.

Fonte: ROSENBERG, 2006, p. 281, grifo nosso.

A pertinência do estudo das necessidades humanas com a aplicação da CNV pode ser identificada, também, na utilização da Justiça Restaurativa (JR) para solução de conflitos, em que são observados os elementos externos que contribuíram para o ato lesivo, cujo objetivo se pauta em reparar o dano a fim de viabilizar a cura da vítima (FAGUNDES, 2019; SILVEIRA; REIS, 2019).

A JR foi desenvolvida nos Estados Unidos, nos anos 70, visando a uma nova forma de resolução de conflitos com obrigações realizáveis no futuro, tendo como cerne a reconciliação entre vítima-ofensor, a partir do atendimento às necessidades das partes envolvidas, como também da coletividade, em que valores como reciprocidade e cooperação são estimulados (FAGUNDES, 2019).

De acordo com Silveira; Reis (2019, p.7), “A JR representa uma evolução sistêmica no sentido de atender as demandas atuais da população, considerando a flexibilidade e a relevância de cada um dos atores participantes do processo, de forma a permitir/despertar de forma didática a responsabilidade”. Em suma, a JR representa um recurso visando tanto à solução de conflitos, quanto à redução da agressividade (VIEIRA; GOI; HAUSER, 2022).

No âmbito organizacional, observam Monteiro *et al.* (2020) ser possível identificar a relevância da comunicação na própria relação de trabalho (hierárquica ou não) e no ambiente institucional. Por sua vez, Gonçalves *et al.* (2022) atentam para o fato de que a evolução continuada do processo de comunicação enseja o surgimento de mecanismo para facilitar o entendimento e o envio de mensagens, apesar disso, nem sempre a comunicação se dá de forma compassiva e assertiva. Além disso, apesar de o ambiente corporativo exigir algumas habilidades no processo de comunicação que permitam afastar equívocos, arbitrariedades e ofensas, segundo Gonçalves *et al.* (2022, p. 49): “nem sempre as equipes de trabalho são treinadas e capacitadas para interagirem de forma saudável, amigável e respeitosa”.

No que se refere às organizações públicas propriamente ditas, considerando as

características ainda presentes na Administração Pública Brasileira, decorrentes de alguns modelos de gestão pelos quais passou – hierarquia, burocracia, autoritarismo, centralização –, os reflexos da comunicação costumeiramente praticada impactam negativamente. Há, como exemplo disso, os problemas que ocorrem no relacionamento interpessoal, no clima organizacional, na saúde dos servidores, no cumprimento das metas, na rotina de trabalho como, também, nas entregas efetivas à sociedade. Nessa conjuntura, segundo Monteiro et al (2020), o emprego da CNV contribui para a redução de eventuais efeitos negativos decorrentes da má comunicação e otimiza o clima organizacional, a gestão, a qualidade de vida, o trabalho colaborativo e os serviços disponibilizados à coletividade.

Observam Monteiro *et al.* (2020) que a atividade desempenhada pelo gestor público, por sua natureza, abrange o gerenciamento de conflitos de diferentes gradações, haja vista a ocorrência da administração de tensionamentos oriundos da própria função exercida. Nesse panorama, segundo Braga e Tomio (2018), a agressividade no debate origina-se na ausência de entendimento das razões e da percepção das necessidades dos envolvidos: identifica-se aí o legado que pode ser construído a partir da CNV. Mais do que se comunicar, no processo da CNV, segundo Rosenberg (2006), a partir do reconhecimento dos sentimentos e das necessidades, é possível fazer escolhas e tomar decisões que sirvam mutuamente aos propósitos individuais e coletivos, de forma consciente.

## 2 METODOLOGIA

A presente seção propõe-se a identificar as ações metodológicas a serem utilizadas, visando ao atendimento dos objetivos propostos nesta pesquisa e, para tanto, encontra-se ordenada da seguinte forma: Espécie e abordagem da pesquisa; Ferramenta para coleta de dados; Critério de seleção e perfil dos sujeitos da pesquisa; Técnica de análise de dados e Restrições do método.

### 2.1 Espécie e abordagem da pesquisa

Tendo em conta os procedimentos a serem adotados visando aos objetivos aqui definidos, atinentes à tomada de decisão por parte dos servidores públicos efetivos à luz das necessidades humanas universais, a presente pesquisa aplicará entrevistas em profundidade, adotando a abordagem qualitativa.

Na conjuntura em que se desenvolve o trabalho, a abordagem qualitativa apresenta-se como a mais apropriada, haja vista que o diagnóstico prescinde de mensuração; ao contrário, trata-se de um estudo direcionado à identificação de sentidos, de desejos, de valores, de práticas, os quais compõem parte do universo social em que os sujeitos se encontram inseridos (MINAYO, 2014). No dizer de Stake (2011, p. 21): “Qualitativa significa que seu raciocínio se baseia principalmente na percepção e na compreensão humana”.

Além disso, considera-se o objetivo geral definido, já que, por se tratar de percepção dos sujeitos sobre determinada realidade, pautada na interpretação, na experiência e em questões situacionais, a mensuração de características relacionadas aos aspectos subjetivos torna-se inviável (STAKE, 2011).

O quadro 4 - apresenta o desenho da pesquisa sobre os contextos das orientações previstas na nova política de governança do Estado do Rio de Janeiro, proposta pelo Decreto nº 47053/2020, com a problemática, os objetivos específicos e o plano de coleta.

Quadro 4 - Desenho da pesquisa.

Problema de Pesquisa	Objetivos Específicos	Plano de Coleta de Dados
No contexto das orientações previstas na nova política de governança do Estado do Rio de Janeiro estabelecidas, sobretudo, pelo Decreto nº 47053/2020: Como se apresentam as necessidades humanas dos servidores públicos efetivos na tomada de decisão?	Identificar a percepção dos gestores públicos sobre a prática da governança pública para fins de tomada de decisão	Entrevistas em profundidade
	Mapear os sentimentos dos gestores públicos quando instados a decidir	Entrevistas em profundidade
	Identificar as necessidades humanas atendidas e não atendidas dos gestores públicos, no processo de tomada de decisão;	Entrevistas em profundidade
	Investigar os fatores que influenciam a tomada de decisão por parte dos gestores públicos quando instados a decidir;	Entrevistas em profundidade

Fonte: A autora, 2022.

Nesta abordagem, o pesquisador assimila as informações sem se preocupar em manter-se imparcial, ponderando sua compreensão de forma empática, ao compartilhar da mesma realidade em que se encontra o entrevistado (CRESWELL, 2003).

## 2.2 Ferramenta para Coleta de Dados

Seguindo as lições de Gil (2019), a coleta de dados, na presente pesquisa, será realizada por dados de campo, utilizando-se de entrevistas semiestruturadas em profundidade, as quais viabilizam ao entrevistado maior liberdade em suas respostas, sem restrições, oportunizando a manifestação de suas impressões pessoais e sensoriais sem a ingerência do pesquisador, cujo papel se cinge em conduzir o assunto sem se afastar do norte da pesquisa.

As entrevistas em profundidade foram assim definidas por Gil (2019, p.128): “Tipicamente referem-se às entrevistas abertas, em que as perguntas são previamente estabelecidas, mas não são oferecidas alternativas de resposta. Os entrevistados podem respondê-las livremente”. Segundo Bauer e Gaskell (2013), as entrevistas em profundidade oferecem maior acesso às informações elementares, o que permite um melhor entendimento da conexão entre as partes e do ambiente em que se encontram inseridos, o que faz delas a metodologia de coleta de dados mais utilizada nas ciências sociais.

Além do mais, as entrevistas semiestruturadas permitem maior liberdade ao entrevistado para discorrer sobre outras questões, além daquelas descritas nas perguntas; ao mesmo tempo, viabiliza ao pesquisador, utilizando-se de sua percepção com a entonação vocal, gestual, visual etc., identificar outras informações nas respostas apresentadas. Acrescenta Mendes (2007, p. 69) que a utilização das entrevistas em profundidade permite estabelecer um vínculo entre “pesquisadores-pesquisados”, vínculo este que se consolida mediante o uso de *rapport*, mais precisamente, na relação de confiança e sincronia que surge entre ambos os atores mediante a relação entre fala e escuta.

A elaboração do roteiro de entrevistas, inicialmente, pretende abordar os contextos em que o gestor público é instado a tomar decisões, consoante os aspectos descritos por Santos, R. (2020) e Dionisio (2019). Na sequência, o roteiro busca identificar os valores balizados pelos gestores para justificar suas ações e, por fim, identificar a influência do Decreto nº 47053/2020, marco temporal do estudo, na tomada de decisão desses gestores.

Quadro 5 - Roteiro de entrevista (continua)

ASSUNTO	PERGUNTAS
<b>Experiência Profissional</b>	1) Como você se tornou gestor? Há quanto tempo exerce esta atividade? 2) Como foi a sua escolha pela área de atuação? 3) Como você recebe suas atividades? 4) Já buscou outras atividades dentro do serviço público estadual ou fora dele? Pode contar como foi? 5) Na sua opinião, como é o seu ambiente de trabalho? (Recursos e equipe).
<b>Atividades de Gestão</b>	6) Como é formada sua equipe de trabalho? 7) Como as tarefas são distribuídas? Na sua opinião, o trabalho da equipe está sendo eficaz? Por quê? (Se não está, por quê?) 8) Você tem liberdade para fazer mudanças na equipe? 9) Como você faz para colocar suas ideias em prática? Na sua opinião, isso está funcionando bem? Por quê? (Se não está, por quê?) 10) Suas tarefas são todas previstas? 11) É comum que o gestor público ajude ou tenha ajuda de outras áreas? Pode contar um exemplo? E você, tem ajuda ou ajuda alguém? Pode contar um exemplo? 12) Como são os relacionamentos dos gestores com suas chefias imediatas? Pode contar alguns exemplos? (relacionamento dos gestores com a chefia imediata) 13) Como são controladas as atividades dos gestores? Quem controla as atividades dos gestores? Quantos órgãos? 14) Em sua opinião, o controle exercido traz resultado? Pode dar exemplos? 15) E por que isso acontece? 16) O que facilitaria o seu trabalho? Por quê? 17) Você entende que seu trabalho se tornaria mais fácil sem tantos controles?



Quadro 5 - Roteiro de entrevista (conclusão)

ASSUNTO	PERGUNTAS
<b>Tomada de decisão</b>	18) Há muitos imprevistos? Com que frequência você costuma receber tarefas inesperadas? 19) Como você costuma agir nos casos imprevistos? Você pode me dar um exemplo? 20) Nesses casos, você costuma pedir auxílio a alguém ou setor específico, ou prefere esperar um pouco? Pode me dar um exemplo? 21) Há algum comportamento padrão que você costuma adotar? 22) Quando o assunto é do cotidiano, ainda assim, você costuma buscar ajuda? A quem costuma recorrer? Por quê?
<b>Necessidades Humanas</b>	23) O que é mais importante para você na vida? Pode falar um pouco, dar exemplos? 24) Como você se sente sendo servidor público? 25) Qual seu sentimento pelo serviço público? 26) Como você lida com a relação entre a vida pessoal e a vida profissional? Como se sente a respeito? 27) Quando o assunto se refere a sua área de atuação: você pensa sobre o reflexo pessoal da sua resposta? 28) Houve alguma decisão de que se lembre que você tenha considerado satisfatória? Pode me contar como você decidiu? Por que tomou esta decisão? Como a decisão foi tomada? Que valores orientaram essa decisão? E como se sentiu? 29) Houve alguma decisão - de que você se lembre - que tenha considerado insatisfatória? Pode me contar como decidiu? Por que tomou essa decisão? Como a decisão foi tomada? Que valores orientaram essa decisão (perguntar indiretamente)? E como se sentiu? 30) Quando alguém de sua equipe lhe pede algo, o que você considera antes de responder? (ex.: férias em janeiro e filhos);
<b>Governança e o Decreto Estadual 47053/2020</b>	31) Você sabe que o Estado do RJ tem um decreto para tratar de governança? 32) Em sua opinião, algo mudou após o Decreto nº 47053/2020? O que mudou? Por quê? 33) Na prática, como você acredita que a tomada de decisão ficaria melhor? Por quê? (ex.: mais rápida) 34) Em sua opinião, o que poderia ser modificado? 35) Se você pudesse sugerir mudanças que melhorariam o seu trabalho, o que sugeriria? 36) Há algo mais que queira acrescentar?

Fonte: A autora, 2022.

O acesso inicial aos entrevistados dar-se-á por meio de grupos de relacionamento da pesquisadora, via *whatsapp*, *e-mail* ou contato telefônico, oportunidade em que pesquisadora e entrevistado acordarão a maneira como será realizada a entrevista: presencial ou virtual. Na sequência, será formalizado o convite e enviado o Termo de Livre Consentimento.

### 2.3 Critério de seleção e perfil dos sujeitos da pesquisa

Segundo Minayo (2014), sujeitos de pesquisa correspondem a indivíduos que apresentam certas características e pertencem a determinado grupo social em que compartilham dos mesmos conceitos, crenças e valores, tendo, por vezes, vivenciado experiências comuns pelo fato de se encontrarem inseridos no grupo do qual participam.

Considerando que o fenômeno que ora se estuda se encontra na percepção do indivíduo e não na Instituição Pública, a seleção dos sujeitos far-se-á entre os servidores públicos efetivos ocupantes de cargos de gestão, identificados nesta pesquisa como burocratas de médio escalão atuantes junto ao Poder Executivo do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Por se tratar de estudo qualitativo, o critério selecionado para indicação dos profissionais a serem entrevistados será, nos termos definidos por Creswell (2003) e Trivinos (2008), o da conveniência, melhor dizendo, serão selecionados os servidores públicos por sua essencialidade para a resposta da pesquisa, proximidade e disponibilidade.

### 2.4 Técnica de análise de dados

A técnica a ser utilizada como critério de análise de dados será a análise de conteúdo. Consoante descrito por Bardin (2016), essa análise é o resumo do que se extrai do material obtido nas entrevistas. Partindo da fala natural do entrevistado sobre o tema que se estuda, a pesquisadora pretende alcançar as informações que se encontram além do mero teor do discurso do participante, atentando para as considerações subjetivas descritas nas respostas (MINAYO, 2014).

Nessa linha, assenta Bardin (2016) que a análise de conteúdo corresponde à categorização temática específica em que, respeitando a maneira como o participante se manifesta em relação ao tema abordado, o pesquisador deduz o entendimento do entrevistado pela forma como ele apresenta suas respostas. Deste modo, a entrevista será conduzida de forma que o participante, naturalmente, apresente suas respostas ultrapassando as restrições da limitação verbal, permitindo que a obtenção dos resultados pretendidos se dê a partir da inferência de questões intrínsecas contidas nas mensagens (MINAYO, 2014).

Vislumbra-se que a análise se dê em três momentos. Em primeiro lugar, caberá a codificação, que corresponde à leitura dos relatos dos entrevistados e à identificação de fragmentos que guardem similaridade em seu conteúdo, pautado nos conceitos descritos no referencial teórico (GIBBS, 2009). Em segundo lugar, caberá a categorização que, segundo Bardin (2010, p. 117) constitui-se em “uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento, conforme o gênero e com critérios previamente estabelecidos”. Em terceiro lugar, proceder-se-á à releitura de todas as entrevistas realizadas, com a devida recodificação dos excertos que correspondam, de maneira mais aproximada, às categorias que surgiram a partir deste processo (GIBBS, 2009).

## 2.5 Limitações do Método

A pesquisa com abordagem qualitativa recebe, invariavelmente, censuras devido à subjetividade na maneira de sua apresentação, o que enseja indagações quanto à fidedignidade e legitimidade das pesquisas praticadas sob este tipo de abordagem. (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013).

Ocorre que a subjetividade da abordagem qualitativa, respaldada na figura central do pesquisador, não afasta a obrigatoriedade de procedimentos científicos. Afirmam Pucci et al (2020) que a versatilidade com que se apresentam as entrevistas permite que as fragilidades do método possam ser contornadas com a habilidade do entrevistador na condução das entrevistas, como também, com a utilização de um roteiro de entrevistas adequado aos objetivos propostos. Desta forma, mesmo que esta abordagem não esteja amparada na formulação de hipóteses, a transparência como se desenvolve permite certo grau de compreensão e, portanto, se sujeita a descobertas (PAIVA JUNIOR; LEÃO; MELLO, 2011).

No que se refere ao zelo com a coleta de dados, o êxito da entrevista deve-se: ao domínio do assunto, à intimidade com o tema e à formulação de perguntas que estejam associadas aos objetivos que se pretende alcançar (QUARESMA; BONI, 2005).

Por fim, em relação ao número de entrevistas adequado à obtenção dos resultados propostos, segundo Ribeiro, Souza e Lobão (2018), encontra-se o ponto de saturação teórico de determinado grupo de sujeitos pesquisados quando inexitem dados novos agregados, os conceitos definidos já foram apresentados e se repetem, e já não surgem informações novas e

complementares.

### 3 ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção, busca-se apresentar as análises e a discussão dos achados da pesquisa realizada.

Inicialmente, consta a apresentação do perfil sociodemográfico dos entrevistados e, na sequência, são apresentadas as descrições das categorias e suas respectivas subdivisões.

#### 3.1 Dados demográficos dos entrevistados

As entrevistas ocorreram entre os dias 28/02 e 17/03/2023. Têm, em média, sessenta e quatro minutos de duração, sendo que seis delas ultrapassaram o tempo de uma hora, totalizando, aproximadamente, quinze horas de entrevistas transcritas em trezentas e quinze páginas para análise.

Por ocasião das entrevistas, foram contactados vinte e um servidores públicos efetivos, oriundos de nove órgãos distintos vinculados à administração direta do poder executivo estadual. Ocorre que, da totalidade dos convidados, seis foram descartados pelos seguintes motivos: três ocupantes de funções estratégicas, os quais, apesar de manifestarem desejo de contribuir com a pesquisa, depois de seguidas remarcações, não encontraram disponibilidade em suas respectivas agendas - mesmo diante da insistência da pesquisadora -; dois, por se tratar de gestores sem equipe e um deles por ter condicionado a sua entrevista ao aval de sua chefia imediata.

Por esta razão, foram ouvidos quinze servidores públicos efetivos atuando em atividade de gestão, oriundos de sete diferentes órgãos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro.

O quadro abaixo apresenta as informações relativas ao perfil demográfico dos entrevistados. Em respeito à preservação da identidade dos participantes, conforme descrito nos respectivos Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLEs) firmados pelos participantes, foi omitida a identificação dos órgãos em que exercem suas atividades e seus verdadeiros nomes foram alterados para o código “E”, seguido do número de ordem da respectiva entrevista.

Interessante registrar que houve alteração das atividades desempenhadas por alguns dos entrevistados, em decorrência de nomeações e dispensas de funções ocorridas no governo

estadual próximo à realização das entrevistas, com realce para o “E11” que, no momento de sua entrevista, se encontrava acumulando as funções de diretor e superintendente. Pela mesma razão, o entrevistado “E15”, na data anterior à realização de sua entrevista, deixara o cargo de coordenador passando a exercer a função de assessor.

