



### RELATÓRIO TÉCNICO



CONFLITOS ENTRE AS RACIONALIDADES SUBSTANTIVA E INSTRUMENTAL NAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS DE GESTORES DE UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA: UMA PROPOSTA DE CAPACITAÇÃO GERENCIAL

CONFLITOS ENTRE AS
RACIONALIDADES
SUBSTANTIVA E
INSTRUMENTAL NAS
PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS
DE GESTORES DE UMA
INSTITUIÇÃO FEDERAL DE
EDUCAÇÃO CIÊNCIA E
TECNOLOGIA: UMA
PROPOSTA DE CAPACITAÇÃO
GERENCIAL

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Luis Fernando Espinosa de Farias ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Simone Portella Teixeira de Mello, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública



Resumo	04
Contexto da organização da proposta de intervenção	05
Público-alvo da proposta	06
Descrição da situação-problema	07
Objetivos da proposta de intervenção	09
Diagnóstico e análise	10
Proposta de intervenção	13
Responsáveis pela proposta de intervenção e data	15
Referências	16
Protocolo de recebimento	17

#### **RESUMO**

O presente produto técnico resulta dos achados da pesquisa "Conflitos Entre as Racionalidades Substantiva e Instrumental Nas Práticas Administrativas de Gestores Públicos de uma Instituição Federal de Educação, Ciência e Tecnologia." A partir da análise das entrevistas desses gestores, buscou-se identificar os elementos de cada racionalidade e os conflitos que possam ser geradas na tomada de decisão diante dos valores e objetivos dos gestores públicos nesse tipo de organização. A partir do conteúdo das entrevistas, foram observados elementos das racionalidades substantiva e instrumental, conforme quadro de análise, tanto no âmbito do processo decisório quanto nos valores e objetivos individuais desses gestores. Além disso, foi verificado que os componentes que podem promover conflito entre as racionalidades são os mesmos após os estudos de Santos e Serva (2013), com exceção dos componentes "legitimidade" e multiplicidade de objetivos desconexos". Com base nesses achados da pesquisa, o objetivo deste produto técnico tecnológico é propor uma capacitação aos gestores públicos desse tipo de instituição federal de ensino para incentivar o entendimento e a reflexão destes sobre os elementos de conflito entre as duas racionalidades nas práticas administrativas no seu cotidiano organizacional.



#### **CONTEXTO**

A proposta de intervenção será aplicada em uma instituição federal de educação, ciência e tecnologia do sul do Brasil.

Estas instituições federais de ensino, conforme Brasil (2024), compõem a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica e foram criadas pela lei federal 11.892/2008. Os institutos são estruturados a partir dos modelos dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET); escolas técnicas e agrotécnicas federais e escolas técnicas vinculadas às universidades federais (BRASIL, 2024)

Dessa maneira, considerando os trabalhos sobre o conflito entre racionalidades, após a pesquisa de Santos e Serva (2013), não se encontrou estudo desenvolvido em uma instituição pública federal de educação, ciência e tecnologia. Esta é uma das razões pelas quais se justifica a opção pela pesquisa e aplicação da proposta de intervenção em organizações desta área.



# **PÚBLICO-ALVO**

A pesquisa foi delineada para ser realizada com gestores públicos, devido à escolha por estudar o campo da administração pública e em nível individual por meio da análise das experiências vividas.

Assim, os beneficiários da proposta de intervenção são servidores ocupantes de cargos gerenciais de uma instituição federal de educação, ciência e tecnologia do sul do Brasil.



# DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A gestão pública tem suas bases em teorias organizacionais e, mais recente, com o advento do gerencialismo, Salm e Menegasso (2009) mencionam como principais valores deste modelo a forma como o governo deve produzir com menos dispêndios financeiros, a adoção de ferramentas de mercado para superar os defeitos da burocracia, a gestão por resultados e a privatização dos serviços. Logo, a tomada de decisão na organização pública tem sido fundamentada numa lógica de base instrumental, técnica ou econômica.

Em contraponto a essa racionalidade instrumental, Ramos (1989) considerou a racionalidade substantiva como um atributo natural do sujeito por meio do qual os indivíduos poderiam ordenar a sua vida na direção da autorrealização, felicidade, satisfação e autonomia.

