

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS – UFPEL
CENTRO DE CIÊNCIAS SÓCIO-ORGANIZACIONAIS - CCSO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM
REDE NACIONAL – PROFIAP



DISSERTAÇÃO

CONFLITOS ENTRE AS RACIONALIDADES SUBSTANTIVA E INSTRUMENTAL NAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS DE GESTORES PÚBLICOS DE UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Luis Fernando Espinosa de Farias

Pelotas, 2024

Luis Fernando Espinosa de Farias

**CONFLITOS ENTRE AS RACIONALIDADES SUBSTANTIVA E INSTRUMENTAL
NAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS DE GESTORES PÚBLICOS DE UMA INSTI-
TUIÇÃO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública em Rede Nacional.

Orientadora: Profa. Dra. Simone Portella Teixeira de Mello

Pelotas, 2024

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação da Publicação

F224c Farias, Luis Fernando Espinosa de

Conflitos entre as racionalidades substantiva e instrumental nas práticas administrativas de gestores públicos de uma instituição federal de educação, ciência e tecnologia [recurso eletrônico] / Luis Fernando Espinosa de Farias ; Simone Portella Teixeira de Mello, orientadora. — Pelotas, 2024.
98 f.

Dissertação (Mestrado) — Mestrado Profissional em Administração Pública, Centro de Ciências Socio-Organizacionais, Universidade Federal de Pelotas, 2024.

1. Racionalidades substantiva e instrumental. 2. Conflitos entre racionalidades. 3. Gestores públicos. I. Mello, Simone Portella Teixeira de, orient. II. Título.

CDD 351

Luis Fernando Espinosa de Farias

Conflitos entre as racionalidades substantiva e instrumental nas práticas administrativas de gestores públicos de uma instituição federal de educação, ciência e tecnologia

Dissertação aprovada, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração Pública, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP do Centro de Ciências Sócio-organizacionais da Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa: 18/11/2024

Banca Examinadora:

.....
Prof^a. Dr^a. Simone Portella Teixeira de Mello

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

.....
Prof^a. Dr^a. Flavia Regina Czarneski

Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina

.....
Prof^a. Dr^a. Alvany Maria dos Santos Santiago

Doutora em Psicologia pela Universidade Federal do Espírito Santo

Agradecimentos

Primeiramente, agradeço a Deus por me guiar na vida e por me permitir ter a paciência e a resiliência necessárias para concluir este trabalho.

Agradeço aos dois maiores amores da minha vida, minha esposa e minha filha. Patrícia, pelo seu amor, por suas palavras de incentivo e pelo seu apoio em todos os momentos da minha vida desde que nos conhecemos. À minha pequena Júlia, pelo companheirismo e compreensão nas ausências do pai para poder realizar esse trabalho.

Aos meus pais, Mario e Fernanda, agradeço do fundo do coração pelo apoio, pelos incentivos e pelo amor incondicional que sempre tiveram comigo. Seus ensinamentos e bons exemplos formaram meu caráter e meu jeito de ser hoje como homem, pai e marido. Sempre presentes, principalmente nos momentos de incertezas e dúvidas, foram fundamentais. Além dos pais, agradeço aos meus irmãos, Márcio e Beatriz, pelo apoio de sempre nas etapas da minha vida.

À professora orientadora, Prof^a. Dr^a. Simone Portella Teixeira de Mello, pelas suas orientações, pela inspiração e principalmente pela sua paciência em momentos de dificuldade pelos quais passei para concluir este trabalho.

Agradeço à Prof^a. Dr^a. Alvany Maria dos Santos Santiago, à Prof^a. Dr^a. Flavia Regina Czarneski, por aceitarem compor a banca de defesa e por colaborarem para o enriquecimento desse trabalho com suas preciosas observações.

Também agradeço ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública e à Universidade Federal de Pelotas, pela valiosa oportunidade de crescimento profissional e acadêmico.

Aos gestores que compartilharam comigo suas vivências, experiências e trajetórias inspiradoras nos aspectos profissionais sem as quais este trabalho não seria possível, meu eterno agradecimento.

A todos os amigos e colegas de trabalho da UFPEL, em especial aos colegas da Coordenação de Convênios e Contratos e da Procuradoria Seccional da Fazenda da Advocacia Geral da União – Pelotas, que me incentivaram durante esse desafio, meu muito obrigado.

Resumo

FARIAS, Luis Fernando Farias. **Conflitos entre as racionalidades substantiva e instrumental nas práticas administrativas de gestores públicos de uma instituição federal de educação, ciência e tecnologia**. 2024. 98 f. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública – PROFIAP, Universidade Federal de Pelotas, 2024.

A tomada de decisão na administração pública depende de princípios norteadores como a eficácia (racionalidade instrumental) e o interesse público (racionalidade substantiva). Tais princípios muitas vezes entram em conflito, porém devem caminhar na mesma direção. A partir do quadro de análise de Santos e Serva (2013), optou-se por duas categorias que possuem papel de “lentes de análise” para a percepção desse conflito: “processo decisório” e “valores e objetivos”. Estes 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 anseios e convicções próprias. Nesse contexto, partiu-se do questionamento sobre como se manifesta o conflito entre essas duas racionalidades 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. O estudo pretendeu identificar as situações que promovem o conflito entre as duas racionalidades na tomada de decisão e diante dos valores e objetivos de gestores públicos desse tipo de instituição pública. Para alcançar o objetivo principal do estudo, buscou-se identificar os elementos das duas racionalidades no âmbito do processo decisório dos gestores públicos dessas instituições; descrever as duas racionalidades no aspecto dos valores e objetivos individuais desses gestores e analisar se os elementos que causam conflito entre essas duas racionalidades são os mesmos ou se há outros, em comparação ao estudo de Santos e Serva (2013). Metodologicamente, a pesquisa, de natureza qualitativa, baseou-se em entrevistas semiestruturadas conduzidas via webconf. Para a coleta e análise de dados, foi utilizado o quadro de análise do estudo de Santos e Serva (2013). A análise das entrevistas revelou que, no âmbito do processo decisório, os elementos das duas racionalidades são os mesmos do quadro de análise com exceção dos componentes “cálculo”, “rentabilidade” e “utilidade” na racionalidade instrumental, e “autenticidade” e “julgamento ético” na racionalidade substantiva. Já no âmbito dos valores e objetivos e individuais, foram identificados todos os elementos das duas racionalidades com exceção do elemento “autonomia” da racionalidade substantiva e “rentabilidade” da racionalidade instrumental. Também, foi verificado que os elementos que promovem o conflito entre as duas racionalidades são os mesmos presentes nos estudos de Santos e Serva (2013) com exceção dos elementos “legitimidade” e “multiplicidade de objetivos desconexos”. A proposta de intervenção é de 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, no intuito de estimular a reflexão e a compreensão destes sobre os elementos de conflito entre as racionalidades nas práticas administrativas no cotidiano organizacional.

Palavras-chave: racionalidades substantiva e instrumental; conflitos entre racionalidades; gestores públicos.

Abstract

FARIAS, Luis Fernando Farias. **Conflicts between substantive and instrumental rationalities in the administrative practices of public managers of a federal institution of education, science and technology**. 2024. 98 f. Master's Thesis – Post-graduate Program in Public Administration – PROFIAP, Federal University of Pelotas, 2024.

Decision-making in public administration depends on guiding principles such as effectiveness (instrumental rationality) and public interest (substantive rationality) with which these principles are often in conflict but must move in the same direction. Based on the analysis framework of Santos and Serva (2013), we chose two categories that serve as “analysis lenses” for the perception of this conflict: “decision-making process” and “values and objectives”. These two processes complement each other when decision-making in any type of organization involves the analysis of individuals with a critical and reflective capacity, in addition to having their own desires and convictions. In this context, the question was how the conflict between these two rationalities manifests itself in decision-making and in the face of the individual values and objectives of public managers at a federal institution of education, science and technology in the south of Brazil. The study intended to identify situations that promote conflict between the two rationalities in decision-making and in view of the values and objectives of public managers of this type of public institution. To achieve the main objective of the study, we sought to identify and analyze the elements of the two rationalities within the scope of the decision-making process of public managers of these institutions; describe the two rationalities in terms of the individual values and objectives of these managers and analyze whether the elements that cause conflict between these two rationalities are the same or whether there are others following the study by Santos and Serva (2013). Methodologically, the qualitative research was based on semi-structured interviews conducted via webconf. For data collection and analysis, the analysis framework of the study by Santos and Serva (2013) was used. The analysis of the interviews revealed that, within the scope of the decision-making process, the elements of the two rationalities are the same as those in the analysis framework, with the exception of the components “calculation”, “profitability” and “utility” in instrumental rationality and “authenticity” and “ethical judgment” in substantive rationality. In the scope of individual values and objectives, all elements of the two rationalities were identified, except for the “autonomy” element of substantive rationality and “profitability” of instrumental rationality. Also, it was verified that the elements that promote conflict between the two rationalities are the same the studies by Santos and Serva (2013) with the exception of the elements “legitimacy” and “multiplicity of disconnected objectives”. The proposed intervention is management training based on research findings

for those occupying managerial positions at a federal institution of education, science and technology in the south of Brazil, with the aim of stimulating their reflection and understanding of the elements of conflict between rationalities in administrative practices in everyday organizational life.

Keywords: substantive and instrumental rationalities; conflicts between rationalities; public managers.

Lista de Quadros

Quadro 1	Definição dos elementos da racionalidade instrumental.....	24
Quadro 2	Definição dos elementos da racionalidade substantiva.....	27
Quadro 3	Definição dos elementos do processo decisório.....	31
Quadro 4	Definição dos elementos de valores e objetivos.....	35
Quadro 5	Definição dos elementos de conflito.....	39
Quadro 6	Quadro de análise.....	40
Quadro 7	Relação do roteiro das entrevistas com os objetivos específicos.....	42
Quadro 8	Quadro de análise: Elementos identificados das duas racionalidades no âmbito do processo decisório.....	56
Quadro 9	Quadro de análise: Elementos identificados das duas racionalidades no âmbito dos valores e objetivos.....	63

Lista de abreviaturas e siglas

CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CTI	Colégio Técnico Industrial
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
IFRS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul
MEC	Ministério da Educação
UFPEL	Universidade Federal de Pelotas

Sumário

1 Introdução	15
1.1 Delimitação do tema e definição do problema	16
1.2 Objetivos	18
1.2.1 Objetivo geral	18
1.2.2 Objetivos específicos	18
1.3 Justificativa do tema	19
2 Referencial teórico	21
2.1 Racionalidade Instrumental	21
2.2 Racionalidade substantiva	24
2.3 Tomada de decisão	28
2.4 Valores e objetivos individuais	32
3 Procedimentos metodológicos	36
4 Análise dos dados	43
4.1 Perfil sociodemográfico e trajetórias profissionais dos gestores entrevistados	43
4.1.1 Perfil sociodemográfico dos dirigentes entrevistados	44
4.1.2 Trajetórias profissionais dos gestores entrevistados	44
4.1.2.1 Gestor 1	45
4.1.2.2 Gestora 2	46
4.1.2.3 Gestor 3	47
4.1.2.4 Gestora 4	48

4.1.2.5 Gestor 5	49
4.1.2.6 Gestor 6	49
4.2 Identificação dos elementos das racionalidades instrumental e substantiva no âmbito do processo decisório dos gestores públicos	50
4.3 Elementos das racionalidades instrumental e substantiva no âmbito dos valores e objetivos individuais dos gestores públicos	57
4.4 Verificação dos elementos que promovem conflito entre as duas racionalidades em comparação ao estudo de Santos e Serva (2013)	64
5 Conclusões	71
Referências	73
Apêndices.....	79

1 Introdução

A administração pública tem suas bases em teorias organizacionais e, mais recente, com o advento da vertente do gerencialismo, segundo Salm e Menegasso (2009), apresenta 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. Assim, a tomada de decisão na administração pública tem sido fundamentada numa lógica de base instrumental, técnica ou econômica, as quais determinam um padrão de sucesso a ser alcançado, seguindo modelos voltados à prática da administração privada.

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

Segundo Ramos (1989), a sociedade atual encontra-se envolta em um contexto no qual as organizações produtivas exercem um papel crucial, submetendo o indivíduo a procedimentos da organização e impedindo a sua emancipação humana baseada na autorrealização, felicidade, satisfação e autonomia.

Através do livro *A nova ciência das Organizações: uma reconceituação da riqueza das nações* (Ramos, 1989), o autor desenvolve sua análise organizacional através de uma nova forma de pensar a teoria das organizações – a “abordagem substantiva da organização” – e a ciência social, sistematizando as bases da “teoria substantiva da vida humana associada”. Ele 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, enfatizando que, na maioria das organizações produtivas contemporâneas, prevalece uma lógica nas ações baseadas numa razão instrumental, técnica ou econômica que determina o padrão de sucesso a ser alcançado.

Apesar da abordagem substantiva das organizações ter sido muito detalhada, Ramos a fez de maneira conceitual, a partir de estudos críticos à racionalidade instrumental, declarando esta como uma racionalidade oposta à substantiva. Contudo, na época não havia estudos teórico-empíricos sobre o tema (Serva, 1996).

Essa circunstância da falta de comprovação de exemplos práticos da aplicabilidade da racionalidade substantiva nas organizações foi o mote da pesquisa de Serva (1996), que desenvolveu um quadro de análise possível de verificar a predominância ou não da racionalidade substantiva nas organizações e como ela se concretizava nos atos administrativos.

A partir de então, novos estudos surgiram com o intuito de reaplicar seu quadro e os elementos de análise, além de demonstrarem outras formas de utilização desse quadro de análise para examinar o tipo predominante de racionalidade das organizações. Santos e Serva (2013) trazem uma nova vertente como elementos de estudos: a tensão entre as racionalidades; a análise dessas no contexto da gestão pública, assim como o olhar para o gestor público sobre as racionalidades.

A partir do trabalho de Santos e Serva (2013), pretende-se dar continuidade ao estudo com intuito de verificar se os elementos que promovem as racionalidades e o conflito entre elas, nas práticas administrativas de gestores públicos, são os mesmos ou se há novos elementos.

Apresentado o contexto da temática deste trabalho, a etapa seguinte detalha o problema de pesquisa.

1.1 Delimitação do tema e definição do problema de pesquisa

Para elaborar-se a pergunta de pesquisa que expressa o foco de estudo destaca-se, nos próximos parágrafos, conceitos e ideias que levaram ao questionamento deste estudo.

Dentro da discussão do objetivo da administração pública, Amato (1971) entende que consiste em atingir o interesse público e assim promover o bem comum ou bem público. Conforme Ramos (2009), o bem comum está apoiado no conceito de virtude, no sentido atribuído pelos gregos clássicos, porém, em sentido mais estrito, o bem comum também pode ser percebido como bem público. Logo, o autor cita cultura, saúde, educação, segurança, entre outros, como exemplos de produção do bem público, destacando que estes bens devem ser produzidos por administradores públicos equipados da capacidade de tomar decisões com enfoque no interesse público.

No contexto da gestão pública, o reflexo da tomada de decisão do gestor depende dos princípios norteadores que devem ser observados, 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.

No que abrange os administradores públicos, estes 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 a perceber e tratar da dimensão subjetiva do ser humano e social (Oliveira, 2008).

A partir destas considerações, observa-se um conflito entre a racionalidade substantiva e instrumental, pois, conforme Ramos (1989), não há organização produtiva que se guie somente por uma racionalidade, uma vez que ambas possuem seu papel e que a tensão é intrínseca a todas as organizações. Logo, a racionalidade substantiva e a instrumental fazem parte do dia a dia das organizações e influenciam como os gestores definem suas práticas administrativas, inclusive em organizações públicas.

Diante da necessidade de delimitar mais 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.

Em relação à administração pública, precisam ser levados em conta todos os valores sociais, políticos e econômicos, o que abre espaço para a discussão sobre o conflito entre as racionalidades na tomada de decisão dos gestores públicos.

