



XIV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU

A Gestão do Conhecimento e os Novos Modelos de Universidade

Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
3, 4 e 5 de dezembro de 2014.

ISBN: 978-85-68618-00-4

PARTICIPAR PRA QUÊ, SE EU TENHO MUITO O QUE FAZER: PERCEPÇÕES DOS TRABALHADORES DE UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR SOBRE A GESTÃO PARTICIPATIVA

Betânia de Laia Costa

Universidade Federal do Espírito Santo – UFES
betaniadelai@hotmail.com

Eglalciane de Lyrio Tongo Castro

Universidade Federal do Espírito Santo – UFES
eglalciane@gmail.com

Ricardo Roberto Behr

Universidade Federal do Espírito Santo – UFES
rrbehr@gmail.com

Resumo

A proposta deste artigo é identificar as contradições existentes na prática de gestão participativa no âmbito de uma instituição pública federal de ensino superior, localizada na região sudeste do Brasil. A pesquisa possui caráter qualitativo e o método utilizado é o estudo de caso. Trata-se de um estudo que retoma as reflexões realizadas por Faria (2009a), o qual ressalta a busca pelas contradições existentes na expansão da gestão participativa enquanto prática organizacional. A questão norteadora é: como a prática da gestão participativa é percebida pelos servidores técnico-administrativos de uma instituição pública de ensino superior? Foram entrevistados sete servidores. Foi possível revelar que a Gestão Participativa nesta organização encontra-se no estágio consultivo e é norteada por uma cultura organizacional individualista, na qual a participação configura uma via para a conquista de interesses pessoais ou de um grupo e não como processo coletivo de construção democrática da realidade. Isso mostra que a participação em organizações precisa ser pensada enquanto processo contínuo de aprendizagem e crescimento democrático. Além disso, revela a importância de estudos na perspectiva crítica sobre o tema como apoio para a descoberta dos processos que mantêm ou modificam um modelo de vida organizacional.

Palavras-chave: Administração Pública. Ensino Superior. Gestão Participativa. Participação.

1 Introdução

O tema participação ganhou força principalmente com o retorno dos governos democráticos na América Latina nos anos 90. No Brasil, com a Constituição Federal de 1988, as formas de participação se intensificaram, configurando um espaço pluralista de projetos e mecanismos de participação. Em sua maioria, esses projetos incentivam o uso de práticas e metodologias participativas pautadas em princípios propostos por educadores, sociólogos, economistas, entre outros (MACHADO; VERGUEIRO, 2010). O resultado é um processo de mudança de comportamento e mentalidade por parte dos cidadãos em torno das questões sociais.

No auge dos movimentos participativos, surgem discussões sobre novas relações no trabalho na América Latina. As mudanças nas relações sociais influenciaram as relações organizacionais e o tema participação tornou-se transversal a todas as esferas da sociedade como forma de democratização das práticas sociais. Nesse cenário, a perspectiva gerencial da organização do trabalho ganha espaço como proposta performativa constituindo flexibilização dos processos e ruptura com a burocratização. De acordo com Faria (2009a), sobre o modelo de gestão, especialmente na década de 80, a perspectiva gerencial se aproxima dos pressupostos capitalistas de produção. Faria (2009a), propondo uma visão mais ampla, além dos processos gerenciais empresariais com foco na produtividade, busca apresentar as contradições existentes na expansão da gestão participativa para as esferas das organizações. Nessa lógica, a participação dos trabalhadores na gestão pode constituir comprometimento com o desempenho e reforço do sistema capitalista de exploração, caracterizando-se como participação instrumental, bem como pode significar resistência dos trabalhadores organizados às formas de dominação e controle em busca de uma participação democrática (FARIA, 2009a, p.76).

Assim sendo, esta pesquisa fundamenta-se na perspectiva crítica como alternativa reflexiva ao modelo tradicional de gestão e busca expor as estruturas de controle, de dominação e as injustiças que ocorrem na organização. Conforme afirma Paula (2008), a escolha pela perspectiva crítica é uma tarefa difícil, pois exige o afastamento da visão previsível e controlável do funcionalismo para uma perspectiva de incertezas e de produção de conhecimento em constante questionamento.