No contexto da gestão pública, o reflexo da tomada de decisão do gestor depende dos princípios norteadores que devem ser levados em consideração, como a eficácia (instrumental) e o interesse público (substantivo); com os quais esses princípios muitas vezes entram em conflito, porém devem caminhar na mesma direção.

Os administradores públicos passaram de gestores de organizações para gestores de uma sociedade, com atribuições tanto pela necessidade de atender a critérios de eficiência e eficácia em suas ações, como também de perceber e tratar da dimensão subjetiva do ser humano e social (OLIVEIRA, 2008).

Após essas considerações, observa-se um conflito entre a racionalidade substantiva e instrumental. Conforme Ramos (1989), não há organização produtiva que se guie somente por uma racionalidade, uma vez que ambas possuem seu papel, sendo o conflito intrínseco a todas as organizações. Assim, as racionalidades substantiva e instrumental fazem parte do cotidiano das organizações e influenciam os gestores na definição de suas práticas administrativas, inclusive em organizações públicas.

.

Diante da necessidade de delimitar o tema, optou-se por tratar de duas categorias – ou processos administrativos do quadro de análise de Santos e Serva (2013), que possuem o papel de "lentes de análise" para a percepção do conflito: "processo decisório" e "valores e objetivos". A escolha desses processos em específico tem sua justificativa atrelada à função da administração pública, aos valores que a norteiam e ao papel do gestor público enquanto responsável pela tomada de decisão. Esses dois processos se complementam quando a tomada de decisão em qualquer tipo de organização passa pela análise de indivíduos dotados de uma capacidade crítica e de reflexão, além de possuírem seus anseios e convicções próprias.

Outro ponto é verificar se ainda, após o estudo de Santos e Serva (2013), os elementos que promovem o conflito entre as racionalidades do ponto de vista do processo decisório e dos valores e objetivos individuais permanecem os mesmos ou se há novos elementos. Além disso, verificou-se que não houve estudo com gestores de uma organização pública de educação, ciência e tecnologia após o estudo de Santos e Serva (2013).

Diante do exposto, a situação-problema pretende responder como ocorre a manifestação do conflito entre as racionalidades substantiva e instrumental na tomada de decisão e diante dos valores e objetivos individuais de gestores públicos de uma instituição federal de educação, ciência e tecnologia do sul do Brasil.

#### **OBJETIVOS DA PROPOSTA**

O objetivo geral é propor uma capacitação gerencial com base nos achados da pesquisa aos ocupantes de cargos gerenciais de uma instituição federal de educação, ciência e tecnologia do sul do Brasil, com o intuito de estimular a reflexão e compreensão destes sobre os elementos de conflito entre as racionalidades nas práticas administrativas no cotidiano organizacional.

Em relação ao objetivo específico, esta capacitação visa a promover um ambiente de aprendizado e reflexão sobre os conflitos, proporcionando o desenvolvimento de aptidões gerenciais mais adaptativas e integradas aos gestores dessa instituição.



## **DIAGNÓSTICO E ANÁLISE**

Este capítulo é dedicado à análise e interpretação das informações coletadas por meio das entrevistas com os seis principais gestores públicos de uma instituição federal de educação, ciência e tecnologia do sul do Brasil. O objetivo destas entrevistas foi explorar o contexto das vivências desses gestores nos seus cargos gerenciais sobre a percepção dos elementos das racionalidades instrumental e substantiva e o conflito entre elas nos processos decisórios diante dos valores e objetivos de cada gestor.

Para isso, foi aplicada a técnica de entrevista em profundidade, definida por Seidman (2006) como um conjunto de procedimentos que não visa a obter respostas para perguntas, mas compreender a experiência vivida por outras pessoas e o significado que elas dão a essa experiência.

Para a compreensão dos elementos de conflito entre as duas racionalidades, primeiramente foi necessário analisar e discutir os dados obtidos a partir da entrevista em profundidade para identificação dos elementos de cada racionalidade no âmbito de duas categorias de análise, "processo decisório" e "valores e objetivos". Assim, para fazer a coleta e análise dos dados foi utilizado o quadro adaptado de análise de Santos e Serva (2013):