Posta esta problemática, formulou-se a seguinte pergunta de pesquisa:

■ Como se manifesta o 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?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Identificar as situações que promovem o conflito entre as racionalidades substantiva e instrumental na tomada de decisão diante dos valores e objetivos individuais de gestores públicos de uma Instituição Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul do Brasil.

1.2.1.1 Objetivos Específicos

a) Identificar os elementos das racionalidades substantiva e instrumental no âmbito do processo decisório dos gestores públicos de uma instituição federal de educação, ciência e tecnologia do sul do Brasil.

b) Descrever os elementos das racionalidades substantiva e instrumental no âmbito dos valores e objetivos individuais dos gestores públicos de uma instituição federal de educação, ciência e tecnologia do sul do Brasil.

c) Verificar se os elementos que promovem o conflito entre as racionalidades, observados no estudo de Santos e Serva (2013) são os mesmos ou se há outros.

d) Desenvolver uma proposta de capacitação gerencial com base nos achados da pesquisa, numa concepção andragógica, com ocupantes de cargos gerenciais de uma instituição federal de educação, ciência e tecnologia do sul do Brasil com foco na compreensão dos elementos de conflito entre as racionalidades nas práticas administrativas desses gestores.

1.3 Justificativa do tema

O ajuste de perfil do indivíduo ao processo administrativo como resultado de um enfoque não crítico de várias teorias organizacionais é transmitido em algumas situações como verdade única, perfazendo um predomínio do aspecto instrumental, prejudicando o processo de emancipação do homem (SANTOS, 2012). A respeito dessa questão, Ramos (1989) aborda que de um modo geral o ensino e treinamento oferecidos aos estudantes nas escolas de administração de empresas e de administração pública ainda são baseados nos pressupostos da sociedade centrada no mercado.

Logo, levando em consideração esse contexto não crítico que ainda predomina em muitas organizações e práticas de gestão, os estudos que decorreram da aplicabilidade do modelo de Serva (1996) apresentam importância no âmbito teórico e prático, pois provocam o despertar crítico em relação à racionalidade instrumental, dominante na teoria das organizações. Além disso, conforme Serva (1997), a teoria administrativa deve advir da prática. Assim, a aplicação de estudos dessa natureza podem levar organizações dos mais variados setores a repensarem suas práticas de gestão e, principalmente, a perceberem as implicações de uma sociedade centrada no mercado.

Entende-se que o tema e o problema em questão podem estimular discussões e colaborar para o aprofundamento de estudos no âmbito das organizações. Espera-se, assim, contribuir para o avanço da pesquisa sobre o assunto a partir de uma valorização da produção científica sobre a questão da racionalidade, agregando um novo estudo que permita um aprofundamento dessa temática na complexidade das organizações públicas. Dessa maneira, acredita-se que a continuação dos estudos sobre as

racionalidades possa apontar para uma gestão mais participativa, que considere as potencialidades dos indivíduos. Dentre essas potencialidades, a capacidade de pensar e agir de uma forma reflexiva, escolheu-se investigar o conflito entre as racionalidades do ponto de vista daqueles que estão à frente da tomada de decisão e carregam consigo valores e objetivos que os guiam.

Considerando os trabalhos sobre o conflito das racionalidades, após 10 anos da pesquisa de Santos e Serva (2013), percebeu-se que não houve nenhum estudo desenvolvido em uma organização pública de educação, ciência e tecnologia. Essa é uma das razões pelas quais se justifica a opção em investigar a problemática com gestores atuantes em organizações desta área: a possível descoberta de novos elementos que aprofundem o tema do conflito entre as racionalidades.

Além disso, outra justificativa da pesquisa é verificar se os elementos que promovem o conflito entre racionalidades, do ponto de vista do processo decisório e dos valores e objetivos individuais, descritos por Santos e Serva (2013), ainda permanecem os mesmos ou se há novos elementos.

Também se justifica o estudo do tema das racionalidades por encontrar-se, em algumas situações, conflitos entre as atribuições do cargo público vinculado aos normativos legais (racionalidade instrumental) com os valores éticos pessoais e profissionais (racionalidade substantiva) do gestor ou servidor público. Por isso, essa pesquisa torna-se ainda mais importante para identificar e compreender os elementos característicos que podem causar esses conflitos e nortear o servidor ou gestor a melhor forma de resolver ou amenizar estas tensões.

Finalmente, destaca-se a possibilidade de gerar uma proposta de 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, no intuito de estimular a reflexão e compreensão desses sobre os elementos de conflito e as racionalidades nas práticas administrativas no cotidiano organizacional.

A seguir, apresenta-se a fundamentação teórica contextualizando as duas racionalidades, os dois processos administrativos e as respectivas categorias de análise do estudo e seus elementos. O terceiro tópico aborda os procedimentos metodológicos utilizados para a realização do estudo, seguido da técnica de coleta e análise dos dados pretendidos. O quarto tópico traz os resultados e discussões obtidas através das análises dos dados das entrevistas com os gestores públicos.

2. Referencial teórico

Ao tratar das organizações públicas, convém considerar às questões inerentes ao equilíbrio entre a pessoa e a organização. Ramos (1983) foi pioneiro, a partir de seu enfoque humanista, na medida em que traz à tona problemas por vezes negligenciados na teoria administrativa. A obra do autor é a base desse estudo, a partir de suas contribuições é possível compreender a organização a partir de seus dilemas éticos, bem como ações referentes à racionalidade funcional e substantiva, presentes em qualquer organização.

2.1 Racionalidade instrumental

Ao tratar do tema racionalidades, convém reportar sua gênese. Kalberg (1980) se baseia em Max Weber, justificando que a ação racional, formal ou instrumental tem uma lógica orientadora da ação nas esferas da vida econômica, legal e científica; e isso, no mundo moderno, foi além do sentido de racionalidade da ação orientada por valores. No entanto, conforme afirma o autor, este padrão de racionalização se mostra insuficiente para caracterizar a ação dos indivíduos em seus relacionamentos pessoais.

Alberto Guerreiro Ramos (1981) traz contribuições relevantes sobre essa temática, destacando que a racionalidade instrumental também tem seu aspecto psicológico ao relacionar tal racionalidade com a síndrome comportamentalista vivida. O comportamento, de acordo com o autor, consiste na absorção, por parte das pessoas, de aspectos normativos exteriores às suas individualidades. Em outras palavras, o indivíduo assume como suas as características do sistema ora impostas dentro de um contexto histórico que as legitima. O resultado da adequação forçada a comportamentos é a naturalização de um relativismo maquiavélico conveniente em detrimento do senso comum do ser humano. Ou seja, a sociedade focada no mercado tornou fluidas as fronteiras entre o calculismo e a natureza humana propriamente dita (Ramos, 1981).

Logo, a racionalidade instrumental, também chamada de funcional, é referida a fins, quando atos e elementos são funcionalmente racionais ao estarem articulados com outros elementos de modo a atender certo objetivo predeterminado. Então, não se aprecia propriamente a qualidade intrínseca das ações, mas sim sua maior ou menor participação para um fim estabelecido, independente do conteúdo de suas ações (Ramos, 1983).

Dessa forma, diferentes visões de racionalidade foram abordadas, como a racionalidade formal (Weber, 2001), a racionalidade subjetiva de (Horkheimer, 2007) e (Adorno, 2009) e a racionalidade tecnológica (Marcuse, 1973). Todas estas, de uma forma ou de outra, tem como foco uma ideia mais abrangente de racionalidade instrumental, mencionada também por Ramos (1981). Logo, trata-se do tipo de racionalidade difundida pela sociedade moderna, que se caracteriza, principalmente, pelo utilitarismo, pela impessoalidade, pelo mecanicismo, pela cientificidade, enfim, pela reificação do homem, algo abstrato, coisificado.

Outros autores ratificam o conceito e ampliam o debate. Para Souto Maior (1998, p. 971), a racionalidade instrumental pode ser compreendida por seu critério utilitarista na medida em que é projetada para determinado fim. Conforme o autor, a racionalidade instrumental “exige apenas que a ação seja baseada no cálculo dos meios adequados para atingir os fins do indivíduo, sejam eles egoísticos ou altruístas.”

Além disso, Pizza Junior (1994) salienta que a racionalidade instrumental, conforme assentada por Max Weber (2001), é determinada por expectativas de resultados ou fins calculados. Andrade, Tolfo e Dellagnelo (2012) corroboram essa ideia com a assertiva de que a racionalidade instrumental é baseada no cálculo utilitário das consequências, na procura pelo sucesso econômico e pelo poder. Assim, as ações das pessoas, por motivos utilitaristas, primeiramente seriam fomentadas por incentivos econômicos pelo maior ganho financeiro e de poder.

Muzzio (2014) amplia o significado da racionalidade instrumental para além da ação calculada baseada em projeções utilitárias, com foco no máximo resultado, destacando que a eficiência e eficácia predominam no uso dos recursos, a partir de metas estabelecidas e cálculos parametrizados.

Na vertente de um modelo gerencialista na administração pública, com a introdução de práticas e técnicas gerenciais para o alcance de objetivos com mais eficiência, eficácia e economia para melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados,

Sabioni, et al. (2018) destacam que, devido as estas características do gerencialismo, percebe-se a predominância da racionalidade instrumental neste modelo. Estes autores justificam isso mencionando que a lógica da ação instrumental, segundo Serva (1997), é baseada no cálculo e o alcance de metas técnicas e de objetivos por intermédio da maximização de recursos disponíveis. Assim, conforme Sabioni, et al. (2018), a ação instrumental é estritamente necessária para os objetivos almejados para esse modelo gerencial nas organizações públicas.

Baseado nos conceitos teóricos abordados anteriormente, apresenta-se a categoria de análise da racionalidade instrumental, que forma parte do quadro de análise conforme Santos (2012), que considera o cálculo; desempenho; estratégia interpessoal; êxito e resultados; fins; maximização de recursos; rentabilidade; e utilidade como seus elementos, os quais estão definidos e sistematizados no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 - Definição dos elementos da racionalidade instrumental

Racionalidade Instrumental	Cálculo	Projeção utilitária das consequências dos atos humanos.
	Desempenho	Performance individual elevada na realização de atividades, centrada na utilidade; utilidade, neste sentido, a dimensão econômica considerada na base das interações como um valor generalizado.
	Estratégia interpessoal	Entendida como influência planejada sobre outrem, a partir da antecipação de suas prováveis reações a determinados estímulos e ações, visando atingir seus pontos fracos.
	Êxito e resultados	Alcance em si mesmo de padrões, níveis, estágios, situações, que são considerados como vitoriosos face a processos competitivos numa sociedade capitalista.
	Fins	Quando há metas de natureza técnica, econômica ou política (aumento de poder).
	Maximização de recursos	Busca da eficiência e da eficácia máximas, sem questionamento ético, no tratamento dos recursos disponíveis, quer sejam humanos, materiais, financeiros, técnicos, energéticos ou ainda, de tempo.
	Rentabilidade	Medida de retorno econômico dos êxitos e dos resultados esperados.
	Utilidade	Considerada na base das relações de valor generalizado.

Fonte: Adaptado de Santos, (2012)

2.2 Racionalidade substantiva

A racionalidade substantiva voltada ao âmbito da análise organizacional tem em Alberto Guerreiro Ramos como a sua principal referência. Em contraponto à racionalidade centrada no mercado, a racionalidade substantiva se caracteriza pelo julgamento ético, quando a ação humana é avaliada a partir de um juízo de valor (algo que é mau ou bom); pela autorrealização, quando a ação humana está orientada para o alcance da plenitude do potencial humano; pela emancipação, quando a ação humana

deve desejar um bem-estar social; e pela autonomia, quando a ação humana é realizada sob condição de liberdade de escolha (Ramos, 1981).

Além disso, o autor menciona que, pela racionalidade substantiva, o indivíduo tem maior consciência de seu papel no mundo, ponderando sobre a verdadeira lógica da ação social, quando esse homem reconhece que o sistema predominante reduz sua capacidade de análise. Essa reflexão leva a um movimento emancipatório. Assim, o homem ficaria menos condicionado a uma lógica dominante que lhe cause problemas, tais como o individualismo, a alienação, a eliminação da cooperação e da solidariedade. (Ramos, 1981).

Ao analisar a obra de Ramos, Serva (1997) define a racionalidade substantiva como uma característica natural do ser humano, sediada na psique. Por meio dessa racionalidade, os homens direcionariam sua vida pessoal no sentido da autorrealização, o que geraria um equilíbrio entre a busca por emancipação e a autorrealização, com o devido alcance da satisfação social. A trilha para esse equilíbrio teria como base o debate racional e o julgamento ético-valorativo das ações. Serva (1997) caracteriza, ainda, que a racionalidade substantiva almeja transcender a estreita relação entre razão e cálculo, mediante julgamento ético valorativo.

Então, a racionalidade substantiva é afeta a valores, com uma preocupação latente de resguardar a liberdade. Por isso Ramos (1983) afirma que ela constitui um ato intrinsecamente inteligente, diante da lucidez e autonomia nas relações entre fatos. Para ele, a racionalidade substantiva atesta a transcendência do ser humano, decorrente de sua razão, que, no caso, é o domínio de emoções que perturbam a visão e o entendimento inteligente da realidade. A isso, o autor atribui a ética da convicção, que está implícita em toda ação referida a valores.

Outros autores ampliam a discussão sobre a racionalidade substantiva. Para Serva e Siqueira (2015), esta racionalidade é compreendida como força cognitiva luminosa ativa na psique humana, dimensão de consciência crítica, capacidade de fazer julgamentos éticos e críticos de natureza pessoal, cuja ação é pautada pela intencionalidade.

No que tange ao aspecto da teoria organizacional, Souza et al (2015) mencionam que a nova ciência das organizações preconizada por Ramos é apoiada pelo deslocamento referencial que se distancia tanto dos pressupostos utilitaristas como

dos constructos exclusivamente sociais. Assim, o centro de seu pensamento é terminantemente ocupado pela racionalidade substantiva, ainda que reconhecendo a existência do predicado da razão instrumental. Conforme Ramos (1981), a contrapartida da atual teoria da organização é a ciência social formal. A contrapartida da nova ciência da organização é a ciência social substantiva. Assim, é a razão substantiva que torna os indivíduos capazes de entender a variação inerente de sua condição humana (Souza et al., 2015).

Em relação às concepções teóricas abordadas anteriormente será apresentada a categoria de análise da racionalidade substantiva, que forma parte do quadro de análise, conforme Santos (2012), que considera autenticidade, autonomia, autorrealização, entendimento, julgamento ético, satisfação social e valores emancipatórios como seus elementos, os quais estão definidos e sistematizados no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2 - Definição dos elementos da racionalidade substantiva

Racionalidade Substantiva	Autenticidade	Integridade, honestidade e franqueza dos indivíduos nas interações.
	Autonomia	Condição plena dos indivíduos para poder agir e expressar-se livremente nas interações.
	Autorrealização	Processos de concretização do potencial inato do indivíduo, complementados pela satisfação.
	Entendimento	Ações pelas quais se estabelecem acordos e consensos racionais, mediadas pela comunicação livre e coordenando atividades comuns sob a égide da responsabilidade e da satisfação.
	Julgamento ético	Deliberação baseada em juízos de valor (bom, mau, verdadeiro, falso, certo, errado), que se processa através do debate racional sobre as pretensões de validade emitidas pelos indivíduos nas interações.
	Satisfação social	Bem estar proporcionado pela realização de algo em prol da coletividade.
	Valores emancipatórios	Valores de mudança e aperfeiçoamento do social nas direções do bem-estar coletivo, da solidariedade, do respeito à individualidade, da liberdade e do comprometimento, presentes nos indivíduos e no contexto normativo do grupo.

Fonte: Adaptado de Santos, (2012)

Assim, a racionalidade instrumental e a substantiva não são necessariamente antagônicas. Ramos acreditava que poderia haver congruência entre ambas, haja vista que as qualificações e a natureza do trabalho se relacionam com os valores dos indivíduos (Mello, 2000).