Sob a lógica de que a organização não se restringe às normas, instrumentos equalizadores e unidades independentes, este estudo compreende o espaço organizacional como um conjunto de “construções sociais dinâmicas e contraditórias, nas quais convivem estruturas objetivas e subjetivas, manifestas e ocultas [...]” (FARIA, 2009b, p. 513). Nesse sentido, a investigação não tem a pretensão de criar generalizações, mas de mostrar o *status quo* de uma realidade e a relevância da realização de pesquisas sob a ótica crítica no campo da Administração Pública, espaço onde as contradições e formas de controle e dominação são de difícil percepção (VIZEU, 2003).

O estudo justifica-se diante do grande número de debates em torno dos discursos que defendem a descentralização, autonomia e participação como pressupostos básicos para a gestão democrática (BRITO; LOBO, 2008). A partir dessa afirmativa, a pesquisa propõe a seguinte pergunta: como a prática da gestão participativa é percebida pelos servidores técnico-administrativos de uma instituição pública de ensino superior? Para tanto, o objetivo geral da investigação é compreender e explicitar criticamente o entendimento dos servidores técnico-administrativos – TAEs sobre a prática da gestão participativa no âmbito de um Campus do Instituto Federal de Educação, localizado na região sudeste do Brasil.

2 O que é Participação?

A importância do tema é um consenso entre diversos autores e as suas contribuições estão associadas à busca pela emancipação a algum tipo de exploração e dominação e ao fortalecimento de mecanismos democráticos. Contudo, a literatura sobre o tema participação, na sociedade e em organizações, mostra que há uma multiplicidade de conceitos (BRANDÃO, 2010; BRASIL; CARNEIRO, 2011; LÜCHMAN, 2012; MENDES; BARBOSA; RODRIGUES, 2009; MOTTA, 1983; RODRÍGUEZ, 2010). Uma das causas da variabilidade de abordagens nos estudos organizacionais é a possibilidade de compreender a realidade sob o ponto de vista funcionalista com foco racional-científico e crítico com viés sócio-político. Contudo, neste estudo o tema participação é visto a partir de uma realidade construída coletivamente, possuindo um significado dialético, onde busca-se as causas e as consequências dos problemas e suas contradições.

No entendimento de Bordenave (1994), participação significa “fazer parte, tomar parte ou ter parte”. Vale ressaltar que fazer parte e tomar parte se insere em níveis diferentes de comprometimento. A primeira se refere a uma participação passiva, enquanto que a segunda refere-se a uma participação mais intensa, comprometida com a transformação e não só com melhorias (BORDENAVE, 1994, p. 22). Bordenave (1994) associa as causas da intensificação participativa ao descontentamento com a marginalização em relação aos assuntos que interessam a todos e que são decididos por poucos e também às contribuições positivas que ela traz. Assim, as reflexões acerca da (não) participação cidadã convergem para as discussões sobre a tomada de decisão no espaço público. Para o autor, a participação configura uma necessidade humana universal por possuir um caráter instrumental e afetivo. No caráter instrumental, o foco está na eficácia da ação em grupo em detrimento da ação isolada, e no caráter afetivo, a participação é motivada pelo prazer em fazer coletivamente.

Ao discorrer sobre os lugares da participação, Streck e Adams (2006), conceituam a participação como condição para a conquista e garantia dos direitos sociais como saúde, educação, trabalho, segurança, moradia e transporte. Segundo os autores, a participação pode ser vista como panaceia para os males da sociedade e como campo das disputas e de influência de poder. É nessa linha que podemos afirmar a participação como espaço para emancipação das formas de controle e dominação. O seu valor intrínseco está na realização do indivíduo e da coletividade. Isto afasta do cerne da compreensão do tema as teorias que consideram apenas o seu valor instrumental, com foco em resultados.

Embora as práticas participativas estejam mais no plano da retórica, existe uma pluralidade de métodos e instrumentos participativos presentes na sociedade: referendos, conselhos setoriais, júris de cidadãos, conselhos de usuários, conselhos regionais etc. Contudo, Jacobi (2008) assinala a falta de interesse por parte da população brasileira em utilizar os instrumentos da democracia participativa. Segundo ele, esse é um problema histórico-cultural, caracterizado por uma relação clientelista entre a sociedade e o Estado. Além disso, os grupos organizados representam, em sua maioria, interesses particulares, constituindo representações frágeis e especializadas (JACOBI, 2008).