Importante, também, mencionar que, quando da realização do convite, foi possível constatar a ausência de paridade entre as nomenclaturas utilizadas por diferentes órgãos estaduais para identificar os cargos que exercem atividades semelhantes. Tal fato inviabilizou a realização de uma análise comparativa em relação aos cargos em diferentes órgãos do poder estadual, não só ante a divergência de nomenclatura, como também no que se refere às atribuições dos cargos propriamente ditas. A exemplo disso, podemos citar o “E3”, que declara ocupar o cargo de assessor técnico, que equivale, dentro da estrutura do órgão a que pertence, ao cargo de superintendente, nos seguintes termos: *“Eu sou assessor técnico, mas seria o equivalente a superintendente dentro da minha estrutura”*. (E3)

Quadro 6 – Perfil dos sociodemográfico dos entrevistados (continua)

N	Idade	Sexo	Escolaridade	Função	Tempo no Serviço Público (TSP)	Tempo no Cargo de Gestão (TCG)
1	33	F	Contabilidade e Direito	Superintendente	10 anos	5 anos
2	62	M	Direito + Mestrado	Assessor	30 anos	26 anos
3	52	M	Contabilidade e Direito + pós <i>lato sensu</i> , Mestrado	Assessor	25 anos	3 anos
4	36	M	Contabilidade e Direito	Diretor	9 anos	5 anos
5	56	F	Administração + Pós <i>lato sensu</i>	Diretor	29 anos	18 anos
6	33	F	Contabilidade	Superintendente	9 anos	4 anos

Quadro 6 – Perfil dos sociodemográfico dos entrevistados (conclusão)

N	Idade	Sexo	Escolaridade	Função	Tempo no Serviço Público (TSP)	Tempo no Cargo de Gestão (TCG)
7	45	F	Gestão Pública e Gestão de Pessoas + Pós <i>lato sensu</i>	Coordenador	10 anos	7 anos
8	51	F	Direito + 3 pós <i>lato sensu</i>	Assessor	25 anos	24 anos
9	50	F	Marketing	Diretor	9 anos	3 anos
10	56	M	Engenharia + Mestrado em Engenharia	Diretor	25 anos	4 anos
11	51	M	Marketing e História + Pós <i>lato sensu</i>	Diretor + Superintendente	16 anos	11 anos
12	37	M	Contabilidade	Coordenador	10 anos	3 anos
13	41	M	Direito + Mestrado	Coordenador	10 anos	5 anos
14	56	F	Direito + Mestrado	Controlador	25 anos	20 anos
15	47	M	Direito + Pós <i>lato sensu</i>	Coordenador	25 anos	23 anos

Fonte: A autora, 2023.

No Quadro 6, identifica-se que, no universo de quinze profissionais entrevistados na presente pesquisa, no exercício de atividade de gestão junto ao Poder Executivo Estadual, sete são do sexo feminino e oito do sexo masculino. Verifica-se, também, que a formação acadêmica dos entrevistados encontra-se assim distribuída: cinco são graduados, cinco detêm pós-graduação *lato sensu* e cinco são mestres. Observa-se, ainda, que oito entrevistados contam

com mais de cinquenta anos de idade, e estão há mais de nove anos no cargo público efetivo, o que denota maturidade no exercício de suas atividades.

Importante registrar, também, que, considerando o escopo da presente pesquisa pautar-se na tomada de decisão e que tal assunto abrange questões do ambiente organizacional, incluindo o cotidiano das equipes, foram selecionados servidores com equipes a eles subordinadas.

Na sequência, será descrito o processo de definição das categorias e subcategorias, alicerçadas nos ensinamentos de Bardin (2016).

### 3.2 Categorias e Subcategorias

A construção das categorias e subcategorias corresponde à fase da análise de conteúdo por analogia, isto é, utilizando-se da temática como gênero (Bardin, 2016).

Sendo assim, logo após o encerramento das transcrições e a leitura de seu conteúdo, passou-se à identificação dos códigos que correspondem à menor unidade de registro, obtida a partir da leitura dos trechos transcritos que guardam o mesmo sentido, tendo por base o tema. A partir da identificação dos códigos, procedeu-se à reunião daqueles que apresentavam similitude, dando origem a subcategorias e estas às categorias as quais se pautam nos conceitos já descritos no referencial teórico ou que agregassem valor ao assunto pesquisado.

Desse modo, reunidos os vocábulos com definição semelhante e voltados ao atendimento dos objetivos propostos neste trabalho, foram definidas 04 categorias, relacionadas da seguinte forma: Práticas de governança pública para fins de tomada de decisão; Sentimentos dos gestores públicos quando instados a decidir; Necessidades humanas universais dos gestores públicos e Fatores que influenciam na tomada de decisão dos gestores com base nas necessidades humanas universais.

A Categoria “Prática da governança pública para fins de tomada de decisão” possui a Subcategoria – “Práticas da governança pública para tomada de decisão”. Já a Categoria “Sentimentos dos gestores públicos quando instados a decidir” conta com as Subcategorias “Sentimentos dos gestores quando as necessidades são atendidas” e “Sentimentos dos gestores quando as necessidades não são atendidas”. Por sua vez, a categoria “Necessidades humanas universais dos gestores públicos” detém a Subcategoria – “Necessidades humanas universais dos gestores públicos”, e a Categoria “Fatores que influenciam na tomada de decisão dos



gestores com base nas necessidades humanas universais” conta com duas Subcategorias: “Fatores que favorecem a tomada de decisão” e a subcategoria “Fatores que dificultam a tomada de decisão”.

No Quadro 7, serão elencadas as categorias e as subcategorias, com os respectivos códigos e as referências correspondentes, acompanhadas do quantitativo de citações identificadas.

Quadro 7 - Categorias, Subcategorias, Códigos e número de citações (continua)

Categoria	Subcategoria	Código	Nº de citações	Referencial Teórico
Práticas da Governança Pública para fins de tomada de decisão	Práticas de Governança Pública para fins de tomada de decisão	Desconhecimento da prática de governança em geral	05	(ALMQUIST, 2013; DIAS; CARIO, 2014)
		Aplicação da governança por diferentes normativos	07	(CARVALHO FILHO, 2017; DI PIETRO, 2019; MARINELLA, 2015; MAZZA, 2019)
		Aplicação da governança por diferentes normativos e pelo Decreto nº 47053/2020	07	(RIO DE JANEIRO, 2020a)
Sentimentos dos gestores públicos quando instados a decidir	Sentimentos dos gestores quando as necessidades são atendidas	Tranquilidade Satisfação Felicidade Respeito Bem estar Conforto Alívio Realização Reconhecimento Valorização Orgulho Segurança Dinamismo Vigor	62	(MAX- NEEF; ELIZALDE; HOPENHAYN, 1998); (ROSENBERG, 2006);
	Sentimentos dos gestores quando as necessidades não são atendidas	Frustração Incapacidade Fraqueza Desequilíbrio Aborrecimento Chateação Mal estar Cansaço Impotência Desencantamento Invalidez Arrependimento Tristeza Insatisfação Desmotivação Incômodo	28	

Quadro 7 - Categorias, Subcategorias, Códigos e número de citações (continuação)

Categoria	Subcategoria	Código	Nº de citações	Referencial Teórico
Necessidades humanas universais dos gestores públicos	Necessidades humanas universais dos gestores públicos	Necessidades humanas universais identificadas na pesquisa	53	(BECK, 1992; BAUMAN, 2001); (MONTEIRO ET AL, 2020); (MAX- NEEF; ELIZALDE; HOPENHAYN, 1998); (RODRIGUES, SANTOS, 2015); (TORRES, 2016); (ROSENBERG, 2006); (TORRES, SCHWARTZ; NASCIMENTO, 2016); (GONÇALVES FILHO, 2021; Ó CATÃO, 2015)
		Necessidades humanas universais atendidas	57	
		Necessidades humanas universais não atendidas	26	
Fatores que influenciam a tomada de decisão dos gestores com base nas necessidades humanas universais	Fatores que favorecem a tomada de decisão	Presença de infraestrutura adequada ao exercício da atividade	05	(GALLO, 2021; SANTOS, R., 2020)
		Aplicação da Lei e dos princípios	15	(CARVALHO FILHO, 2017; MAZZA, 2019), (OSBORNE, 2010; ALMQUIST, 2013; RHODES, 2014); (DIONISIO, 2019; MACIEL, 2021; MOTTA; NOHARA, 2019; SANTOS, R., 2020)
		Atitude colaborativa inter e intra órgãos	19	(MACIEL, 2021)
		Suporte da chefia (hierarquia horizontalizada)	24	(MACIEL, 2021), (SANTOS, R., 2020)
		Experiência profissional/ maturidade institucional	07	(MOTTA; VASCONCELOS, 2006; ZULIAN; MARTINELLI JUNIOR; MARIN, 2019); (PROCÓPIO, 2017)
		Autonomia para decidir	20	(PIRES, 2018)
		Empatia	17	(ROSENBERG, 2006)
		Recursos humanos condizentes à atividade	08	(NUNES; SILVA, 2019; RIBEIRO, 2020); (SANEMATSU, 2016; REIS, 2019).
		Acesso à informação	12	(AVARTE, 2010), (MACIEL, 2021)
		Sistematização Processual	05	(NUNES; SILVA, 2019), (RIBEIRO, 2020)
		Conhecimento dos riscos/impactos da decisão	05	(SANTOS, R., 2020); (PROCÓPIO, 2017)
		Gestão próxima à equipe	07	(ARAUJO ET AL, 2019) (RIBEIRO, 2019)
		Controle efetivo	06	(SANTOS R., 2020; MACIEL, 2021)

Quadro 7 - Categorias, Subcategorias, Códigos e número de citações (conclusão)

Categorias	Subcategorias	Códigos	Nº de Citações	Referencial Teórico
Fatores que influenciam a tomada de decisão dos gestores com base nas necessidades humanas universais	Fatores que dificultam a tomada de decisão	Ingerências políticas	16	(BIN; CASTOR, 2007; REIS, 2019); (MACIEL, 2019)
		Preenchimento dos cargos por conveniência política e sem observância da capacitação técnica necessária	06	(MAZZA, 2019; PIRES, 2018; PALMA, 2019)
		Condutas antiéticas	07	(ARAUJO ET AL, 2019)
		Infraestrutura inadequada	13	(PIRES, 2018)
		Falta de recursos financeiros	05	(PIRES, 2018)
		Recursos humanos não condizentes com a atividade	11	(PIRES, 2018)
		Concentração das Informações	05	(SANTOS, R., 2020)
		Problemas de comunicação	13	(ROSENBERG, 2006); (MONTEIRO ET AL, 2020); (GONÇALVES ET AL, 2022)
		Falta de planejamento	06	(PEREIRA; CORREA, 2020)
		Características de ordem pessoal influenciando a decisão	10	(MATIAS-PEREIRA, 2008; BRESSER-PEREIRA, 2001; DIAS; CARIO, 2014)
Excesso de Controle	10	SANTOS, R (2020) MACIEL (2021) PALMA (2019) PIRES (2018)		

Fonte: A autora, 2023.

### 3.2.1 Categoria “Práticas de governança pública para fins de tomada de decisão”

A Categoria “Práticas de governança pública para fins de tomada de decisão” – composta pela Subcategoria com mesmo nome – tem como propósito investigar se o gestor público se utiliza das práticas de governança no exercício de suas atividades, como também identificar em quais normativos ele alicerça suas decisões para assegurar a prática de governança.

A Subcategoria “Práticas de governança pública para fins de tomada de decisão” figura com 19 citações registradas, apresentando os seguintes códigos: Desconhecimento da prática de governança em geral; Aplicação da governança por diferentes normativos e Aplicação da governança por diferentes normativos e pelo Decreto nº 47053/2020.

Por ocasião das entrevistas, cinco dos entrevistados afirmaram desconhecer por completo o tema governança e, por conseguinte, o Decreto nº 47053/2020. A título de ilustração, segue a fala do entrevistado E7: “Não. Não uso. Nenhum” e do entrevistado E9: “Não. Nunca”.

Diante disso, os dados apontam o verdadeiro desconhecimento desse quinteto de entrevistados em relação aos princípios e valores da governança incorporados ao setor público, indo de encontro aos estudos de Almquist (2013) e Dias e Cario (2014) que identificam a relevância de se observar a responsividade, transparência, *accountability*, cooperação entre os envolvidos, de forma a permitir que as escolhas públicas resultem de um processo interativo e conjunto entre os participantes.

Apesar do declarado desconhecimento sobre o conceito e a aplicabilidade da governança *lato sensu*, foi possível identificar a presença dos princípios atinentes à governança pública nas atividades desempenhadas pelos participantes, por via indireta. Para tanto, fez-se necessária a utilização de vocábulos utilizados no senso comum como, por exemplo, responsabilidade, divulgação das informações e prestação de contas.

Por sua vez, os entrevistados que declararam conhecer e praticar a governança *lato sensu* afirmaram também se utilizar de diferentes normativos, visando alçar os princípios descritos pela governança pública, em especial, os preceitos constitucionais e a legislação infraconstitucional. É o que se depreende da fala do entrevistado “E15”;

O que eu vejo muito é que as normas sobre governança, infelizmente, eu vou ter que usar essa palavra, mas eu não vejo uma melhora, são pura maquiagem, porque a gente não vivencia isso na administração pública, é só para dizer que tem, mas a gente não aplica isso no nosso dia a dia. A gente aplica isso até de forma empírica, de forma indutiva, porque há outras legislações paralelas, a lei de improbidade, o estatuto, a lei de processo administrativo, etc, a gente acaba utilizando de forma intuitiva, mas não porque nos é cobrado à aplicação das normas, a gente sabe que tem, mas a gente não utiliza. A gente não vê uma aplicação prática da norma, infelizmente, porque essas normas tinham que ser mais divulgadas, elas tinham que fazer parte da capacitação dos servidores e tinham que refletir realmente nas gestões, a gente infelizmente não vê isso, não raro nós vemos os casos de desvio de conduta, justamente porque essas normas não são levadas a sério. (E15)

Neste sentido, a prática adotada pelos participantes guarda coerência com as lições de Carvalho Filho (2017), Di Pietro (2019), Marinella (2015) e Mazza (2019), no sentido de que a atuação do servidor público deve estar alicerçada na lei e conjugada aos princípios constitucionais e administrativos. Na realidade, a despeito de os entrevistados afirmarem conhecer o tema governança, eles demonstraram maior preocupação com a correta aplicação da Constituição Federal de 1988 e, quando necessário, cuidado ao conjugar o normativo constitucional com as diversas legislações infraconstitucionais atinentes às suas respectivas

áreas de atuação.

Além disso, é importante registrar, também, que alguns entrevistados consideram os normativos atinentes à governança pública – aqui incluído o Decreto nº 47053/2020 – carecedores da eficácia esperada ou até “mera maquiagem” conforme relato do entrevistado “E15”. Isso porque, para eles, essas inovações legislativas apenas aparentam acompanhar as práticas de governança pública já adotadas em outros entes federativos, mas deixam de observar as condições mínimas necessárias para que o ambiente institucional incorpore as proposições apresentadas, como por exemplo: divulgação de seu conteúdo, capacitação dos servidores e adoção organizacional de novas práticas. Ou seja, apesar da edição do normativo, ele não é utilizado e os gestores permanecem se socorrendo da legislação e princípios constitucionais, bem como de outros normativos já existentes.

Em relação à aplicabilidade do Decreto nº 47053/2020 (RIO DE JANEIRO, 2020a) propriamente dito, – decreto este que dispôs sobre a política de governança pública a ser aplicada ao Governo do Estado –, a maioria dos entrevistados que afirmaram conhecer o conteúdo do citado normativo e aplicá-lo, desconhece ações efetivas oriundas de sua publicação, como se vê da fala do entrevistado “E3” e “E08”:

Eu não tenho conhecimento, e vou falar tecnicamente, eu não tenho conhecimento de ações efetivas decorrentes deste conteúdo normativo. Eu desconheço, mas eu provavelmente estaria errado. Rezo para que minha fala esteja realmente... Rezo para que eu não esteja realmente conhecendo por ignorância. Eu afirmo que eu não conheço ações efetivas regulares, decorrentes dessa falta. (E3)

Se, desde a Constituição de 1988, a gente entendesse o princípio da moralidade, da probidade, (...), a gente não precisaria estar falando hoje em combate à fraude, à corrupção, em governança e compliance, porque a gente já estaria atuando, sob o ponto de vista da moralidade, nos nossos processos, nas tomadas de decisão. (E08)

Em verdade, os entrevistados que afirmaram conhecer o teor do Decreto nº 47053/2020 foram bem generalistas e deixaram de apontar práticas concretas decorrentes do referido decreto. Além do mais, para alguns participantes, o sentido da governança pode ser alcançado por meio da observância dos princípios constitucionais.

Relevante considerar que a edição do Decreto nº 47053/2020 ocorreu em meio à Pandemia de COVID-19, em abril de 2020, e que esse fato pode ter comprometido a efetiva divulgação, bem como a adoção de medidas aptas a viabilizar a prática de seus dispositivos.

Diante dos dados obtidos na presente pesquisa, identifica-se que, apesar da relevância do conteúdo do Decreto nº 47053/2020, quanto à prática de governança no poder executivo estadual, de fato, ela costuma ser aplicada de forma empírica por meio da utilização da Constituição Federal e dos normativos infraconstitucionais, e não, efetivamente, por meio de

ações específicas oriundas do citado normativo.

### 3.2.2 Categoria “Sentimentos dos Gestores Públicos quando instados a decidir”

A Categoria “Sentimento dos Gestores Públicos quando instados a decidir” contendo 90 citações é constituída pelas Subcategorias “Sentimentos dos gestores quando as necessidades são atendidas” e “Sentimentos dos gestores quando as necessidades não são atendidas”.

Importante consignar que, em uma análise minuciosa das declarações colhidas, percebe-se que os entrevistados relatam mais de um sentimento na mesma frase. Diante disso, e com o propósito de dar fluidez ao texto, alguns trechos apresentados detêm mais de um sentimento seja para quando as necessidades são atendidas ou quando não o são.

Dito isso, foram relatados os seguintes sentimentos dos gestores para quando as necessidades são atendidas: tranquilidade, satisfação, felicidade, respeito, bem estar, conforto, alívio, realização, reconhecimento, valorização, orgulho, segurança, dinamismo e vigor.

A título de ilustração, da fala do participante “E02” desponta os sentimentos de satisfação, bem estar e respeito: “Sim. Eu me sinto satisfeito e me sinto respeitado no que eu pratico, no meu trabalho. Eu me sinto bem”.

Por sua vez, o reconhecimento também foi apontado como sentimento importante, quando da realização do trabalho. Como se vê da fala do entrevistado “E09”:

Eu vejo que quando a gente faz um bom trabalho, é que a gente tem um reconhecimento. E aí o momento que eu acho que eu fiz alguma coisa boa é quando alguém fala assim: ninguém vai deixar você sair daqui. Não quero nem saber, se a gente vai ficar, você vai ficar também (E09)

Além do reconhecimento, outro sentimento declarado pelos participantes foi valorização, como se percebe na fala do participante “E12”:

A verdade é essa: Eu me sinto valorizado. Valorização, mas só daqueles que estão próximos a mim. Eles reconhecem o meu trabalho, o trabalho da minha equipe, mas, não no geral. Nós temos aquele comprometimento de fazer alguma coisa em prol de algo maior (E12)

No que se refere aos sentimentos para quando as necessidades não são atendidas, os entrevistados assim declararam: frustração, incapacidade, fraqueza, desequilíbrio, aborrecimento/chateação, mal-estar, desgaste, cansaço, impotência, desencantamento, invalidez, arrependimento, tristeza, insatisfação, desmotivação e incômodo.

A exemplo disso, na fala do entrevistado “E12”, foi possível identificar o sentimento de incapacidade quando o gestor relatou:

A sensação é de incapacidade. A gente tem os recursos, a gente tem como fazer, mas não consegue. A gente consegue dar um jeito de trabalhar? Consegue. Às vezes a gente leva o próprio laptop, às vezes nós pegamos computadores emprestados, com alguns (setoriais), por exemplo (...)

Outros sentimentos também descritos foram frustração, impotência e fraqueza, como se vê na fala do participante “E06”:

A gente quer fazer um trabalho legal, mas não dá. Se quem está acima de você, não quer que o trabalho saia, o trabalho não vai sair. E aí, eu me sinto impotente, porque assim, eu posso fazer, eu tenho capacidade para fazer, mas se quem está à cima não quer, não vai (E06)

Verificam-se ainda os sentimentos de invalidez, desencantamento e frustração, descritos pelo gestor “E07”, como sentimentos para quando as suas necessidades não são atendidas.