A autora destaca ainda que as situações conflitantes entre as duas éticas ou as duas racionalidades são percebidas no cotidiano organizacional a partir da situação que o exercício de qualquer cargo requer autorracionalização da conduta de seu ocupante. A pessoa está orientada, em seu comportamento, por valores dos quais decorre sua concepção de mundo, assim como seu ideal de realização própria e também social, que têm a ver com sua ética da convicção. Entretanto, o mundo organizacional

exige a ética da responsabilidade, ingrediente de toda ação administrativa, que infere um vínculo de compromisso, autodomínio das emoções, crenças e ideologias, sendo considerada a vivência da organização (Mello, 2000).

No campo da administração pública, Cardoso (2020) destaca que as contradições morais, éticas e filosóficas somadas a luta de poder, são temas que permeiam as organizações públicas e, assim, colaboram para uma formação de orientação puramente instrumental. Para solucionar essa predominância da racionalidade instrumental, Sousa et al (2010) destaca que deve ser adotado um processo que leve a condutas substantivas para abrir espaços cada vez mais democráticos, interativos, visando igualar as crescentes temáticas utilitaristas na administração pública em detrimento dos efeitos sociais esperados.

No que tange à ciência das organizações, Ramos (1981) alegava que a ciência das organizações carece de substantividade, é reducionista por considerar o caráter econômico das organizações. Por isso, alertava que era preciso mudar, que a teoria organizacional precisava ser reformulada, criando seu enfoque multidimensional, ou seja, a economia é apenas uma das possibilidades para a arquitetura de sistemas sociais. O multicentrismo, segundo Ramos (1981, apud SOUZA et al., 2015), revela-se na combinação da economia com outros enclaves, tais como a fenonomia e a isonomia, situação em que nenhum deles deve prevalecer. Souza et al (2015) explicam que a isonomia se baseia em possíveis formatos de ambientes sociais semelhantes, enquanto a fenonomia revela-se na conservação da escolha própria do indivíduo ou de poucos seres humanos com o mínimo de imposições funcionais formais.

Para finalizar esta seção, destaca-se Ramos: “A nova ciência das organizações não é realmente nova, porque é tão velha quanto o senso comum. O que é novo são as circunstâncias, nas quais precisamos, mais uma vez, começar a dar ouvidos ao nosso eu mais íntimo” (Ramos 1981, p. 201).

2.3 Tomada de decisão

A tomada de decisão na vida das pessoas ocorre desde as atividades mais rotineiras e simples até as mais complexas. No aspecto de pesquisa, esse tema tem

sido cada vez mais estudado, visto a sua importância na vida das pessoas e organizações. Para alguns autores, o conceito de tomada de decisão tem diferentes enfoques. Drucker (2001) define-a como o desenvolvimento do raciocínio focado na escolha entre diferentes cursos de ação em que esporadicamente existe o certo e o errado. Para Miglioli (2006), a tomada de decisão é a escolha entre um ou mais cursos de ação dentre várias possibilidades disponíveis, seguindo previamente procedimentos estabelecidos a fim de atingir a solução de um problema específico. Sobral e Peci (2013) complementam o conceito de tomada de decisão de Miglioli (2006), alegando que a decisão, além de ser uma opção entre uma ou várias alternativas possíveis para resolver algum tipo de problema, pode ser também para aproveitar uma determinada oportunidade. Já para Oliveira (2004), a tomada de decisão é a transformação das informações analisadas em ação.

Em relação às alternativas possíveis para tomada de decisão, Dacorso (2000) menciona que, quanto mais opções existentes, maior a complexidade nos processos decisórios e, por fim, ao comparar essas opções, o decisor reflete sobre quais dessas alternativas podem oferecer resultados mais satisfatórios.

No que tange às organizações, os desafios que são impostos diariamente levam os gestores a buscarem informações para avaliação da situação real dessas entidades para que a tomada de decisão possa, de maneira eficaz, atingir os resultados pretendidos. Neste sentido, Pacheco et al. (2019) entendem que a tomada de decisão precisa ser feita de maneira eficiente e ágil porque o funcionamento das organizações depende da qualidade de como é feito seu gerenciamento.

Assim, as variáveis que interferem no processo de tomada de decisão segundo Pacheco et al. (2019), influenciam na escolha da melhor decisão a partir de ponderações e análises que são inerentes a esse processo. Além disso, Braga e Raupp (2020) destacam que essas variáveis atuam como suporte ao tomador de decisão, principalmente quanto ao conteúdo das informações, colaborando para a concretização dos recursos necessários para execução de decisões adequadas. Os autores destacam a necessidade de as empresas obterem conhecimentos adequados sobre seu negócio de forma a reunir informações que possam diminuir incertezas no processo decisório. Também Braga e Raupp (2020) abordam que esse processo decisório pode ser aprimorado através da diminuição de riscos por intermédio de um maior conhecimento de informações importantes à decisão em questão, oferecendo vantagens ao decisor.

No que se refere à racionalidade do processo decisório, Santos (2012) enfatiza que uma decisão só pode ser considerada certa se forem escolhidos os meios adequados para atingir objetivos predefinidos. A autora destaca que essa relação de meios e fins dificilmente acontece de forma integrada e conexa, pois podem ocorrer formulações de objetivos de forma incompleta ou existir contradições entre os objetivos fins e os meios definidos para atingi-los.

No aspecto do processo decisório na administração pública, segundo Passos da Silva (2013), a decisão é resultante de compromisso, política e negociação, consistindo nos principais aspectos que a diferenciam do processo decisório em uma empresa privada. Além disso, Araújo et al. (2020), destacam que a complexidade do processo decisório na organização pública se manifesta não somente em função da participação de diferentes grupos de interesses, mas também em função da limitação de recursos.

Uma das características principais da tomada de decisão na organização pública é que a forma de administrar deve ser regida por leis. Assim, conforme Araújo et al. (2020), a decisão na administração pública exige cautela no que diz respeito ao cumprimento da legislação. Outra característica importante, segundo Siqueira (2011), é a burocracia racional legal, que muitas vezes assume papel central na estrutura administrativa do Estado, podendo influenciar na tomada de decisão. Dessa maneira, o excesso dessa burocracia deixa os processos decisórios na organização pública mais lentos e morosos.

No que tange à categoria de análise do processo decisório, que integra o quadro de elementos para coleta e análise de dados desta pesquisa, conforme Santos (2012) elenca como seus elementos as políticas e práticas de gestão; os objetivos e metas; os efeitos da decisão e pressões. Cada elemento é importante para buscar situações relatadas pelos decisores públicos. Esses elementos estão definidos e sistematizados no Quadro 3 a seguir.

Quadro 3 - Definição dos elementos do processo decisório

Processo - Decisório	Políticas e práticas de Gestão	Características que condicionam a estrutura, os processos e os meios pelos quais a administração é organizada.
	Objetivos e metas	Indicam uma orientação que a organização procura seguir. Representam, também, uma fonte de legitimidade que justifica as atividades de uma organização.
	Efeitos da decisão	Implicações geradas por decisões tomadas pelos gestores.
	Pressões	Manifestações de indivíduos e elementos da gestão que exercem força e influência no processo decisório.

Fonte: Adaptado de Santos, (2012)

Em se tratando do gestor, conforme Pacheco et al. (2019), a tomada de decisão converte-se na capacidade gerencial. A responsabilidade deste decisor é gerir a melhor alternativa para cada momento em que se encontra a organização com intuito de garantir os possíveis resultados. Destaca o autor que as atitudes aplicadas pelo gestor adquirem relevância em todas as etapas da tomada de decisão, de modo que possa haver harmonia entre os objetivos pretendidos e os resultados obtidos pela organização.

Outro aspecto importante em relação ao gestor é a influência dos seus valores e crenças no processo decisório. Nassif (2019) afirma que estudos e modelos sobre tomada de decisão demonstram a necessidade de observar o comportamento do decisor, observando que antes de ser um gestor, esse indivíduo traz uma história de vida, de relações, de afetos e crenças. Baseado nisso, este autor destaca que uma decisão pode ter mais uma relação com crenças e valores pessoais e organizacionais do que com a informação propriamente dita, uma vez que o ambiente psicológico que percorre a decisão é determinante e complexo.

Assim, os valores e objetivos individuais estão altamente inseridos na tomada de decisão, os quais na próxima seção vão ser abordados mais detalhadamente.

2.4 Valores e objetivos individuais

Levando em consideração que os valores pessoais são referidos como conceito central para compreensão dos fenômenos sociais, como o comportamento das organizações e os valores dos gestores, influenciando nas suas decisões e condutas profissionais, nesta seção vai ser feita uma breve contextualização do conceito de valores individuais e organizacionais, para posteriormente, abordar no campo da administração pública.

Para Schwartz (2001), os valores são as respostas que todos os indivíduos precisam dar a três necessidades universais, ou seja, às necessidades de interação social, as biológicas e os requisitos de sobrevivência dos grupos. Os indivíduos e as coletividades transformam essas necessidades e as expressam em linguagem de valores.

Assim, Pereira (2006) menciona que a conceituação de valores é mostrada como um guia nas decisões das pessoas, que os ajudam a definir o que é desejável de acordo com suas metas e com o contexto do momento, e apresentam os componentes cognitivo, emocional e comportamental. Desta forma, o autor destaca que os valores representam objetivos individuais e por isso apresentam forte dimensão motivacional.

Para esta pesquisa, os valores são baseados em Schwartz (2001), que considera estes como objetivos desejáveis que variam de importância de acordo com as circunstâncias, e que servem para reger a vida do indivíduo ou um grupo social. Esses objetivos, conforme destaca Pereira (2006), podem ser implícitos ou explícitos, contudo, são representados pelas opções escolhidas por pessoas dentre todas as alternativas disponíveis para determinada situação. Assim, segundo este autor, essas metas funcionam como critérios para julgamento, dão significado e finalidade à ação, têm componentes emocionais e cognitivos. Assume Pereira (2006), como pressuposto, que os valores são a forma de expressão das necessidades humanas e que orientam o comportamento dos indivíduos, das organizações e das sociedades para sua satisfação.

Da mesma forma que os valores individuais, os valores organizacionais representam crenças relacionadas a metas definidas pela organização. Porém, conforme destaca Pereira (2006), os valores organizacionais não são a soma dos valores de cada empregado, mas sim valores percebidos pelos indivíduos como sendo característicos da organização. Conforme o autor, os valores organizacionais têm um aspecto cognitivo, eles foram absorvidos no início da vida da empresa. Podem representar as crenças dos fundadores dessa organização, expressam as escolhas feitas pela empresa ao longo de sua vida com relação aos seus relacionamentos internos e externos, suas políticas de qualidade, de reconhecimento, de remuneração, de posicionamento frente à sociedade, estratégias de gestão e organização, ou seja, todos os elementos que fazem a empresa funcionar como organização (Pereira, 2006).

No aspecto da identificação dos valores nos quais se baseiam as organizações, segundo Carvalho (2013), uma das estratégias que tem sido adotada consiste em examiná-los a partir de documentos oficiais, tais como estatutos, relatórios anuais e revistas internas, e escolher aqueles mais relevantes no discurso oficial. Esta autora destaca que, por meio dessa estratégia, há possibilidade de acessar os valores organizacionais formais. Contudo, estes valores nem sempre se concretizam conforme estabelecido nos documentos oficiais. Por isso, Tamayo (2008) propõe uma abordagem que utiliza a percepção dos empregados para avaliar os valores organizacionais e a sua hierarquia, utilizando-se, para isso, tanto de entrevistas quanto da aplicação de questionário. Logo, a análise de tal percepção fornece indícios sobre como os objetivos gerais da organização são captados por seus membros.

Em relação à administração pública, Santos (2012), destaca que os valores e objetivos são permeados por características constitucionais e ideológicas, o que dificulta sua análise em termos “mensuráveis”, assim como a análise da relação entre meios e fins, custo e benefício, quantitativo e qualitativo.

Em relação a esses assuntos, Nabatchi (2011), entende o que há muito tempo tem sido debatido, o papel dos valores na administração pública e qual o valor ou grupo de valores deve formar a orientação para este campo. Para elucidar esta situação, Nabatchi (2011) cita as dualidades: imparcialidade e legalidade, por um lado, e eficiência e eficácia por outro.

Na visão de Nabatchi (2011), muitas deliberações políticas são escolhas entre valores que se opõem e são vistos em circunstâncias como na difusão de oportunidades que podem causar conflitos entre valores como igualdade, justiça, eficiência, mérito e diversidade. Esses valores são reunidos pela autora em “ethos burocrático” e “ethos democrático”. O primeiro é visto numa situação predominante e envolve valores como eficiência, especialização, hierarquia, lealdade e eficácia, todos com critérios instrumentais e utilitários de ação. Já o “ethos democrático” abrange valores de cidadania, justiça social, equidade e interesse público.

Conforme destaca Santos (2012), analisando o aspecto legal ou “ethos burocrático”, conforme chamou Nabatchi (2011), observa-se que a Constituição Federal de 1988, artigo 37, traz como princípios da administração pública a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (BRASIL, 1988). Em complementação a Lei Federal 9.784/1999, que regula os processos administrativos no âmbito da administração pública federal, acrescenta como princípios a finalidade, a motivação, a razoabilidade, a proporcionalidade, a ampla defesa, o contraditório, a segurança jurídica, o interesse público e a eficiência (BRASIL, 1999/ 2023g).

Ao destacar o princípio da eficiência estabelecida na legislação mencionada acima, Santos (2012) associa este princípio à racionalidade instrumental, uma vez que considera em sua prática aspectos da corrente do gerencialismo público. Porém, seus limites devem ser analisados dentro de um espaço de ação política e análise valorativa.

Já o interesse público, no âmbito do “ethos democrático”, conforme chamado por Nabatchi (2011), vai ao encontro dos atos racionalmente substantivos, conforme destaca Santos (2012), porque visa à criação e manutenção do bem comum. Contudo, a autora destaca que esse bem deve ser livre e acessível a todos de modo a não a dar prioridade a um grupo de interesses ou público que seja priorizado por sua existência, através da maior impessoalidade e imparcialidade possíveis.

Ao considerar que esses dois pontos de vista são relacionados com os conceitos de racionalidade, Santos (2012) menciona a percepção que a tradicional visão dos economistas se aproxima da ideia de racionalidade limitada, na qual Ramos (1989) critica sua falta de limite aos critérios de economicidade. No entanto, a segunda visão tem um padrão aristotélico que manifesta objetivos de valores postos acima de quaisquer imperativos econômicos e que prima pela dimensão do grupo, num ato substantivo.

No que tange à categoria de análise dos valores e objetivos, que formam parte do quadro de análise deste estudo, optamos por incorporar os elementos criados por Santos (2012), que estão definidos no Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 - Definição dos elementos de valores e objetivos

Valores e objetivos	Identidade e padrões	Conjunto de caracteres próprios e exclusivos com os quais se podem diferenciar ou aproximar pessoas. Revela o sentimento de pertencimento do indivíduo no ambiente em que vive e sua maneira de entendê-lo.
	Origem, difusão e Compartilhamento	Forma como os valores e objetivos dos indivíduos se desenvolveram e são inseridos no seu ambiente de convívio
	Objetivos pessoais e objetivos organizacionais	Pessoais: Metas pessoais desejáveis Organizacionais: linhas mestras que a organização procura seguir
	Estímulo e realização	Sentimentos e ações que proporcionam motivações para o alcance de metas.

Fonte: Adaptado de Santos (2012)

Concluída a fundamentação teórico-empírica que embasa este estudo, a metodologia empregada para coleta e análise dos dados será exposta no próximo capítulo.

3. Procedimentos metodológicos

Apresentada a fundamentação teórico-empírico, na sequência apresenta-se o caminho metodológico percorrido.

A presente pesquisa é caracterizada como um estudo descritivo que, embora também possa ser considerada exploratória por buscar avançar no tema da racionalidade na ciência administrativa, visa verificar o conflito entre as racionalidades.

Ao mencionar a questão exploratória da pesquisa, conforme aborda Santos (2012), refere-se ao momento de exploração do tema da racionalidade na administração pública. Isto porque, apesar de já existirem trabalhos sobre o tema na prática administrativa, seus estudos na área pública ainda são poucos – destaque para Waldo (1964) e Denhardt (2012) – e nenhum estudo com o foco no indivíduo.

