

LIMITES À PARTICIPAÇÃO: UMA CRÍTICA À (DES)CONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR

LIMITS TO PARTICIPATION: A CRITICAL (DE)CONSTRUCTION OF STRATEGIC PLANNING IN A PUBLIC INSTITUTION OF HIGHER EDUCATION

LÍMITES A LA PARTICIPACIÓN: UNA (DE)CONSTRUCCIÓN CRÍTICA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN UNA INSTITUCIÓN PÚBLICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Eglalciane Lyrio Tongo, MSc

egalciane@gmail.com

Universidade Federal do Espírito Santo/Brazil

Ricardo Roberto Behr, Dr.

Universidade Federal do Espírito Santo/Brazil

rrbehr@gmail.com

RESUMO

O estudo tem como objetivo compreender, de forma crítica, os limites à participação no que se refere à construção do planejamento estratégico no âmbito de um *Campus* do Instituto Federal de Educação do Espírito Santo. Para tanto, a Teoria da Ação Comunicativa - TAC de Jürgen Habermas, bem como sua proposta de democracia deliberativa foram entendidas como marco teórico para compreensão desse processo. Esse trabalho caracteriza-se como uma pesquisa de abordagem qualitativa e possui um enfoque crítico com visão dialética da realidade social. Os dados empíricos foram produzidos por meio de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Utilizou-se a análise de conteúdo para o tratamento das informações obtidas nas entrevistas, sendo definidas quatro categorias compreendidas como limites à participação dos sujeitos da pesquisa: (1) *Mea culpa*: comodismo, desinteresse e medo; (2) A descrença no processo participativo; (3) Falta de informação, falta de conhecimento e falta de tempo; e (4) Participar para quê? Política centralizadora, razão instrumental e "personalismo". Os resultados indicam que, na instituição estudada, os limites à participação, no processo de construção do planejamento estratégico, passam pela formação de um espaço estratégico para alcance do êxito e não do entendimento, onde a atenção aos interesses coletivos é subordinada à busca pelo cumprimento da legislação e pelo alcance dos resultados.

Palavras-chave: Administração Pública; Participação; Planejamento Estratégico; Teoria da Ação Comunicativa.

ABSTRACT

The aim of this work is to understand, critically, the limits to participation with regard to the construction of strategic planning within a campus on IFES, from the communicative action of the administrative technicians staff (TAE) classes C, D and E and immediate supervisors. Thus, Jürgen Habermas's Communicative Action Theory (CAT) and its proposal for deliberative democracy were undertaken as a theoretical framework for understanding this process. This work is characterized as a qualitative research. Empirical data were produced by desk research, participant observation and semi-structured interviews. The content analysis was used for the treatment of interviews, and four categories were defined as limits to the participation of the research subjects: (1) *Mea culpa*: self-indulgence, disinterest and fear; (2) Disbelief in the participatory process; (3) Lack of information, lack of knowledge and lack of time; and (4) Participate for what? Centralizing politics, instrumental reason and "personalism". The results indicate that, in the studied institution, the limits to participation, in the process of construction of strategic planning, go through the formation of a strategic space to reach the success and not the understanding, where attention to collective interests is subordinate to the quest for greeting of legislation and the achievement of results.

Keywords: Public Administration; Participation; Practice Participatory Management; Communicative Action Theory.



RESUMEN

El estudio tiene como objetivo comprender críticamente los límites de participación con respecto a la construcción de la planificación estratégica dentro de un campus del Instituto Federal de Educación de Espírito Santo. La teoría de la acción comunicativa del Jürgen Habermas y su propuesta de la democracia deliberativa se ha tomado como marco teórico para la comprensión de este proceso. Este trabajo se caracteriza por ser una investigación cualitativa y tiene una aproximación crítica a la visión dialéctica de la realidad social. Los datos empíricos fueron producidos a través de la investigación documental y entrevistas semiestructuradas. Se utilizó el análisis de contenido para el tratamiento de la información obtenida. Cuatro categorías se definieron como límites a la participación de los sujetos de investigación: (1) Mea culpa: autocomplacencia, desinterés y miedo; (2) incredulidad en el proceso participativo; (3) Falta de información, falta de conocimiento y falta de tiempo; y (4) ¿Participar para qué? Política centralizadora, razón instrumental y "personalismo". Los resultados indican que, en la institución estudiada, los límites a la participación, en el proceso de construcción de la planificación estratégica, pasan por la formación de un espacio estratégico para lograr el éxito y no la comprensión, donde la atención a los intereses colectivos está subordinada a la búsqueda del cumplimiento, legislación y el logro de los resultados.

Palabras clave: Administración Pública; Participación; Planificación Estratégica; Teoría de la acción comunicativa.

1 INTRODUÇÃO

A inserção de formas participativas na organização do trabalho é resultado de um processo longitudinal de transformação do mundo do trabalho iniciada no final do século XV. Junto com essas mudanças surge nas empresas a necessidade de buscar soluções capazes de contribuir para a sua sobrevivência: mudar o modo de gestão e implementar práticas que aumentem a produtividade. Em contrapartida a essas mudanças, na organização do trabalho surgem estratégias de resistência dos trabalhadores.

Assim, as formas de participação na gestão podem configurar concessão do sistema de capital e também expressão da capacidade de organização dos trabalhadores e enfrentamento ao domínio do capital (FARIA, 2009). É nessa linha analítica de duplo efeito que a participação do trabalhador na construção do planejamento estratégico se insere no cerne dessa pesquisa.

Mudanças nas relações sociais de produção trouxeram transformações substanciais para a organização e gestão da administração pública. No Brasil, a participação do servidor é estruturada por meio da implementação de ideias e práticas gerenciais durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (PAES DE PAULA, 2005), com implicações para as instituições públicas federais de ensino superior. Dentre elas está a elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional com base nos resultados produzidos durante o Planejamento Estratégico.

Sendo assim, em 2013 teve início a execução do Planejamento Estratégico e do Plano de Desenvolvimento Institucional na instituição estudada, em atendimento à Lei nº 11.892/08. A proposta desta Instituição para elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) defende um modelo de planejamento do tipo estratégico e participativo. A respeito da conceituação desse tipo de planejamento, Habermas (1989) defende que na ação estratégica prevalece apenas a perspectiva de um dos participantes, sendo os demais participantes um meio para se alcançar os resultados. Nessa perspectiva, a participação ocorre de forma verticalizada, no nível de consulta e “constitui-se como ideologia do capital, como estratégia de dominação e controle e não como iniciativa do trabalhador” (FARIA, 2009, p. 120).