Invalidez. E à medida que eu também fui me desencantando com o serviço, eu fui buscando outras coisas para me realizar enquanto ser humano. Porque a realização pessoal para mim, fala tanto quanto a qualidade do que eu preciso entregar, quanto meu compromisso enquanto profissional (...). Frustração. Muita. Estou colecionando.

Por sua vez, o entrevistado “E10”, relata o sentimento de tristeza e chateação quando não consegue harmonizar as suas questões do cotidiano:

Dá um sentimento de tristeza. Tristeza quando é em um nível muito acentuado, mas, costuma me deixar um pouco chateado quando não consigo harmonizar (E10)

Ocorre que, para identificar a percepção dos entrevistados sobre o atendimento ou não de suas necessidades humanas durante o exercício das atividades de gestão, inicialmente, buscou-se a comparabilidade dos sentimentos relatados pelos entrevistados e a lista de sentimentos com o mesmo fim, apresentada por Rosenberg (2006) – oportunamente ilustrados no quadro 3.

Isso porque, na lente de Rosenberg (2006), a forma como o indivíduo se comporta, se comunica e, portanto, faz escolhas nas tomadas de decisão, anuncia seu sentimento pessoal quanto ao atendimento ou não de suas respectivas necessidades individuais. Ademais, seguindo a linha de Monteiro *et al.* (2020), os sentimentos indicam/informam as necessidades/os valores primadas/os pelos indivíduos, por meio das emoções expressas pelos participantes.

Importante registrar também que, despontou do campo uma relação quanto aos sentimentos expressos pelos entrevistados na condição de servidores públicos e o sentimento

manifestado por esses mesmos servidores pelo serviço público.

Ao expressarem seu sentir como servidores públicos, os participantes demonstraram sentimentos relacionados às necessidades atendidas, quando declararam: satisfação, honra, gratidão, orgulho, utilidade, necessidade de contribuição social, bem estar, reconhecimento, responsabilidade com a entrega à sociedade, dedicação, amor, vitória, realização, transformação, superação e felicidade. Isso foi ilustrado pela fala dos entrevistados “E01” e “E12”:

Na minha mente, é questão de fazer o melhor, o bem para o meu estado, para minha nação. Eu tenho muito isso dentro de mim, de saber que o papel que eu estou exercendo, independente da minha área de atuação, está contribuindo para um bem maior além de mim. Para mim é um grande privilégio ser servidora pública. (E01)

O meu sentimento... Eu sou uma pessoa muito grata por isso. Não sei se eu sou uma pessoa totalmente completa, mas eu acho que eu tô nesse caminho. A gente tá vivendo um momento com todas as dificuldades, e aí eu puxo isso pra mim, um momento muito bom. Então, o meu sentimento é esse, de gratidão por tudo, entendeu? (E09).

Todavia, esses mesmos entrevistados, ao descreverem seus sentimentos pelo serviço público, ora confirmam o atendimento às suas necessidades, ora não. Isso porque parte deles, ao serem questionados sobre o serviço público, assim declararam: imprescindível, algo em que acredito, fazer a diferença, espaço de inclusão/oportunidade, esperança, local em que o servidor presta serviço de excelência e redução das desigualdades. Por outro lado, outros gestores afirmaram: burocrático/engessado, ineficaz, ineficiência, baixa eficiência, descompromisso de servidores, desvalorização, precarização, acomodação, incômodo com a falta de zelo (irritação) e tristeza. Aqui isso foi ilustrado pela fala dos entrevistados “E05” e “E12”:

Eu acho que ser servidor público, ao contrário do que muita gente pensa, isso aqui não é um encosto... da gente. Muita gente entra hoje achando que é só para se encostar, mas voltada para outras atividades. Eu acho que se a gente tivesse uma quantidade maior de servidores que realmente amassem a sua profissão, a gente poderia ter um país muito melhor. (E05).

No geral, no serviço público em geral, eu vejo uma foto em preto e branco, porque muitas das coisas parecem que, pararam no tempo, poderia ter feito de uma forma mais eficaz, mas não é feito. Eu vejo uma foto em preto em branco (E12)

Importante consignar que os participantes também se apresentaram visivelmente comovidos ao relatar os sentimentos que nutrem como servidores públicos: uns coraram, outros choraram, muitos sorriram, a voz mudou e o semblante também. Ao realizar o relato, os entrevistados apresentavam uma memória um tanto distante, como se relatassem um filme na mente de cada um enquanto descreviam suas percepções.

Partindo dessas informações preliminares, a seguir trataremos da categoria sobre as



“Necessidades humanas universais dos gestores públicos” quando será realizada a análise comparativa dos sentimentos dos gestores para quando as suas necessidades são ou não são atendidas.

### 3.2.3 Categoria “Necessidades humanas universais dos gestores públicos”

A Categoria “Necessidades humanas universais dos gestores públicos” é formada pela Subcategoria do mesmo nome, que tem como propósito investigar se o gestor público percebe ou não o atendimento de suas necessidades quando instado a decidir.

A Subcategoria “Necessidades humanas universais dos gestores públicos” figura com 136 citações registradas, expressa por meio dos seguintes códigos: Necessidades humanas universais identificadas na pesquisa; Necessidades humanas universais atendidas; Necessidades humanas universais não atendidas.

Antes de passarmos às questões pertinentes às necessidades humanas universais propriamente ditas, importante consignar que foi possível constatar que o servidor público em exercício de atividade de gestão encontra-se atento ao processo de modificação continuada que vive a sociedade contemporânea, em especial as questões ligadas à temporalidade. Neste sentido, encontra-se a fala do entrevistado “E13”:

Hoje a gente está numa estrutura de capital financeiro e estamos sendo bombardeados pela modificação da tecnologia, da velocidade, não é que as distâncias encurtaram, mas a velocidade das ligações são mais rápidas, porque a questão da distância não é a questão geográfica, a geografia não mudou. A questão da distância é sobre o tempo. O tempo da comunicação mudou, o tempo da relação mudou, o tempo do relacionamento mudou, o tempo da perspectiva das pessoas mudou, o tempo de maturidade das pessoas mudou. Isso tudo está mudando e isso tem impacto sobre a sociedade. (E13).

A fala do entrevistado “E13” indica que o gestor público acompanha o processo de mutação social que se dá, consoante entendimento de Beck (1992), de forma continuada, ensejando inúmeras e diferentes necessidades; como também se encontra ele atento à velocidade das conexões, de processos e de relações decorrentes da “modernidade líquida” descrita por Bauman (2001).

Em relação às necessidades humanas universais identificadas na pesquisa, por ocasião das entrevistas, os participantes declararam presentes, no exercício de suas atividades, as necessidades a seguir elencadas: convicção, ética, crença no ser humano, humanidade, lealdade, respeito, crescimento, aprendizado, desafio, motivação, paz, honestidade, verdade,

transparência, utilidade, simplicidade, legalidade, bem comum, interesse público, moralidade, empatia, comprometimento, justiça, merecimento, dignidade e excelência.

A título de ilustração, reportamo-nos à fala do “E12”, que traz a simplicidade como necessidade por ele observada:

Eu acho que aquilo que nós somos é o que deve ser a nossa essência. O que nós somos como pessoas é aquilo que vamos ser no trabalho. Nós não podemos ser algo diferente do trabalho por conta da posição que exercemos. Eu acho que a simplicidade deve estar em tudo, deve sempre buscar o mais simples possível, porque não adianta hoje você ser algo, se alguém tem diversos conhecimentos, diversos cursos e saber realmente, mas você não sabe transmitir. (E12)

Por sua vez, o “E14” aponta a busca por valores como a moralidade administrativa, bem comum e legalidade como alicerces para suas ações:

Em outro aspecto, é óbvio, é buscando sempre a moralidade administrativa, buscando o bem comum, buscando o melhor para o erário público, o melhor para a nossa instituição, o melhor para a sociedade. Então, você faz uma análise de todos esses aspectos, desde que não haja contrariedade à lei. (E14).

Já o entrevistado “E03”, entre as suas necessidades pessoais, indica a necessidade de motivação (estímulo):

A busca por algo que vai me movimentar, vai afastar o Alzheimer. É o estímulo de uma produção, de gerar ânimo para você acordar. Eu não consigo bater carimbo. As minhas viagens não são triviais, não são. O meu carro não é trivial. O meu trabalho não é normal (E03).

Neste ponto, os relatos dos entrevistados remetem aos ensinamentos de Gonçalves Filho (2021) e Ó Catão (2015), no sentido de que o atendimento às necessidades humanas, mais que contemplar questões de ordem pessoal (concretas), também se encontram diretamente relacionadas à formação da sociedade organizada, ou seja, a valores abstratos defendidos pelas instituições e governos em que o indivíduo, no caso o gestor, se encontra integrado.

No quadro abaixo, encontram-se os sentimentos declarados pelos gestores para quando as necessidades são ou não atendidas, como também, as necessidades identificadas consoante relato dos participantes.

Quadro 8 – Sentimentos dos gestores x necessidades dos gestores identificados na pesquisa

Sentimentos dos gestores quando as necessidades SÃO atendidas (pesquisa)	Necessidades que SÃO atendidas (pesquisa)	Sentimentos dos gestores quando as necessidades NÃO SÃO atendidas (pesquisa)	Necessidades NÃO atendidas (pesquisa)
Tranquilidade Satisfação Felicidade Respeito Bem estar Conforto Alívio Realização Reconhecimento Valorização Orgulho Segurança Dinamismo Vigor	Significado Ética Crença no ser humano/ humanidade Lealdade Respeito Busca pelo novo/ Inovação Estímulo Paz Honestidade/Verdade Transparência Utilidade Simplicidade Legalidade Bem comum/ Interesse público Moralidade Empatia Comprometimento Justiça Merecimento Dignidade Excelência	Frustração Incapacidade Fraqueza Desequilíbrio Aborrecimento/ chateação Mal estar Frustração Desgaste Cansaço Impotência Desencantamento Invalidez Arrependimento Tristeza Insatisfação Desmotivação Incômodo	Atenção à família Dignidade na remuneração Não realizado na profissão Autenticidade Relacionamento interpessoal Trabalho não realizado/entrega Desafio Suporte Apoio Segurança Autoapreciação

Fonte: A autora, 2023.

Da observância do Quadro 8, é possível perceber que, como entende Rosenberg (2006), as necessidades humanas universais correspondem àquilo que é importante para o indivíduo, numa ordem de relevância particular, em que há sentimentos diferenciados para quando tais necessidades são ou não atendidas.

Constatou-se, também, que, em seu cotidiano, os gestores convivem com necessidades atendidas e não atendidas, em âmbito particular ou profissional, as quais são refletidas por sentimentos próprios. Além disso, a depender de quão representativas sejam para o servidor as necessidades, atendidas ou não, elas irão reverberar num ou noutro campo, haja vista a impossibilidade de se dissociarem as emoções.

Neste ponto, é interessante registrar também que os entrevistados destacaram como importante em suas vidas: Deus, família, filhos, trabalho, realização profissional, remuneração digna (justiça/valorização), histórico imaculado (idoneidade), ética, bem estar, amor, amigos

(conforto/reconhecimento), saúde, desafios, autenticidade e boas relações. Alguns desses valores vão aqui ilustrados na fala do entrevistado “E02”:

Olha, a minha família, o meu trabalho em que sou, graças a Deus, feliz. A minha profissão que escolhi que me formei, direito. Receber minha remuneração condignamente, ter honestidade, ética profissional. Jamais, com 40 anos de serviço público que tenho, jamais, me envolvi, não tenho processo administrativo onde tenha apurado alguma irregularidade. (E02)

A partir dos dados obtidos, tendo por base a descrição dos participantes, foi possível constatar que os entrevistados consideram a família e o trabalho, nessa ordem, como bens de maior relevância em suas vidas, nutrindo por eles os sentimentos mais supremos; por tal razão, entendemos relevante registrar algumas observações a respeito desses dois valores.

A família foi descrita como local de bem viver, de alegria/felicidade, de paz, de ausência de julgamento, de orgulho, de realização/gratidão, de pertencimento, de conforto/segurança e de estrutura/alicerce. Ainda na fala do entrevistado “E02” e “E07”:

Ao bem-viver, a uma situação que traga alegria, conforto na vida. Também, conforto, atividade que me faça progredir como pessoa e que também me dê uma remuneração para que eu possa manter a minha vida e ter também o meu lazer. (E02)

A minha família. O meu marido e meu filho precisam estar bem, para eu estar bem. Se meu filho estiver mal, meu marido estiver mal, eu não vou estar bem (...). Pertencimento: eles não me julgam. Eles têm o meu pior momento (...). Eles conhecem. Eles me reconhecem. Eles conhecem a E07 que chora de frustração, descabelada (...). Eles conhecem a E07 que fica pensando e “estrategando” e lendo, para pensar no melhor jeito possível para a coisa acontecer. (E07)

Ressalte-se ainda que, ao relatarem a relevância da família em suas vidas, os entrevistados expressaram verdadeira emoção: uns com olhos mareados, outros com voz embargada, outros choraram a ponto de a entrevista ser interrompida. E assim relataram o “E04” e “E10”:

Eu estou completamente realizado. Eu tenho uma esposa que eu amo, tenho dois filhos que não foram planejados, mas, são a razão do meu viver. Hoje eu não consigo me enxergar sem eles. Eu brinco com minha esposa, falo: Olha se eu pudesse voltar lá atrás e não ter conhecido eles, eu não teria filhos. Mas, a partir do momento que eu tive contato com eles, eu não consigo viver a minha vida sem eles. Chego a me emocionar ao falar deles. Eu nunca vi uma forma de amor como é a forma de amor que você nutre pelos filhos. Só quem passa por isso consegue entender. (E04)

Acho que é um sentimento de realização. De ter o valor, quem está bem próximo de você, né?! De pensar. Essa troca. Você saber que eu tenho uma importância para o meu filho como ele tem para mim. Acho que isso aí é a mesma coisa com a minha companheira (...). A parceria, né?. (E10).

Nessa linha, coadunando com o descrito por Max-Neef (1998), Gomes Junior; Pereira (2013) e Stacheira *et al.*(2019), a família pode ser considerada estratégia, ou seja, recurso para atendimento às necessidades – de amor, de comunhão, de conexão, de segurança – primadas pelos entrevistados.

Em relação ao trabalho, ele se apresenta para os participantes não só como expressão da realização pessoal deles, mais que isso, como sentido para a vida, como propósito e até como conquista, considerando que os entrevistados ocupam cargos efetivos que decorrem de concurso público.

A maioria expressiva desses profissionais relatou ter priorizado o trabalho em detrimento da família e que busca algum tipo de compensação pelas perdas identificadas. Nas palavras do entrevistado “E05”:

Como aqui é mais novo, eu acho que, nesse momento, perdeu um pouquinho minha família, pela necessidade de dedicação e porque eu fui fazer outros cursos. Então, sempre perdi um pouquinho, mas eu já estou devolvendo para lá. Agora eu vou devolver um pouquinho desse tempo para lá, para equilibrar minha balança. (E05)

Aqui os participantes demonstraram verdadeiro pesar pelo tempo que não retroage, em especial com os filhos, admitindo a culpa e, por vezes, confusão por suas escolhas pretéritas, escolhas essas que se apresentaram inevitáveis para galgar o conhecimento ora adquirido, a experiência profissional e o status na carreira. Esses mesmos servidores reconhecem os prejuízos causados por suas ausências no âmbito familiar e pessoal, mas, atualmente, de algum modo, buscam compensar essa falta, como no dizer do entrevistado “E09”:

Eu preciso pensar como gestora. Mas é claro que sou também mãe, pois eu também quero tirar férias em janeiro. Apesar do meu tempo tá acabando, porque meus filhos já não querem mais fazer muitas coisas comigo, né. Daqui a pouco eu posso ir a qualquer época do ano. Mas eu preciso pensar como gestora, porque eu não posso deixar um serviço, uma coordenação sem ninguém para atender. (E09)

Da observância dos sentimentos declarados pelos gestores públicos, tendo como referência o rol de sentimentos apresentados por Rosenberg (2006), é possível perceber que os dados obtidos guardam consonância com os estudos desse autor, uma vez que demonstram que, no exercício de suas respectivas atividades, os gestores ora têm suas necessidades atendidas, ora não.

Dessa forma, após a identificação das necessidades humanas universais dos gestores públicos, a partir dos sentimentos por eles relatados, procedeu-se à classificação das necessidades identificadas com base na Teoria do Desenvolvimento à Escala Humana (TDEH) de Max-Neef (1998), como descrito no Quadro 1.

Assim, no Quadro abaixo, encontram-se as necessidades que emergiram das falas dos participantes, classificadas nos termos estabelecidos por Max-Neef em seu Livro Desenvolvimento à Escala Humana.

Quadro 9 – Necessidades dos gestores consoante classificação da Teoria do Desenvolvimento à Escala Humana – Manfred Max- Neef

Necessidades – categorias existenciais Necessidades – categorias axiológicas	SER	TER	FAZER	ESTAR
<b>Subsistência</b>				
	Paz	Trabalho		Estabilidade
<b>Proteção</b>				
	Paz Transparência	Transparência Empatia Justiça	Empatia Justiça	Conforto Justiça Segurança
<b>Afeto</b>				
	Respeito Empatia	Empatia	Empatia	Conforto
<b>Entendimento</b>				
	Crença no ser humano Humanidade Empatia	Empatia	Empatia	
<b>Participação</b>				
	Respeito, Convicção Lealdade, Empatia Comprometimento Merecimento, Reconhecimento, Valorização, Apreciação	Trabalho, Lealdade Legalidade, Justiça Comprometimento Moralidade	Lealdade, Utilidade (social, familiar), Bem comum, Interesse público, Comprometimento, Justiça	Ética, Lealdade, Utilidade (social, familiar), Bem comum, Interesse público, Comprometimento,
<b>Ócio (Lazer)</b>				
	Tranquilidade Paz Simplicidade	Simplicidade	Trabalhar Simplicidade	
<b>Criação</b>				
		Autoproteção Motivação Sentido Reconhecimento	Suporte Segurança Excelência	Segurança Estabilidade Aprendizado Crescimento
<b>Identidade</b>				
	Dignidade Respeito Simplicidade Ética Verdade	Dignidade Ética	Comprometimento Utilidade Ética Bem comum Interesse Público Moralidade	Dignidade Aprendizado Crescimento
<b>Liberdade</b>				
	Verdade	Honestidade Verdade Legalidade Justiça	Honestidade Verdade Legalidade Justiça	

Fonte: A autora, 2023.

Da observação do Quadro 9, é possível perceber que as necessidades humanas universais relatadas pelos gestores encontram-se distribuídas entre essenciais e axiológicas. Isso

porque, na esteira do entendimento de Max-Neef, Elizalde e Hopenhayn (1998) e Rodrigues e Santos (2015), o processo de compreensão de relevância das necessidades precede uma análise particularizada do indivíduo conjugada com critérios temporais, culturais, sociais, entre outros.

A exemplo disso, das falas dos entrevistados foram extraídas necessidades (ou valores) que eles consideram relevantes no exercício de suas atividades cotidianas. Para tanto, a fala do “E11” ilustra esse ponto em que o respeito é apresentado como valor inegociável:

Um dos valores que eu sempre prezo dentro de qualquer equipe, das lutas que eu já tive, é o respeito entre pares. É claro que cada um reage de uma forma à mesma situação, de acordo com as suas experiências e com aquilo que traz da história, mas, quando havia extrapolação da falta de respeito ao ambiente, respeito ao servidor, respeito ao colega... Esses valores para mim são inegociáveis. (E11)

Nessa conjuntura, infere-se que as necessidades humanas universais, aqui reconhecidas, representam a compreensão individual dos gestores em relação aos valores pessoais por eles primados, convergindo com os fundamentos de Max-Neef descritos na Teoria das Necessidades Humanas Universais. (MAX-NEEF; ELIZALDE; HOPENHAYN, 1998). Além disso, ainda na linha traçada por Max-Neef (1998), verifica-se que não há ordem de relevância entre as necessidades, as quais devem ser avaliadas considerando o ser humano individualmente, bem como a influência de fatores internos e situacionais em relação às suas escolhas.