	RACIONALIDADE		RACIONALIDADE
	SUBSTANTIVA		INSTRUMENTAL
		CONFLITO	
PROCESSO DECISÓRIO	Autenticidade		Cálculo
	Autonomia		Êxito e resultados
Políticas e práticas de gestão	Autorrealização		Fins
Objetivos e metas	Enten dimento		Maximização de
Efeitos	Julgamento ético	Características	recursos Rentabilidade
Pressões	Satisfação Social	organizacionais	Utilidade
		Au sên cia de con sen so	
		Forças de pressão e	
VALORES E OBJETIVOS	Autenticidade	influências	Desempenho
	Autonomia	)n conformidade e convicções	Êxito e resultados
Identidade e padrões	Autorrealização	Preferências pessoais e	Fins
Origem, difusão e	Enten dimento	organizacionais	Rentabilidade
compartilh amento	Julgamento ético		
Objetivos pessoais e objetivos	Satisfação Social		
organizacionais	Valores eman cipatórios		
Estímulo e realização			
~			

Convém destacar que, antes da utilização do quadro de análise, foi aplicado um questionário aos entrevistados com dezessete perguntas divididas em dois momentos:

O primeiro momento constituiu-se de cinco perguntas com a finalidade de determinar o contexto de vivências dos participantes e os seus perfis sócio demográficos. Já no segundo momento, foram aplicadas doze questões, tendo as quatro primeiras perguntas o objetivo de identificar os elementos da duas racionalidades no âmbito do processo decisório. As outras quatro questões tinham objetivo de descrever os elementos dessas racionalidades no contexto dos valores e objetivos de cada gestor. Por fim, as últimas perguntas tinham a finalidade de verificar se os elementos que podem promover conflitos entre as duas racionalidades são os mesmos em relação ao quadro de análise adaptado.

Assim, após a transcrição dos dados da entrevista, foram organizadas as informações para análise e discussão dos dados, com base no quadro acima, para atender os objetivos mencionados no parágrafo anterior, que foram fundamentais para a elaboração desta proposta de intervenção. Na sequência, apresenta-se de maneira sucinta e objetiva o que foi analisado e discutido.

Primeiramente, foram analisadas as respostas das quatro primeiras perguntas do segunda parte da entrevista. Após essa análise e discussão, foram percebidos, na formação do processo decisório dos gestores entrevistados, os seguintes elementos da racionalidade substantiva do quadro de análise: *autonomia; autorrealização;* entendimento e satisfação social. Porém, não foi constatado nestes relatos os componentes *autenticidade* e julgamento ético dessa racionalidade.

Em relação aos elementos da racionalidade instrumental no âmbito da tomada decisão, foram observados os seguintes elementos do quadro de análise: desempenho; êxito e resultados; fins e maximização de recursos. Porém, não foram identificados os elementos cálculo, rentabilidade e utilidade dessa racionalidade.

No que se refere aos valores e objetivos dos gestores entrevistados, após analise das respostas foram percebidos os seguintes elementos, conforme modelo de análise, da racionalidade instrumental: desempenho; êxito e resultado; fins. Todavia, não foi observado o elemento rentabilidade desta racionalidade.

Quanto aos elementos da racionalidade substantiva, foram constatados todos os componentes desta racionalidade no contexto dos valores e objetivos, com exceção do elemento autonomia.

Já em relação aos elementos que podem promover conflito entre as duas racionalidades, foram observados, através da análise das respostas obtidas das últimas quatro perguntas do segundo momento da entrevista, que são os mesmos do quadro de análise. Os elementos "legitimidade" e "multiplicidade de objetivos desconexos", percebidos e discutidos por Santos e Serva (2013), não foram encontrados na análise dos dados gerados das entrevistas dos seis gestores públicos.



# PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Para atender o objetivo geral da proposta de intervenção citado anteriormente, será apresentada uma proposta de capacitação gerencial para gestores de uma instituição federal de educação ciência e tecnologia.

#### 1) Objetivo Geral

Desenvolver a capacidade dos gestores de compreender e lidar com os conflitos entre as duas racionalidades nas práticas administrativas, promovendo uma gestão mais eficaz e humanizada nas instituições federais de educação, ciência e tecnologia.

#### 2) Contextualização

As instituições federais de educação, ciência e tecnologia enfrentam desafios complexos, podendo haver conflitos entre as racionalidades substantiva e

Instrumental nas práticas administrativas. Este programa de capacitação busca proporcionar um espaço de aprendizado e reflexão sobre essas tensões, visando ao desenvolvimento de competências gerenciais mais adaptativas e integradas.