Segundo Paes de Paula (2005) há um interesse maior em investigações com ênfase na gestão empresarial em detrimento da gestão pública. Além disso, as discussões sobre a estruturação burocrática, principalmente no

que se refere às suas disfunções, são pautadas, em grande parte, na teoria administrativa tradicional (PAES DE PAULA, 2005). Assim, a lente crítica da TAC constitui uma alternativa explicativa dos fenômenos interacionistas organizacionais, suprimindo as limitações da teoria administrativa tradicional.

Nesse sentido, o objetivo dessa pesquisa mostra-se relevante na medida em que propõe a compreensão sob a ótica da TAC, no campo da Administração Pública, dos limites à participação no que se refere à construção do planejamento estratégico no âmbito de um Campus do Instituto Federal de Educação do Espírito Santo, a partir do entendimento dos servidores técnico-administrativos (TAEs) das classes C, D e E e das chefias imediatas. Além disso, tem a intenção de sugerir pesquisas mais aprofundadas em organizações públicas sob a ótica da Teoria da Ação Comunicativa de Habermas.

Desse modo, a problemática levantada justifica e oferece importância a esse artigo, o qual está voltado para a seguinte questão de pesquisa: quais os limites à participação no âmbito da construção do planejamento estratégico em um Campus do Instituto Federal de Educação do Espírito Santo, a partir do entendimento dos servidores técnico-administrativos (TAEs) das classes C, D e E e das chefias imediatas? Os resultados da pesquisa levaram a definição de quatro categorias de análise compreendidas como limites à participação dos sujeitos da pesquisa: (1) *Mea culpa*: comodismo, desinteresse e medo; (2) A descrença no processo participativo; (3) Falta de informação, falta de conhecimento e falta de tempo; e (4) Participar para quê? Política centralizadora, razão instrumental e “personalismo”.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Participação

Para Motta (1983), a participação é um conceito ambíguo e o seu significado reflete o contexto específico em que se desenvolve. No âmbito da gestão, a participação refere-se a uma proximidade com o poder e a preocupação com o tema surge com a impossibilidade de administrar o conflito apenas pela coação física (MOTTA, 1983).

O conceito de participação adotado nessa pesquisa refere-se ao caráter emancipatório e ao seu valor intrínseco para realização do indivíduo e da coletividade. Com isso, afasta-se de teorias participacionistas que consideram a participação apenas como um meio para alcançar resultados (STRECK; ADAMS, 2006). De acordo com Demo (1993) a participação não deve ser concedida, e sim conquistada, construída, é um processo infundável. A participação não é um instrumento para a tomada do poder, mas outra forma de poder (DEMO, 1993).

Assim sendo, esse estudo segue a orientação de participação tal como na proposta de democracia deliberativa de Habermas (1997), na medida em que se constitui como espaço político, intersubjetivo, autônomo e constituído por atores em iguais condições de argumentação num contexto de interações simples, livre de qualquer diferenciação de papéis e funções. Em Habermas (2012), a efetivação do princípio deliberativo de democracia se faz numa rede de interações, denominada esfera pública, reproduzida pela ação comunicativa.

2.2 Princípios norteadores da Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas

A ação comunicativa de Habermas (2012) vai além da crítica ideológica tradicional, ou seja, desloca a “práxis do trabalho” do centro da constituição da razão emancipatória. Para Habermas, a categoria “trabalho” apresenta equívocos ao ser concebida enquanto “[...] substrato material e universal da constituição da razão” (FREITAG, 1990, p. 110). Segundo ele, a questão está no fato da categoria “trabalho” limitar-se à concepção de racionalidade instrumental, por isso, não pode ser concebida como cerne da ação humana (HABERMAS, 2012).

Habermas (2012) propõe uma nova mediação para a emancipação com vistas a superar esse impasse: a intersubjetividade. Nesse novo paradigma a razão, enquanto consciência, afasta-se do centro da compreensão da ação humana e a comunicação passa a ter o papel principal como base ordenadora da vida em sociedade (VIZEU, 2005). Habermas sugere o retorno da razão instrumental às fábricas e aos escritórios da administração burocrática, sob o controle da maioria, num processo consensual e transparente (FREITAG, 1990, p. 151). Nessa linha, ocorreria a primazia da razão comunicativa sobre a razão instrumental, redefinindo espaços de argumentação, por meio de processos reflexivos de discussão dos problemas e das suas soluções. Habermas (2012), portanto, não descarta a existência da razão instrumental, mas defende o papel secundário que essa deve assumir nas ações humanas em sociedade.

Para Habermas (2002, p. 81) a racionalidade da ação ou ação instrumental “[...] se limita aos padrões aceitos – à consistência lógica, aos princípios gerais da ação orientada para o sucesso e ao asseguramento da evidência empírica”. Nesse sentido, o paradigma comunicativo ou da linguagem supera esse pensamento na medida em que propõe a desnaturalização da realidade por meio da crítica aos padrões aceitos.

Das análises de Habermas sobre as limitações da racionalidade instrumental surge outro tipo de ação, a ação comunicativa orientada para o entendimento linguístico. Habermas (1989, p. 79, 2012) conceitua a ação comunicativa como processo mediado pelo entendimento linguístico, cuja premissa é o reconhecimento, entre os indivíduos envolvidos, sobre algo, num processo de argumentação onde a única forma de coação é a razão. A Teoria da Ação Comunicativa pode ser compreendida a partir da seguinte afirmação de Habermas:

Chamo de comunicativa às interações nas quais as pessoas envolvidas se põem de acordo para coordenar seus planos de ação, o acordo em cada caso medindo-se pelo reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade (HABERMAS, 1989, p. 79).

Portanto, Habermas (2012) organiza dois tipos básicos de ação racional: a *ação racional estratégica*, na qual a ação é orientada para o êxito, onde prevalece a relação sujeito-objeto e a *ação racional comunicativa*, que considera pelo menos dois agentes linguisticamente competentes. A base da racionalidade comunicativa é o uso de argumentos válidos, suscetíveis às pretensões de validade e o objetivo é o entendimento (VIZEU, 2003). Durante a problematização das pretensões de validade, para resolver os desacordos e dúvidas pode ocorrer a passagem da atividade orientada para o entendimento para a ação estratégica ou ainda o abandono da comunicação (AGUIAR, 2011, p. 24).