### 3.2.4 Categoria “Fatores que influenciam a tomada de decisão dos gestores com base nas necessidades humanas universais”

A categoria “Fatores que influenciam a tomada de decisão dos gestores com base nas necessidades humanas universais” é formada pelas subcategorias: “Fatores que favorecem a tomada de decisão” e “Fatores que dificultam a tomada de decisão”, as quais fundamentam os aspectos positivos e negativos que influenciam o processo decisório por parte do gestor público.

A Subcategoria “Fatores que favorecem a tomada de decisão” conta com 150 citações registradas, descritas pelos códigos a seguir elencados: Presença de infraestrutura adequada ao exercício da atividade, aplicação da lei e dos princípios; atitude colaborativa inter e intra órgãos, suporte da chefia (hierarquia horizontalizada), experiência profissional/maturidade institucional, autonomia para decidir, empatia, recursos humanos condizentes com a atividade, acesso à informação, sistematização processual, conhecimento dos riscos/impactos da decisão, gestão próxima da equipe e controle efetivo.

Por sua vez, a Subcategoria “Fatores que dificultam a tomada de decisão” conta com 102 citações registradas, expressas por meio dos seguintes códigos: Ingerências políticas, preenchimento dos cargos por conveniência política e sem observância da capacitação técnica necessária, condutas antiéticas, infraestrutura inadequada, falta de recursos financeiros, recursos humanos não condizentes com a atividade, concentração das informações, problemas de comunicação, falta de planejamento, características de ordem pessoal influenciando a decisão e excesso de controle.

Nessa conjuntura, são apresentados, primeiramente, os fatores que favorecem seguidos dos fatores que dificultam a tomada de decisão.

a) Subcategoria “Fatores que favorecem a tomada de decisão”

Nesta subcategoria, foram identificadas, a partir da fala dos entrevistados, as condições que favorecem a tomada de decisão dos gestores, contribuindo, assim, para uma entrega mais efetiva por parte deles.

Os dados sugerem que a presença de infraestrutura organizacional adequada ao exercício das atividades contribui muito para o gestor exercer suas escolhas. Como ilustração, seguem as palavras do entrevistado “E2”:

Olha, eu não posso reclamar porque a gente tem uma equipe bem estruturada, sou eu e mais três pessoas, sendo uma servidora de carreira do Estado e outras duas comissionadas. São pessoas com experiência já no assunto, dedicadas, e que a gente vem trabalhando de uma forma bem dentro dos padrões e apresentando resultados bons. Com relação à estrutura, o prédio onde estamos localizados também é muito bom, as instalações são boas, os equipamentos também são razoáveis, nós utilizamos até *notebooks*, todos nós aqui usamos *notebooks*, com acesso à internet e tal. Então, estamos bem estruturados. (E2)

Acontece que o exame do processo decisório ocorre, consoante Gallo (2021) e Santos, R., (2020), considerando aspectos intrínsecos e extrínsecos que permitam avaliar o êxito humano e os resultados alcançados. A presença de condições estruturais compatíveis com o trabalho a ser realizado permite ao gestor atuar de forma mais tranquila e confortável, contribui com o desenvolvimento de competências e com a apresentação de bons resultados.

Os relatos demonstram, também, que a aplicação da lei e dos princípios representa o ambiente reservado para o gestor exercer suas atividades. Nessa linha, assim narrou o “E14”: “Primeiro, é a observância da lei, observância das nossas normas legais, infralegais, administrativas, que me dão embasamento para sustentar minha decisão”. No mesmo sentido, discorreu o “E13”: “Existe permissivo legal, eu decido. Existe o permissivo, existe o impeditivo legal, eu decido. Através do impeditivo legal, da possibilidade legal. Então, é a legalidade que vai determinar”.

Dessa forma, constata-se que os achados coadunam-se com os ensinamentos de



Carvalho Filho (2017) e Mazza (2019), no sentido de que o atuar dos servidores público precisa estar pautado nos ditames da Lei conjugados com princípios constitucionais e administrativos. Além disso, ambos resguardam os servidores e garantem uma justificativa em relação a eventuais questionamentos futuros sobre a decisão tomada, afastando a responsabilização pela medida adotada. Nesse sentido, declarou o “E14”:

Você tem que ter fundamentos legais sólidos, doutrinários sólidos. Por quê? Porque mais pra frente alguém pode discordar da sua decisão, ok? Mas você não pode ser responsabilizado pela sua decisão, porque você baseou sua decisão naquilo que estava previsto em lei ou naquilo que a doutrina, jurisprudência impingiu. (E14).

Nessa linha, o cuidado com a responsabilização deve-se ao fato de esta figurar como um dos atributos da governança, conforme descrito por Osborne (2010), Almquist (2013) e Rhodes (2014), como também, pelo fato de a responsabilização do servidor alcançar a seara administrativa, cível e criminal (DIONÍSIO, 2019).

Outro ponto que se extrai, também, da aplicação da lei e dos princípios é o fato de que eles também são utilizados pelos gestores como referência para apresentação de sugestões, nos espaços em que é possível inovar. Isso vem ilustrado pela fala do participante “E08”:

Mas eu também não posso me acovardar, me proteger pela interpretação estrita da lei, para não criar alternativas para o Estado avançar, para o serviço público avançar, e para a gente criar coisas novas nesse espaço de alegalidade, onde o fato vai provocar que a gente edite normas, que a gente publique resoluções, que a gente legisle administrativamente falando, naqueles espaços em que alguém não pensou aquelas situações de fato. (E8)

Sucedem que, em decorrência da multiplicidade e volume de normativos que orientam o atuar dos servidores públicos, cada vez mais o processo decisório encontra-se imbuído por tímidas iniciativas por parte de seus agentes, ante as possíveis implicações de seus atos (DIONÍSIO, 2019; MACIEL, 2021; MOTTA; NOHARA, 2019; SANTOS, R., 2020). Assim, consoante a fala do “E2”, a sugestão até ocorre, todavia pautada no alicerce legal:

Basicamente, as atividades estão normatizadas em leis, decretos e resoluções, mas a gente sempre busca tentar inovações na gestão do (órgão2) do Estado, para dar mais eficiência, para melhorar os processos. Sim, há uma flexibilização, mas, basicamente, observamos a lei (E2).

Destacou-se da fala dos participantes a atitude colaborativa inter e intra órgãos. Nesse sentido, é o que se vê na fala dos entrevistados “E15”, “E1” e “E12”.

Algumas vezes, solicitando ajuda das outras coordenações, quando a gente percebia que o assunto era muito importante, e que precisava dessa proposta, a gente contava, também, com a colaboração das outras coordenações. (E15)

Eu também não tive dificuldade em relação aos pares, de realmente me aproximar e fazer essa troca aí de ideias e de experiências (E1).

Hoje, a minha chefia não se intromete no meu serviço. Ele tem ciência de tudo, me ajuda quando é necessário, mas deixa eu e os outros coordenadores trabalharmos

com liberdade. Mas nós trabalhamos em parceria, ele está informado de tudo. Algumas coisas nós pedimos auxílio para ele e ele nos ajuda, trabalhamos com o ambiente assim. (E12).

Os relatos dos participantes seguem as afirmações de Maciel (2021) para quem a boa relação intra e interórgãos, além de agregar valor, agiliza o trabalho e dá segurança para tomada de decisão. Das narrativas apresentadas, constata-se que, nos casos em que a relação interorganizacional é colaborativa, por vezes amistosa, o clima organizacional é melhor e os servidores se apresentam mais satisfeitos.

Importante registrar que, na perspectiva dos entrevistados, o suporte da chefia imediata (hierarquia horizontalizada) se apresenta como condição que propicia o processo decisório, aqui ilustrado na fala do entrevistado “E15”:

Foi, foi e também não posso reclamar disso, mas sempre foi aberto e a chefia sempre se mostrou uma parceira. A chefia se mostrou uma parceira, que a gente entendia que não estava ao alcance dela, da chefia, conseguir suprir essa carência, mas ela fez o que pôde para poder minimizar, digamos assim, os efeitos desse obstáculo (E15)

A narrativa do entrevistado acompanha a afirmativa de Santos R. (2020), para quem a presença de suporte no âmbito da organização reduz a lentidão, uma vez que minimiza as hipóteses de engessamento ou procrastinação por parte do gestor.

No caso trazido aqui pelo entrevistado “E15”, merece destaque a atuação da chefia parceira que, além de apoiar seus liderados diante de situações que fugiam a sua alçada/competência, cuidava de minimizar os obstáculos ou até os efeitos deles decorrentes. Decerto, o comportamento da chefia contribui para criar uma consciência em sua equipe que se materializou na compreensão coletiva de suas limitações.

Relevante ainda considerar, pautados nas narrativas dos participantes, que a experiência profissional (maturidade institucional) também colabora com o processo decisório, visto que, não raro, para exercer suas escolhas, o gestor utiliza como parâmetro as situações pretéritas já experimentadas. É o que se pode inferir das palavras do “E2”, “E15” e “E8”

A experiência profissional é fundamental para você ter mais tranquilidade na tentativa de solucionar o que se faz (E2).

Porque a gente consultava, a gente contava com pessoas que já tinham muito tempo de serviço público, então a memória institucional nos ajudava muito, muito mais até do que as pesquisas na internet. Então, essa memória institucional acabava suprimindo a falta de estrutura, digamos assim, estrutura ideal. (E15).

E aí a maturidade que eu tenho hoje me leva a entender a importância do lugar que eu estou ocupando hoje. Se eu não tivesse passado por vários setores na instituição, eu não teria compreendido, por exemplo, a importância do planejamento. (E08).

O uso da maturidade organizacional, quando do processo decisório, acompanha o

entendimento de Motta e Vasconcelos (2006) e Zulian, Martinelli Junior e Marin (2019) no que se refere à tendência do indivíduo de receber influência do ambiente organizacional, especificamente, quando cuida do Modelo Racional Limitado. Além disso, na esteira de Procópio (2017), em caso de dúvidas, o decisor busca outros elementos para fundamentar sua decisão.

Neste ponto, cabe esclarecer que a utilização da experiência profissional no processo decisório permite ao servidor público ter maior tranquilidade em suas ações, haja vista que, ao conhecer o funcionamento da Administração Pública e, em especial, do órgão a que se encontra vinculado, o gestor consegue identificar o melhor momento para agir. A maturidade institucional permite ao gestor identificar os ciclos a que se sujeita a Administração Pública, os entraves institucionais, como também, as práticas que costumam se repetir.

Outra abordagem, também favorável, que despontou das falas dos entrevistados, se refere à autonomia para decidir, que está ilustrada na fala do entrevistado “E11”:

Bom, a equipe é formada por três coordenações e cada área tem uma atuação específica. Então, as demandas são disparadas para cada uma das áreas de acordo com a sua especificidade. E os coordenadores têm a autonomia de setar para cada um dos servidores que ele entende que tem mais aptidão ou menos aptidão para determinada tarefa. (E11)

Segundo descrito por Pires (2018), a independência dos gestores é um fator que influencia no processo decisório. Dos relatos, é possível inferir que, nos casos em que o decisor afirma deter autonomia para exercer suas escolhas, verifica-se que ele demonstra maior conhecimento das atividades desenvolvidas na área em que atua, capacidade de lidar com imprevistos, como também, transmite segurança à chefia imediata e aos seus pares. Todavia, os participantes disseram que a possibilidade de exercer a função com autonomia e/ou independência está diretamente relacionada à questão política, ou seja, a chefia à qual se encontra subordinado em determinado momento.

Revelou-se, ainda, na fala dos entrevistados, a empatia como fator colaborativo para a tomada de decisão por parte do gestor público. É o que se vê da fala do “E10”:

Sentimento, eu acho que é a ideia de nossas fraquezas mesmo. Fraquezas internas, das nossas falhas humanas, de momentos em que a nossa natureza mesmo faz que a gente tenha determinados comportamentos. Nós mesmos temos esse comportamento. Então, talvez olhar o outro e tentar entender por que ele tomou essa atitude. Eu acho que é isso. Eu acho que é sempre tentar inverter um pouquinho e tentar entender por que o outro tomou aquela atitude, porque em determinadas situações isso pode inverter. Até nós mesmos podemos tomar determinadas atitudes, e depois precisar de um acolhimento. (E10)

Os dados apontam que há um cuidado do gestor em buscar entender o motivo pelo qual o outro adotou determinada prática. Agindo dessa maneira, a postura dos gestores acompanha

os ensinamentos de Rosenberg (2006), no sentido de que o desenvolvimento da empatia colabora na solução dos conflitos, inclusive, em casos de maior complexidade oriundos de questões relacionadas a problemas de comunicação.

Por sua vez, os participantes descrevem em suas falas a relevância dos recursos humanos condizentes à atividade exercida como fator que favorece a tomada de decisão. Para o entrevistado “E09”, esse fator se encontra materializado na qualidade da equipe que lidera e representa o diferencial para a fluidez dos trabalhos por ele capitaneados, da seguinte forma:

O recurso humano, pra mim, é o melhor que a gente pode ter nessa (órgão9). Enquanto gestão de pessoas do meu departamento popriamente dito, posso falar, e dos outros departamentos da (órgão9), a gente tem um time muito bom. São pessoas que vêm realmente para fazer a diferença. A gente tem dado muita sorte. (E9)

A relevância dessa condicionante há muito tempo vem sendo discutida na academia. Como exemplo disso, afirmou Silva (2001) que a reforma generalista já carecia de fortalecimento das carreiras de Estado com a qualificação de seus servidores. Além disso, autores como Sanematsu (2016) e Reis (2019) entendem que a preocupação institucional com os recursos humanos disponíveis estimula a oferta de qualificação contínua de servidores. Ainda nos dias de hoje, considerando a carência de profissionais capacitados no serviço público em relação às multiplas demandas da sociedade, os gestores que detêm recursos humanos compatíveis com as entregas programadas podem ser considerados privilegiados.

Os entrevistados indicaram em suas narrativas que o acesso à informação representa um requisito essencial para a tomada de decisão. Nesse sentido estão as falas do “E4” e “E14”:

Toda tomada de decisão, pelo menos a minha visão, ela é feita com base nas informações que você tem. Você toma a decisão de acordo com as informações que chegam para você, sobre aquela decisão a ser tomada, sobre o caso que você tem. Quanto mais informação você tem, mais munido você vai estar apto para tomar uma decisão melhor, mais assertiva. Então, o meu entendimento é o quê? Quanto mais informações eu tiver sobre um assunto, sobre o que eu tenho para decidir, maior o grau de sucesso da decisão que eu tenho que tomar. Antes de tomar qualquer decisão, eu procuro me inteirar com todas as formas do assunto que eu tenho que decidir sobre, né? Para embasar da melhor forma a decisão que eu tenho que tomar. Hoje é basicamente isso. (E4).

Eu acho que é a informação. É a busca da informação, busca de dados, para que se tome uma decisão baseada em dados e informações. O embasamento para tomar alguma decisão, de gestão. (E14).

As narrativas dos entrevistados seguem a linha do pensamento de Avarte (2010), cuja importância dada à questão informacional, juntamente com a existência ou não de estruturas de incentivo e cooperação entre os envolvidos, se apresenta como um dos três pilares em que o autor alicerça a escolha do indivíduo, pilar este em que, consoante registro de Maciel (2021), se pauta a administração pública deste século.

A qualidade da informação acessada pelo gestor deve considerar a fidedignidade dos dados, a clareza, o volume informacional e o aspecto tempestivo com que o gestor acessa a informação. Isso porque esses elementos, além de transmitirem segurança ao gestor público em suas escolhas, permitem também a realização de uma análise sistêmica da medida adotada e, quiçá, a avaliação dos impactos da decisão, tornando possível o entendimento das razões que ensejaram a adoção da medida eleita.

Os relatos dos participantes apontam para a sistematização processual como fator que otimiza as atividades, garante a celeridade, a transparência e a segurança jurídica, nas palavras do entrevistado “E14”:

E hoje a gente trouxe isso para o âmbito administrativo através do SEI. Então, esse sistema, essa agilidade, essa celeridade, esse controle maior, a garantia de que tudo que foi produzido está lá, né, no nosso sistema e a gente tem como acessar. Eu acho que traz, como eu falei, uma segurança, uma segurança jurídica, uma garantia de que tudo que foi produzido possa ser visualizado, então você tem aí, também, um aspecto de transparência, que você tem uma celeridade na movimentação.

De fato, a existência de sistematização processual fornece suporte informacional ao gestor de modo que suas decisões sejam mais seguras. Nesse sentido, a questão sistêmica se estende não só às fases do processo decisório e ao acesso aos dados, bem como, dizem Nunes e Silva (2019) e Ribeiro (2020), à realização de propensões capazes de estruturar o gestor em suas decisões.

De acordo com os entrevistados, houve uma revolução institucional com o uso do Sistema Eletrônico de Informação do Estado do Rio de Janeiro (SEI/ERJ), que assegura a transparência, a celeridade e o controle, permitindo um acompanhamento das demandas de forma mais eficaz. Além do SEI/ERJ, os participantes também mencionam com igual relevância o uso do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), nas áreas de finanças e de controle.

Os dados sugerem que o conhecimento dos riscos/impactos da decisão representa um facilitador para a tomada de decisão. Aqui ilustrado pelo entrevistado “E11”:

Se eu estou tratando com um usuário, eu preciso entender quais são os impactos desse problema e dessa decisão para o usuário, ou quando eu estou tratando com um servidor, entender quais são os impactos dessa minha decisão com o servidor, à luz do regramento. (E11)

Constata-se que dimensionar os riscos da atividade, consoante Santos, R. (2020), muito mais que gerenciar instabilidades de cunho organizacional, tem como principal objetivo alijar a responsabilização do agente público em decorrência do hipersistema de controle. Isso porque, consoante Procópio (2017), a escolha individual exercida reverbera em outros

indivíduos e em outras searas, sejam elas individuais ou não. Além disso, nos casos em que a decisão pode causar prejuízos a diferentes grupos, o agente decisor deve ter o cuidado de impactar o menor número de pessoas possível.

Merece realce, também, o relato dos entrevistados no sentido de se utilizarem de uma gestão próxima à equipe como forma de despertar a consciência dos liderados e o aumento das entregas, aqui ilustrada na fala do entrevistado “E13”:

Eu já tentei utilizar outros tipos de gestão de liderança, por exemplo, a gestão de liderança pela, que a gente pode falar entre aspas, pela ditatorial, pela força, pelas limitações, imposições e limitações. Hoje eu utilizo outra forma de gestão, que é uma forma de gestão carismática (...). Esta gestão carismática vai fazer com que a pessoa, ela mesmo, se coloque no lugar dos outros, dos seus colegas de trabalho e, ao mesmo tempo, com responsabilidade sobre sua entrega. Eu simplesmente faço uma reunião, faço a pessoa refletir. E, a partir disso, eu vi resultados absurdos, muito mais, muito melhores. (E13)

Como já apontado por Araujo et al (2019) e Ribeiro (2019), ao analisar o processo decisório, torna-se fundamental considerar as diferenças e características peculiares aos diferentes contextos institucionais, de maneira que seja possível identificar a predominância de determinada abordagem.

Acontece que, no caso aqui tratado, os participantes relataram o êxito nos resultados alcançados após adotarem uma gestão mais próxima à equipe, de forma a despertar a consciência, o interesse e a empatia dos liderados em relação às entregas à sociedade. Em sua expressão literal, os entrevistados mencionaram que exercer a “gestão e/ou liderança” de forma “carismática e/ou conciliatória” demanda um maior empenho do gestor, ao mesmo tempo que reduz consideravelmente os tensionamentos no ambiente organizacional.