A caracterização como estudo descritivo é devido à natureza do seu propósito que ajuda a compreender o mundo como é vivido pelos indivíduos, visando à elucidação de aspectos, no caso, o conflito entre as racionalidades com base na visão do gestor e na descrição desta desarmonia entre as duas racionalidades.

Além disso, quanto ao método, foi adotada a abordagem qualitativa, vista como uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social. Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento de particularidades do comportamento dos indivíduos (Richardson, 1999).

Assim a pesquisa qualitativa torna dinâmica a relação entre o indivíduo e o mundo real, entre o sujeito e o objeto, um vínculo que não tem como separar entre o mundo da objetividade e da subjetividade (Chizzotti, 2003). O pesquisador observa com mais liberdade e busca o entendimento das inter-relações que permeiam a realidade, dando uma maior possibilidade de interação com o fenômeno em estudo.

Para esta pesquisa, foram utilizados a dissertação de Santos (2012) e o artigo de Santos e Serva (2013) para nortear o estudo. A partir de então, fez-se a escolha pelas técnicas de coleta de dados que foram utilizadas. Essas compreendem entrevistas (conversação). Seidman (2006) considera que contar histórias, por meio de uma entrevista, é essencialmente um processo de tomada de significado no qual os indivíduos selecionam detalhes de sua experiência na sua consciência e de maneira reflexiva.

Assim, foi utilizada a concepção do autor no que tange à entrevista em profundidade, que não foi de obter respostas para perguntas, mas compreender a experiência vivida de outras pessoas e o significado que elas dão a essa experiência (Seidman, 2006).

A entrevista foi dividida em duas partes distintas: com a finalidade de compreender a perspectiva do entrevistado acerca de suas experiências objetivas e subjetivas das situações vivenciadas, a saber:

1 – Determinar o contexto de vivências dos participantes e os seus perfis socio-demográficos: formação, gênero, de onde veio, área de atuação na instituição, idade e tempo de serviço na instituição, como chegou ao cargo, experiências anteriores, entre outros, com objetivo compreender a vida pretérita e o perfil do indivíduo;

2 – Descrição das vivências dentro dos contextos em que aconteceram ou acontecem e no exercício do cargo gerencial: decisões relevantes que foram tomadas ou que vêm sendo analisadas; quais valores e objetivos individuais direcionam as tomadas de decisões;

As falas dos entrevistados foram registradas via sistema WebConf da UFPEL e, de forma complementar, foi utilizado um caderno de registros de anotações. Esse caderno, além de conter as perguntas que foram feitas (Apêndice A), foi utilizado para anotar as sensações sobre o que se estava escutando ou *insights* que podem ocorrer ao longo das entrevistas.

Não foi estipulado um tempo máximo de duração para cada entrevista. No entanto cada entrevista durou de 20 minutos a 1 hora e 30 minutos. As entrevistas foram realizadas entre os meses de fevereiro e março de 2024.

Após a realização das entrevistas, cada uma destas foi feita a transcrição dos áudios para o documento word.

Seguindo as fases de análise de conteúdo, inicialmente foi realizada a pré-análise, uma leitura flutuante dos dados coletados, com o objetivo de verificar se, de forma geral, as respostas ao questionário responderam aos objetivos específicos do estudo.

Logo, considerando o objetivo da pesquisa, a análise dos dados foi realizada com base nas categorias de análise previamente definidas, quais sejam: “Processo Decisório” e “Valores e Objetivos”.

Após a transcrição das entrevistas foi realizada a análise do conteúdo à luz de Bardin (2004), relacionando, em seguida, os achados da pesquisa com a literatura estudada, ou seja, a partir dessa análise se triangula teoria e prática, contextualizando os dados empíricos com a teoria estudada.

Para servir de base para a coleta e análise dos dados desta pesquisa, além dos quadros abordados na fundamentação teórica foi utilizado o quadro da categoria de análise do conflito entre as racionalidades, adaptado de Santos (2012), que considera os seguintes elementos: características organizacionais; ausência de consenso; forças de pressão e influências; inconformidade e convicções; preferências pessoais e organizacionais como seus elementos, os quais estão definidos e sistematizados no quadro 5, a seguir.

Quadro 5 - Definição dos elementos de conflito

Conflito entre racionalidades	Características Organizacionais	Matta (1998) identificou que o tipo organizacional não necessariamente define a sua racionalidade predominante. Assim, o grau de tensão na organização é influenciado pelo seu contexto e estrutura (valores gerais; objetivos; meios, normais ou táticas; participação; especificações de execução; perspectivas de conhecimento dos fatos(Ramos, 1983).
	Ausência de Consenso	O consenso parte da ideia de entendimento necessário para que as organizações operem segundo suas expectativas de produtividade e eficácia e consigam uma manutenção de padrões (Ramos, 1983).
	Forças de pressão e Influências	São fatores que exercem influência ou pressão na ação dos gestores; lealdade organizacional (Simon, 1970); cultura política (Sharkansky, 1974); figuras de influência ou lideranças que proporcionam comportamentos passivos (Pinto, 2001); força e compromisso do cargo/posição.
	Inconformidade e Convicções	Elementos como sentimentos que podem causar falta de sentido ao trabalho (Caitano, 2010); consciência crítica; valores pessoais conflitantes com as organizacionais.
	Preferências pessoais e organizacionais	Divergência ou mistura de objetivos individuais e organizacionais; crenças (Silva, 2009); elementos que podem gerar facilidade ou dificuldade para integração servidor-organização (Almeida, 2002).

Fonte: Adaptado de Santos, (2012)

Assim, a consolidação dos Quadros de 1 a 5 está sistematizada, com base em Santos e Serva (2013), para coleta e análise dos dados, apresentada no Quadro 6.

Quadro 6 - Quadro de análise

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

Fonte: Adaptado de Santos e Serva, (2013)

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

Optou-se por realizá-la com gestores de uma instituição federal de educação, ciência e tecnologia do sul do Brasil. Considerando os trabalhos sobre o conflito das racionalidades em relação à pesquisa de Santos e Serva (2013), não se encontrou estudo desenvolvido em uma organização pública federal de educação, ciência e tecnologia. Esta é uma das razões pelas quais se justifica a opção por investigar com gestores atuantes em organizações desta área.

Assim, foram entrevistados os seis principais gestores que possuem cargos de direção CD1 e CD2 porque estes representam as funções de maior escalão no orga-

nograma em uma instituição federal de ensino. No que tange a esses cargos de direção, cabe destacar que o cargo CD1 é um cargo de direção comissionado destinado ao dirigente máximo da Instituição, no caso o reitor. Os demais cargos de direção comissionado CD2 são destinados aos pró-reitores.

Para demonstração dos resultados e manutenção do anonimato dos entrevistados optou-se por identificá-los através das seguintes nomenclaturas abaixo:

Gestor 1 – G1.

Gestora 2 – G2.

Gestor 3 – G3.

Gestora 4 – G4.

Gestor 5 – G5.

Gestor 6 - G6.

No que se refere ao roteiro de indicações de perguntas (Apêndice A), o mesmo foi elaborado com base em Santos (2012) com objetivo de orientar os questionamentos que foram feitos nas entrevistas com a pretensão de responder aos objetivos específicos “a,” “b” e “c” dessa pesquisa. Logo abaixo apresenta-se o Quadro 7, contendo as perguntas que nortearam a pesquisa e quais destas respondem aos três primeiros objetivos específicos:

Quadro 7 – Relação do roteiro das entrevistas com os objetivos específicos

Objetivo Específico	Perguntas
a) Identificar o elementos da duas racionalidades no âmbito do processo decisório dos gestores entrevistados.	1) Como acontece a tomada de decisão no seu departamento? 2) Como é realizada a avaliação dos resultados das decisões tomadas no seu departamento? 3) Quais elementos você considera importantes para a avaliação dos resultados gerados pela decisão do gestor? 4) No seu ponto de vista, o processo decisório do gestor deve priorizar somente atingir os resultados e fins calculados pela organização? Comente sua resposta.
b) Descrever os elementos das duas racionalidades no âmbito dos valores e objetivos individuais dos gestores entrevistados.	5) Qual a importância do seu trabalho gerencial para sua instituição? 6) Na sua opinião, quando um servidor assume um cargo gerencial público como o seu, deve ter qual propósito/objetivo/enfoque? 7) O que o (a) motiva para realizar o trabalho de gestor(a) na sua unidade? 8) Fale sobre os valores que considera importantes na sua tomada de decisão?
c) Verificar se os elementos que promovem o conflito entre as racionalidades, observados no estudo de Santos e Serva (2013) são os mesmos ou se há outros.	9) Como você analisa os seus objetivos pessoais e os objetivos organizacionais na tomada de decisão? Há conflitos? Sinergia? Comente sobre. 10) Como você lida com os conflitos na tomada de decisão? 11) A cultura predominante na organização dificulta ou auxilia seu trabalho gerencial? Comente sua resposta? 12) Como você lida com o cumprimento de prazos e demandas da instituição? Fale sobre.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024

No capítulo a seguir, são apresentadas as análises e discussões dos resultados desta pesquisa.

4. Análise dos dados

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 para percepção dos elementos das racionalidades instrumental e substantiva e o conflito entre elas nos processos decisórios diante dos valores e objetivos de cada gestor.

Primeiramente, foram apresentados os perfis sociodemográficos, posteriormente, as vivências profissionais e experiência nos seus cargos atuais. Na sequência, foi apresentada a discussão dos resultados das entrevistas com intuito de atingir os objetivos específicos desta pesquisa.

4.1 Perfil sociodemográfico e a trajetórias profissionais dos gestores entrevistados

Primeiramente, são apresentados os perfis sócio demográficos dos entrevistados para se obter uma visão abrangente dos gestores; na sequência, suas trajetórias profissionais e os objetivos e metas quando assumiram suas atuais funções de dirigentes. Estes dados serviram de base para interpretação e análise dos resultados obtidos nas entrevistas.

4.1.1 Perfil sociodemográficos dos dirigentes entrevistados

Inicialmente, este estudo tem como sujeitos de pesquisa os seis gestores que ocupam os maiores cargos hierárquicos, sendo eles três homens e duas mulheres, de uma instituição federal de educação, ciência e tecnologia do sul do Brasil. As entrevistas ocorreram no ano de 2024.

A idade dos entrevistados variou entre 39 e 61 anos. Os entrevistados ingressaram na atual instituição entre os anos de 1992 e 2011.

Destes seis gestores, quatro exercem a função de professores de educação básica técnico tecnológica (EBTT) e outros dois exercem a função de técnicos administrativos em educação – assistentes administrativos. Porém, estão afastados atualmente das respectivas funções para exercer os seus cargos de gestores.

4.1.2 Trajetórias profissionais dos gestores entrevistados

Conhecer o caminho profissional do gestor até alcançar a posição que ocupa hoje ajuda a compreender algumas de suas atitudes, objetivos, valores e formas de conduzir sua gestão. Acredita-se que sua formação, experiências pessoais e profissionais pretéritas colaboram para a sua compreensão do que é ser gestor e para a ação do gestor.

De igual forma, isso também ajuda a adentrar no mundo vivido do indivíduo, colaborando para a condução da entrevista. Logo, o primeiro momento da entrevista é dedicado ao estabelecimento do contexto pretérito dos entrevistados, ou seja, a contar sobre sua formação e sua trajetória profissional. Na sequência, é dedicado a saber quais os objetivos e metas ao assumir o atual cargo de gestão.

4.1.2.1 Gestor 1

O Gestor 1, foi ex-aluno da instituição, onde fez curso técnico de eletrônica em 1984; depois ingressou mediante concurso, em 1992, para ser professor da área de informática. Na sequência da docência, foi fazendo outras atividades ligadas à área de administração.

Também participou diretamente da implantação da educação a distância na instituição em 1998. No ano seguinte, fez parte em nível nacional de muitas comissões como avaliador do Ministério da Educação e atuou na expansão da educação profissional de cursos de tecnologia pelo Brasil afora. Em 2005, saiu de licença da docência para fazer mestrado, concluiu e retornou em 2006. Em seguida, foi convidado para contribuir na implantação de um novo campus, onde ficou até 2009. Neste mesmo ano, foi convidado pelo reitor para participar da gestão, assumindo um cargo de assessor do reitor, no qual permaneceu até 2013, quando houve uma nova eleição e apoiou o professor que venceu as eleições. Depois, foi criado um cargo, chamado de vice-reitor. Então, devido a um afastamento do reitor da época, ele ocupou este cargo por alguns meses. Na sequência, saiu da gestão e voltou para exercer a docência. Em 2017 foi eleito ao cargo máximo da instituição. Em 2021, foi reeleito com mandato até julho de 2025.

Quando questionado sobre os objetivos e metas ao assumir o atual cargo, ele menciona que o principal fator foi não concordar com o formato de gestão que ocorria na época. Ele acreditava poder dar sua contribuição e fazer uma gestão um pouco diferente da que estava sendo feita. Para isso, então, foi montado um grupo composto por pessoas com ideias convergentes com as suas, e assim organizou uma proposta que foi apresentada à comunidade da instituição.

Esta proposta tinha três grandes princípios: (1) estar em constante diálogo com a comunidade acadêmica; (2) respeitar o ser humano, poder estar ouvindo a cada um, entender seus momentos de vida; e (3) buscar fazer um processo o mais democrático possível na instituição. Estes três grandes princípios foram propostos durante a campanha em 2017. Depois procurou praticá-los ao longo do tempo.

Ele menciona, ainda, que a sua reeleição em 2021 foi fruto do reconhecimento desse trabalho. Salaria que ele procura realizar o máximo no sentido de poder continuar aperfeiçoando, melhorando, ampliando essas ofertas da educação profissional e atingindo cada vez mais pessoas para que possam ter acesso a educação profissional e tecnológica, gratuita, de qualidade, inclusiva, contribuindo assim com as suas transformações de vida para mais pessoas.

4.1.2.2 Gestora 2

A Gestora 2 fez o ensino médio na própria instituição federal onde trabalha atualmente. Em seguida passou num concurso para ser servidora da rodoviária, trabalhando na área administrativa. Porém, não chegou a atuar na sua área de formação (telecomunicações). Ela menciona que não gostou do curso técnico e resolveu fazer bacharelado em Direito.

Depois que ela se formou no curso de Direito, pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), fez uma pós-graduação em Direito Público. Na sequência, fez concurso para a Universidade Federal do Rio Grande (FURG) em 2008. No final de 2008, quando foram criados os institutos federais, ela estava lotada no colégio técnico industrial (CTI), que era uma escola vinculada à FURG, tendo sido posteriormente transformada em campus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) campus Rio Grande.

Depois de dois anos e meio trabalhando no IFRS surgiu uma oportunidade de redistribuição por permuta para a atual instituição federal. Ela menciona que, desde o início, já trabalhou na Pró-reitoria de Administração e Planejamento, na qual entrou em exercício no setor de contabilidade. Ela destaca, no entanto, que não gostou de trabalhar nesse setor, transferindo-se depois para o setor financeiro. Na sequência, foi convidada para assumir uma coordenadoria descentralizada que cuidava da parte orçamentária dos termos de execução, na qual permaneceu por três anos e meio.

Em 2017, quando o atual reitor assumiu, ela foi convidada para assumir como pró-reitora. Ela enfatiza que um dos objetivos e metas, ao assumir o atual cargo, era

de aproximar a área administrativa da reitoria em relação aos demais campi, melhorando o diálogo e a comunicação. A instituição tem quatorze campi em treze cidades, então são quinze unidades administrativas e, naquele momento, cada uma atuava de uma forma, não havia procedimentos padronizados, comunicação e reuniões sistematizadas entre a reitoria e os campi. Havia também a necessidade de melhorar a transparência da aplicação dos recursos, bem como de outros processos que foram sendo feitos em conjunto com os chefes do departamento de administração dos campi para melhorar as compras compartilhadas.