A ideia central desse projeto está na possibilidade de construção de uma *práxis* social voltada para o entendimento que questione o domínio econômico e burocrático em esferas do mundo da vida (objetivo, subjetivo e social), o qual pode levar à perda da liberdade. Isso afasta a *práxis* do trabalho como categoria de análise da ação humana. Habermas em sua Teoria da Ação Comunicativa parte do pressuposto de que a interação comunicativa

se coloca no centro da ação social, onde os participantes, por meio da linguagem e num processo de negociação, buscam coordenar suas ações pela via do entendimento (VIZEU, 2005).

Nesse processo de interação entre pessoas, o ideal de fala ou estrutura do ato de fala constitui a base dos critérios de validade da ação comunicativa, visto que permite o acesso indireto à subjetividade. Essa validação pressupõe crítica ao discurso por meio de quatro pretensões de validade: (1) *verdade* – como totalidade dos fatos existentes; (2) *correção* – como totalidade das relações interpessoais que são legitimamente reguladas pelo grupo; (3) *sinceridade* – como totalidade das vivências, em que apenas o locutor tem acesso; e (4) *inteligibilidade* – faz alusão à correção da expressão linguística para entendimento pelos demais participantes da ação comunicativa. Cada um desses parâmetros serviria para apontamento das distorções que poderiam surgir durante o processo de negociação.

Habermas (2012) utiliza a distinção dos atos de fala proposta por Austin (1995), para explicar as distorções causadas pelos usos manipulativos da linguagem: com o ato ilocucionário a oração é fixada no seu significado e reflete o que o falante está pensando, no ato perlocucionário o falante objetiva causar um efeito sobre um ouvinte.

Nas ações estratégicas, as pretensões de validade são substituídas pelas pretensões de poder (HABERMAS, 2012, v. 2, p. 59). Na ação racional comunicativa, todos os participantes buscam seus fins ilocucionários orientados pelo entendimento linguístico. Se, pelo menos, um participante fizer uso da linguagem para fins perlocucionários tem-se, então, a ação estratégica.

2.2.1 O mundo da vida e o sistema

O conceito de *mundo da vida* aparece como complementar ao de ação comunicativa, entendido como contexto não problematizável e pano de fundo onde as interações com vistas a alcançar o entendimento se desenvolvem (HABERMAS, 2012, v. 2, p. 249). É o contexto onde o *mundo objetivo* dos fatos, o *mundo social* das normas e o *mundo subjetivo* das experiências internas se reproduzem por meio da ação comunicativa (AGUIAR, 2011).

A separação das dimensões *mundo da vida* e *sistema* contribui, sob o ponto de vista metodológico, para compreensão das sociedades modernas e torna possível a análise das estruturas, racionalidades e distorções contidas nessas duas dimensões da sociedade. A esse respeito, Aguiar (2011) ressalta que as duas dimensões se complementam, não sendo possível entender o movimento sociocultural sem compreender os sistemas sociais que o estruturam. Ao mesmo tempo não se pode entender a lógica dos *sistemas* sem conhecer os estímulos que ordenam as ações dos agentes sociais (AGUIAR, 2011).

Habermas (1987), ao propor essa visão dual e complementar da sociedade, problematiza o desenvolvimento das sociedades modernas com a racionalização do *mundo da vida* e com a criação de modelos de socialização que forcem a individualização. Nas sociedades atuais, onde predomina o capitalismo, a limitação da ação comunicativa à estrutura “natural”, denominada *mundo da vida*, permite que o *sistema* seja coordenado pelos mecanismos dinheiro e poder em substituição à linguagem (AGUIAR, 2011). Em Habermas, essa invasão dos mecanismos sistêmicos no *mundo da vida* é denominada *colonização do mundo da vida*.

O predomínio dos mecanismos dos sistemas funcionais acaba transformando as formas de integração, mesmo em esferas de ação opostas à mudança para os meios dinheiro e poder, como educação e cultura (HABERMAS, 1987). Segundo Vizeu (2005), a *colonização do mundo da vida* ocorre de forma mais intensa em organizações produtivas e burocráticas, onde o dinheiro e o poder não podem forçar a solidariedade senão pela domesticação.

No que se refere à *colonização do mundo da vida*, o Estado assume um novo papel intervencionista. A capacidade de planejamento das administrações públicas passa a ser orientada pela racionalidade instrumental e as decisões são tomadas em detrimento da dimensão sociopolítica, deixando de considerar o interesse coletivo. Assim, os espaços privilegiados para a razão comunicativa, como o campo da educação, deixam de funcionar segundo o princípio da verdade, normatividade e expressividade, passando a funcionar de acordo com os princípios do dinheiro e do poder (FREITAG, 1993). Ocorre o aperfeiçoamento de uma cultura de especialistas e a destruição das faculdades críticas (HABERMAS, 1990, p. 162). No âmbito da atuação do Estado é possível perceber as consequências da colonização em via a conversão dos cidadãos em clientes e a inserção de práticas gerencialistas na administração pública.

O “remédio” para estas patologias sociais proposto por Habermas remete ao “reacoplamento” entre o *sistema* e o *mundo da vida*, por via da inserção de maior transparência, flexibilidade e participação nos assuntos de interesse coletivo (FREITAG, 1993). A “descolonização” deve ocorrer para permitir a primazia da razão comunicativa sobre a razão instrumental, redefinindo espaços de argumentação, por meio de processos reflexivos de discussão dos problemas e das suas soluções. A proposta de Habermas é de que a ação comunicativa flua entre o *mundo da vida* (sociocultural) e os *sistemas*, de maneira a alcançar tanto eficácia quanto a responsabilização dos participantes em relação às decisões tomadas (PINTO, 1994).

2.3 Democracia Deliberativa e Esfera Pública

Ao apresentar a proposta alternativa de democracia deliberativa aos modelos liberal e republicano, Habermas (2006, p. 6, tradução nossa) conceitua:

A deliberação é uma forma de comunicação exigente, ainda que se desenvolva a partir de rotinas diárias invisíveis nas quais as pessoas trocam razões umas com as outras. No curso das práticas cotidianas, os atores estão sempre expostos a um espaço de razões. Eles não podem fazer outra coisa, senão oferecer mutuamente demandas de validade para seus proferimentos e argumentos, uma vez que o que dizem deveria ser assumido – e, se necessário, provado – como algo verdadeiro, correto ou sincero e, sem dúvida, racional. Uma referência implícita ao discurso racional – ou à competição por melhores razões – é construída dentro da ação comunicativa como uma alternativa onipresente ao comportamento rotineiro.