Dos dados coletados, foi possível identificar, também, que o controle efetivo representa uma maneira eficiente de acompanhamento e uma crítica construtiva, quando permite a realização dos ajustes necessários e tempestivos, aptos a contribuir com melhores entregas, o que se constata na fala do “E13”:

Sim, são efetivos. Trazem bastante resultado, porque, quando nós verificamos a produção em série de algumas medidas que nós não estamos tomando, isso faz com que nós, preventivamente pelos próximos, a gente se adeque àquele controle feito (...).

Então, todos esses controles são bem-vindos, são efetivos, são necessários, funcionam como um peso e contrapeso. (E13)

De fato, a própria natureza da função pública enseja uma multiplicidade de controles, como descrito por Motta e Nohara (2019) e Santos, R. (2020). Todavia, a depender do momento em que esses controles são exercidos, como por exemplo, se prévios ou concomitantes, podem contribuir para um aprimoramento da atividade, por meio de ajustes

continuados, cujo resultado obtido converter-se-á em melhores entregas.

b) Subcategoria “Fatores que dificultam a tomada de decisão”

No que se refere aos fatores que dificultam a tomada de decisão, os dados obtidos por meio das entrevistas indicam a presença de ingerências políticas interferindo na seleção das demandas e, por conseguinte, nos resultados apresentados pelos gestores. Neste sentido, diz “E06”:

A gente quer fazer um trabalho legal, mas não dá. Se quem está acima de você não quer que o trabalho saia, o trabalho não vai sair. Você pode ter descoberto, sei lá, 500 bilhões, se a pessoa que está em cima de você não quer que o trabalho saia, não sai (E06)

Tal relato encontra amparo nas afirmações de Bin e Castor (2007) e Reis (2019), para quem é natural que o gestor seja influenciado politicamente, visto que, ao longo de sua carreira, o servidor público efetivo transita por vários cenários políticos. Atenta Maciel (2021) para o fato de ser comum, também, a presença de ingerências políticas na gestão pública, de âmbito institucional ou não, direta ou indiretamente.

Na prática, infere-se da fala dos entrevistados que as ingerências políticas podem ocorrer de forma direta ou indireta, velada ou não, inter ou intra organizacional e que o gestor necessita de habilidades para exercer sua função de forma que a tecnicidade prevaleça.

Em igual sentido, está o preenchimento dos cargos por conveniência política e sem observância da capacitação técnica necessária de seu ocupante. Ocasão em que se manifestaram os entrevistados “E13”, “E15” e “E05”:

E aí você tem dois problemas, quando você tem um governo que é mais político, você acaba empregando pessoas que fazem parte daquele meio político, que não necessariamente tem uma expertise para desenvolvimento daquele trabalho, daquela tarefa. (E13).

Eu vejo que aquelas pessoas que simplesmente são indicadas, não é uma crítica ao cargo comissionado em si, mas a forma como eles são ocupados. Muitas vezes não são ocupados com o objetivo de servir ao público, mas apenas para serem ocupados. Então eu acho que a gente perde muito com isso. (E15)

Eu acho que assim, aqui a maioria das chefias não é por perfil, a gente sabe que os cargos de chefia, na grande maioria, são indicações políticas, ou preferências, mas não necessariamente perfil. (E5)

Nesse ponto, infere-se da fala dos participantes que o preenchimento e a manutenção de alguns profissionais na Administração Pública, muitas vezes, carece de capacidade técnica compatível com a atividade a ser desenvolvida; ou seja, os cargos são apenas ocupados. Esse discurso encontra abrigo nas falas de Mazza (2019), Pires (2018) e Palma (2019) no sentido de

ser comum o preenchimento de cargos pautado meramente em interesses políticos.

Nesse cenário, é relevante atentar para o fato de que a mídia costuma veicular amplamente a suscetibilidade na permanência dos ocupantes de cargos de livre nomeação e exoneração, quando há alteração dos membros do poder político – fato testemunhado pela população do Estado do Rio de Janeiro (e do país), inclusive em obediência às limitações impostas pela Lei Eleitoral. Ocorre que a presença de apadrinhados políticos sem capacitação técnica, no ambiente organizacional, influencia negativamente na motivação dos servidores públicos (sejam eles gestores ou liderados), no desenvolvimento do trabalho e nos resultados apresentados.

Outro ponto que se destacou das narrativas refere-se à presença de condutas antiéticas no ambiente organizacional seja por parte dos pares, superiores ou liderados. Nesse sentido, ilustra a fala do entrevistado “E11”:

Por mais remota que seja, algo que vai contra o regimento e contra a ética que carrego comigo... Isso eu não faço. Já teve situações onde fui instado a assinar documentos suspeitos que estavam contra o regimento. E eu disse: isso eu não vou fazer, não conte comigo. E aí isso é uma decisão muito difícil porque essas decisões impactam no serviço público em exoneração. E foi o que aconteceu comigo. (E11)

Nessa linha, o relato do entrevistado “E11” vai ao encontro de Araujo et al (2019), no sentido de que, na seara pública, a todo o tempo, o gestor se depara com externalidades a serem enfrentadas e vencidas, de forma a manter o regular exercício da atividade. No caso aqui tratado, a presença de condutas antiéticas somadas à descontinuidade das medidas, influências políticas e práticas de curta duração exigem a habilidade do gestor para superar os desafios encontrados, afastar tensionamentos e realizar as entregas pretendidas.

Os dados obtidos por meio das descrições dos participantes revelaram que a infraestrutura inadequada ao trabalho também compromete o processo decisório. A exemplo disso seguem os relatos de “E11” e “E7”:

Bom, a estrutura, como eu disse... Eu chego aqui em 2019, eu entro em dezembro de 2019, 20 dias após a minha chegada, essa (órgão11) perde a Sede e a gente fica sem local para trabalhar. E assim permanecemos com um local muito precário: 19 pessoas numa sala de aproximadamente 10m2, com um único ventilador e com 5 computadores, sem linha telefônica... Então era um ambiente que não proporcionava as condições adequadas para uma boa entrega e um bom funcionamento. Esse quadro, ele só muda agora no início do mês de fevereiro, quando finalmente tivemos a entrega de uma sede para podermos trabalhar com uma estrutura mínima, ainda sem internet, ainda sem computador para todos os servidores, nem linha telefônica. (E11)

Porque sistema a gente não tem, aqui não tem sistema. Aqui não tem recursos de estrutura. Aqui tem mesa, não tem computador, esse aqui é novo, mas normalmente são os computadores tudo capenga, tudo sem recurso. Pra você ter noção, o meu computador, que eu trabalho hoje, é meu, comprei com meus recursos, porque a casa não tem um computador pra me dar. O computador que a minha galera usa tá com Windows Vista. Tem computador que é Windows XP. O sistema que a gente usa é



base Acess, que não é atualizado desde, sei lá, 2005, ou antes. É tudo muito rudimentar. Trabalhando, esculpindo na pedra. (E7)

Pelo que se vê, as narrativas demonstram que a infraestrutura inadequada impede que a realização do trabalho e, por conseguinte, as entregas ocorram de forma satisfatória, exigindo um esforço hercúleo do servidor público para exercer suas atividades com alguma qualidade.

Manifestam-se os participantes quanto à falta de recursos financeiros comprometendo o bom andamento das atividades, aqui identificada na fala do entrevistado “E05”: “Financeiro, muitas vezes é um entrave. A gente pode ter uma excelente ideia, um excelente projeto e não conseguir viabilizar. Esse é outro entrave”.

Nesse ponto, os achados vão ao encontro do já sinalizado por Pires (2018), no sentido de que a carência de recursos e o ambiente de incertezas são fatores que também impactam o processo decisório. Além disso, a ausência de investimentos em capacitação profissional, em mobiliário e em sistemas de tecnologia contribuem para a manutenção das acentuadas diferenças estruturais, ora existentes, entre os setoriais dos órgãos da Administração Estadual vinculados às diferentes Secretarias de Estado que exercem atividades análogas.

A presença de recursos humanos não condizentes com a atividade desempenhada foi descrita pelos participantes como fator deveras relevante para atuação gerencial, aqui exemplificada pelo entrevistado “E01”:

A única questão que a gente sofre é com déficit de pessoal mesmo. A gente não tem uma equipe de forma, de quantitativo correspondente ao trabalho, ao volume de trabalho. Realmente poderia ser mais, mas eu preciso também de ferramentas, de mão-de-obra, de pessoas para poder ser mais eficaz. (E01)

É relevante esclarecer que os participantes sinalizaram como carência não só a equipe desidratada, como também a ausência de perfil para atividades a serem desenvolvidas, como se percebe na fala do entrevistado “E05”:

Às vezes a gente tem um profissional que alguém reclama: Ah, é porque ele não faz isso ou não faz aquilo ou não se adequa. Na verdade, nós temos muitos profissionais com perfis inadequados para área que estão (...). Treinamento, praticamente a gente não tem aqui. Então as pessoas são alocadas de acordo com as necessidades (...). Tentaram me mandar, por exemplo, uma pessoa que tinha austismo. E eu era de um departamento extremamente agitado. Ele precisa de um ambiente um pouco mais tranquilo, para se adequar a situação, e não um departamento neurótico como o meu. (E05)

Dos relatos dos participantes, constata-se, nos casos de equipe com número reduzido e com falta de perfil profissional, um verdadeiro desgaste tanto por parte dos gestores, quanto por parte dos liderados, para atender as demandas dos setoriais dentro das metas definidas. Além disso, há preocupação dos gestores com a administração de tensionamentos devido às condições e volume de trabalho, como também, com os casos de enfermidades na equipe comuns ao

ambiente laborativo.

É possível perceber também que, por vezes, ocorre a concentração da informação necessária à tomada de decisão em um determinado grupo de pessoas onde o decisor não se encontra inserido, como se vê na fala do entrevistado “E07”:

Isso não acontece. Eu percebo que há uma vontade acima de mim de breçar ou filtrar a informação. E aí, normalmente, a informação chega para mim muito em cima e aí eu sou obrigada a trabalhar o dobro para entregar dentro do prazo. Hoje, com as coordenações que trabalham, que já entregam, a gente consegue ter um diálogo e jogar bem direitinho o nosso jogo. (E7)

Os achados demonstram que a concentração da informação pode representar um complicador para a prática do processo decisório, consoante defende Santos, R. (2020) que afirma ser o estímulo comportamental do servidor influenciado pela clareza da informação e a possibilidade de aplicação da lei.

Assim sendo, constata-se que os servidores que não detêm acesso às informações claras, corretas e tempestivas tendem a se sentir menos aptos para a tomada de decisão, posto que sujeitos a um maior número de equívocos, haja vista que, nesses casos, a tomada de decisão ocorre em ambiente obscuro.

Os problemas de comunicação também foram revelados pelos entrevistados como complicadores no processo decisório. Aqui isso é exemplificado pela fala do entrevistado “E13”: “Um dos grandes problemas no setor público é a comunicação e essas rugas que você me diz, entre setores e órgãos”.

No âmbito organizacional, observam Monteiro *et al.* (2020) ser possível identificar a relevância da comunicação na própria relação de trabalho (hierárquica ou não) e no ambiente institucional. Por sua vez, Gonçalves *et al.* (2022) atentam para o fato de que a evolução continuada do processo de comunicação enseja o surgimento de mecanismo para facilitar o entendimento e o envio de mensagens; apesar disso, nem sempre a comunicação se dá de forma compassiva e assertiva. Além disso, apesar de o ambiente corporativo exigir algumas habilidades no processo de comunicação que permitam afastar equívocos, arbitrariedades e ofensas, segundo Gonçalves *et al.* (2022, p. 49): “nem sempre as equipes de trabalho são treinadas e capacitadas para interagirem de forma saudável, amigável e respeitosa”.

As questões atinentes à comunicação vão ao encontro dos estudos de Rosenberg (2006), para quem o uso adequado das palavras é fundamental no processo de comunicação, assim como o aperfeiçoamento contínuo da linguagem, já que ambos contribuem para que a comunicação aconteça, ainda que em meio a circunstâncias desfavoráveis.

De fato, a ausência de clareza das informações, tanto no que se pede, quanto no que se

entrega, revela fragilidades no âmbito organizacional, que muitas vezes superam o domínio da língua pátria, abrangendo questões relativas à compreensão e à empatia.

Outro complicador também aventado pelos participantes diz respeito à falta de planejamento, aqui ilustrado na fala do entrevistado “E12”:

Assim, eu sou dessa opinião de que você deve gastar um tempo planejando para executar corretamente. Aí você faz o serviço de uma vez só (...). Outra coisa que eu também levo para a minha vida é o planejamento, porque uma coisa que eu detesto é o retrabalho. Então se você faz uma coisa e faz bem, você não precisa ter horas de trabalho depois para poder consertar aquilo (...). (E12)

O gestor público, ele age o tempo todo reativamente. A gente não tem uma cultura consolidada de planejamento no serviço público em geral. Identificar a importância do planejamento e o quanto ele pode garantir a auditabilidade, transparência e a melhor aplicação de recursos em geral. (E08)

Como já aventado por Araujo et al (2019), a ausência de perenidade administrativa, juntamente com as influências políticas por meio de seus rearranjos, os costumes administrativos e a utilização de práticas de curta duração representam desafios a serem superados pelo tomador de decisão.

Na prática, a ausência de planejamento reforça o empirismo e, não raro, favorece a perda de tempo e dos mais variados recursos, haja vista que eles encontram-se voltados para a solução dos eventos na proporção em que surgem, em uma atitude reativa por parte do gestor. Nesse contexto, a ausência de previsibilidade dos eventos atinentes a determinada atividade faz com que tudo passe a ser prioridade.

Verifica-se também que, seguindo o já apontado por Matias-Pereira (2008) sobre a presença de características de ordem pessoal influenciando o processo decisório, isso ainda se encontra presente na atualidade e pode ser extraído da fala dos entrevistados como, por exemplo, “E08”: “Eu acho que prejudica a entrega, porque é um jogo de vaidades, é uma disputa de poder, é uma questão de querer delimitar território, que aqui a atribuição é minha”.

Tais características são apontadas pelos entrevistados como particularidades de servidores no âmbito organizacional e fora dele, e representam condicionantes que impactam negativamente a fluidez do trabalho, por eles relatadas como: vaidade, resistência, ego e capricho. Além disso, com o destaque de características pessoais em detrimento de aspectos técnicos vislumbram-se propriedades ainda presentes de um estado clientelista (BRESSER-PEREIRA, 2001; DIAS; CARIO, 2014).

Foi possível observar, ainda, que o excesso de controle, além de um complicador, pode figurar, também, como um verdadeiro entrave no exercício das atividades cotidianas, uma vez que compromete a fluidez dos procedimentos e dá margem a interpretações dissonantes.

Nesse sentido, encontra-se a fala dos entrevistados “E11” e “E7”:

Nós vivemos esses últimos dois anos um fenômeno interno da Secretaria onde o (função11) mudou um pouco o escopo de trabalho dele. Ele passou a responder diretamente a sete superintendências, quando deveria responder a uma só. Então, sete superintendências distintas dentro da secretaria demandam para o (função11), quando ele está ligado somente a uma e, quase que invariavelmente, essa superintendência à qual ele está ligado não sabe, não tem conhecimento das outras demandas. E isso gera um estresse e um sobre-trabalho absurdo (...). (E11)

De jeito nenhum! Claro que não! Não ter controle é ruim e ter controle demais é péssimo, porque as mãos estão atadas. Tenho os dois. Meu olhar é que nenhum dos dois funciona. Eu respondo cerca de 20 processos por semana, respondendo a mesma coisa em processos diferentes (...). (E7).

Os relatos dos participantes quanto ao excesso de controle aos quais se sujeitam suas atividades guardam coerência com o já apontado por Santos, R. (2020) e Maciel (2021), para quem os inúmeros controles (legal, social, institucional) aos quais se sujeitam os servidores públicos decorrem do cenário globalizado da vida cotidiana, em que os riscos, incertezas e escassez devem ser conjugados com interatividade e lisura.

Além disso, quando o controle ocorre *a posteriori*, detém, em regra, o condão de apontar as fragilidades identificadas nas entregas realizadas, além de servir também como alicerce de responsabilização do gestor. Diferentemente do que ocorre, quando se identifica o controle concomitante, o que favorece que o gestor realize os ajustes necessários, ainda no curso do processo, propiciando uma entrega mais adequada/coerente.

Outro ponto que merece atenção ao tratar sobre os controles a que se sujeita o servidor público é o fato de que, nas lições de Palma (2019), o controle raramente considera a qualidade ou mesmo o critério de generalidade na prestação de serviço. Nesse sentido, emerge da fala do entrevistado “E15”:

A sugestão é que você tivesse essas ferramentas de controle, mas que essas ferramentas fossem mais flexíveis. Não fossem tão rígidas a ponto de engessar a criatividade do colaborador. (E15).

Além disso, pautado nos relatos aqui coletados, foi possível constatar que a presença de múltiplos controles atenta contra a celeridade e a efetividade das entregas das demandas coletivas, impactando diretamente na sociedade. Isso porque, quando o gestor é demandado por várias frentes – e, não raro, para apresentar a mesma resposta –, o seu trabalho se torna mais lento, mais burocrático, mais cansativo e ineficaz. Ademais, a rigidez dos controles, em muitos casos, funciona como inibidor das iniciativas, cerceando o processo criativo dos servidores públicos.

Considerando os profissionais entrevistados nesta pesquisa foi possível constatar, como já afirmado por Pires (2018) e Palma (2019), que o estamento profissional a que

pertencem os Burocratas de Médio Escalão (BME) é composto por uma enorme gama profissional com distintas atribuições. Isso porque a classificação das categorias representantes dos BMEs se faz por exclusão, qual seja, examinando os servidores públicos que não se enquadram como Burocratas de Alto Escalão (BAE), nem como Agentes Públicos de Linha de Frente (APLF).

No âmbito do Poder Executivo Estadual, há cargos detentores de diferentes nomenclaturas exercendo idênticas atribuições, como também, há cargos de mesmo nome com atribuições distintas. Os achados sugerem ausência de paridade entre as atividades exercidas pelos entrevistados e a nomenclatura dos cargos por eles titularizada, o que inviabilizou uma análise comparativa por segmento profissional.

Em relação à assimetria na distribuição de recursos, consoante oportunamente sinalizado por Maciel (2021), percebe-se a diferença na distribuição dos recursos para os diferentes entes federativos. Analisando os dados, verifica-se que a essencialidade das atribuições desempenhadas pelo gestor, para o próprio funcionamento da máquina pública, – função estratégica, por exemplo –, somada à relevância da atividade por ele exercida no contexto político vigente, poderão funcionar como critérios para avaliar a qualidade/quantidade dos recursos a ele disponibilizados para o exercício de suas atividades.

Isso porque os achados sugerem que quanto maior a proximidade com o alto escalão, maiores são os recursos – sejam eles estruturais ou humanos –, melhor é o acesso a informação e tecnologia, e maiores os investimentos.

Acontece que a ausência de similaridade no investimento, nas estruturas e nos recursos dos setoriais responsáveis por atender idênticas demandas, justifica a inexistência de paridade nas entregas (se comparados a outros órgãos) e representam desafios a serem superados pelas autoridades.

Diante disso, com o propósito de obter informações mais precisas em relação a determinado estamento profissional, sugere-se um estudo direcionado aos cargos específicos dentro da estrutura dos diferentes órgãos do poder executivo estadual, como por exemplo: controladores, corregedores, diretores de administração e finanças, assessores jurídicos, diretores de patrimônio e compras.