As preocupações com a participação deixam de lado os debates sobre a qualidade na participação por parte das pessoas. A esse respeito, Luchman (2012) aponta a ausência de ferramentas analíticas que avaliem a qualidade da participação. Além disso, a complexidade dos assuntos colocados em pauta, muitas vezes, não são compreendidos pela população ou por grande parte dela, o que compromete a qualidade de representação democrática. Esta problemática evidencia a importância da educação enquanto pilar para uma participação reflexiva (RIZZINI; THAPLIYAL; PEREIRA, 2007; BARBOSA, 2008).

2.2 Participação: quais as contribuições para a gestão organizacional?

O desenvolvimento do globalismo¹ contribuiu para a evolução cultural, tecnológica e social, ao mesmo tempo em que engendrou um palco de crises e de desafios da competitividade. Nessa conjuntura de mudanças e incertezas nas diversas esferas sociais, nas empresas surge a necessidade de encontrar soluções eficazes que garantam a sua sobrevivência. Muda-se o modo de gestão e o surgimento de práticas participativas passam a nortear os discursos gerenciais. No sentido oposto a essas transformações, na organização do trabalho surgem ações de resistência dos trabalhadores.

A respeito dessas transformações, Faria (2009a) afirma que 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, 2009a). É nessa linha analítica de duplo sentido que a gestão participativa se insere no âmbito deste estudo.

No âmbito organizacional, a participação dos funcionários é delimitada pelas normas e filosofias. Bordenave (1994) afirma que, independente do tipo de organização, a estrutura por si mesma influi no nível de participação. Na medida em que uma organização cresce, ela se torna mais burocrática e a participação de todos fica mais difícil, mas ainda assim existe participação.

A participação tem uma função integradora e adaptadora (BORDENAVE, 1994) que contribui para a sobrevivência organizacional. A organização, por sua vez, é uma condição necessária e facilitadora para a participação. Assim, a participação constitui uma ação coletiva, integrada de atores sociais e institucionais no processo decisório público.

Contudo, como explicar a (não) participação nas decisões de uma organização? Quais fatores condicionam e quais tentam impedir a participação? Entre os fatores, está a complexidade dos assuntos colocados em pauta que, muitas vezes, não são compreendidos por parte das pessoas envolvidas. Outras limitações como deficiências da administração representada pelas autoridades, baixa capacidade de resposta da administração, lentidão na tomada de decisão, aumento dos custos, percepção da importância da participação e limitações técnicas da equipe facilitadora podem impedir a participação ativa dos sujeitos envolvidos no processo (BONETT, 2014).

Nota-se que a inserção de práticas participativas na organização do trabalho é resultado de um processo longitudinal de transformação do mundo organizacional. Assim, as formas de participação e de exploração traduzem os princípios e valores que norteiam as relações entre trabalhadores e gestores. Em síntese, na análise dos (in)condicionamentos participativos deve-se considerar as relações de conflito, a estrutura de poder e os sistemas de solidariedade e interesses (BORDENAVE, 1994). Nesse sentido, a avaliação da participação dos trabalhadores na gestão precisa diagnosticar os níveis participativos, limites e possibilidades que restringem ou contribuem à participação, pois esses elementos caracterizam as estruturas objetivas e subjetivas que orientam as ações organizacionais. Em contrapartida, a busca pelos motivos que mobilizam maior envolvimento por parte dos trabalhadores pode contribuir para a descoberta dos processos que mantêm ou modificam um modelo de vida organizacional (FARIA, 2009a).

3 A nova gestão pública: repercussões para a prática da gestão participativa nas Instituições Públicas de Ensino Superior

Conforme Carvalho (2009), os fatos ocorridos no âmbito empresarial mundial possibilitam o entendimento e a compreensão dos cursos da gestão da administração pública. Assim, pontuam-se neste tópico alguns aspectos percorridos na Administração Pública Gerencial, também denominada Nova Gestão Pública e suas implicações para a implementação da prática da gestão participativa na administração do sistema do ensino público superior.