4.1.2.3 Gestor 3

O Gestor 3 menciona que é professor de química da instituição, tem mestrado e doutorado em fisiologia vegetal. O primeiro cargo de gestão que ocupou na instituição foi o de coordenador de produção de questões para o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Depois, foi convidado para ser pró-reitor adjunto de pesquisa, pós-graduação e inovação.

Na sequência, ocupou o cargo de diretor de políticas de ensino e inclusão e após assumiu a pró-reitoria de ensino a convite do atual reitor em 2017. Ele destaca que, nesta função, faz a gestão dos cursos técnicos, de graduação, de toda a parte da educação a distância, dos concursos públicos e processos seletivos da instituição. Também está sob a sua gestão a assistência estudantil e toda a prática de políticas de ensino e inclusão.

O pró-reitor relata que, quando assumiu o atual cargo, não tinha conhecimento algum sobre a pró-reitoria de ensino. Após se inteirar a respeito das demandas dessa unidade, ele estabeleceu como uma das grandes metas aumentar o número de matrículas e de oportunidades com uma política de inclusão, principalmente as cotas para alunos provenientes de escola pública.

4.1.2.4 Gestora 4

A trajetória profissional da Gestora 4 começou como professora de uma escola municipal, onde trabalhou por oito anos. Concomitantemente, ela lecionou em uma escola de ensino fundamental e médio de uma rede privada. Neste colégio, ela trabalhou por quinze anos.

Paralelamente à docência neste colégio, também começou a lecionar na atual instituição federal na mesma disciplina. Ela assumiu pela primeira vez um cargo de gestão como coordenadora responsável pela disciplina de biologia e de programa de saúde. Na sequência, assumiu como diretora da unidade da sede do CEFET. Depois, na atual instituição federal, foi diretora geral de um campus por quatro anos.

Depois disso, passou para a diretoria de ações inclusivas, que era uma diretoria ligada à Reitoria. Ela destaca que se afastou da instituição para fazer doutorado e, depois que retornou, assumiu a presidência da fundação de apoio da instituição, a qual presidiu por um ano e meio. Em 2017, quando o atual reitor se candidatou e foi eleito, convidou-a para ser pró-reitora, estando atualmente no segundo mandato.

Ela relata que, quando assumiu o atual cargo na instituição, só havia ensino e pesquisa. Desta maneira, quando assumiu, sua grande meta foi fazer com que a instituição aprendesse a fazer extensão para que os conhecimentos do estudante pudessem ser colocados em prática em benefício da comunidade. A partir disso, começou-se a construir políticas de extensão com a própria curricularização da extensão.

Assim, todo o trabalho da pró-reitoria gira em torno de fazer com que a comunidade entenda a importância que a extensão tem na educação integral do estudante. Logo, esse foi o principal objetivo e meta da G4: fazer com que a comunidade entendesse a importância e visse realmente o quanto a extensão contribui para que o estudante da instituição, para além da formação técnica, tenha a formação cidadã.

4.1.2.5 Gestor 5

O Gestor 5 destaca que sua formação acadêmica foi em bacharelado em Direito pela Universidade Católica de Pelotas (UCPEL) no ano de 2008. Ele relata que ingressou na instituição, em 2008, no departamento de gestão de pessoas, no setor de arquivo. Ele comenta que a primeira tarefa neste setor foi arquivar uma pilha de pastas funcionais. Um tempo depois, sua antiga chefe lhe passou alguns processos de dívida de exercícios anteriores, situação em que começou a trabalhar com processos mais administrativos. Na sequência, ele recebeu seu primeiro convite para assumir a coordenação da gestão da antiga direção de pessoas, permanecendo no cargo por 5 anos.

Em 2017, houve um convite do atual reitor para ocupar a chefia de departamento pessoal e depois, no ano de 2021, com o pedido de saída do antigo pró-reitor, recebeu novamente um convite para assumir a pró-reitoria de gestão de pessoas. Em relação ao objetivo traçado ao assumir o cargo máximo de gestão de pessoas da instituição, ele destaca que foi trabalhar com os fatores psicológicos de servidores no retorno pós pandemia, com Programa de Gestão de Desempenho (PGD) e demais políticas de atenção à saúde do servidor.

4.1.2.6 Gestor 6

O Gestor 6 começa relatando a sua formação em engenharia mecânica e em tecnologia em fabricação mecânica, ambos os cursos pela instituição federal. Após trabalhar doze anos na iniciativa privada, ele foi para área acadêmica, tendo feito mestrado e doutorado em engenharia de Minas, Metalurgia e Materiais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, etapa concluída em 2015. Em 2010, ingressou na instituição como professor nos cursos de tecnologia em fabricação mecânica e engenharia mecânica. Em 2017, recebeu a proposta de participar como pró-reitor da gestão do atual reitor.

Ele menciona que o seu grande objetivo nesse cargo era deixar os três eixos da pró-reitoria (pesquisa, inovação e pós-graduação) com os seus respectivos regulamentos e instruções normativas. Entendia que era necessário deixar claros os procedimentos para a comunidade, com o intuito de desburocratizar e capacitar os servidores e alunos nestes três eixos.

A seguir serão apresentados e analisados os elementos das duas racionalidades no âmbito da tomada de decisão dos gestores entrevistados. Os relatos das entrevistas analisados e discutidos no subitem seguinte foram obtidos a partir das questões de 1 a 4, constantes no segundo momento do Apêndice A. O próximo subitem visa a atender o objetivo específico “a” desta pesquisa.

4.2 Identificação dos elementos das racionalidades instrumental e substantiva no âmbito do processo decisório dos gestores públicos

Mesmo que teoricamente, Ramos (1989) reconhece a existência recíproca da racionalidade instrumental e substantiva nas organizações, ambas exercendo um papel importante na sociedade. Acredita-se que essas duas racionalidades estão relacionadas, podendo manter-se harmônicas e inalteradas entre si ou, às vezes, podem entrar em vibração, causando conflito entre elas.

Para averiguar a relação (harmoniosa ou não) das duas racionalidades, foram apresentadas a identificação dos elementos das duas racionalidades no âmbito do processo decisório dos gestores públicos de uma instituição federal de educação, ciência e tecnologia do sul do Brasil, estabelecidos no modelo de análise deste estudo. Para identificar os elementos das duas racionalidades no processo decisório, são demonstradas situações relatadas pelos gestores a partir das suas opiniões e vivências. Concomitantemente, ocorre a discussão dos resultados dessas entrevistas e posteriormente a demonstração através do Quadro 8 dos elementos identificados das duas racionalidades conforme modelo de análise do Quadro 6.

No que diz respeito a como acontece a tomada de decisão, através dos relatos dos gestores entrevistados, percebe-se a importância da participação da equipe de

cada unidade da reitoria juntamente com os diretores de cada campus na formação do processo decisório que envolve as políticas públicas da instituição.

Conforme relato da G4, as decisões são tomadas em conjunto com a equipe dessa unidade e os representantes do setor de extensão de cada campus.

Como nós decidimos em conjunto com todas as coordenações e as diretorias, mas também com a CAMEX que a câmara de extensão que é o que é um representante que nós temos de extensão em cada campus que é um braço aonde ali nós decidimos. (G4).

Além disso, o trecho da entrevista do G3 também destaca a participação da equipe na formação da tomada de decisão, tendo a equipe autonomia para expressar as suas opiniões:

Eu quero implantar uma instrução normativa sobre entrevistas então eu trago o modelo de que eu acho que seria o possível socializo com os 14 campus nessa câmara e cada um dá a sua opinião aí a gente coleta todas as opiniões e tem um documento que é o documento padrão. (G3)

Assim, analisando esses dois relatos constata-se dois elementos da racionalidade substantiva presentes no Quadro 6: o entendimento e autonomia. O entendimento ocorre na medida em que há discussão com a equipe para estabelecer consensos até chegar num produto final da tomada de decisão. Conforme destacado por Matta (1998), o processo decisório emerge quase sempre baseado no entendimento precedido por uma discussão argumentada e aberta. Em relação ao elemento autonomia, Ramos (1981) enfatiza que este ocorre quando a ação humana é realizada sob condição de liberdade de escolhas. Esta liberdade dada pelo gestor a sua equipe, ratifica esse conceito de autonomia trazido por esse autor.

Juntamente com o relato do G3, o relato do G1, apresentado a seguir, reforça o elemento “autonomia” e “entendimento”, já que cada diretor de campus tem determinada autonomia didática, financeira e pedagógica, sendo mantido o diálogo permanente entre a reitoria e esses diretores para melhor administrar os recursos da instituição:

Os campi que têm uma determinada autonomia didático pedagógica e financeira está ligada aos diretores, onde são muitas necessidades e poucos recursos; então a gente tenta administrar da melhor forma possível sempre em diálogo com esses diretores e diretoras. (G1)

Logo, observa-se no relato acima algumas características do elemento “autonomia” da racionalidade substantiva definida por Ramos (1981). Em outras palavras, cada diretor de campus tem uma certa liberdade de escolhas em relação ao processo decisório principalmente em assuntos didáticos e pedagógicos.

Juntamente com o elemento “entendimento”, percebeu-se, através dos relatos dos gestores entrevistados, a existência de um terceiro e quarto elementos da racionalidade substantiva, fortemente associados a este na tomada de decisão: “satisfação social” e “autorrealização”. Dentre os relatos, destaca-se o trecho da entrevista do G6:

As demandas que a gente precisa, a gente tem buscado sempre fazer com que as pessoas trabalhem motivadas. Então as pessoas são partícipes da decisão, elas tomam a decisão junto. (G6)

Assim, percebe-se uma atenção deste gestor para que sua equipe trabalhe motivada, ou seja, que cada servidor do seu grupo, na parte que depende da organização, se sinta autorrealizado no seu trabalho a partir do momento que eles se sintam parte da organização já que participam das decisões que vão impactar na comunidade atendida pela instituição de ensino. Esta opinião do gestor em relação à sua equipe corrobora com que Ramos (1981) menciona em relação à autorrealização do indivíduo quando a ação humana está orientada para o alcance da plenitude do potencial humano. Neste relato observa-se uma preocupação deste gestor na satisfação social que sua equipe tem a partir do momento em que elas participam da formação de todos os processos de decisão desta unidade.

Além da satisfação social da equipe de trabalho nos processos decisórios, verifica-se, através dos relatos dos outros gestores, um cuidado sobre os efeitos da tomada de decisão na satisfação da comunidade atendida pela instituição. Para elucidar isso, destacamos o relato do G1:

Na questão dos valores dos recursos de investimento que eu vou alocar esse ano recurso para construir uma quadra poliesportiva para um campus que não tem ainda então depois daquele projeto executado e a quadra em opera-

ção vamos ver se essa quadra tá atendendo as necessidades daqueles estudantes daqueles professores que lidam com essa área e aí a gente vê né na prática se aquilo realmente deu os frutos em geral. (G1)

Observa-se essa atenção do efeito da tomada de decisão na satisfação social da comunidade também no relato da G4:

A Diretoria de Desenvolvimento Institucional pede para colocarmos os nossos indicadores para que a gente consiga fazer uma avaliação do quanto nós executamos dos recursos, o quanto nós conseguimos que a comunidade realizasse ações de extensão e o quanto nós chegamos nas comunidades, né, onde os nossos campi estão inseridos né. Então esse é o nosso meio de fazer essa avaliação das ações a cada final de ano. (G4)

Além do elemento “satisfação social” da racionalidade substantiva, percebe-se no relato deste gestor concomitantemente o elemento “maximização dos recursos” da racionalidade instrumental, presente Quadro 6. Observa-se isso porque um dos parâmetros para o qual o gestor tem que atentar é constituído por indicadores em relação a quanto de recursos são executados em decorrência da decisão tomada para atingir os resultados pretendidos. Dessa maneira, esse trecho da entrevista da G4 ratifica o que Serva (1997) menciona: a busca máxima da eficiência e eficácia na execução dos recursos disponíveis. Além disso, Muzzio (2014) reforça essa característica da maximização dos resultados quando salienta que o foco é o máximo resultado a partir de cálculos parametrizados e metas estabelecidas.

Paralelamente aos elementos da racionalidade substantiva identificados até então, observou-se também outros elementos da racionalidade instrumental na formação e avaliação dos processos decisórios dos gestores entrevistados. Dentre eles, percebeu-se o elemento “resultados”, conforme relato do G3 quando questionado sobre como é feita a avaliação dos resultados das decisões tomada na sua unidade:

Então a gente tem muitos resultados, né, a gente mensura muito, tem muitos projetos de ensino. A gente computa os resultados desses, quantos projetos cada campus enviou, quanto o número de alunos envolvidos naquele projeto, quantos evoluíram com aquela bolsa que foi dada ou quantos não evoluíram. Então para cada ação da pró-reitoria de ensino tem um medidor quantitativo [...] para cada ação nós temos um documento, um balizador para medir algum resultado (G3)

Nesse trecho da resposta do gestor, verifica-se uma atenção à quantificação dos resultados das ações desta pró-reitoria quando cada ação desta unidade é medida para verificar o resultado decorrente de uma tomada de decisão. Assim, a visão deste gestor sobre ter indicadores para mensurar os resultados decorrentes de cada ação gerada no processo decisório corrobora as ideias de Pacheco et al.(2019), quando afirmam que a responsabilidade do gestor é de gerir a melhor alternativa para cada momento com intuito de garantir os possíveis resultados, ou seja, para que haja harmonia entre os objetivos pretendidos e o resultados obtidos.

Cabe destacar que o Quadro 6 traz como elemento “êxito e resultados”. Porém, conforme mencionado anteriormente, foi observado somente o elemento “resultados” devido à menção no relato do G3 da medição quantitativa dos resultados e não ao êxito do resultado originado de uma tomada de decisão. Esse ponto é percebido quando o G3 reconhece que algumas ações não têm indicadores mais precisos para medir o resultado pretendido, prejudicando assim a verificação do êxito das tomadas de decisões em determinadas ações desta unidade.

Para cada ação, nós temos um documento um balizador para medir algum resultado e outras nós não temos, né, porque a gente não consegue realmente fazer instrumentos que mensurem esses dados da avaliação, porque a pró-reitoria de ensino é muito grande, a gente tá construindo aos poucos, né, e acredita que no futuro próximo, que talvez não vai ser nessa gestão, que a gente consiga ter uma avaliação dos resultados de forma mais precisa.
(G3)

Outro elemento que caracteriza a racionalidade instrumental no âmbito do processo decisório, conforme quadro de análise, observado nas entrevistas dos gestores é os “fins” pré-determinados e a forma de decidir os meios adequados para atingi-los. No relato do G6, a seguir, percebe-se essa relação da tomada de decisão e seus efeitos nos fins da instituição:

O que acontece assim tudo depende de que métodos o gestor tem, metas que o gestor tem. Por exemplo, quando eu fiz aqui olhando nos quadros da pró-reitoria, que tá lotado de anotações, a gente sempre tem ido no sentido do que a gente vai fazer e qual impacto positivo vai acontecer, de resultado, então assim o gestor tem que estar municiado com as informações do máximo possível para ele tomar essa decisão, [...] acho que tu tem que traçar metas focadas no objetivo da instituição, na missão, dos valores da instituição.
(G6)

Sobre essa relação entre meios e fins durante o processo decisório, Santos (2012) destaca que a tomada de decisão só pode ser considerada adequada quando os meios escolhidos forem corretos para atingir os objetivos predefinidos. Esse ponto corrobora o relato acima quando o G6 salienta que o gestor tem que estar com o máximo de informações possíveis para que a sua decisão sobre como será feito (meios) para atingir os resultados pré-definidos (fins predeterminados) acarretem um efeito positivo.

Também se observa nesse trecho da entrevista que o gestor tem que ter a atitude de se cercar o máximo possível de informações para tomar uma decisão cujos efeitos possam gerar impactos positivos para instituição, o que vai ao encontro do que Pacheco et al. (2019) mencionam: as atitudes praticadas pelo decisor são importantes em todas as etapas do processo decisório de modo a haver harmonia entre os resultados positivos e os fins pretendidos pela organização.