Da análise de resultados, foram definidas quatro categorias, a seguir descritas: Práticas de governança pública para fins de tomada de decisão; Sentimentos dos gestores públicos quando instados a decidir; Necessidades humanas universais dos gestores públicos e Fatores que influenciam na tomada de decisão dos gestores com base nas necessidades humanas universais.

No que se refere à prática de governança pública propriamente dita, no contexto temporal do Decreto nº 47053/2020, consoante os relatos colhidos, no universo dos servidores públicos aqui entrevistados, alguns gestores afirmam desconhecer a temática governança *lato sensu*, bem como o referido decreto. Para estes, a prática de governança acontece de forma empírica, natural e por via indireta, assim identificado na pesquisa quando da utilização de palavras de uso comum, como responsabilidade, divulgação das informações e prestação de contas.

Do grupo de gestores que afirmam conhecer e praticar a governança, a maior parte se utiliza da Constituição Federal de 1988, de legislações infraconstitucionais e de princípios constitucionais e administrativos para embasar suas ações quando instados a decidir e não especificamente de normativos atinentes a governança *stricto sensu*. Isso porque, segundo relatos, pautando suas ações na legislação e nos princípios, os gestores encontram respaldo caso, no futuro, suas ações sejam contestadas e, ao mesmo tempo, afastam eventual responsabilização por escolhas realizadas.

Em relação ao Decreto nº 47053/2020, propriamente dito, dos entrevistados que afirmam conhecer e aplicar o normativo, nenhum deles foi assertivo para apontar alguma prática efetiva dele decorrente. Acontece que, segundo os dados coligidos, alguns dos gestores entendem que a edição de normativos que tratam especificamente de governança carecem de divulgação de seu conteúdo, capacitação dos servidores e adoção organizacional de novas práticas, o que torna as legislações desta natureza, como declarado, “mera maquiagem”. Além disso, para eles, o conteúdo dos normativos que versam sobre governança podem ser encontrados em outros instrumentos, sendo, em última análise, corolário do Princípio da Moralidade.

Visando ao maior esclarecimento sobre o assunto, sugere-se a edição de cartilhas eletrônicas divulgadas por *e-mail* institucional dos servidores, apontando as práticas organizacionais já implantadas no órgão. Cabe, também, a reserva de um canal onde os servidores possam se manifestar sobre a efetividade das medidas aplicadas nos respectivos setoriais, bem como apresentar críticas e sugestões.

Para a definição dos sentimentos dos gestores públicos quando instados a decidir, pautado no rol de sentimentos básicos apresentado por Rosenberg (2006), procedeu-se a associação dos sentimentos declarados pelos gestores para quando as necessidades são ou não são atendidas.

Dito isso, foram descritos os seguintes sentimentos para quando as necessidades são atendidas: tranquilidade, satisfação, felicidade, respeito, bem estar, conforto, alívio,

realização, reconhecimento, valorização, orgulho, segurança, dinamismo e vigor. Relataram, também, os sentimentos a seguir para quando as necessidades não são atendidas: frustração, incapacidade, fraqueza, desequilíbrio, aborrecimento/chateação, mal-estar, desgaste, cansaço, impotência, desencantamento, invalidez, arrependimento, tristeza, insatisfação, desmotivação e incômodo.

Emergiu do campo a diferença de sentimentos que os entrevistados nutrem na condição de servidores públicos e pelo serviço público propriamente dito. Os dados apontam que, ao se considerar como pertencente ao serviço público, os gestores manifestaram sentimentos compatíveis com as necessidades atendidas, tais como: satisfação, honra, gratidão, orgulho, utilidade, necessidade de contribuição social, bem estar, responsabilidade com a entrega à sociedade, amor, vitória, realização, transformação, superação e felicidade.

Todavia, ao se expressarem sobre o serviço público em si, os gestores descrevem sentimentos ora associados a necessidades atendidas (imprescindível, algo em que acredito, fazer a diferença, espaço de inclusão/oportunidade, esperança, local em que servidor presta serviço de excelência e redução das desigualdades), ora não atendidas (burocrático/engessado, ineficiência, baixa eficiência, descompromisso de servidores, desvalorização, precarização, incômodo com a falta de zelo (irritação) e tristeza).

Na sequência, de posse do rol de sentimentos anunciados pelos participantes, procedeu-se à comparação com o rol de necessidades comuns a todos também descrito por Rosenberg (2006), sendo identificadas as seguintes NHU atendidas: convicção, ética, crença no ser humano, humanidade, lealdade, respeito, crescimento, aprendizado, desafio, motivação, paz, honestidade, verdade, transparência, utilidade, simplicidade, legalidade, bem comum, interesse público, moralidade, empatia, comprometimento, justiça, merecimento, dignidade e excelência. Como também as seguintes NHU não atendidas: atenção à família, dignidade na remuneração, não realização na profissão, autenticidade, relacionamento interpessoal, trabalho não realizado, entrega, desafio, suporte, apoio, segurança e autoapreciação.

De posse dos dados extraídos, as NHU foram classificadas consoante Max-Neef (1998) que categorizou as necessidades em axiológicas (valores) e existenciais (ser, ter, fazer e estar). Para Max-Neef, Elizalde e Hopenhayn (1998) e Rodrigues e Santos (2015), as necessidades representam o entendimento particular dos indivíduos sobre os valores por eles tidos como prioritários, aqui gestor público particularmente considerado. Nessa conjuntura, entre as necessidades axiológicas se destacaram ser e ter e entre as existenciais, participação, criação e identidade.

Os achados sugerem que, no exercício de suas atividades, os gestores têm

necessidades atendidas e não atendidas inexistindo ordem de prevalência entre elas. Isso se deve ao fato de que, para entendimento dos valores primados pelos indivíduos, devem ser observadas as influências internas e externas, como também, aspectos cultural, social, temporal, entre outros, acrescidos, ainda, da circunstância de não ser possível dissociar o aspecto emocional no âmbito pessoal e profissional das pessoas.

Cabe registrar, também, que os entrevistados destacaram como importante em suas vidas: Deus, família, filhos, trabalho, realização profissional, remuneração digna (justiça/valorização), histórico imaculado (idoneidade), ética, bem estar, amor, amigos (conforto/reconhecimento), saúde, desafios, autenticidade e boas relações.

Emergiu do campo o fato de que a priorização do trabalho, em detrimento da família, representou a condição essencial para os gestores entrevistados galgarem o conhecimento adquirido, a experiência profissional e o *status* na carreira - tal afirmativa ocorreu em meio a relatos emocionados e, por vezes, em meio a lágrimas. Dessa condição, decorrem questionamentos íntimos por parte dos entrevistados que hoje buscam compensar as perdas resultantes de suas ausências em âmbito familiar, sabedores de que nem todas as compensações serão possíveis, já que o tempo não volta.

Nessa conjuntura, propõe-se a implantação de rodas de conversa periódicas ou grupos de equilíbrio da vida pessoal-profissional, conduzida por profissional da área de saúde ou multidisciplinar. Nesses espaços, os gestores poderão expressar e compartilhar suas angústias e necessidades identificando, por meio de outros relatos, as estratégias utilizadas por seus pares visando amainar ou quiçá solucionar o atendimento às necessidades identificadas como não atendidas.

Vislumbra-se, ainda, a possibilidade da realização de rodas periódicas de CNV em que instrutor, utilizando-se das práticas apontadas por Rosenberg (2006), poderá contribuir com a melhora da comunicação dentro do ambiente institucional.

Neste panorama, é possível também a reserva de um espaço, dentro do cadastro de talentos da organização, onde o servidor registrará o local onde anseia atuar. De posse dessas informações, antes que o servidor público seja efetivamente relatado, sugere-se um período de ambientação em que, ao final, ele seja avaliado pela chefia imediata e por seus pares, visando identificar seu perfil para a atividade.

Nesta pesquisa foram identificados, ainda, os fatores que influenciam a tomada de decisão dos gestores públicos, seja colaborando com o processo decisório, seja como desafios a serem superados por aquele que decide. Os participantes declararam como fatores que favorecem a tomada de decisão: Presença de infraestrutura adequada ao exercício da



atividade, aplicação da lei e dos princípios; atitude colaborativa intraórgãos e extraórgãos, suporte da chefia (hierarquia horizontalizada), experiência profissional/maturidade institucional, autonomia para decidir, empatia, recursos humanos condizentes à atividade, acesso à informação, sistematização processual, conhecimento dos riscos/impactos da decisão, gestão próxima da equipe e controle efetivo.

Por sua vez, foram descritos como fatores que dificultam a tomada de decisão: ingerências políticas, preenchimento dos cargos por conveniência política e sem observância da capacitação técnica necessária, condutas antiéticas, infraestrutura inadequada, falta de recursos financeiros, recursos humanos não condizentes com a atividade exercida, acesso inadequado à informação, problemas de comunicação, características de ordem pessoal influenciando a decisão, excesso de controle.

Os dados sugerem que alguns fatores podem ser considerados ora como facilitadores ora como desafios para a tomada de decisão como, por exemplo, os aspectos relacionados à infraestrutura, à informação e ao controle, e que tal ocorre, como já dito anteriormente, a despeito da essencialidade da atividade exercida pelo gestor para o funcionamento da máquina pública ou depender da relevância da função por ele exercida no cenário político atual.

Esses achados coadunam-se, também, com os ensinamentos de Dionísio (2019) e Santos R. (2020), no sentido de que, no processo decisório, o agente observa, não só questões de ordem normativa, como também, ele esbarra com limitações de ordem interna e externa. Diante disso e considerando fatores de ordem pessoal, informacional e ambiental, o agente é levado a agir de diferentes maneiras (MARCH E SIMON, 1979; MOTTA E VASCONCELOS, 2018; AVARTE, 2010).

No que se refere à abordagem utilizada pelos entrevistados para tomada de decisão, houve divergência na fala dos participantes que apresentavam critérios mistos, por eles considerados estratégias pessoais para o processo decisório. Os dados obtidos não nos permitiram corroborar os estudos apresentados, por Araujo et al (2019) sobre a predominância da abordagem política e racional limitada no processo decisório.

Em relação ao controle propriamente dito, os dados indicam que parte dos entrevistados o considera de fato excessivo e ineficaz, principalmente quando ocorre após a entrega, indo ao encontro do descrito por Dionísio (2019), Maciel (2021) Motta; Nohara (2019) e Santos R. (2020), tanto que foi considerado como um aspecto a ser superado por aquele que decide. Doutra parte, o controle também se faz efetivo quando acompanha os processos de atendimento à demanda e permite o saneamento das fragilidades identificadas e a otimização das entregas.

No que se refere aos imprevistos no exercício da função, os dados sugerem que eles são comuns no cotidiano do servidor público e que, nestes casos, os gestores alicerçam suas decisões em critérios técnico-normativos. Ademais, ante a descrita ausência de planejamento – identificada como dificuldade a ser superada – o gestor se utiliza dos recursos disponíveis para atender as demandas na medida em que são apresentadas, posto que, no ambiente em que tudo é imprevisto, tudo é prioridade.

Por fim, nenhum dos participantes ouvidos nesta pesquisa afirmou deixar de decidir, ainda assim, considerando o universo de profissionais abarcados no segmento dos Burocratas de Médio Escalão (BMEs), entendemos ser relevante a realização de pesquisa futura direcionada a estamentos profissionais determinados, para melhor exame sobre a eventual ocorrência do “apagão das canetas”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa se propôs a investigar a tomada de decisão à luz das necessidades humanas universais. A abordagem da tomada de decisão sob a ótica do gestor, servidor público de carreira, se propôs a dar visibilidade à sua percepção sobre a prática de governança pública, aos sentimentos e às necessidades humanas universais primadas pelos servidores efetivos, bem como aos fatores que o influenciam quando decide.

O desenvolvimento da pesquisa ocorreu em meio à Pandemia de COVID-19, momento em que a tomada de decisão no âmbito da Administração Pública, que já costuma acontecer em ambiente de incertezas e carência de recursos, passou a exigir maior cautela por parte dos gestores públicos. Neste contexto, foi editado o Decreto nº 47053/2020 que dispôs sobre a nova política de governança pública no Estado do Rio de Janeiro, normativo este utilizado como marco temporal do trabalho.

Objetivando o alcance dos objetivos propostos, realizou-se uma pesquisa qualitativa, por meio de entrevistas semiestruturadas com quinze servidores públicos em exercício de atividade de gestão, oriundos de sete diferentes órgãos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. A análise do material coletado, por ocasião das entrevistas, aconteceu pautada na técnica de análise de conteúdo descrita por Bardin (2016).

Os achados sugerem que, no âmbito do Poder Executivo Estadual, há cargos detentores de diferentes nomenclaturas exercendo idênticas atribuições, como também há cargos de mesmo nome com atribuições distintas. Ou seja, vislumbra-se ausência de paridade entre as atividades exercidas pelos entrevistados, como também entre a nomenclatura dos cargos por eles titularizada, o que impediu uma análise comparativa por segmento profissional.

Além disso, os dados indicam, também, que a essencialidade das atribuições desempenhadas pelo gestor para o funcionamento da máquina pública – função estratégica, por exemplo –, somada à relevância das atividades por ele exercidas no contexto político vigente, encontram-se diretamente relacionados à distribuição dos recursos aos gestores.

Diante disso, com o propósito de obter informações mais precisas em relação a determinado estamento profissional, sugere-se um estudo direcionado aos cargos específicos dentro da estrutura dos diferentes órgãos do poder executivo estadual.

Da análise de resultados, foram definidas três categorias, a seguir descritas: Práticas de governança pública para fins de tomada de decisão; Sentimentos dos gestores públicos quando instados a decidir; Necessidades humanas universais dos gestores públicos e Fatores

que influenciam na tomada de decisão dos gestores com base nas necessidades humanas universais.

A percepção do gestor sobre a prática da governança pública foi identificada por meio da categoria “Práticas de governança pública para fins de tomada de decisão”. Os dados obtidos sugerem que a inteligência do gestor ocorre da seguinte forma: parte deles desconhece a prática da governança pública *lato sensu*, todavia, ainda assim, a exercem de forma empírica; outra parte dos entrevistados reconhece a governança e atuam conjugando a legislação – constitucional e infraconstitucional –, e os princípios constitucionais e administrativos e, por fim, há gestores que afirmam atuar considerando a governança por meio da lei, dos princípios e do Decreto nº 47053/2020, contudo, nestes casos, não foram identificadas ações assertivas oriundas do citado normativo.

Para definição dos sentimentos dos gestores públicos quando instados a decidir, procedeu-se a comparação dos sentimentos declarados pelos participantes com o rol de sentimentos descritos por Rosemberg (2006), momento em que foram identificados sentimentos dos gestores para quando as necessidades são e não são atendidas.

Dito isso, de posse do rol de sentimentos anunciados pelos participantes, procedeu-se à comparação com o rol de necessidades comuns a todos também descrito por Rosenberg (2006), sendo identificadas necessidades humanas atendidas e necessidades humanas não atendidas.

Os achados sugerem que, no exercício de suas atividades, os gestores têm necessidades atendidas e não atendidas inexistindo ordem de prevalência entre elas. Isso se deve ao fato de que, para entendimento dos valores primados pelos indivíduos, devem ser conjugados aspectos de foro íntimo com externalidades organizacionais e sociais, considerando, também, a impossibilidade de dissociar o aspecto emocional no âmbito pessoal e profissional das pessoas.

Emergiu do campo que a priorização do trabalho, em detrimento da família, representou a condição essencial para os gestores entrevistados galgarem o conhecimento adquirido, a experiência profissional e o *status* na carreira. Dessa condição, os entrevistados buscam compensar os prejuízos oriundos de suas ausências em âmbito familiar, sabedores eles da impossibilidade de se resgatar todas as questões, em especial, pelo passar do tempo.

Nessa conjuntura, propõe-se a implantação de rodas de conversa periódicas ou grupos de equilíbrio da vida pessoal-profissional, conduzida por profissional da área de saúde ou multidisciplinar. Nesses espaços, os gestores poderão expressar e compartilhar suas angústias e necessidades identificando, por meio de outros relatos, as estratégias utilizadas por seus

pares visando amainar ou, quiçá, solucionar o atendimento às necessidades identificadas como não atendidas.

Vislumbra-se, ainda, a possibilidade da realização de rodas periódicas de CNV em que o instrutor, utilizando-se das práticas apontadas por Rosenberg (2006), poderá contribuir com a melhora da comunicação dentro do ambiente institucional.

Neste panorama, é possível, também, a reserva de um espaço, dentro do cadastro de talentos da organização, onde o servidor registrará o local onde anseia atuar. De posse dessas informações, antes que o servidor público seja efetivamente relatado, sugere-se um período de ambientação em que, ao final, ele seja avaliado pela chefia imediata e por seus pares, visando identificar seu perfil para a atividade.

Emergiu do campo a diferença de sentimentos que os entrevistados guardam na condição de servidores públicos e pelo serviço público propriamente dito. Os dados apontam que, ao se considerarem como pertencentes ao serviço público, os gestores manifestaram sentimentos compatíveis com as necessidades atendidas. No entanto, ao se expressarem sobre o serviço público em si, os gestores descrevem sentimentos ora associados a necessidades atendidas, ora não atendidas.

Nesta pesquisa, foram identificados, ainda, os fatores que influenciam a tomada de decisão dos gestores públicos, seja colaborando com o processo decisório, seja como desafios a serem superados por aquele que decide.

Os dados sugerem que alguns fatores podem ser considerados ora como facilitadores ora como desafios à tomada de decisão como, por exemplo, os aspectos relacionados à infraestrutura, à informação e ao controle, e que tal ocorre, a despeito da essencialidade da atividade exercida pelo gestor para o funcionamento da máquina pública ou dependendo da relevância da função por ele exercida no cenário político atual.

Esses achados coadunam-se, também, com os ensinamentos de Dionísio (2019) e Santos R. (2020), no sentido de que, no processo decisório, o agente não só observa questões de ordem normativa, como também esbarra com limitações de ordem interna e externa. Diante disso, e considerando fatores de ordem pessoal, informacional e ambiental, ele é levado a agir de diferentes maneiras (MARCH E SIMON, 1979; MOTTA E VASCONCELOS, 2018; AVARTE, 2010).

No que se refere à abordagem utilizada pelos entrevistados para tomada de decisão, houve divergência na fala dos entrevistados que apresentavam critérios mistos, por eles considerados estratégias pessoais, para o processo decisório. Os dados obtidos não nos permitiram corroborar os estudos apresentados por Araujo et al (2019) sobre a predominância

da abordagem política e racional limitada no processo decisório.

Em relação à presença de controle nas atividades desempenhadas pelos gestores, os achados indicam que parte dos entrevistados o consideram de fato excessivo e ineficaz, principalmente quando ocorre após a entrega, indo ao encontro do descrito por Dionísio (2019), Maciel (2021) Motta; Nohara (2019) e Santos R. (2020), tanto que foi considerado como um aspecto a ser superado por aquele que decide. Doutra parte, o controle também se faz efetivo quando acompanha os processos de atendimento à demanda e permite o saneamento das fragilidades na medida em que são identificadas, além do aprimoramento das entregas.

Os dados sugerem também a presença de imprevistos no cotidiano dos servidores públicos e que, nesses casos, os gestores buscam alicerçar suas decisões em critérios técnico-normativos. Ademais, ante a descrita ausência de planejamento – identificada como dificuldade a ser superada – o gestor se utiliza dos recursos disponíveis para atender às demandas que surgem na medida em que são apresentadas.

Por fim, nenhum dos participantes ouvidos nesta pesquisa afirmou deixar de decidir, ainda assim, considerando o universo de profissionais abarcados entre os Burocratas de Médio Escalão (BMEs), entendemos ser relevante a realização de pesquisa futura direcionada a estamentos profissionais determinados, para melhor exame sobre a eventual ocorrência do “apagão das canetas”.