#### 3) Metodologia

A capacitação será baseada em princípios andragógicos, considerando que os participantes são adultos autônomos com experiências significativas. As estratégias incluirão:

- Aprendizagem Baseada em Problemas: utilização de casos reais da instituição para análise e solução de problemas;
- Dinâmicas de Grupo: atividades que promovem a interação e a troca de experiências entre os gestores;
- Reflexão Crítica: Sessões de reflexão individual e em grupo sobre as práticas administrativas e o elementos de conflitos entre as duas racionalidades percebidos.

#### 4) Estrutura do Programa

#### Módulo 1: Compreendendo as Racionalidades Instrumental e Substantiva

- Conceito e características de cada uma das duas racionalidades.
- Identificação dos elementos das duas racionalidades.
- Discussão sobre como os elementos destas duas racionalidades impactam nas práticas administrativas dos gestores públicos.

# Módulo 2: Diagnóstico dos elementos que podem promover conflitos entre as racionalidades substantiva e instrumental no cotidiano organizacional

- Identificação dos elementos que podem causar conflitos entre as duas racionalidades nas práticas administrativas desses gestores .
- Análise de casos de sucesso e/ou insucesso de atenuação dessas tensões.

#### Módulo 3: Desenvolvimento de Competências de Gestão Integrativa

- Comunicação e escuta ativa.
- Tomada de decisão ética e inclusiva.
- Gestão de conflitos e negociação.

#### Módulo 4: Planejamento Estratégico e Inovação

- Elaboração de um plano estratégico considerando as tensões identificadas.
- Estímulo à inovação e adaptação nas práticas administrativas.
- Avaliação e monitoramento de resultados.

# RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DATA

Discente: Luis Fernando Espinosa de Farias/luisdespinosa@hotmail.com Orientadora: Dra. Simone Portella Teixeira de Mello/sptmello@gmail.com

18 de novembro de 2024

## **REFERÊNCIAS**

BRASIL. Ministério da Educação. Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, 2024. Disponível em: <a href="https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/ept/rede-federal/institutos-federais-de-educacao-ciencia-e-tecnologia">https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/ept/rede-federal/institutos-federais-de-educacao-ciencia-e-tecnologia</a>. Acesso em: 28 set. 2024.

OLIVEIRA, F. C. Teoria da organização em administração pública: contribuições históricas de autores brasileiros. In: Revista Brasileira de Administração Política, Salvador, v. 1, n.1, p. 161-90, 2008.

RAMOS. A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

SALM, José Franciso; MENEGASSO, Maria Ester. Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público. Revista de Ciências da Administração, Santa Catarina, v. 11, n. 25, p. 68-96, set.-dez., 2009.

SANTOS. L. S.; SERVA, M. A tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental na gestão pública: novos caminhos de um campo de estudo. In: ENCONTRO DA ANPAD, 37., 2013. Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Anpad, 2013.

SEIDMAN, Irving. Interviewing as qualitative research: a guide for researchers in education and the social sciences. 3. ed. New York: Teachers College Press, 2006.

# Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico

Ao

Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede - Profiap CCSO - Centro de Ciências Socio-Organizacionais Universidade Federal de Pelotas - UFPEL

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado "Conflitos entre as racionalidades substantivas e instrumental nas práticas administrativas de gestores de uma instituição federal de educação ciência e tecnologia: uma proposta de capacitação gerencial", derivado da dissertação de mestrado "Conflitos entre as racionalidades substantivas e instrumental nas práticas administrativas de gestores públicos de uma instituição federal de educação Ciência e tecnologia:", de autoria de Luis Fernando Espinosa de Farias.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada Universidade Federal de Pelotas.

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de uma proposta de capacitação gerencial e seu propósito é a capacitação com base nos achados da pesquisa aos ocupantes de cargos gerenciais de uma instituição federal de educação, ciência e tecnologia do sul do Brasil, com o intuito de estimular a reflexão e compreensão destes sobre os elementos de conflito entre as racionalidades nas práticas administrativas no cotidiano organizacional. Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço: coordenacao.profiap@ufpel.edu.br.

Pelotas, RS 18 de novembro de 2024

Registro de recebimento

Discente: Luis Fernando Espinosa de Farias

Orientadora: Simone Portella Teixeira de Mello

Universidade Federal de Pelotas

18 de novembro de 2024