Paralelamente, outro elemento da racionalidade instrumental percebido na entrevista com os gestores foi o desempenho das ações decorrentes do processo decisório. Porém, verificou-se nestes relatos uma característica diferente do conceito de desempenho que consta no Quadro 1. Enquanto no Quadro 1, o desempenho está vinculado à performance individual elevada na realização de atividades, no relato dos gestores observou-se a questão da performance coletiva elevada na realização de atividades. Ou seja, não é o foco principal avaliar desempenho da gestão decorrentes das ações de decisões do gestor e sim avaliar o desempenho da gestão a partir de resultados gerados por decisões coletivas dos gestores e suas equipes de cada unidade da instituição, por exemplo, atuação da pró-reitoria como um todo. Dentre os relatos, observa-se esse ponto no trecho da entrevista do G5, a seguir:

Seria uma pesquisa de satisfação, isso seria situação ideal para saber se os servidores estão satisfeitos com a atuação da pró-reitoria, isso acaba ocorrendo a cada 4 anos quando tem eleição. As eleições e o pessoal agora na eleição que foi reeleito. O reitor ele só perdeu para um campus em uma única urna e foi numa urna de alunos se eu não me engano, então todas as outras urnas ele ganhou e em todos os outros campi ele ganhou. Então isso é um indicador de que a gestão está indo bem. (G5).

Outro relato que reforça a questão sobre o desempenho das ações decorrentes do processo decisório:

Nós temos o nosso relatório de gestão no final do ano, que todas as pró-reitorias, todos os setores têm que repassar para a diretoria de desenvolvimento institucional, aquilo ali já nos dá um feedback, né, de todas as ações que nós implementamos. (G4)

Porém, a partir dos relatos dos gestores, observa-se uma inversão do desempenho enquanto elemento da racionalidade instrumental. Esse parece mais associado à tomada de decisão do que aos valores e objetivos, o que difere dos estudos de Santos e Serva (2013).

Apresenta-se a seguir o Quadro de análise utilizado para coleta e análise dos dados, porém modificado para identificar os elementos das duas racionalidades no âmbito do processo decisório encontrados e discutidos neste capítulo.

Quadro 8 – Quadro de análise: Elementos identificados das duas racionalidades no âmbito do processo decisório

	RACIONALIDADE SUBSTANTIVA	RACIONALIDADE INSTRUMENTAL
PROCESSO DECISÓRIO	Autonomia Autorrealização Entendimento Satisfação Social	Desempenho Resultados Fins Maximização de recursos

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Em relação aos componentes da racionalidade instrumental no âmbito do processo decisório do quadro de análise (Quadro 6) não foram encontrados nas análises das entrevistas elementos de *cálculo*, *rentabilidade* e *utilidade*. Também não foram identificadas nas transcrições destas entrevistas os seguintes elementos da racionalidade substantiva deste Quadro, *autenticidade* e *julgamento ético*.

O próximo subitem vai tratar das descrições dos elementos das duas racionalidades no âmbito dos valores e objetivos individuais dos gestores públicos entrevistados. Assim, os trechos das entrevistas analisados e discutidos no subitem seguinte foram obtidos a partir das questões de 5 a 8 constantes no segundo momento do Apêndice A. O subitem a seguir visa a atender o objetivo específico “b” dessa pesquisa.

4.3 Elementos das racionalidades instrumental e substantiva no âmbito dos valores e objetivos individuais dos gestores públicos

Além de identificar os elementos das duas racionalidades no âmbito do processo decisório para averiguação sobre como estas racionalidades se relacionam em uma organização pública, é importante estudar os elementos que compõem os valores e objetivos dos gestores públicos. Isso porque os valores pessoais são referidos como conceito central para entendimento dos fenômenos sociais, como o comportamento das organizações e os valores dos gestores, que influenciam as suas decisões e condutas profissionais.

Assim, neste subitem, são descritos os elementos das duas racionalidades no âmbito dos valores e objetivos individuais. Para tanto, são demonstradas situações relatadas pelos gestores a partir das suas opiniões e vivências. Paralelamente, ocorre a discussão dos resultados dessas entrevistas e, por seguinte, a demonstração, através de Quadro específico, sobre quais são os elementos observados das duas racionalidades, conforme modelo de análise do Quadro 6.

Na entrevista com os gestores, quando questionados sobre a importância dos seus trabalhos gerenciais para instituição, foram percebidos dois elementos da racionalidade substantiva, do Quadro 6, no âmbito dos objetivos destes gestores para avaliar essa importância: os “valores emancipatórios” e a “satisfação social” destes indivíduos. Dentre os relatos, destaca-se o seguinte trecho do G5, que abrange esses dois elementos:

Eu costumo dizer que o meu trabalho é cuidar do coração das pessoas [...] de tentar prestar esse alento, né. Quando as pessoas procuram eu tô precisando ir para tal lugar eu estou precisando ir para tal campus porque a minha família toda é de lá. Então às vezes eu atendo servidor lá mas ele senta lá e quer conversar um pouco sobre a história de vida, explicar a situação que tá passando e eu não consigo simplesmente chegar você dizer assim “ah vai embora, não tenho, não vou te atender porque eu não vou ter vaga para te dar”. Eu vou atender, eu vou ouvir a pessoa e tentar minimamente ver um caminho para a pessoa [...]. O máximo de qualidade de vida possível é tentar resolver o problema das pessoas, para que essa pessoa ela consiga lá dentro da instituição desempenhar suas atribuições sem que tenha preocupações velhas, administrativas, burocráticas, etc. Isso é o que eu sinto. (G5)

Verifica-se neste relato a satisfação social que o G5 tem quando consegue resolver os problemas das pessoas que o procuram com alguma demanda ou situação pessoal e profissional relacionadas a área deste gestor. Em outras palavras, um dos grandes objetivos desse gestor é de atender seus colegas e demais pessoas da melhor forma possível em assuntos relacionados a área de gestão pessoal para que estes possam exercer com mais qualidade suas atribuições. Esse contentamento do gestor, mencionado no seu relato, de quando consegue ajudar as pessoas a resolver eventuais adversidades, relaciona-se à ideia de Santos (2012), quando destaca que a principal característica da satisfação social, ou seja, o prazer proporcionado pela execução de algo em prol da coletividade.

Paralelamente, o relato do gestor, ao mencionar que a importância do seu trabalho gerencial é “cuidar do coração das pessoas”, parece indicar o que Ramos (1981) refere: atitude do indivíduo deve desejar um bem-estar coletivo enquanto componente da racionalidade substantiva. Esse ponto faz referência ao que Ramos (1981) menciona sobre este componente da racionalidade substantiva quando a atitude do indivíduo deve desejar um bem-estar coletivo.

Também o relato do G3 permite observar que a importância e objetivo principal do seu trabalho está baseado nos dois elementos da racionalidade substantiva citados anteriormente. Além disso, percebe-se outro elemento da racionalidade substantiva: o “entendimento” como valor e objetivo do gestor, no sentido de que sua equipe deve ter a mesma visão, neste caso, visão de união das pessoas:

[...] Acredito eu que o ensino está em todos os pilares, em todas as instâncias. A gente acaba tendo um ponto de destaque enquanto pró-reitor de ensino e a gente tem que ter muita calma na condução desse processo. Porque mexe com a vida do aluno, com a vida do professor, né, com a vida de todos; e se a gente não tiver uma pró-reitoria de ensino equilibrada, participativa, democrática e que escute sempre, a gente acaba transformando um caos na instituição. Então a gente sempre tem um grupo, né, que é um grupo de gestão com a mesma visão, a visão de tranquilidade, uma visão de agregação das pessoas. (G3)

O componente da racionalidade substantiva, “entendimento”, mostra-se um dos valores importantes do gestor para tomar decisão, e é observado também no relato

da G2, quando salienta a importância de ouvir as opiniões das pessoas e buscar um ponto em comum para tomar uma decisão:

Acho fundamental primeiro o diálogo, né, ouvir várias opiniões, ouvir as pessoas envolvidas, os agentes envolvidos, ponderar cada opinião, tentar buscar aí o caminho do meio. (G2)

Os dois últimos relatos demonstram a importância que esses dois gestores dão entendimento, ao compartilhamento de uma mesma visão como um valor para que os trabalhos junto a suas equipes possam fluir bem em suas pró-reitorias. Esse ponto confirma o proposto por Santos (2012) quando salienta a importância desse elemento do “entendimento” de atitudes para se estabelecer concordâncias e consensos mediados pela livre comunicação sob o amparo da satisfação e da responsabilidade.

Em sequência, verifica-se na transcrição das entrevistas outro componente da racionalidade substantiva, conforme Quadro 6 de análise, que caracteriza os valores e objetivos destes gestores: o “julgamento ético”. Dentre os trechos da transcrição, destaca-se o relato da G4:

Então existe uma liturgia do cargo e essa liturgia do cargo, para além da aparência física de uma conduta moral, de uma conduta ética, tem também as decisões que vou tomar, vai respingar na gestão maior, que, no caso, acima de mim é o reitor, e vai ter consequências também lá nos campi . Por exemplo, se é uma ação, nós temos editais que chega a ter 70 propostas e nós temos recursos para 35, vamos dar um exemplo, então mais 35 ficaram de fora. Às vezes, eu recebo ligações de diretor, de professor, me pedindo recurso para uma ação. Eu não posso liberar esse recurso a não ser pelo edital, porque houve uma concorrência, houve uma avaliação da Câmara de extensão dentro de critérios, então aqueles 35 que ficaram de fora eu vou passar por cima e vou liberar o recurso para um evento lá no campus então é o que eu digo ah a forma como a pró-reitora de extensão ou pró-reitor extensão seja quem for atuar vai ter interferência, né, e vai ter influência na gestão como todo do campus. (G4)

Nota-se, neste relato, que a G4 tem como valores e objetivos, que fazem parte da sua ética, a isonomia no tratamento da distribuição dos recursos, seguindo regras que se aplicam a todos sem beneficiar mais uma proposta em detrimento de outra. Além disso, observa-se o seu juízo de valor por parte da gestora quando a preocupação sobre os efeitos positivos ou negativos para o reitor decorrentes de uma decisão sua.

Essa conduta da gestora no sentido de procurar tratar de maneira equânime a todos e de atentar aos efeitos de suas decisões nos demais setores da gestão confirma o que Ramos (1981) destaca sobre o julgamento ético da atitude do indivíduo ser pautada a partir de um juízo de valor. Também essa consciência crítica e pessoal da Proex vai ao encontro daquilo que Serva e Siqueira (2015) salientam como uma das características da racionalidade substantiva a capacidade de fazer julgamentos éticos e críticos de natureza pessoal, cuja ação é pautada pela intencionalidade.

No âmbito dos fatores que motivam o trabalho dos seis gestores públicos entrevistados, percebe-se a satisfação pelos resultados gerados em cada uma das unidades que eles gerenciam. Dentre os relatos abaixo, enfatiza-se um trecho da narrativa da G4, em que a gestora destaca sua realização profissional ao trabalhar com extensão na instituição:

[...] o quanto a extensão é benéfica para o nosso estudante e para nossa comunidade, o quanto a extensão possibilita ao nosso estudante se sentir pertencente. Isso foi me motivando cada vez mais, né. Toda vez que eu vou nos campi, as pessoas geralmente “ai, como a gente vê que tu gosta de extensão, tu te motiva”. Nós até temos uma hashtag que diz sem paixão não é extensão. Isso é da nossa CAMEX. A gente bota as nossas fotinhos e coloca “sem paixão não é extensão”, né, e porque a gente tem que se apaixonado pela extensão, e nós temos muitos extencionistas perdidos aí nos campus que nem sabiam que estavam fazendo extensão, né, são pessoas assim que estão fazendo trabalhos maravilhosos, né, nas comunidades aonde estão os campus na cidades no entorno, né, e isso é que me motiva né permanecer porque eu já poderia estar aposentada desde 2013, nós estamos em 2024, né. E tanto que eu gosto da extensão, de tanto que eu vejo o retorno e depois ouvir os alunos que fizeram a extensão falar sobre o que eles sentiram ao fazer aquele projeto, então isso é o que me motiva falando específico da gestão em extensão. (G4)

Percebe-se no trecho que objetivo da Proex, de envolver os estudantes em ações de extensão nas comunidades das cidades onde estão inseridos os campus da instituição, lhe gera uma realização muito relevante a ponto de esta gestora destacar que já podia estar aposentada há onze anos e, ainda assim, preferiu continuar trabalhando para cada vez mais fazer extensão juntamente com os alunos da instituição.

Outro elemento da racionalidade substantiva no âmbito dos valores e objetivos do gestor público pode ser observado no relato da G4: a autorrealização decorrente de uma ação que o indivíduo realiza e o resultado desta lhe gera satisfação. Este contentamento gerado está de acordo com o que Ramos (1981) enfatiza quando a

ação humana está instruída para atingir a plenitude potencial do indivíduo. Esse componente da racionalidade substantiva também pode ser verificado no relato do G5 quando este destaca que o seu objetivo principal é resolver os problemas das pessoas e que, ao ajudar a solucionar essas dificuldades, esse aspecto lhe traz uma grande satisfação.

A minha formação original é em Direito porque eu sempre fui a pessoa que resolveu o problema. Eu resolvo o problema em casa, problemas da família e dos problemas dos outros. Essa é a minha vocação: é resolver problemas. Eu gosto de resolver o problema, eu sempre fui “deixa que eu faço, deixa que eu resolvo, vamos resolver”, e isso é o que mantém motivado, eu gosto de resolver problema. O que me satisfaz quando eu consigo resolver o problema, porque assim, às vezes eu tenho uma situação que eu estou, acontece tudo isso passou um mês ou dois eu não consigo resolver, não me vem a ideia. Determinado dia, eu acordo de manhã como se tivesse uma inspiração na noite, no sonho e estou com a resposta do problema e a resolução do problema Aquilo me dá uma descarga de felicidade de alegria de conseguir resolver, então assim, isso é que me motiva sabe? Ver as pessoas felizes, satisfeito. Você conseguiu resolver uma situação que muitas vezes tava enterrada por algum motivo qualquer, então essa é uma motivação, é resolver o problema das pessoas (G5)

Nestes relatos é possível destacar a assertividade na manifestação dos dois dirigentes sobre o quanto eles ficam satisfeitos quando conseguem atingir algo que consideram um valor e objetivo importantes para realização de um bom trabalho na instituição. Percebe-se a autenticidade como outro componente da racionalidade substantiva, constante no Quadro 6. Essa autenticidade é caracterizada por Santos (2012) como dignidade, sinceridade e honestidade das pessoas nas suas interações.

Além dos elementos já apontados sobre racionalidade substantiva, verificou-se também elementos da racionalidade instrumental no âmbito dos valores e objetivos dos gestores entrevistados. O primeiro elemento percebido como valor e objetivo do gestor é o atingimento dos “fins” estabelecidos pela instituição. Esse ponto é observado no relato do G5 quando afirma que o dirigente deve buscar fazer o máximo para que o propósito da instituição seja realizado.

Então o que a gente aqui da pró-reitoria de gestão pessoas tem que fazer o máximo, o gestor fazer o máximo possível para que a atividade fim ela seja realizada. Então é isso que eu penso: o gestor que assume hoje, qualquer

peessoa, ele tem que ter um compromisso hierárquico, tem que ter um compromisso com a função pública, né. E a partir do momento em que a gente é incluído nessa função pública, ele tem que fazer o máximo. (G5)

Juntamente com esse elemento da racionalidade instrumental mencionado no parágrafo anterior, constatou-se em alguns relatos dos gestores o alcance dos fins da instituição de ensino (ensino, pesquisa e extensão) com a visão do gestor focada também no bem-estar coletivo (pensar no interesse público), ou seja, emancipação dos valores, característica da racionalidade substantiva, conforme abordado no Quadro 2. Esse aspecto se observa no relato do G1, quando questionado sobre qual propósito deve ter o servidor ao assumir um cargo gerencial.