A contribuição acadêmica desta pesquisa encontra-se alicerçada no enriquecimento dos estudos, no Brasil, sobre a pessoa do servidor público efetivo, individualmente considerado, a fim de favorecer um debate mais humanizado sobre o personagem que exerce o papel decisório. O estudo aqui proposto objetivou, também, a discussão sobre as rotinas administrativas e decisórias no ambiente de incertezas e carências de recursos em que o gestor público exerce suas escolhas. Além disso, a contribuição da presente pesquisa detém caráter científico, na medida em que buscou a construção do conhecimento com base na compreensão das necessidades humanas universais relacionadas com a tomada de decisão dos servidores públicos efetivos, com a identificação dos valores por eles considerados relevantes quando instados a decidir.

## REFERÊNCIAS

- ALMQUIST, Roland *et al.* Public sector governance and accountability. **Critical Perspectives on Accounting**. v. 24, n. 7–8, nov. 2013, p. 479-487
- AMORIM, Sônia Naves David. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 51, n. 2, p. 94-104, 2014. DOI 10.21874/rsp.v51i2.327. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/327>. Acesso em: 3 maio 2023.
- AMORIM, Wilson Antunes de. Crítica à teoria da escolha racional. **Revista Científica de Ajes**. v. 10, n. 20, 2021. Disponível em: <http://www.revista.ajes.edu.br/index.php/rca/article/view/469>. Acesso em: 14 jan. 2023.
- ARAÚJO, Rayanne Cristina Oliveira da Silva; SIENA, Osmar; SILVA, Rosália Maria Passos da; CARVALHO, Erasmo Moreira de. Tomada de decisão na administração pública: Uma Revisão Sistemática. **Revista Eletrônica de Administração** versão on line. v. 18, n. 1, ed. 34, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://periodicos.unifacef.com.br/index.php/rea/article/view/1406/0>. Acesso em: 18 jul. 2021.
- AVARTE, Paulo Roberto, BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- AZEVEDO, Evelin. Subvariante BA.2 é mais agressiva que a Ômicron, mostra novo estudo. **O Globo**, Rio de Janeiro, 17 fev. 2022. Caderno Saúde. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/saude/subvariante-ba2-mais-agressiva-que-omicron-mostra-novo-estudo-25398499>. Acesso em: 17 fev. 2022.
- BARDI, Anat; SCHWARTZ, Shalom H. Values and behavior: Strength and structure of relations. **Personality and Social Psychology Bulletin**, v. 29, n. 10, 2003, p. 1207-1220. DOI 10.1177/0146167203254602. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0146167203254602>. Acesso em: 11 nov. 2022.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pínheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 5. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.
- BAUER, Martin. W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2013.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BECK, Ulrich. **Risk society: towards a new modernity**. Tradução Marck Ritter. New York: Sage Publicacions, 1992. Disponível em: <http://www.riversimulator.org/Resources/Anthropology/RiskSociety/RiskSocietyTowardsAnewModernity1992Beck.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BETHLEM, Agrícola de Souza. Modelos de processo decisório. **Revista de Administração**. São Paulo. v. 22, p. 27-39, 1987.

BIN, Daniel; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Racionalidade e política no processo decisório: estudo sobre orçamento em uma organização estatal. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, v. 11, n. 3, p. 35-56, set. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/YTgvtxk6KPCNthrfmvDdSKd/abstract/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 13 nov. 2022.

BRAGA, Vanessa de Souza Fraga. Organizações públicas e comunicação não violenta junto aos stakeholders internos. *In*: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9, 2018. Braga. **Anais** [...] Braga: Associação Portuguesa de Ciência Política, 2018. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Vanessa-Fraga-4/publication/324706538\\_Seccao\\_4\\_Governacao\\_e\\_Políticas\\_Publicas\\_ORGANIZACOES\\_PUBLICAS\\_E\\_COMUNICACAO\\_NAO\\_VIOLENTA\\_JUNTO\\_AOS\\_STAKEHOLDERS\\_INTERNOS/links/5ade48f9458515c60f616b32/Seccao-4-Governacao-e-Poli](https://www.researchgate.net/profile/Vanessa-Fraga-4/publication/324706538_Seccao_4_Governacao_e_Políticas_Publicas_ORGANIZACOES_PUBLICAS_E_COMUNICACAO_NAO_VIOLENTA_JUNTO_AOS_STAKEHOLDERS_INTERNOS/links/5ade48f9458515c60f616b32/Seccao-4-Governacao-e-Poli). Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm). Acesso em: 12 maio 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm). Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso: 08 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135 de 04 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 64 de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o §9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20135%2C%20DE%204%20DE%20JUNHO%20DE%202010&text=14%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%2C%20casos,moralidade%20no%20exerc%C3%ADcio%20do%20mandato](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20135%2C%20DE%204%20DE%20JUNHO%20DE%202010&text=14%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%2C%20casos,moralidade%20no%20exerc%C3%ADcio%20do%20mandato). Acesso: 10 dez. 2021.



BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm). Acesso: 8 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.303, de 31 de outubro de 2001.** Altera e acrescenta dispositivos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações, e na Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110303.htm). Acesso em: 08 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm). Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Inclui no Decreto-Lei nº 4.657 de 04 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm). Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020,** do Ministério da Saúde. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 8 set. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 32,** de 03 de setembro de 2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node01e9ijv5no na1d1i0tvr8iyw7d91993291.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01e9ijv5no na1d1i0tvr8iyw7d91993291.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020). Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança:** aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SEPLAN), 2013. 53 p. Disponível em:

<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2616066.PDF>. Acesso em: 11 maio 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. *In*: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge (orgs.) **Brasil: Um século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259.

CALLEGARI, André Luís; ANDRADE, Roberta Lofrano. Sociedade do risco e direito penal. **Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 26, p. 115– 140, 2020. Disponível em: <https://revistadpers.emnuvens.com.br/defensoria/article/view/21>. Acesso em: 8 mar. 2023.

CARVALHO, Bruno Saadi. **Governança nas contratações públicas: Uma análise dos órgãos e entidades licitantes do Estado do Rio de Janeiro**. 141 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Gestão Pública) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/19330#preview-link0>. Acesso em: 15 jan. 2023.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. atual. e ampl.. São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão (orgs). **Organizações, Cultura e Desenvolvimento local: A Agenda de Pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional**. Recife: EDUFEPE, 2003. 350 p.

CARVALHO, Hannah de; RIZZO, Claudio. A Gestão por Valores e a Estratégia da Comunicação Organizacional: Da Pirâmide das Necessidades Humanas aos Níveis de Consciência. **RISUS – Revista de Inovação e Sustentabilidade**., v. 7, n. 3, set. 2016/fev. 2017. ISSN 2179-3565. DOI: <https://doi.org/10.24212-3565.2016v7i3p73-89>. Disponível em: [revistas.pucsp.br/index.php/risus/article/view/30983](http://revistas.pucsp.br/index.php/risus/article/view/30983). Acesso em: 11 set. 2022.

CASTELNOU, Antonio Manuel Nunes. Arquitetura e sustentabilidade na sociedade de risco. **Revista Terra & Cultura: Cadernos de Ensino e Pesquisa**, v. 22, n. 42, p. 129-141, 2020. Disponível em: <http://periodicos.unifil.br/index.php/Revistatest/article/view/1252>. Acesso em: 03 mar. 2023.

CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela Spanghero; YAMADA, Erika Mayumi Kasai. The mid-level bureaucrats' performance: determinants of their activities and work relationships. **Cadernos EBAPE.BR** [online]. 2018, v. 16, n. 1, jan./mar. 2018. p. 14-34. Epub. ISSN 1679-3951. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395167309>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/c7Sk6MM6kQqg7gfmSGwjql/?lang=en>. Acesso em: 15 out. 2021.

CRESWELL, John Ward. **Research design: qualitative, quantitative, and mixed method approaches**. 2. ed. Thousand Oaks, Calif: Sage Publications, 2003.

CUNHA, José Ricardo; BARROS JUNIOR, Evandro Monteiro de. Espectros de Nonet e Selznick no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça: os sistemas jurídicos repressivo, autônomo e responsivo. **Revista de Direito UFPR**, Curitiba, v. 64, n. 2, p. 37-60, maio/ago. 2019. ISSN 2236-7284. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/62771/39369>. Acesso: 15 fev. 2023.

DECISÃO. In: **Michaelis on-line**. São Paulo: Melhoramentos, 2023. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/decis%C3%A3o/>. Acesso em: 20 nov. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DIAS, Taisa; CARIO; Antonio Ferraz. Governança Pública: Ensaaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**. Brasília, DF. v. 17, n. 3, 2014. Disponível em: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/621>. Acesso em: 05 ago. 2021.

DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter Woody. The iron cage revisited: Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American sociological review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983. DOI: <https://doi.org/10.2307/2095101>. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2095101>. Acesso em: 14 ago. 2021.

DIONISIO, Pedro de Hollanda. **O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros**. Rio de Janeiro: Mundo Jurídico, 2019. DOI 10.1016/j.cpa.2012.11.005. Disponível em: <https://www.btdt.uerj.br:8443/handle/1/9448>. Acesso em: 01 set. 2021.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. **A theory of human need**. London: MacMillan, 1991.

DUARTE JUNIOR, Dimas Pereira; OLIVEIRA, Ilzer de Matos; OLIVEIRA, Icone Rocha. Direitos sociais: diálogo entre reserva do Possível, mínimo existência e necessidades humanas. **Revista Juris Poiesis**, Rio de Janeiro. v. 21, n. 26, p. 33 – 51, 2018. ISSN 2448-0517. DOI 10.5935/2448-0517.20180013. Disponível em: <http://periodicos.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/viewFile/5732/47965104>. Acesso em: 24 mar. 2022.

DUNLEAVY, Patrick; HOOD, Christopher. From old public administration to new public management, **Public Money & Management**, v. 14, n. 3, 1994. p. 9-16. DOI 10.1080/09540969409387823. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09540969409387823>. Acesso em: 21 out. 2022.

ETZIONI, Amitai. **A terceira via para a boa sociedade**. Tradução João Pedro Schmidt. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2019. Disponível em: [www.unisc.br/edunisc](http://www.unisc.br/edunisc). Acesso em: 23 out. 2021.

FERNANDES, Jair José Moreira; PEREIRA, Francisco Wendell Fontenele. **A pirâmide de Maslow em pleno século XXI**. 2017. Disponível em: [https://adm-portal.appspot.com/storage.googleapis.com/\\_assets/modules/academicos/academico\\_7118.pdf](https://adm-portal.appspot.com/storage.googleapis.com/_assets/modules/academicos/academico_7118.pdf). Acesso em: 21 out. 2022.

GALLO, Érika R. da Silva. Teoria da decisão: o desenvolvimento do pensamento econômico da racionalidade à subjetividade. **História Econômica & História de Empresas**. v. 24, n. 2 p. 531-564, 21 jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.29182/hehe.v24i2.768>. Disponível em: <https://hehe.org.br/index.php/rabphe/article/view/768>. Acesso: 18 jan. 2022.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOMES JUNIOR, Newton Narciso; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Necessidades do capital versus necessidades humanas no capitalismo contemporâneo: uma competição desigual. **Argumentum**, v. 5, n. 1, p. 50-65. jan./jun. 2013. DOI: <https://doi.org/10.18315/argumentum.v5i1.5057>. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/5057>. Acesso: 20 mar. 2022.

GOMES, Carla Amado; TERRINHA, Luis Heleno. *In: In Memoriam ULRICH BECK*. Atas do Colóquio promovido pelo ICJP e pelo CIDP em 22 de outubro de 2015. *E-book*. Lisboa. Disponível em: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook\\_ulrichbeck\\_icjp\\_fct.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_ulrichbeck_icjp_fct.pdf). Acesso em: 15 jan. 2022.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador no Regime Democrático da Constituição de 1988. **Revista de Estudos Constitucionais**, v. 7, n. 2, maio/ago., 2021. DOI <https://doi.org/10.21783/rei.v7i2.636>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>. Acesso: 18 abr. de 2022.

GONÇALVES, Nathália Ramos; ROCHA, Viviane Daiane da; LIMA, Maria do Carmo Ferreira. Comunicação Não-violenta: assertividade no discurso e sua importância nas organizações. **Revista de Gestão e Secretariado**, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 48–71, 2022. DOI 10.7769/gesec.v13i1.1265. Disponível em: <https://revistagesec.org.br/secretariado/article/view/1265>. Acesso em: 25 jan. 2022

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. Acesso à justiça e assistência jurídica: elementos da fisiologia do estado a partir das necessidades humanas. **Revista da Defensoria Pública da União**. n. 16, p. 97-110. 2021. DOI: <https://doi.org/10.46901/revistadadpu.i16>. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/476>. Acesso em: 24 mar. 2022.

GOUVEIA, Valdiney Veloso. A natureza motivacional dos valores humanos: Evidências acerca de uma nova tipologia. **Estudos de Psicologia**. Natal, v. 8, n. 3, p. 431-443. 2003. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26180310>. Acesso em: 10 dez. 2022.

IMPEACHMENT de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. **Senado notícias**. 28 dez. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>. Acesso: 07 set. 2021.

JUNQUILHO, Gelson Silva. **Teoria da Administração Pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010. 182 p.

KURTZ, Renata. Curso Comunicação não-violenta: Teoria e prática. Apresentação de PowerPoint. **UERJ**. Departamento de Extensão, 27 out. 2021/15 dez. 2021.

LARA, Evandro de Àvila e; SOARES, Denilson Junio Marques Soares. Uma proposta de diálogo com a racionalidade: Uma análise e reflexão sobre as contribuições dessa teoria para a sociedade. **Boletim GEPEM – Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Matemática**, n. 77, 2020. DOI: <https://doi.org/10.4322/gepem.2022.005>. Disponível em: <https://periodicos.ufrj.br/index.php/gepem/article/view/447>. Acesso em: 11 jan. 2023

LIPSKY, Michael. Toward a theory of street-level bureaucracy. **University of Wisconsin Discussion papers**. Madison, p. 1-46, 1969. Disponível em: [https://www.canonsociaalwerk.eu/1969\\_lipsky/1969\\_Lipsky\\_Toward%20a%20theory%20of%20street%20level%20bureaucracy.pdf](https://www.canonsociaalwerk.eu/1969_lipsky/1969_Lipsky_Toward%20a%20theory%20of%20street%20level%20bureaucracy.pdf). Acesso em: 19 jan. 2023.

MACIEL, Caroline Stéphanie Francis dos Santos. Articulação administrativa: por uma reforma cultural da administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 280, n. 2, p. 201-225, 2021. DOI: 10.12660/rda.v280.2021.8495. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/84495>. Acesso em: 13 ago. 2022.

MARCH, James G.; SIMON, Herbert A. **Teoria das Organizações**. 4. ed. Rio de Janeiro: Ed.da Fundação Getúlio Vargas, 1979.

MARINELLA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARQUES, Pauline Venessa da Silva Braga *et al.* Governança nas Universidades Federais do Brasil segundo o “Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública” do Tribunal de Contas da União. **Revista Controle – Doutrina e Artigos**. v. 18, n. 2, p. 164-196, 1 set. 2020. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v18i2.629>. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/629>. Acesso em: 20 abr. 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **RAP**: Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61- 62, jan./fev. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/FS8639jwkgbK8Vk3GrzDb9Q/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 abr. 2022.

MATTOS, Miguel Ragone de. **Governança Orçamentária no Brasil**: uma abordagem alternativa. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=6982289](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6982289) Acesso em: 20 maio 2022.

MÁXIMO, Welton. Ministério confirma primeira morte da variante delta no Brasil. Vítima foi grávida de 42 anos do norte do Paraná. **Agência Brasil**. 27 jun. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-06/ministerio-confirma-primeira-morte-da-variante-delta-no-brasil>. Acesso em: 06 set. 2021.

MAX-NEEF, Manfred. A. **Desarrollo a escala humana**: Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Con colaboraciones de Antonio Elizalde y Martin Hopenhayn. 2. ed. Montevideo: Nordan Comunidad; Barcelona: Icaria. 1998, 148 p.

MAX-NEEF, Manfred. **Economía descalza**: señales desde el mundo invisible. Montevideo: NordanComunidad; Barcelona: Icaria. 1986, 245 p.

MAX-NEEF, Manfred A.; EKINS, Paul (ed.). **Real-Life Economics**: understanding wealthcreation. Routledge, 1992.

MAX-NEEF, Manfred. A.; ELIZALDE, Antonio; HOPENHAYN, Martin. **Em desenvolvimento em uma escala humana**. 2. ed. Montevideo: Nordan Comunidad; Barcelona: Icaria. 1998, 148 p.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: SaraivaEducação, 2019.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 20. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento**: Pesquisa Qualitativa em Saúde. 14. ed. São Paulo, SP: HUCITEC, 2014.

MINTZBERG, Henry. AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Tradução Nivaldo Montigelli Jr. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araújo de.; BLEME, Nicolle Ferreira; SILVA, Tatiane de Jesus. Promovendo integridade e sustentabilidade na gestão pública em tempos de pandemia. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 25, Lisboa, Portugal, 24-27 nov. 2020. **Anais** [...] Lisboa: CLAD. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64388?locale=pt\\_BR..](https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64388?locale=pt_BR..) Acesso em: 11 nov. 2021.

MONTEIRO, Luana Silva *et al.* A importância da comunicação não violenta (CNV) nas organizações públicas. **Revista Femass**, v. 2, n. 2. 2020. DOI: <https://doi.org/10.47518/rf.v2i2.23>, Disponível em: <https://revista.femass.edu.br/index.php/femass/article/view/23>. Acesso em: 7 jan. 2023.

MOTTA, Fabricio; NOHARA, Irene Patricia. LINDB no direito público. Lei 13.655/2018. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2019. (Coleção Soluções de direito administrativo: leis comentadas. Série I: administração Pública, v. 10).

MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2006.

NECESSIDADE. *In*: **Michaelis on-line**. São Paulo: Melhoramentos, 2023. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/necessidade/>. Acesso em: 20 nov. 2022.

NONET, Philippe; SELZNICK, Philip; KAGAN, Robert. A. **Direito e Sociedade em Transição**: Rumo a um Direito Responsivo. New York: Routledge. 2001. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203787540>. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/36624>. Acesso em: 02 mar. 2023.

NUNES, Neubher Fernandes; SILVA, Andre Vasconcelos. Modelos, Métodos e Teorias Utilizadas no Estudo da Decisão e suas aplicações. **Humanidades & Tecnologia em revista(FINOM)**. Ano 13, v. 16, n. 1, 2019. Disponível em: [http://revistas.icesp.br/index.php/FINOM\\_Humanidade\\_Tecnologia/article/view/676/486](http://revistas.icesp.br/index.php/FINOM_Humanidade_Tecnologia/article/view/676/486). Acesso: 10 jan. 2022.

Ò CATÃO, Marconi Gomes do. A Otimização das necessidades humanas fundamentais a partir do efetivo atendimento: Teoria das necessidades básicas. **Revista Data Venia**, v. 7, n. 2 maio/ago. 2015. DOI 10.20887/rdtv.ccj.2015v7i2p155-164. Disponível em: [https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as\\_sdt=0%2C5&q=A+otimiza%C3%A7%C3%A3o+das+necessidades+humanas+fun da mentais+a+partir+do+efetivo+atendimento%3A+teoria+das+necessidades+b%C3%A1sicas & btnG=](https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=A+otimiza%C3%A7%C3%A3o+das+necessidades+humanas+fun+da+mentais+a+partir+do+efetivo+atendimento%3A+teoria+das+necessidades+b%C3%A1sicas+%&btnG=). Acesso: 26 mar. 2022.

OHANA, Victor. Catástrofe: governadores emitem alerta ao Ministério da Saúde sobre a variante Delta: Em carta, chefes estaduais expressam preocupação com uma eventual 3ª onda da Covid-19. **Carta Capital**, 04 ago. 2021. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/catastrofe-governadores-emitem-alerta-ao-ministerio-da-saude-sobre-a-variante-delta/>. Acesso: 07 set. 2021.