A democracia deliberativa Habermasiana é “[...] procedimental, consiste numa possibilidade de diálogo normativo como argumentação e justificação que acontecem em espaços públicos autônomos, constituído por meio da linguagem e com base no direito” (AGUIAR, 2011, p. 35). Na visão de Habermas (1989, p. 92): “[...] uma norma que passa a vigorar essa via pode-se chamar ‘justificada’ porque a decisão alcançada argumentativamente indica que ela merece o predicado ‘igualmente boa para cada um dos concernidos’”.

Segundo Paes de Paula (2005), a visão participativa da democracia, que emergiu nos anos 1960, vem sendo atualizada pela concepção de democracia deliberativa, fundamentada, principalmente, nas contribuições de Habermas. Para a autora, a democracia deliberativa, quando articulada com o conceito de esfera pública, supera os limites da democracia liberal, a qual equipara a dinâmica política ao jogo de mercado e que relega os cidadãos à apatia. Na visão de Habermas (1997, p. 92), a esfera pública:

[...] pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos.

Assim sendo, a esfera pública representa um espaço social compartilhado, um local de aprendizagem que se reproduz pela ação comunicativa (AGUIAR, 2011), o “[...] locus por excelência da participação dos cidadãos, mas, sobretudo onde os cidadãos aprendem com o debate público” (ABRUCIO, 1997, p. 27). Constitui-se num espaço de mediação entre o Estado e a sociedade em torno do debate de temas oriundos do mundo da vida que em um dado momento se constitui num problema ou interesse da sociedade (HABERMAS, 1997).

Abrucio (1997) assevera que o conceito de esfera pública, como espaço de transparência e de aprendizado social deve estar presente, também, na organização interna da administração pública, sobretudo no momento de elaboração das políticas públicas e na execução do planejamento estratégico.

3 METODOLOGIA

O trabalho em questão se insere na abordagem qualitativa e possui um enfoque crítico com visão dialética da realidade social, buscando a causas e as consequências dos problemas e suas contradições (TRIVIÑOS, 1987, p. 125).

A produção dos dados se deu por via de pesquisa documental e aplicação de questionário semiestruturado. Foram entrevistados 8 técnico-administrativos em educação (TAE) subordinados e 13 chefias imediatas, sendo 9 TAE e 3 docentes. Quanto a caracterização dos entrevistados, TAE e chefias imediatas de ambos os sexos participaram da pesquisa.

Para tratamento das entrevistas foi utilizada a análise de conteúdo, que no entendimento de Franco (2003) é um procedimento focado na busca do significado e sentido da mensagem, os quais estão vinculados às condições contextuais de seus produtores. Conforme a técnica de categorização temática sugerida por Bardin (2011), as entrevistas foram transcritas, analisadas e classificadas dentro de categorias, não definidas à priori.

Tendo como premissas o referencial teórico da Teoria da Ação Comunicativa de Habermas, bem como a proposta conceitual de democracia deliberativa apresentada pelo autor, buscou-se trabalhar com os seguintes elementos de análise para definição das categorias: *atos de fala, mundo da vida, sistema, colonização do mundo da vida, esfera pública, ação comunicativa e instrumental ou estratégica*.

4 A CONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) é um documento único geral construído a partir dos trabalhos da comunidade acadêmica e sob responsabilidade de uma comissão composta por membros da Reitoria e de todos os *Campi* (IFES, 2015). O documento é elaborado conforme as recomendações do Decreto n° 5.773, de 9 de maio de 2006, e é considerado o documento institucional mais importante da Instituição por se tratar de um instrumento de política institucional com vistas a nortear as ações num período de cinco anos (IFES, 2015).

Em 2009 foi realizado o primeiro Planejamento Estratégico, dentro da estrutura do Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes), para elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) relativo ao quinquênio 2009/2013. Contudo, nesse momento todo o projeto, da construção à implementação e acompanhamento, foi elaborado pelo próprio Ifes. Não houve contratação de empresa de consultoria.

Já em 2013 inicia a construção do planejamento estratégico e do Plano de Desenvolvimento Institucional do Ifes, com período de planejamento para cinco anos (2014/2018). Nesse momento, para realização do processo de construção foi contratada uma empresa de consultoria especializada. A implementação e acompanhamento das ações indicadas no Planejamento Estratégico e PDI seriam de responsabilidade do próprio Ifes.

Assim como nos demais *Campi*, no *Campus* pesquisado, de acordo com a portaria n° 211, de 10 de setembro de 2013, foi criada uma comissão composta por dez membros, sendo 4 docentes, 4 técnico-administrativos e 2 discentes. O papel dessa comissão local, nomeada por indicação do diretor-geral e dos demais trabalhadores, seria de levar para as reuniões, junto com as comissões dos demais *Campi* e Reitoria, as sugestões da comunidade a respeito do tema a ser discutido. Essa comissão local passou por treinamentos para utilização e aplicação das ferramentas gerenciais. Além das reuniões das comissões, também foi realizado encontros e oficinas com a comunidade acadêmica.

Nos *Campi*, de maneira geral, foram executadas as etapas de Planejamento Estratégico a partir da aplicação das ferramentas gerenciais: Análise situacional, Pesquisa Organizacional, matriz SWOT, formulação de cenários, Identidade organizacional, formulação de carteira de projetos estratégicos e outras. Como resultados dos trabalhos, foram definidos 34 projetos, dos quais sete tiveram a execução iniciada nos *Campi* em 2014, sendo eles: (1) Adequação dos espaços para estrutura mínima dos *Campi*, laboratórios de pesquisa aplicada e extensão e para verticalização; (2) Comunicação do Ifes; (3) Normatização de Procedimentos Institucionais; (4) Observatório de Egressos do Ifes; (5) Programa de Parcerias Tecnológicas; (6) Programa de Qualidade de Vida no Trabalho e (7) Ifes Cidadania – ampliação de programas de extensão comunitária.

A respeito da implementação de ideias e práticas gerenciais na administração pública, Paes de Paula (2005) destaca a deficiência na aplicação desse modelo de gestão orientado por “modismos” gerenciais quando não é considerada a realidade da administração pública.