[...] O que me moveu, que me move, é um espírito de gestor público, de pensar no público, pensar naquilo que eu falei agora há pouco: estudantes terem melhores condições, da nossa instituição continuar crescendo, a instituição continuar se aperfeiçoando, continuar melhorando. E esse é o grande combustível, vamos dizer assim, que me move, né, querer ter sido o gestor e, ao longo do processo de gestor mesmo, tá sempre motivado para andar e circular e fazer as decisões difíceis, muitas vezes delicadas, complexas, né, mas que são importantes, que sempre, né, visam esse movimento: a gente pode melhorar e dar melhores condições para os nossos estudantes. (G1)

Outro elemento da racionalidade instrumental percebido como um dos valores e objetivos foi o êxito e resultado como uma das motivações para realização do trabalho de gestora na sua unidade. Esse ponto é verificado no relato da G2:

É ver o resultado final. Por exemplo, assim “eh tem um campus lá em implantação que tá com dificuldade de construir as suas salas de aula, não há recursos para construir sala de aula”. E aí, num esforço enorme, a gente vai com reitor a Brasília e conversa e convence e tal. E aí acontece a liberação desse recurso. Depois de algum tempo, tu vai fazer visita no campus e as salas de aulas estão lá concluídas. Isso traz uma grande satisfação, né, isso traz a importância do nosso trabalho, do resultado final, né. Isso motiva quando a gente vê a concretude do trabalho. (G2)

Além de “êxito e resultado”, observa-se no relato outro componente da racionalidade instrumental: o desempenho, quando a G2 cita o exemplo prático do atingimento de um resultado pretendido como forma de destacar a importância do seu trabalho, além de ser uma forma de motivação.

Os elementos das racionalidades instrumental e substantiva descritos neste capítulo, no âmbito da administração pública, podem ser divididos em dois grupos de valores, conforme Nabatchi (2011): em “ethos democrático” (abrange valores como cidadania, equidade, justiça social e interesse público) e “ethos burocrático” (valores como hierarquia, lealdade, eficácia e eficiência). Apesar de o autor enfatizar a predominância do “ethos burocrático” nas organizações públicas e de Santos (2012) justificar essa prevalência em função da corrente do gerencialismo público, no caso da instituição pública de ensino dos gestores entrevistados, constatam-se mais elementos de atos racionalmente substantivos (ethos democrático) do que atos racionalmente instrumentais e utilitários (ethos burocrático).

Conforme citado e discutido anteriormente, foram identificados todos os elementos da racionalidade substantiva no âmbito dos valores e objetivos individuais dos gestores públicos entrevistados, com exceção do elemento “autonomia”. Em relação aos elementos da racionalidade instrumental, não foi encontrado o componente “rentabilidade” na análise das entrevistas transcritas.

Apresenta-se, a seguir, o Quadro de análise utilizado para coleta e análise dos dados, porém modificado para identificar os elementos das duas racionalidades no âmbito dos valores e objetivos, encontrados e discutidos neste capítulo:

Quadro 9 – Quadro de análise: Elementos identificados das duas racionalidades no âmbito dos valores e objetivos

	RACIONALIDADE SUBSTANTIVA	RACIONALIDADE INSTRUMENTAL
VALORES E OBJETIVOS	Autenticidade Autorrealização Entendimento Julgamento Ético Satisfação Social Valores Emancipatórios	Desempenho Êxito e resultados Fins

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

No capítulo a seguir, apresenta-se a discussão e análise dos elementos que podem promover conflitos entre as racionalidades substantiva e instrumental, com o intuito de verificar se são os mesmos apresentados na pesquisa de Santos e Serva (2013). As respostas das entrevistas analisados e discutidos no subitem seguinte foram obtidas a partir das questões de 9 a 12 constantes no segundo momento do Apêndice A. O subitem visa a atender o objetivo específico “c” desta pesquisa.

4.4 Verificação dos elementos que promovem conflito entre as duas racionalidades em comparação ao estudo de Santos e Serva (2013)

Nesta seção, ocorre a identificação dos elementos que promovem o conflito entre as duas racionalidades, baseado no Quadro 6, através da análise e discussão dos relatos dos gestores públicos entrevistados. Na sequência, verifica-se se estes elementos e suas características são os mesmos presentes no estudo de Santos e Serva (2013).

Inicialmente, nos relatos percebe-se que fatores que causam conflito entre as racionalidades substantiva e instrumental são algumas características inerentes a uma instituição pública. Dentre elas, a burocracia dos processos da organização, devido ao modelo de funcionamento dos órgãos públicos baseado numa racionalidade instrumental, e que torna lenta a obtenção dos resultados pretendidos pelo gestor.

Muitas vezes, isso causa conflito entre a agilidade com que o gestor entende que os processos internos poderiam ocorrer e a lentidão que as vezes acontece devido a normas internas que burocratizam esses processos. Esse ponto pode ser observado no relato do G1:

Muitas vezes, também entendo que alguns processos internos institucionais dentro da reitoria deveriam ser melhores, mais rápidos. Isso é muito frustrante para mim porque eu também, internamente, pessoalmente, queria que as coisas acontecessem de uma forma mais rápida, mais serenidade, para dar conta das necessidades das pessoas que, quando chega um processo aqui para andar, as pessoas querem agilidade, não querem ficar três, quatro, cinco, seis meses esperando uma resposta para um determinado pedido no pro-

cesso. E eu percebo isso, que muitas vezes acontece por questões burocráticas, às vezes por falta de pessoal, mas que me deixam bastante frustrado. Então a forma como eu lido com essa dualidade entre as minhas características pessoais e a do gestor às vezes é de muita frustração. (G1)

Outro ponto destacado pelo G1 é a cultura dos burocratas das instituições de ensino, exemplo, que, dependendo da legislação ou normas internas, atrapalham o gestor de fazer o melhor pelo estudante. Ou seja, este gestor alega que muitos servidores se atentam às normas que impedem de fazer algo cujo resultado pode ser melhor para comunidade estudantil; ao invés de pesquisar, no conteúdo destas legislações, embasamentos que permitam a realização de uma atividade que possa gerar efeito positivo para o estudante.

A burocratização nós temos muitos colegas servidores que se apegam demais à legislação, a normatizações e às vezes esquecem daquele objetivo maior que eu acabei de falar. Então, muitas e muitas vezes, nós encontramos respostas negativas, nós recebemos porque alguém achou que no artigo x, y e z da lei de 1995 é que vale e que não pode fazer; enquanto que eu entendo que nós temos que achar exatamente o contrário, tem que achar o artigo x y z da lei de 1995 que diga que eu posso fazer. Porque há sempre um conflito muito grande e muitas situações e a gente acaba, se a gente quer fazer as coisas, a gente encontra um jeito de fazer e se a gente conseguir incutir em todos sempre que o nosso objetivo maior é para o bem do estudante, eu tenho que achar um jeito de fazer pelo melhor, eu tenho que achar um jeito de fazer aquilo. Então essa é uma grande dificuldade que enxergo, de termos muitos burocratas hoje no serviço público. Como tudo não é só uma questão da nossa instituição, onde muitas vezes se encontra as justificativas por lei, de legislação, de normas para não fazer e exatamente não ver, encontrar o contrário, a legislação normativa que permita fazer. (G1)

Desta forma, determinadas características da organização, como os meios e as normas, podem promover o conflito entre as duas racionalidades. Os argumentos citados pelo G1 e que causam esse conflito também são abordados no trabalho de Santos e Serva (2013), segundo os quais a burocracia advinda da legislação é um ponto que mais se destaca no elemento “características organizacionais” do Quadro de análise do conflito entre as racionalidades.

Além disso, verifica-se, no relato dos gestores entrevistados, outro ponto do elemento “características organizacionais” que pode gerar conflito: o cumprimento de prazos estabelecidos pela instituição. Dentre os relatos que tratam disso, destaca-se esse trecho do G5:

Isso é uma dificuldade eu acho que não é só nossa aqui, mas acredito que de todas as instituições, que é relativo ao cumprimento de prazo. Certo, a gente se esforça para tentar cumprir todos os prazos legais. Então assim, o cumprimento de prazos, ele é sempre um mundo muito difícil na administração pública justamente por isso, porque o universo de pessoas que a gente atende é muito grande e nós não temos quantitativos de pessoas suficientes para fazer o atendimento de todas as demandas que chegam. Então a gente tá sempre correndo contra o tempo. (G5)

O relato do gestor acima pondera um aspecto que é inerente a toda organização, principalmente os órgãos públicos: o estabelecimento e cumprimento de prazos. A realização de qualquer atividade dentro do prazo estipulado faz parte da eficiência e eficácia de uma instituição na realização de seu objetivo fim, ou seja, é uma característica da organização baseada na racionalidade instrumental. Assim, quando ocorre de o gestor não conseguir atender todos os prazos exigidos, conforme menciona o G5, esta característica organizacional causa um conflito na instituição, a partir da seguinte dualidade: atender a demanda no período exigido (componente da racionalidade instrumental) *versus* obter autorrealização (componente da racionalidade substantiva) do seu trabalho como gestor.

O não cumprimento de todos os prazos, como componente do elemento “características organizacionais”, pode ser um gerador de conflito entre as duas racionalidades foi percebido somente na análise do conteúdo das entrevistas. No trabalho de Santos e Serva (2013) este componente não foi mencionado como um dos atributos desse elemento que pode promover conflito.

Um segundo elemento que pode promover conflito entre as duas racionalidades na instituição e que foi observado nas entrevistas é a presença de “forças de pressão e influências” na atuação dos gestores. Em algumas situações decorrentes das atribuições do cargo de gestão que o servidor ocupa, pode acontecer deste indivíduo ter que tomar decisões ou seguir determinados procedimentos que diferem de seus valores e entendimentos.

Assim, o gestor segue um procedimento decorrente de seu cargo e posição, mas que diverge dos seus entendimentos como indivíduo é uma situação que pode gerar conflito. Isso pode ser observado no trecho a seguir:

Não conseguimos fazer tudo que gostaríamos e às vezes temos que fazer coisas que não gostamos. Vou dar um outro exemplo: teve um processo administrativo disciplinar (PAD) lá com uma determinada situação de um servidor. E esse PAD, no meu entendimento, não foi adequado o resultado final dele, mas eu não tenho o que fazer. Eu tive que entre aspas, né, "engolir aquela situação" e acatar o parecer do PAD, muito embora meu entendimento em tudo que eu acompanhei naquele caso, dos próprios documentos anexados ao processo, eu achava que teria que ser uma outra solução, um outro resultado, mas eu tenho que acatar. A gente se sente, internamente, frustrado, né, com aquela decisão que é final minha, né, e que não tem, né, como a gente mudar e ir contra aquele parecer. (G1)

Outra característica do elemento “forças de pressão e influências”, percebido nos relatos dos entrevistados, decorre dos compromissos do cargo, principalmente os de maior nível hierárquico, por demandar mais tempo para o trabalho do que para vida pessoal. Esse ponto é destacado pelo G6 quando menciona que, para atender às demandas do cargo gerencial, acaba prejudicando sua vida particular por dedicar mais tempo para atender compromissos deste cargo.

Muitas vezes, a tomada decisão é conflitante porque faz com que as priorize mais profissional do que o pessoal. Às vezes, tem que tentar compensar a parte pessoal para não penalizar e, em cargo de gestão, é geralmente nunca acontece de fica 60 horas em casa e vem trabalhar 20 horas. Geralmente, ele trabalha 60 horas e fim e fica 20 em casa. A parte de trabalho sempre prejudica o tempo junto com a parte pessoal. (G6)

No trabalho de Santos e Serva (2013), os autores também destacam o elemento “forças de pressão e influências” nos achados da sua pesquisa que podem promover conflito entre as duas racionalidades. Porém, eles enfatizam os fatores que definem esse elemento como a ação de lideranças ou pessoas que exercem sobre outros colegas e a lealdade organizacional; enquanto nesse estudo, conforme abordado em parágrafos anteriores, as características que explicam esse elemento são a força e compromisso que decorrem por exercer um cargo ou posição de gestão.

Um terceiro elemento identificado nas entrevistas com os gestores foi “ausência de consenso”, que pode gerar conflito entre as duas racionalidades. Destaca Ramos (1983) que esse consenso parte da compreensão necessária para que as instituições possam trabalhar conforme suas perspectivas de eficácia e produtividade e alcancem

uma manutenção de padrões. Além disso, o autor afirma que deve haver graus distintos de consensos para que a ética da responsabilidade e convicção se preservem num grau que a instituição consiga alcançar seus objetivos.

No entanto, quando não há o estabelecimento de consensos, uma mesma visão compartilhada do objetivo primordial de uma instituição pública (que é o interesse público), pode ocorrer, por falta de consenso, uma manifestação de conflito entre os gestores ou o gestor e sua equipe. Isso pode ser verificado no relato da G2 quando menciona que pode não haver sinergia no grupo quando a equipe tem discordâncias:

Se te disser que há 100% do tempo, há sinergia, eu vou tá mentindo. É óbvio que há discordância, tanto de mim para com a minha chefia, para com os outros pró-reitores, quanto com a minha equipe. Cada pessoa tem os seus valores, mas claro um grupo muito grande, tanto na vertical quanto na horizontal, quanto para baixo, é então é natural que haja discordância. (G2)

A importância dos estabelecimentos de consensos também reforçada no relato da G4, para que haja entendimentos afins entre o reitor e seus pró-reitores e, com isso, adequar as ideias e objetivos, evitando assim conflitos nas tomadas de decisões:

Nem sempre, claro, as tomadas de decisão pelo reitor ou de colegas de outras pró-reitorias, muitas vezes, não estão alinhadas com o que eu gostaria que fosse, mas a gente tem que chegar num consenso aonde a gente tenta alinhar e adequar as ideias, os valores e os objetivos de cada um, de cada uma das pró-reitorias das chefias superiores. (G4)

Paralelamente, tem-se a mesma percepção através dos estudos de Santos e Serva (2013), segundo os quais a falta de uma mesma visão compartilhada de ideias, valores e crenças afins, principalmente no processo decisório, para atender os objetivos institucionais, pode gerar situações de conflito.

Na sequência, observa-se um quarto elemento nas análises das entrevistas: “inconformidade e convicções”, cuja principal característica percebida nos relatos foi a atribuição de alguns valores ou convicções como sendo predominantes na instituição, e que divergem dos valores éticos dos gestores, podendo assim causar conflitos. Primeiramente, salienta-se esse ponto no relato do G3, que menciona a existência de algumas formas de preconceitos na instituição:

Eu acho que a gente tem na instituição, né, uma cultura de adversidade bem interessante, assim, por mais que a gente batalhe na questão de combate a todas as formas de preconceito, ele existe muito na instituição, não só na nossa, mas em todas as instituições de ensino. Na instituição, nós temos hoje muita discriminação entre colegas na questão da cor, na questão da homossexualidade, na questão de interesses pessoais, e aí a gente acaba então criando uma comissão no ensino presidida por mim, em que a gente vai então mediando esses conflitos e conversando. (G3)

O relato da G4 reforça o que foi argumentado anteriormente quando esta destaca que atribui uma predominância de uma cultura machista na instituição:

Desde o início da instituição, nosso mundo é masculino, o nosso mundo sempre foi masculino e a gente vê isso até hoje. Eu vejo claramente nas reuniões. Muitas vezes, eu coloco uma opinião aqui dentro com comunidade externa, não importa se tem muitos homens, eu coloco muitas vezes uma opinião na hora que alguém vai falar a respeito do que eu coloquei, se alguém endossa um pouquinho ou fala alguma coisa, não coloca que fui eu que falei, traz a ideia como se fosse dela, e eu já conversei isso com a minha colega que foi coordenadora também, que nem eu, do fórum, onde tem muitos homens na TI e ela é a única mulher. Os homens têm essa dificuldade, por incrível que pareça, existe sim o machismo nessa questão profissional. Assim, é meio complicado alguém trazer uma ideia que é um pouco mais concisa para querer direcionar ou ser a definida em detrimento a uma ideia que venha de um homem, e às vezes, muitas vezes, eles se juntam dois, três, para defender a ideia masculina. Isso é não é coisa da nossa cabeça não, isso acontece. (G4)

Através dos dois relatos anteriores, percebe-se que determinadas culturas que ainda podem existir na instituição são capazes de gerar conflitos com alguns valores éticos dos seus gestores e servidores. Porém, segundo Santos e Serva (2013), as características que definem esse quarto elemento não estão baseadas nos valores pessoais divergentes com os da instituição. Os autores caracterizam inconformidade e convicções como um elemento que pode promover conflito a partir da consciência crítica dos membros da organização que os orienta. Eles mencionam que os valores que permeiam essa consciência podem unir ou afastar essas pessoas.