OLIVEIRA, André Amorim de; SILVA, Fabiana Ferreira. Limites e decorrências da teoria das necessidades humanas de Abraham Harold Maslow. **Caderno de Administração**, v. 29, n.2, p. 100-115, 8 dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.4025/cadadm.v29i2.57015>. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/CadAdm/article/view/57015>. Acesso em: 18 jul. 2022.

OLIVEIRA, Kelly; MÁXIMO, Welton. Retrospectiva 2018: veja fatos que marcaram a economia. **Agência Brasil**. 27 dez. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-12/retrospectiva-2018-veja-fatos-que-marcaram-economia>. Acesso: em 07 set. 2021.

ÔMICRON, Um, Delta, Lambda e outras: conheça as variantes da Covid-19 identificadas. **CNN Brasil**, 28 nov. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/omicron-mu-delta-lambda-e-outras-conheca-as-variantes-da-covid-19-identificadas/>. Acesso em: 12 dez. 2021.

ORGANIZAÇÃO Mundial da Saúde declara pandemia de coronavírus. Atualmente, ao menos 115 países têm casos da doença. **Agência Brasil**. 11 mar. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-03/organizacao-mundial-da-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 08 set. 2021.

OSBORNE, Stephen P. **The new public governance?:** Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. New York, 448 p., 2010. USA. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3343001/mod\\_resource/content/0/Anexo%20sem%20t%C3%ADtulo%2000582.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3343001/mod_resource/content/0/Anexo%20sem%20t%C3%ADtulo%2000582.pdf). Acesso: 11 set. 2021.

PAIVA JUNIOR, Fernando Gomes de; LEÃO, André Luiz Maranhão de Souza; MELLO, Sérgio Carvalho Benício de. Validade e confiabilidade na pesquisa qualitativa em administração. **Revista de Ciências da Administração**, v. 13, n. 31, p. 190-209, 14 dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2011v13n31p190>. Acesso em: 11 abr. 2021.

PALMA, Juliana Bonacorsi de; ROSILHO, André. Constitucionalidade do Direito ao Erro do Gestor Público do art. 28 da Nova LINDB. **Revista da CGU**, [S. l.], v. 13, n. 23, p. 45–54, 2021. DOI 10.36428/revistadacgu.v13i23.386. Disponível em: [https://revista.cgu.gov.br/Revista\\_da\\_CGU/article/view/386](https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/386). Acesso em: 16 jul. 2022.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Agentes públicos de linha de frente: a ponta criadora do direito administrativo. **Revista de Direito da Administração Pública**. ano 4, v. 2., 1. ed., jan./jun. 2019. Disponível em: <http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/view/164/107>. Acesso em: 10 set. 2021.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública**. 9. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2020. 653 p.

PALUDO, Augustinho Vicente; OLIVEIRA, Antônio G. **Governança organizacional pública e Planejamento estratégico**: para órgãos e entidades públicas. Indaiatuba, SP: Foco, 2021. 160 p.

PECI, Alketa. A resposta da administração pública brasileira aos desafios da pandemia. **Revista de Administração Pública** [online]. 2020, v. 54, n. 4. p. 1-3. 28 ago. 2020. ISSN 1982-3134. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761242020>. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761242020>. Acesso: 13 jul. 2021.

PEREIRA, Ana Lucia Preto. Responsabilidade patrimonial do Estado: Reserva do possível como excludente de ilicitude da conduta estatal? **Cadernos de Direito actual**. n. 7, 2017. Disponível em: <http://cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/224>. Acesso em: 24 mar. 2022.

PEREIRA, Sandra Patrícia Marques.; CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. Movimentos pós-nova gestão pública: o novo serviço público. **Lex Humana** [s. l.], v. 12, n. 1, p. 69–85, 2020. ISSN 2175-0947. Disponível em: <https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1824>. Acesso em: 24 out. 2022.

PINTO, Celciane Malcher. A sociedade de risco na visão de Ulrich Beck e suas conexões com o direito e meio ambiente. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, v. 7, n. 1, p. 73-91, 2021. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/7721>. Acesso em: 03 mar. 2023.

PIRES, Roberto Rocha C. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. In: PIRES, Roberto Rocha C; LOTTA, Gabriela; Oliveira, Vanessa Elias (orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília, Ipea : Enap, 2018. p. 185-206. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8609/1/O%20Trabalho.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2021.

POWELL, Walter Woody; DIMAGGIO, Paul Joseph. The iron cage revisited: isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter Woody (orgs.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**, 1991. Disponível em: <https://www.uio.no/studier/emner/matnat/ifi/INF9200/v10/readings/papers/DeMaggio.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2023.



PROCÓPIO, Marcos Luís. A dimensão moral das decisões administrativas e os limites da racionalidade limitada. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, art. 3, out./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/6cfRmxGGzbswdgRQsnmnpq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 jul. de 2021.

PUCCI, Vanessa Rodrigues *et al.* Técnica de entrevista discursiva em pesquisa qualitativa: relato de experiência. **Revista de Enfermagem da UFSM**, v. 10, p. e. 97, 2 dez. 2020.

QUARESMA, Silvia Jurema; BONI, Valdete. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais. **Revista Em Tese**, PPGSP da UFSC, v. 2, n. 1, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027>. Acesso em: 4 abr. 2023.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**: Uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

REIS, Ronald da Silva. **Fatores críticos de sucesso no processo decisório numa instituição federal de ensino superior**: O caso UFTM. Uberaba, 2019. 151 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, MG, 2019. Disponível em: <http://bdtd.uftm.edu.br/bitstream/tede/751/5/Dissert%20Ronald%20da%20S%20Reis.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021

RETROSPECTIVA 2019. **Carta Capital**, 31 dez. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/tag/retrospectiva-2019/>. Acesso em: 06 set. 2021.

RHODES, Roderick Arthur William. Recovering the ‘craft’ of public administration in network governance. **Plenary address to the International Political Science Association World Congress**, Montreal, July 19-24, 2014. Disponível em: <http://www.raw-rhodes.co.uk/wp-content/uploads/2014/07/Rhodes-2014-IPSA-Craft-Governance-final.pdf>. Acesso em: 11 set. 2021.

RIBEIRO, Jaime.; SOUZA, Francislê Neri de; LOBÃO, Catarina. Saturação da análise na investigação qualitativa: quando parar de recolher dados? **Revista Pesquisa Qualitativa**, v. 6, n. 10, p. 3-7, 2018. Disponível em: <https://editora.sepq.org.br/rpq/article/view/213> Acesso em: 3 abr. 2023.

RIBEIRO, Sergio Silva. **Modelos de Processos decisórios**: Administração Pública Municipal na era da Informação. São Paulo: Clube de Autores, 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Gestão de Pessoas. **Informe de Recursos Humanos**. Jun. 2020b. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Trash/Informe%20de%20Pessoal%20-%20Junho%202020.pdf>. Acesso em: 25 maio 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 47.053** de 29 de abril de 2020. Dispõe sobre a política de governança do Estado do Rio de Janeiro, visando um modelo de gestão para resultados. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/295233295/doi-rj-poder-executivo-30-04-2020-pg-3>. Acesso em: 13 jul. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado da Casa Civil. Subsecretaria de Gestão de Pessoas. **Caderno de Recursos Humanos**. Abril/2022. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000032001>. Acesso em: 25 maio 2022.

ROKEACH, Milton. **The nature of human values**. New York: Free Press, 1973. 438 p.

ROSEMBERG, Marshall B. **Comunicação não-violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**. Tradução Mario Vilela. São Paulo: Ágora, 2006.

SAMPIERI, Roberto Hernandez; COLLADO, Carlos Fernandez; LUCIO, Maria del Pilar Baptista. **Metodologia de Pesquisa**. Tradução Dayse Vaz de Moraes. 5. ed. Porto Alegre, RS: Penso, 2013.

SANEMATSU, Caroline Reis. **O princípio da Eficiência das Instituições de Ensino Superior: O aperfeiçoamento da pesquisa científica na Universidade Federal de Grande Dourados – UFGD**. 2016. 102 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Grande Dourados, Dourados, 2016. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=3792296](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=3792296). Acesso em: 20 abr. 2022.

SANTOS, Laís Silveira. Dilemas morais da gestão pública brasileira no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus. **Revista de Administração Pública** [online]. 2020, v. 54, n.4, p. 909-922. 28 ago. 2020. Epub. ISSN 1982-3134. DOI <https://doi.org/10.1590/0034-761220200219>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/QDkMz3Q5s8bYWrvT8wM656k/?lang=pt#>. Acesso em: 23 out. 2022.

SANTOS, Rodrigo Valga dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilidade dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SCHIAVON, Fabiana. Variante Delta pode levar a aumento de casos de Covid-19 no Brasil. **VEJA SAÚDE**. 06 jul. 2021. Disponível em: <https://saude.abril.com.br/medicina/variante-delta-pode-levar-a-aumento-de-casos-de-covid-19-no-brasil/>. Acesso em: 08 ago. 2021.

SCHWARTZ, Shalom. H. Universal in the content and structure of values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries. In: ZANNA, Mark. P. (ed.). **Advanced in Experimental Social Psychology**, v. 25, 1992. p. 1-65. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0065260108602816>. Acesso em: 10 dez. 2022.

SILVA, Adélia Cristina Zimbrão da. **Atentado à formação de um sprit de corps: pelas tentativas da Administração Gerencial por um discurso da eficiência e pelas tentações dos “espíritos de porco”**. 2001. 212 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública, 2001.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualizadores Nagib Slaibi Filho e Glauca Carvalho. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense. 2004.

SILVA, Denis Daniel *et al.* Desenvolvimento à Escala Humana na Economia Solidária:

síntese de necessidades e satisfatores dos trabalhadores do segmento da produção de artesanato. **RIGS: Revista Interdisciplinar de gestão social**, v. 9, n. 2, p. 13- 31. maio/ago. 2020. DOI: <https://dx.doi.org/10.9771/23172428igs.v9i2.324494>. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/32494/23856>. Acesso em: 22 jul. 2022.

SILVA, Paulo Gregório Nascimento da *et al.* Teoria Funcionalista dos Valores Humanos: Testando as hipóteses de conteúdo e estrutura no contexto pernambucano **Psic.: Teor. e Pesq.** v. 38, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ptp/a/YQX3MbShnx9wgL3r7yFvTcw/>. Acesso em: 11 nov. 2022.

SILVEIRA, Everton; REIS, Patricia Lane Araujo. Comunicação não violenta e justiça restaurativa como estratégia de linguagem na solução de conflitos. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERSETORIALIDADE E FAMÍLIA : INFLEXÕES (IN)ESPERADAS E RESISTÊNCIAS POSSÍVEIS*, 4., 2019. Porto Alegre. **Anais [...]** Porto Alegre: PUCRS, 2019. p. 1-11. Disponível em: <https://editora.pucrs.br/anais/sipinf/assets/edicoes/2019/artigo/26.pdf>. Acesso em: 20 maio 2022.

STACHEIRA, Claudio Roberto *et al.* Modelo interdisciplinar para análise teórica da ação da escola na promoção do desenvolvimento à escala humana. **Interações** (Campo Grande), v. 21, n. 1, jan./mar. 2020. DOI: <https://doi.org/10.20435/inter.v21i1.2227>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/FLkMRkSwrF7zPwB543fDmck/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 01 abr. 2022.

STAKE, Robert E. **Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. Tradução: Karla Reis. Porto Alegre: Penso, 2011.

TORRES, Claudio V.; SCHWARTZ, Shalom H.; NASCIMENTO, Thiago G. A teoria de Valores Refinada: associações com comportamento e evidências de validade discriminante e preditiva. **Revista UNB**, v. 27, n. 2, p. 341-356, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-656420150045>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pusp/a/44KFRtV9cK86Hd8QVq7n83z/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 maio 2022.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

VIEIRA, Marina Della Méa; GOI, Joana Patias; HAUSER, Ester Eliana. Justiça restaurativa e a comunicação não violenta: refletindo sobre processos dialogais e cultura de paz. **Salão do conhecimento**. Ijuí: UNIJUÍ, 2018. Disponível em: <https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/cnccdh/article/view/11870/16289>. Acesso em: 22 set. 2022.

WILLIAMSON, Oliver E. The Economics of Governance. **American Economic Review**. fev. 2005. DOI 10.1257/000282805774669880. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/4901690\\_The\\_Economics\\_of\\_Governance](https://www.researchgate.net/publication/4901690_The_Economics_of_Governance). Acesso em: 10 out. 2021.

XAVIER, Élide Cristina de Souza *et al.* Burocracia e a desburocratização nas organizações

públicas: uma revisão sistemática de trabalhos publicados entre 2000 e 2016. *In*: CASI - Congresso de Administração, Sociedade e Inovação, 12., 2019, Palhoça. **Anais** [...] Palhoça(SC), FATENP: Unigranrio, 2019. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/12casi/208039-BUROCRACIA-E-A-DESBUROCRATIZACAO-NAS-ORGANIZACOES-PUBLICAS--UMA-REVISAO-SISTEMATICA-DE-TRABALHOS-PUBLICADOS-ENTRE>. Acesso em: 10 out. 2021.

ZULIAN, Aline; MARTINELLI JUNIOR, Orlando; MARIN, Solange Regina. Indivíduo, comportamento e decisão econômica: as contribuições dos conceitos de racionalidade limitada, processos cognitivos duais e heurísticas. **Economia Ensaios**. v. 33, n. 2, 2019. DOI: <https://doi.org/10.14393/REE-v33n2a2019-37787>. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/37787>.. Acesso: 12 fev. 2022.

APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**  
 Centro de Ciência Sociais da Faculdade de  
 Administração e Finanças  
 Mestrado Profissional em Controladoria e Gestão Pública

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE**

Prezado participante,

Você está sendo convidado a participar da pesquisa **Tomada de decisão à luz das necessidades humanas universais: o dilema dos servidores públicos**, desenvolvida por **Bianca da Silva Abrahão**, discente do Mestrado Profissional, do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública (PPGCGP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), sob orientação da Professora Dra. Renata Geórgia Motta Kurtz.

O objetivo central do estudo é: “Compreender como as necessidades humanas universais se relacionam com a tomada de decisão dos servidores públicos efetivos, após a implementação do Decreto nº 47053/2020”.

O convite para a sua participação deve-se ao fato de pertencer ao grupo de gestores públicos que se pretende pesquisar. Sua participação é voluntária, isto é, ela não é obrigatória, e você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como retirar sua participação a qualquer momento. Você não será penalizado/a de nenhuma maneira caso decida não consentir sua participação, ou desistir da mesma. Contudo, ela é muito importante para a execução da pesquisa.

Serão garantidas a confidencialidade e a privacidade das informações por você prestadas. Qualquer dado que possa identificá-lo/a será omitido na divulgação dos resultados da pesquisa, e o material será armazenado em local seguro.

A qualquer momento, durante a pesquisa, ou posteriormente, você poderá solicitar ao pesquisador informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa, o que poderá ser feito através dos meios de contato explicitados neste Termo.

A sua participação consistirá em responder a perguntas de um roteiro de entrevista formulado pelo mestrando. A entrevista somente será gravada se houver autorização do/a entrevistado/a. O tempo de duração da entrevista é de aproximadamente 30 minutos. As entrevistas serão transcritas e armazenadas, em arquivos digitais, mas somente terão acesso às mesmas o aluno e seu professor orientador.

Ao final da pesquisa, todo material será mantido em arquivo, por pelo menos 5 anos, conforme Resolução CNS no 466/12.

Os resultados serão divulgados na dissertação e nos artigos advindos da pesquisa.

\_\_\_\_\_  
 Bianca da Silva Abrahão

Rio de Janeiro, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_.

Declaro que entendi os objetivos e condições de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

\_\_\_\_\_  
 Nome e assinatura do participante da pesquisa

**APÊNDICE B** – Roteiro de entrevista

**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**  
 Centro de Ciências Sociais da Faculdade de  
 Administração e Finanças  
 Mestrado Profissional em Controladoria e Gestão Pública

**ROTEIRO DE ENTREVISTA**

Nome:  
 Sexo:  
 Idade:  
 Estado Civil:  
 Numero de Filhos:  
 Grau de Escolaridade:  
 Em qual organização você trabalha?  
 Tempo de serviço na organização:  
 Tempo de serviço no cargo:  
 Total de horas trabalhadas por dia:

1. (sobre sua experiência profissional)
  - Como você se tornou gestor? Há quanto tempo exerce esta atividade?
  - Como foi a sua escolha pela área de atuação?
  - Como você recebe suas atividades?
  - Já buscou outras atividades dentro do serviço público estadual ou fora dele? Pode contar como foi?
  - Na sua opinião, como é seu ambiente de trabalho? (recursos e equipe)
  
2. (sobre as atividades de gestão)
  - Como é formada sua equipe de trabalho?
  - Como as tarefas são distribuídas? Na sua opinião, o trabalho da equipe está sendo eficaz? Por quê? (se não está, por quê?)
  - Você tem liberdade para fazer mudanças na equipe?
  - Como você faz para colocar suas ideias em prática? Na sua opinião, isso está funcionando bem? Por quê? (se não está, por quê?)
  - Suas tarefas são todas previstas?
  - É comum que o gestor público ajude ou tenha ajuda de outras áreas? Pode contar um exemplo? E você, tem ajuda ou ajuda alguém? Pode contar um exemplo?
  - Como são os relacionamentos dos gestores? Quem controla as atividades dos gestores? Quantos órgãos?
  - Em sua opinião, o controle exercido traz resultado? Pode dar exemplos?
  - O que facilitaria o seu trabalho? Por quê?
  - Você entende que seu trabalho se tornaria mais fácil sem tantos controles?

3. (Sobre tomada de decisões)
- Há muitos imprevistos? Com que frequência você costuma receber tarefas inesperadas?
  - Como você costuma agir nos casos imprevistos? Você pode me dar um exemplo?
  - Nesses casos, você costuma pedir auxílio a alguém ou setor específico, ou prefere esperar um pouco? Pode me dar um exemplo?
  - Há algum comportamento padrão que você costuma adotar? Quando o assunto é do cotidiano, ainda assim, você costuma buscar ajuda? A quem costuma recorrer? Por quê?
4. (Sobre as necessidades humanas)
- O que é mais importante para você na vida? Pode falar um pouco, dar exemplos?
  - Como você se sente sendo servidor público?
  - Qual seu sentimento pelo serviço público?
  - Como você lida com a relação entre a vida pessoal e a vida profissional? Como se sente a respeito?
  - Quando o assunto se refere a sua área de atuação: você pensa sobre o reflexo pessoal da sua resposta?
  - Houve alguma decisão de que se lembre que você tenha considerado satisfatória? Pode me contar como você decidiu? Por que tomou esta decisão? Como a decisão foi tomada? Que valores orientaram essa decisão? E como se sentiu?
  - Houve alguma decisão – de que você se lembre – que tenha considerado insatisfatória? Pode me contar como decidiu? Por que tomou essa decisão? Como a decisão foi tomada? Que valores orientam essa decisão (perguntar indiretamente)? E como se sentiu?
  - Quando alguém de sua equipe lhe pede algo, o que você considera antes de responder?(ex.: férias em janeiro e filhos)
5. (Sobre o prática de Governança e o Decreto Estadual nº 47053/2020)
- Você sabe que o Estado do RJ tem um decreto para tratar de governança?
  - Em sua opinião, algo mudou após o Decreto nº 47053/2020? O que mudou? Por quê?
  - Na prática, como você acredita que a tomada de decisão ficaria melhor? Por quê? (ex.: mais rápida)
  - Em sua opinião, o que poderia ser modificado?
  - Se você pudesse sugerir mudanças que melhorariam o seu trabalho, o que sugeriria?
  - Há algo mais que queira acrescentar?