Portanto, compreende-se que o modelo de gestão utilizado para a construção e implantação do planejamento estratégico e, por consequência, do Plano de Desenvolvimento Institucional, não está orientado para a realidade do *Campus* estudado, o qual apresenta, conforme sugere Paes de Paula (2005) a respeito das expectativas do setor público: (1) a existência de *práticas administrativas específicas expressas numa estrutura complexa*, conforme visto, a composição organizacional do *Campus* apresenta um cenário confuso de ações e

práticas, que não é visto de forma sistemática pelos TAE, mas como “peças” desconectadas e fragmentadas; (2) a *busca incessante do diálogo entre a administração e a política* denota não um agir em busca da construção da verdade procedimental e do bem coletivo, mas estratégias para atendimento a interesses individuais ou de um grupo; (3) e ainda a *democratização do Estado*, que traz em seu processo de construção e consolidação fenômenos que conduzem aos “*déficits* de formação política de opinião e da possibilidade de efetiva participação nos processos decisórios” (JACOBI, 2008, p.114, grifo do autor), uma vez que os servidores em geral estão ausentes do processo de construção da tomada de decisão.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Após o levantamento documental sobre a construção do planejamento estratégico foi possível definir, por via das entrevistas, quatro categorias de análise compreendidas como limites à participação dos sujeitos da pesquisa na construção do planejamento estratégico: (1) *Mea culpa*: comodismo, desinteresse e medo; (2) A descrença no processo participativo; (3) Falta de informação, falta de conhecimento e falta de tempo; e (4) Participar para quê? Política centralizadora, razão instrumental e “personalismo”.

5.1 *Mea culpa*: comodismo, desinteresse e medo

O comodismo, a falta de interesse e o medo foram assinalados pela maioria dos entrevistados como um dos principais motivos pela não participação. Para alguns TAEs a falta de envolvimento ocorre por que muitos estão satisfeitos com as vantagens já concedidas.

Alguns participantes alegaram que a falta de interesse generalizada em assumir compromisso ocorre em razão do acúmulo de trabalho. O gerencialismo ao possibilitar a implementação de práticas participativas de cunho instrumental nas organizações cria um impasse para uma verdadeira participação democrática, pois concentra um maior número de funções em um único funcionário fazendo surgir resistências à participação por parte dos trabalhadores (PAES DE PAULA, 2005). Como lembra Paes de Paula (2005, p. 92), nesse caso a participação significa “uma atribuição de novos cargos sem concessão proporcional de poder”.

A fala do entrevistado a seguir, também pontuada por outros TAE e chefias imediatas, destaca uma *mea culpa* na baixa participação no processo de construção do planejamento estratégico, expressa na falta de tempo e falta de interesse em participar:

[...] a gente não tem conhecimento por que a gente não se interessa. [...] Falta de interesse eu acho, de buscar e ver o que está acontecendo (TAE-1).

Nesse sentido, a baixa participação na construção do planejamento estratégico além de ser reflexo de problemas estruturais criados em meio a articulação de indivíduos e grupos com interesses e objetivos específicos, também é resultado do desinteresse do servidor em assuntos que não vão impactá-lo diretamente.

Eu levantei alguns pontos que eu achava que era mais relacionado ao meu setor. Que tem os respingos pra mim (CHI-6).

De maneira geral, parte desse desinteresse ocorre porque os TAE não visualizam mudanças nas práticas de gestão participativa anteriores, ao mesmo tempo em que fazem associações do processo de construção do planejamento estratégico com as experiências negativas de participação já vivenciadas no *Campus*. A fala do TAE-3 relata esse entendimento:

Eu acho que na verdade ele vem, né, com essa mesma proposta que a gente tem do Conselho de Gestão né, de fazer uma reunião pra se prestar conta, né, digamos assim, faz uma reunião, apresenta uma proposta. Aí alguém, algumas pessoas que estão lá dão alguma sugestão, aí volta de novo, aí faz uma nova reunião. Mas assim, não tem uma participação efetiva, uma mobilização da comunidade pra discutir o que que é isso, o que que é planejamento estratégico, de se pensar oficinas, de fazer um planejamento mesmo (TAE-3).

Alguns entrevistados atribuíram ao medo de assumir posicionamentos diante de determinados assuntos como justificativa para omissão. Para os TAE e chefias imediatas, o medo de sofrer represália deve-se principalmente à reação dos colegas de trabalho, mais do que a própria gestão.

Mas às vezes a gente fica com medo de ser repreendido, não pela gestão, mas pelos próprios, assim, servidores em volta né. Eu acho, tipo assim, se eu falar vai ofender alguém, né, o que eu vou falar, sei lá, pode magoar. Aí nas reuniões eu fico quieta (TAE-1).

De acordo com Pinto (1994) este medo não pode ser entendido apenas como ato de vontade do indivíduo, mas como consequência de um processo mais abrangente de *colonização do mundo da vida* pelos mecanismos dinheiro e poder. Paes de Paula (2005) ressalta ainda que a nova gestão pública traz um falso discurso de liberdade, pois o papel do administrador é substituído pelo controle e pressão dos colegas de trabalho. É a “[...] *reinvenção da burocracia*, por meio da *concentração sem centralização* (CARVALHO, 2009, p. 1143, grifo da autora).

Para HABERMAS (2012, v. 2), os mecanismos dinheiro e poder passam a ordenar o *mundo da vida* em substituição à linguagem. O predomínio dos mecanismos dos sistemas funcionais acaba transformando as formas de integração, mesmo em esferas de ação opostas à mudança para os meios dinheiro e poder, como educação e cultura, esferas da reprodução das estruturas simbólicas do *mundo da vida* (HABERMAS, 1987).

Na administração pública, onde o dinheiro e o poder não podem forçar a solidariedade, senão pela domesticação (VIZEU, 2005), o uso dos atos perlocucionários se faz constante e quando conhecido compromete os fins, fazendo surgir o desinteresse pela participação tanto em assuntos de importância para a organização quanto em assuntos de interesse coletivo.

5.2 A descrença no processo participativo

A descrença e desconfiança na gestão bem como na construção do planejamento estratégico emergem na fala dos entrevistados como resultado do processo de formulação de políticas e decisões estratégicas fundamentado nas velhas práticas patrimonialistas, centralizadoras e autoritárias de gestão. Essas constatações estão em consonância com os argumentos de Paes de Paula (2005), quando sinaliza a permanência dos vícios do patrimonialismo, clientelismo e outros “ismos” ao discutir os limites da nova administração pública brasileira.

Os TAEs e chefias imediatas afirmam a descrença em participar por sentirem que não são ouvidos e por perceberem que a própria opinião não tem relevância para a gestão durante a tomada de decisão.