Além disso, a partir da característica abordada do quarto elemento, valores pessoais divergentes com os da organização, mencionados nos parágrafos anteriores, verifica-se também o quinto e último elemento que pode gerar conflito entre as racionalidades substantiva e instrumental: as “preferências pessoais e organizacionais”. A

principal característica percebida deste elemento nos relatos foi a mistura ou contradição dos objetivos pessoais com os da instituição, conforme consta no Quadro 5.

De acordo com Silva (2009), na sua pesquisa de campo, apesar de a gestão ser baseada em componentes instrumentais, também é determinante para a gestão os valores que cada dirigente tem, bem como suas experiências e concepções de mundo. Assim, o indivíduo pode ter uma visão, objetivo de que pode fazer algo quando estiver num cargo de gestão e, no momento em que este se torna gestor, percebe que tem limitações inerentes ao seu cargo que podem gerar uma situação de conflito. Essa divergência entre o que gestor entende que pode fazer (objetivo do gestor) e o que a instituição tem como limite ou permissão (objetivo da instituição) pode ser percebido no relato do G3:

Eu acho que a instituição tinha que fazer mais inclusão. Eu não consigo porque muita coisa depende de dinheiro e a instituição tem um limite. Então muitas coisas pessoais que eu sempre achei que tinha que ter eu pensava “o dia que eu tiver o poder da caneta, a gente vai fazer”. Hoje, na condição de pró-reitor, a gente tem o poder da caneta, mas a gente não consegue fazer aquela decisão “vou fazer isso e pronto”. Não, hoje eu sei que a gente tem que fazer a discussão com todos. (G3)

Segundo Santos e Serva (2013), o quinto elemento que pode promover conflito. Os autores destacam que, além da divergência dos objetivos individuais e organizacionais, a utilização de uma instituição pública para interesses particulares ou favorecimento de alguns servidores em detrimento de outros também reforça a definição do elemento “preferências pessoais e organizacionais”.

Os cinco elementos que podem gerar conflito entre as racionalidades substantiva e instrumental identificados e discutidos neste subitem são os mesmos do quadro de análise de Santos e Serva (2013).

Os elementos “legitimidade” e “multiplicidade de objetivos desconexos”, percebidos e discutidos por estes autores, não foram encontrados na análise dos dados das entrevistas dos seis gestores públicos. Dessa forma, cinco elementos deste capítulo permanecem os mesmos em comparação ao estudo destes autores, com exceção dos dois elementos citados.

5 Conclusões

Esta pesquisa teve o objetivo principal de verificar situações que podem promover conflitos entre as racionalidades substantiva e instrumental nas práticas administrativas de gestores públicos de uma instituição federal de educação, ciência e tecnologia do sul do Brasil. Assim, a partir dos objetivos gerais e específicos, buscou-se responder ao seguinte problema de pesquisa: Como se manifesta o 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?

Para isso, foram entrevistados os seis principais gestores desse tipo de instituição federal de ensino. Foram identificados elementos e algumas situações que podem causar conflitos entre essas duas racionalidades durante o processo de tomada de decisão diante dos valores e objetivos individuais desses gestores entrevistados.

Em relação ao primeiro objetivo específico, no âmbito do processo decisório identificou-se os elementos da racionalidade substantiva do Quadro 6, com exceção dos elementos “autenticidade” e “julgamento ético”. Também foram identificados os elementos da racionalidade instrumental, com exceção dos componentes “cálculo”, “rentabilidade” e “utilidade” do Quadro 6.

Quanto ao segundo objetivo específico, descrever os elementos das duas racionalidades no âmbito dos valores e objetivos individuais dos gestores públicos entrevistados, evidenciou-se mais elementos da racionalidade substantiva do que a racionalidade instrumental. No aspecto da racionalidade substantiva, somente não foi identificado o elemento “autonomia”. Já no âmbito da racionalidade instrumental, foi percebido todos os elementos com exceção do componente “rentabilidade”.

No que tange ao terceiro objetivo específico, percebeu-se que os cinco elementos que podem gerar conflito entre as racionalidades substantiva e instrumental identificados e discutidos nas entrevistas dos gestores são os mesmos que constam nos estudos de Santos e Serva (2013), com exceção dos elementos “legitimidade” e “multiplicidade de objetivos desconexos”.

Com base no referencial teórico e nas percepções dos resultados a partir dos três primeiros objetivos específicos, foi atendido o quarto objetivo específico, desenvolver uma proposta de capacitação gerencial com base nos achados dessa pesquisa, destinada 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 desses gestores sobre os elementos de conflito entre as racionalidades nas práticas administrativas no cotidiano organizacional.

Assim, esta pesquisa almejou colaborar para o aprofundamento dos estudos sobre as racionalidades no âmbito das organizações. Espera-se, então, ter contribuído para o avanço da pesquisa sobre o assunto a partir da valorização da produção científica sobre a questão da racionalidade, agregando um novo estudo que permita um aprofundamento e uma outra perspectiva sobre essa temática na complexidade das organizações públicas. Dessa maneira, acredita-se que a continuação dos estudos sobre as racionalidades possa apontar para uma gestão mais participativa, que considere as potencialidades dos indivíduos. Dentre essas potencialidades, entende-se que está a capacidade de pensar e agir de uma forma reflexiva diante dos conflitos entre as racionalidades do ponto de vista daqueles que estão à frente do processo de tomada de decisão e carregam consigo valores e objetivos que os guiam.

REFERÊNCIAS

ADORNO, T. W. *Dialética negativa*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

ALMEIDA, Marcelo A. **Empresas de economia de comunhão**: possibilidade de valorização da racionalidade substantiva na organização econômica? 2002. Dissertação (Mestrado em Administração) – Pós-Graduação do Departamento de Administração, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro.

ANDRADE, S. P. C.; TOLFO, S. R.; DELLAGNELO, E. H. L. Sentidos do trabalho e racionalidades instrumental e substantiva: interfaces entre a Administração e a Psicologia. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 16, n. 2, p. 200-216, 2012.

AMATO, Pedro. **Introdução à teoria geral de administração pública**. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

ARAÚJO, Rayanne Cristina et al. Tomada de decisão na administração pública: uma revisão sistemática. **Revista Eletrônica de Administração**, Franca, v. 18, n. 1, p. 32-49, 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.

BRAGA, Lucas Neckel Paim; RAUPP, Fabiano Maury. Gestão de custos alinhada à tomada de decisão: o caso de uma empresa incubada de base tecnológica. **Revista de Negócios**, Blumenau, v. 25, n. 3, p. 22-44, out., 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Sistema de Legislação Federal, 2023.

_____. **Lei 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. Diário Oficial. Brasília, 01 fev. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 04 set. 2023a

CAITANO, Déris. I. M. de Oliveira. **A racionalidade substantiva na gestão organizacional**: consolidação de um campo de estudos. 2010. Dissertação (Mestrado em

Administração) – Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina, 2010.

CARVALHO, Virgínia Donizete de; OLIVEIRA, Thais Aluxe de; SILVA, Daniele Cristiane da. Valores organizacionais em instituições públicas brasileiras: percepções dos servidores em diferentes posições hierárquicas e tipos de entidade da administração indireta. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 14, p. 74-103, 2013.

CARDOSO, Vanilson Viana; MUELLER, Ailton Adelar. Racionalidade substantiva e racionalidade instrumental em licitações públicas: ganhos e perdas para a seleção da proposta mais vantajosa. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 18, n. 3, p. 498-511, 2020.

CASSINELI, C. W. O interesse público na ética política. In: **O Interesse Público**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967. p. 54-63.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez, 2003.

DACORSO, A. L. R. **Tomada de decisão e risco**: a administração da inovação em pequenas indústrias químicas. 2000. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DRUCKER, P. F. **O melhor de Peter Drucker**: a administração. São Paulo. Nobel, 2001.

GRIFFIYH, ERNEST S. Os Fundamentos Éticos do Interesse Público. In: **O Interesse Público**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967. p. 25-36.

HORKHEIMER, M. **Eclipse da razão**. São Paulo: Centauro, 2007.

KALBERG, S. Max Weber's types of rationality: cornerstones for the analysis of rationalization process in history. **American Journal of Sociology**, Boston, v. 85, n. 5, p. 1145-1179, 1980.

MARCUSE, H. **A ideologia da sociedade industrial**: o homem unidimensional. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

MATTA, W. **Pesquisa da racionalidade no sistema UNIMED na Bahia**. 1998. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

MELLO, Simone Portella Teixeira de. **Inovações gerenciais e a prática da gestão participativa**: um estudo de caso na Companhia Carris Porto-Alegrense. 2000. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina, 2000.

MIGLIOLI, A. M. **Tomada de decisão na pequena empresa**: estudo multi caso sobre a utilização de ferramentas informatizadas de apoio à decisão. 2006. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Universidade de São Paulo, São Carlos.

MUZZIO, H. A condição paradoxal da administração de recursos humanos: entre a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 706-718, jul. 2014.

NABATCHI, Tina. Exploring the Public Values Universe: Understanding Values in Public Administration. **Public Management Research Association (PRMA)**, Annual Conference, Syracuse, NY, 2011.

NAKAGAWA, M. **Gestão estratégica de custos**: conceitos, sistemas e implementação. São Paulo: Atlas, 2000.

NASSIF, M. E. Crença e tomada de decisão: perspectiva de análise do comportamento gerencial para o estudo de uso de informação. **Ciência da Informação**, Minas Gerais, v. 48, n. 2, 2019.

OLIVEIRA, D. P. R. **Sistemas de informações gerenciais**: estratégicas, táticas e operacionais. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

OLIVEIRA, F. C. Administração Política e teoria da organização: contribuições históricas de autores brasileiros. In: **Revista Brasileira de Administração Política**, Salvador, v. 1, n.1, p. 161-190, 2008.

PACHECO NETO, L. D.; OLIVEIRA, A. S. de; SANTOS, L. M. da S.; PEDROZA, J. K. B. R.; SOUZA, M. G. S. D. Instrumentos gerenciais e o processo de tomada de decisão: um estudo em empresas do setor de autopeças em Bayeux/PB. **Management Control Review**, Pernambuco, v. 4, n. 1, p. 32-49, 2019.

PASSOS DA SILVA, Rosália Maria. **Análise do processo decisório na Administração Pública e sistemas de apoio à Tomada de Decisão**: contradições e paradoxos na realidade organizacional pelo não uso de ferramentas disponíveis. 2013. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

PEREIRA, Edson Luiz. **Valores individuais e valores organizacionais: uma contribuição para o estudo de congruências**. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração de Empresas, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

PINTO, Wagner S. **Análise das práticas administrativas de uma fundação empresarial aberta**. 2001. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

PIZZA JUNIOR, W. Razão Substantiva. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 7, 1994.

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

_____. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

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

_____. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Editora UNB, 2009. p. 41-79.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SABIONI, M.; FERREIRA, M. A. M.; REIS, A. DE O. Racionalidades na motivação para a participação cidadã no controle social: uma experiência local brasileira. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 81-100, jan., 2018.

SALM, José Francisco; 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, Laís Silveira. **A tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental na gestão pública: novos caminhos de um campo de estudo**. Florianópolis: UFSC, 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina.

_____. 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.

SCHWARTZ, S. H. ¿Existen aspectos universales em la estructura y contenido de los valores humanos? In: ROS, M; GOUVEIA., V.V. **Psicología Social de los valores Humanos**: Desarrollo teórico y metodológicos aplicados, Madrid, Biblioteca Nueva, p. 53-73, 2001.

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

SERVA, Maurício. **Racionalidade e Organizações**: O fenômeno das organizações substantivas. Volumes I e II. São Paulo: FGV, 1996. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

_____. A racionalidade substantiva demonstrada na prática. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v 37, n 2, p. 18-30, abr.-jun., 1997.

_____. M.; SIQUEIRA, G. M. V. et al. A análise da racionalidade nas organizações: um balanço do desenvolvimento de um campo de estudos no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, Rio de Janeiro, jul.-set., 2015.

SHARKANSKY, Ira. **Administração pública**: a formulação de políticas nos órgãos governamentais. Rio de Janeiro: FGV, 1974.

SILVA, Miriam. **Racionalidade substantiva no processo decisório**: um estudo em instituições que lidam com o tratamento oncológico infanto-juvenil na cidade de Natal-RN. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

SIMON, Herbert Alexander. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970.

SIQUEIRA, Cynthia. Burocracia Pública e Tomada de Decisão em Política Externa. Meridiano 47, **Journal of Global Studies**, v. 12, n. 128, p. 10-16, 2011.

SOBRAL, F.; PECCI, A. **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013.

SOUSA, J.; PAIVA JUNIOR, F. G. Os novos tempos e a administração pública: as amarras da racionalidade instrumental e da regulação social. Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios, v. 1, n. 1, p. 99-118, 2010.

SOUTO-MAIOR F. Joel. Racionalidades: alguns esclarecimentos. **Estudos Avançados em Administração**, Paraíba, v.6, n.2, p. 967-991, 1998.

SOUZA, G.C. De.; ORNELAS, A.L. Alberto Ramos e a autonomia dos estudos organizacionais críticos brasileiros: esboços de uma trajetória intelectual. **Cadernos EBAP.BR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 438-461, jul., 2015.

TAMAYO, A. Valores organizacionais. In: SIQUEIRA, M. M. M. (Org.). **Medidas do comportamento organizacional**. Porto Alegre: Artmed, 2008.

WALDO, Dwight. **O Estudo da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

Apêndices

APÊNDICE A – Guia de entrevistas

1º MOMENTO:

- 1) Você pode me contar sobre sua formação e sua trajetória profissional?
- 2) Qual é sua área de atuação na instituição?
- 3) Em que ano você ingressou na instituição?
- 4) Quais seus objetivos e metas ao assumir a sua atual função?
- 5) Qual sua idade?

2º MOMENTO:

- 1) Como acontece a tomada de decisão no seu departamento?
- 2) Como é realizada a avaliação dos resultados das decisões tomadas no seu departamento?
- 3) Quais elementos você considera importantes para a avaliação dos resultados gerados pela decisão do gestor?
- 4) No seu ponto de vista, o processo decisório do gestor deve priorizar somente atingir os resultados e fins calculados pela organização? Comente sua resposta.
- 5) Qual a importância do seu trabalho gerencial para sua instituição?
- 6) Na sua opinião, quando um servidor assume um cargo gerencial público como o seu, deve ter qual propósito/objetivo/enfoque?
- 7) O que o (a) motiva para realizar o trabalho de gestor(a) na sua unidade?
- 8) Fale sobre os valores que considera importantes na sua tomada de decisão?
- 9) Como você analisa os seus objetivos pessoais e os objetivos organizacionais na tomada de decisão? Há conflitos? Sinergia? Comente sobre.
- 10) Como você lida com os conflitos na tomada de decisão?
- 11) A cultura predominante na organização dificulta ou auxilia seu trabalho gerencial? Comente sua resposta?
- 12) Como você lida com o cumprimento de prazos e demandas da instituição? Fale sobre.

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

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 da 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 análise 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: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/ept/rede-federal/institutos-federais-de-educacao-ciencia-e-tecnologia>>. 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

Assinatura, nome e cargo (detalhado) do recebedor

**Discente: Luis Fernando Espinosa de
Farias**

**Orientadora: Simone Portella Teixeira
de Mello**

Universidade Federal de Pelotas

18 de novembro de 2024