Olha eu acredito que é justamente pela questão, vamos supor, dos TAEs, como a gente não tem um canal aberto pra você falar realmente aquilo que você acha e tal e ser ouvida e levada em consideração, eu acredito que a maioria das pessoas pensam que nem eu: 'não vai resolver! Eu vou ficar falando. Ah, vou me indispor'!(TAE-6). Eu acho que eu poderia participar mais, mas eu vejo, eu acho que chega um momento em que a gente cansa de não ser ouvido (TAE-7).

Na fala dos entrevistados um dos fatores limitantes estaria na questão das soluções serem apresentadas de maneira pré-definida pela gestão. De acordo com as chefias imediatas não existe uma discussão coletiva para a construção das soluções. As questões são pensadas por um grupo e apresentadas aos coordenadores durante o Conselho de Gestão, apenas para conhecimento.

Habermas (1989, p. 79) ressalta que no agir comunicativo a base de motivação da participação é o “[...] efeito ilocucionário de comprometimento que a oferta de um ato de fala suscita [...]”. Sendo assim, a motivação está associada à veracidade dos atos de fala empregados com vistas ao entendimento. Os servidores ao perceberem os jogos de interesses inclusos nos mecanismos ditos de participação afastam-se do processo ou participam de forma passiva, apenas para cumprir as exigências conferidas ao cargo.

Busco saber as coisas só que às vezes realmente eu confesso que não ajo. Ah, às vezes acontece de: “Ah! É, tá tendo isso, isso e isso no Campus”! Mas, aí vem o pensamento: adianta falar, adianta propor alguma coisa? [...] Ah! Como eu falei àquela hora, às vezes você quer participar, mas aí acaba desanimando. Acha que não vai levar a nada (CHI-2).

A descrença não confere somente à gestão. O CHI-9 relata a desmotivação em participar, pois não percebe nos colegas de trabalho a solidariedade:

E aí você às vezes acaba sendo taxada por algumas coisas que você cansa também. Aí eu parei e pensei: mas eu to lutando por mim, ótimo, e pelos outros, mas o que os outros estão fazendo pra que eu continue lutando por eles e batendo de frente com outras pessoas por causa deles. Vale a pena? E aí eu cheguei ao ponto que eu falei que não vale a pena. E aí eu parei (CHI-9).

Para Habermas (2012, v. 2) a solidariedade em conjunto com a autonomia e reconhecimento da diferença constitui o cerne da consolidação da esfera pública. Sendo assim, o esclarecimento e a solidariedade com base no entendimento são vias para a emancipação (NETO; ARTMANN (2012). Contudo, as experiências de participação dos TAEs no *Campus* têm levado ao sentimento de descrença que transpassa qualquer mecanismo participativo, os quais são vistos com desconfiança.

5.3 Falta de informação, falta de conhecimento e falta de tempo

No que se refere ao treinamento dado aos membros da comissão, compreende-se a dificuldade dos técnico-administrativos de participarem do processo em razão da falta de visão sistêmica. O que limitou a

participação dos TAE somente à gestão de assuntos pertinentes a sua área de atuação:

É por que lá é tudo muito genérico, tudo muito global, entendeu? Então, você perde um pouco, o planejamento é estratégico e óbvio que não é operacional. É muito mais amplo né. Até por ser uma instituição de ensino os técnicos se perdem (CHI-7).

A fala da chefia imediata (CHI-7) remete aos argumentos de Tenório (1990), cujas considerações destacam a importância da reflexão sobre a construção de competências durante o processo participativo. Nesse caso, observa-se a primazia do conhecimento formal sobre as estruturas do *mundo da vida*, comprometendo o processo de socialização das classes durante a construção do planejamento estratégico. Por se tratar de uma instituição de ensino, os técnico-administrativos se veem à margem da tomada de decisão em assuntos coletivos por não conseguir aproximação da realidade organizacional com o seu *mundo da vida*.

Com a proposta de que todo o processo deveria ser construído de forma participativa e democrática, as informações sobre o planejamento estratégico foram disponibilizadas no site da Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional do Ifes, a Prodi, por meio do link “Planejamento Estratégico”. Todo o processo aconteceu conforme o cronograma de atividades preestabelecido em nível de Reitoria, sem a implementação de ações que pudessem medir o nível de participação dos servidores. Sendo assim, não ocorreu nenhum tipo de mobilização para além das informações enviadas pelo e-mail institucional e disponibilizadas no site da Reitoria, o que refletiu negativamente na participação dos servidores.

A fala da chefia imediata e dos TAE, ao abordar a falta de socialização sobre a importância do processo de construção do planejamento estratégico, ressalta a ineficiência dessa forma de compartilhamento de informação entre os servidores.

Mandar um e-mail, individualizar, é simplesmente fragmentar as coisas pra que a gente não se reúna e debata coletivamente as coisas (TAE-2).
[...] e olha que se é passado de forma, talvez do jeito que é passado lá do e-mail lá do Ifes, talvez não seja a maneira mais eficiente né. Email, a gente recebe muito email. Talvez, Notícias do Ifes, muita gente nem lê aquilo (TAE-8).

O TAE-2 expressa a rejeição a essa forma de socialização dos assuntos por via do e-mail que, segundo ele, não são democráticos. Ao mesmo tempo relata o desejo pela construção de espaços de discussão, o que significa uma pré-disposição à participação coletiva:

O quanto que o real fala de que se você manda um e-mail, é democrático. E não é democrático. Ah, eu mandei um e-mail, eu mandei pra todo mundo participar até o dia 16, hoje é dia 11, entendeu? Sendo que dia 16 é domingo. Isso não é participação. Isso não é democracia, né. Por que democracia dá muito trabalho. [...] Então eu acho que a participação também está ligado a isso também, a gente conseguir compor espaços de discussão dentro dos *Campi* a respeito disso (TAE-2).

Ressalta-se que a teoria hegemônica não está preocupada com os meios, mas enfatiza apenas os fins, a busca por resultados independente de como estes são alcançados. Desse modo, esse modelo participativo afasta-se da visão habermasiana de democracia deliberativa procedimental, pautada no debate público entre atores livres e com condições iguais de participação.

Segundo Habermas (2002), no agir comunicativo todos os participantes devem ser capazes de se justificarem com iguais condições de argumentação dos assuntos colocados em pauta. A falta de informação diminui as possibilidades de argumentação e, por consequência, inibe os atores de expressarem suas pretensões de validade num processo democrático de formação da opinião e da vontade.

Os TAE e as chefias imediatas, de maneira geral, não têm conhecimento sobre o processo de construção e implementação do planejamento estratégico. As respostas foram dadas baseadas em opiniões próprias, de maneira generalizada:

Eu acho assim que os dirigentes estão se esforçando pra que isso ocorra. Eu não vejo agora, depois que teve aquele todo, né, levantamento, foi feito todo um estudo. Eu também, por estar assim, a gente não tem conhecimento por que a gente não se interessa. Então, depois que teve aquilo, eu não sei em que ponto parou, se já foram concluídos os trabalhos (TAE-1).

Olha acredito que sim, já está sendo implantado. Tá no início ainda , mas tá aos poucos, já começou a ser implantado (CHI-4).

Nas entrevistas houve dificuldade de identificação das ações do planejamento até mesmo pelos servidores envolvidos diretamente nas comissões:

Mas, a percepção que eu tenho é que nem todo mundo está por dentro do que está acontecendo de planejamento estratégico. Sabe que existe, mas não está claro pra todo mundo que já foi estabelecido, que já está no momento de implantação. Ou seja, no papel, na formalização já foi definido sabe: Missão, Visão, quais são os princípios e tudo mais. Mas, na parte de implementação me dá a impressão que ainda nem todo mundo está por dentro do que está acontecendo (CHI-8).

Nas notícias publicadas no site institucional é retratada a colaboração da comunidade acadêmica, mas na prática, em específico no *Campus* estudado, o que está evidente é o afastamento do TAE e das chefias imediatas das ações do planejamento e até mesmo a falta de compreensão do processo em sua totalidade. Portanto, a participação na construção do Planejamento estratégico ficou restrita, de maneira deficiente, à comissão do *Campus*, os demais servidores estiveram à parte do processo.

5.4 Participar para quê? Política centralizadora, razão instrumental e “personalismo”.

Compreende-se que a construção do planejamento estratégico no *Campus* estudado configura um espaço norteado por uma política centralizadora, pela sobreposição da razão instrumental na política e pelo personalismo. Esses vícios presentes nas relações sociais do Brasil (CAPOBIANGO; SILVA; NASCIMENTO, 2011; PAES DE PAULA, 2005) e que se reproduzem nas organizações, emergiram nas falas dos entrevistados.

Nós temos algumas pessoas dentro do *Campus* que faz, né, a gente tem uma comissão que tem, e eles participam de reuniões fora e tudo pra discutir isso. Então, disseram que isso viria pra gente num momento (TAE-6).

Aí depois foi se falando entre os anos, planejamento estratégico, planejamento estratégico tal, tal, mas que tudo já estava que parecendo pronto, entendeu? Então vindo de lá, dos superiores que eu falo (CHI-2).

A esse respeito, Paes de Paula (2005) afirma que a implementação do modelo gerencialistas de gestão pública não resulta no rompimento com o ideal tecnocrático, pois o processo decisório continua com o monopólio de um núcleo estratégico. Desta forma, permanece a reprodução do autoritarismo e do patrimonialismo e o afastamento da coletividade das decisões estratégicas e da formulação de políticas da Instituição.

Paes de Paula (2005) ao discutir os limites da nova administração pública brasileira ressalta a permanência do ideal tecnocrático, das práticas patrimonialistas e autoritárias de gestão. Durante a construção do planejamento estratégico é nítida a permanência dessas práticas centralizadoras e patrimonialistas, sendo apontadas por diversas vezes entre os entrevistados.

Para os TAE e chefias imediatas, a participação se esgota no cargo de coordenador. Os demais servidores que não possuem cargo de chefia ficam à margem de todo o processo de tomada de decisão, seja no nível deliberativo ou de consulta:

Eu observo que a maioria não participa também, são mais os coordenadores ou grupo específico que se envolve que dá opinião, que participa (TAE-4).
Enfim, ficava meio aquela coisa de fofoca de corredor né. Então, alguém começava: ei, o que aconteceu na reunião? Foi definido isso, isso e isso. Então, antes de eu ser coordenador eu ficava meio que boiando. Enfim, ficava alheio à tudo que era definido. Só ficava sabendo depois da reunião e tudo mais (CHI-4).

Os relatos apresentados pelos entrevistados pontuam certo controle de um grupo, que se revela na forma de monopólio da informação e de outros mecanismos.

É muito bonito você ter a ideia de planejar, mas você quer planejar só olhando numa visão de cima, assim: ah, vou botar um curso aqui e acabou. Você tem que envolver mais as pessoas. Tem que chamar mais as pessoas pra conversar, eu acho. Aproximar mais as pessoas do negócio. Vamos construir um curso novo, o que que eu preciso? (TAE-8).

No que se refere à predisposição ao diálogo entre os servidores a respeito da construção do planejamento estratégico, a dificuldade no diálogo entre os servidores, seja na aceitação dos argumentos dos demais, seja na capacidade dos TAE de expor os próprios argumentos, demonstram que essa forma de fazer “política” está longe dos ideais propostos por Habermas em sua democracia deliberativa, a qual prioriza o debate, a reflexão e o uso do melhor argumento sobre a coerção.

Além de fortalecer o centralismo, a indisposição ao diálogo pode comprometer a qualidade da participação, pois a falta de compartilhamento de experiências e conhecimento de forma integradora contribui para a existência de uma verdade absoluta (TENÓRIO, 1990).

O que se percebe no processo de construção do planejamento estratégico é que a participação dos TAE fica restrita a área de atuação, de forma geral, e a atuação do gestor é conduzida pelos interesses de um núcleo estratégico local e da Reitoria, fazendo surgir um ambiente de incertezas e contradições baseado no personalismo. O que contribui para o surgimento de limites à participação e ao diálogo com vistas ao entendimento.

6 CONCLUSÕES E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A ÁREA

Compreende-se que na instituição estudada, no que se refere à construção do planejamento estratégico, a participação configura um espaço onde a atenção aos interesses coletivos é subordinada à busca pelo cumprimento da legislação e pelo alcance dos resultados. Embora esteja registrado nos documentos do planejamento o interesse em conhecer as necessidades da comunidade, não houve preocupação com a mobilização e acompanhamento da participação desta comunidade no processo.

Não obstante, a constatação de Paes de Paula (2005) sobre a realidade do setor público ao afirmar a necessidade de maior esforço de mobilização por parte da gestão para a adesão dos servidores, a participação do TAE e chefias imediatas se perde numa visão simplista da gestão do *Campus* a respeito desse processo de mobilização. O que expressa a *colonização do mundo da vida* pelo *sistema*, numa visão de mercado e para o mercado, onde as pretensões de validade são substituídas pelas pretensões de poder (HABERMAS, 2012, v. 2, p. 59) e onde a eficácia está associada ao menor esforço para se alcançar resultados. Desse modo, há sobreposição das práticas e valores instrumentais que fundamentam a ação estratégica em relação aos aspectos sociopolíticos defendidos na ação comunicativa de Habermas (1989), onde o fim deve ser o entendimento e o bem coletivo.

Ficou evidenciado que os limites à participação, no que se refere à construção do planejamento estratégico, são constituídos num cenário onde a participação possui caráter instrumental, a qual visa antes a busca pelos interesses de grupos específicos do que efetivamente a abertura para a tomada de decisão da comunidade em termos da elaboração do plano de ações.

Sobretudo, torna-se importante estimular o debate sobre as possibilidades participativas a fim de se esclarecer o significado democrático do tema participação. Além disso, promover discussões de cunho pedagógico de aprendizado sobre as formas dos trabalhadores se inserirem e influenciarem na construção de políticas e no planejamento da instituição.

Perceber-se que, a necessidade de estudos futuros na instituição estudada visando compreender de maneira mais aprofundada as contradições e limites apresentados. Nesse cenário, vale ressaltar a internalização dos valores sistêmicos por parte dos sujeitos da pesquisa, os quais acreditam que a solução para a construção do planejamento estratégico de forma democrática e participativa esteja no aperfeiçoamento das ferramentas gerenciais, enquanto mecanismos de controle e dominação dessa participação. É pertinente compreender como essa dinâmica sistêmica é internalizada pelos indivíduos, de maneira que esses não conseguem enxergar formas alternativas, além do aperfeiçoamento das já existentes, que podem levar à uma participação democrática de fato.

Embora a construção do planejamento estratégico no *Campus* estudado esteja distante do modelo habermasiano de democracia deliberativa e o papel do trabalhador seja reduzido a um cliente, acredita-se na possibilidade de existir nesse domínio organizacional a vinculação entre a administração e a política. O viés participativo presente na elaboração das políticas e ações e ainda a predisposição à participação dos TAE e chefias imediatas revelada durante as entrevistas precisam ser melhores explorados num espaço organizado de forma autônoma com base no debate coletivo sobre temas relevantes.

Artigo submetido para avaliação em 13/05/2016 e aceito para publicação em 24/01/2020

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. São Paulo: Enap. 1997.

AGUIAR, M. M. **Gestão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário**: a Participação Social em Três Modelos. 2011. 338 f. Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

AUSTIN, J. L. **Cómo hacer cosas con palabras**. Buenos Aires: Paidós, 1995.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 de dez. de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm>. Acesso em: 07 maio 2014.

CAPOBIANGO, R. P.; SILVA, E. A; NASCIMENTO, A. L. **Reflexões epistemológicas acerca dos modelos de administração pública brasileira**: potencialidades, problemas e perspectivas. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 35, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnANPAD, 2011.

CARVALHO, E. J. G. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do estado e gestão da educação. **Educação & sociedade**, São Paulo: Unicamp, v. 30, n. 109, p. 1139-1166, 2009.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

FARIA, J. H. **Gestão participativa**: relações de poder e de trabalho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2009.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. Brasília: Editora Plano, 2003.

FREITAG, B. **A teoria crítica, ontem e hoje**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.

_____. Habermas e a filosofia da modernidade. **Perspectivas: Revista de ciências sociais**, Ceará, v. 16, n. 1, 1993.

HABERMAS, J. **Teoria de la acción comunicativa**: crítica de la Razón funcionalista. Tradución. Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus, 1987. 512p. (v. 2).

_____. **Consciência moral e agir comunicativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. 233p.

_____. O entrelaçamento de mito e esclarecimento: Horkheimer e Adorno. In: _____. **O discurso filosófico da modernidade**: doze lições. Tradução de Luiz S. Repa e Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 1990. p. 153-186.

_____. O Processo Democráticos e o Problema de sua Neutralidade. In: _____. **Direito e democracia**: Entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 25-41. (v. 2).

_____. O conceito de “esfera pública”. In: _____. **Direito e democracia**: Entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1997. p. 92-98. (v. 2).

_____. **Agir comunicativo e razão destranscendentalizada**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

_____. **Teoria do Agir comunicativo**: Racionalidade da ação e racionalização social. Tradução de Paulo Astor Soethe. São Paulo: WMF Martins Fontes. 2012. p. 19-131. (v. 1).

_____. **Teoria do Agir comunicativo:** crítica a razão funcionalista. Tradução: Paulo Astor Soethe. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. (v. 2).

INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. **Plano de Desenvolvimento Institucional - 2009 - 2013 – Ifes:** Vitória, 2014. Disponível em <http://www.ifes.edu.br/images/stories/files/Institucional/pdi_ifes_2009_2013_web.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2015.

JACOBI, P. R. **Estado e educação:** o desafio de ampliar a cidadania. *Educar*, Curitiba, n. 31., p. 113–127, 2008.

MOTTA, F. C. P. A co-gestão alemã: as Conciliações do Inconciliável. **RAE-Revista de administração de empresas**, São Paulo, v. 23, n. 1, jan./mar. 1983.

NETO, J. S. M.; ARTMANN, E. Política, gestão e participação em saúde: reflexão ancorada na teoria da ação comunicativa de Habermas. **Ciência & saúde coletiva**, v. 17, n. 12, p. 3407-3416, 2012.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PINTO, J. M. de R. **Administração e liberdade:** um estudo do conselho de escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994. 184 p.

STRECK, D. R.; ADAMS, T. **Lugares da participação e formação da cidadania.** *Civitas–Revista da Ciências Sociais*. São Paulo: FFCH-PUCRS, v. 6, n. 1, 2006.

TENÓRIO, F. G. **O mito da participação.** *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 162 – 164, maio/jul., 1990 apud TENÓRIO, F.G. (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Unijuí, 2007, 632 p.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. cap. 5, p. 116-174.

VIZEU, F. **Algumas contribuições da teoria da ação comunicativa para a área de organizações.** In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia: EnANPAD, 2003.

_____. Ação comunicativa e estudos organizacionais. **RAE-Revista de administração de empresas**, v. 45, n. 4, p. 10-21, 2005.