Leite (1994) entende que a década de 70, do século XX, foi um período de grande desenvolvimento industrial, com crescimento da produção e do emprego industrial, bem como de ampliação de uma estrutura industrial coesa, amparada na dinâmica da industrialização pesada, instaurada desde 1956. Nesse momento, a economia presenciou um grande crescimento da capacidade produtiva do setor de bens de consumo duráveis e de bens de produção. Leite (1994) afirma que esse período privilegiou o mercado interno em crescimento, devido à política de controle de importações existente. O período foi marcado por um forte autoritarismo, grande divisão de tarefas, utilização de mão de obra não qualificada e altas taxas de rotatividade, devido às complexas estruturas de cargos e salários que primavam controlar os trabalhadores.

Entretanto, no final da década de 70, os países capitalistas enfrentaram um período de grande crise, entendido “como o esgotamento do modelo de acumulação taylorista/fordista, da administração keynesiana e do Estado de bem-estar social” (CARVALHO, 2009, p. 1140). Nesse contexto, diversos fatores modificaram os patamares de competitividade das empresas, apresentando novos padrões de qualidade, como resultado das pressões, visando o aumento das exportações. Essas mudanças ocorreram em razão da compressão do mercado interno, bem como pela necessidade de aumento do superávit da balança comercial, objetivando o pagamento da dívida externa, o que gerou a crise econômica. Ainda, os novos padrões de qualidade foram responsáveis pela busca de inovações tecnológicas, propondo aumentar a eficiência das empresas, e pela substituição das políticas repressivas de administração da mão de obra. Esses padrões de qualidade foram responsáveis, também, por configurações que possibilitassem às empresas uma maior colaboração dos trabalhadores, com modelos de gestão menos autoritários da mão de obra, substituindo as antigas formas de controle do trabalhador, ligadas à repressão direta, por meios indiretos, na busca pela produtividade e pela qualidade (LEITE, 1994).

A crise econômica iniciada nos anos oitenta, o ressurgimento do movimento sindical e operário, bem como o processo de abertura política foram questões que se evidenciaram nesse período (LEITE, 1994). Antunes (1995), no mesmo sentido, entende que os países capitalistas enfrentaram grandes transformações no mundo do trabalho na década de 1980, tanto nas formas da estrutura produtiva, quanto nas formas de representação sindical e política. Foram tão grandes essas modificações que se pode dizer que a classe trabalhadora viveu a maior crise do século, que afetou a materialidade, a subjetividade, bem como a forma de ser do trabalhador.

Nos anos de 1980, diversas mudanças ocorreram, possibilitando grande avanço tecnológico. O universo fabril foi invadido pela automação, pela robótica e pela microeletrônica, introduzindo-se nas relações de trabalho e de produção do capital. Assim, novas formas de trabalho se apresentaram, onde no lugar da produção em série e de massa, surgem a flexibilização da produção, a especialização flexível, novos padrões de produtividade e novos meios de adequação da produção ao mercado (ANTUNES, 1995).

Leite (1994) assinala que algumas técnicas japonesas de produção aparecem, como os Círculos de Controle de Qualidade (CCQ) e novos equipamentos de base microeletrônica, como robôs e máquinas-ferramenta, acompanhados por inovações de processo e de produto. Antunes (1995) articula que a Gestão Participativa e a busca da Qualidade Total são expressões que se apresentam nesse contexto, em diversos países, tanto de capitalismo avançado, quanto do terceiro mundo industrializado. O toyotismo também se insere nessa conjuntura, substituindo o modelo fordista dominante.

As diversas maneiras que se evidenciaram para enfrentar a crise iniciada no final da década de setenta, implicaram em um novo estágio do capitalismo mundial, que apresentam como características: “a mundialização ou transnacionalização do capital, a financeirização da economia, a reorganização produtiva de bases flexíveis, a remodelação da estrutura de poder e as novas formas de organização e gestão, tanto no setor privado quanto no público” (CARVALHO, 2009, p. 1140).

Carvalho (2009) acredita que a recessão econômica e o aumento nas pressões competitivas internacionais impulsionaram as empresas a buscarem maiores espaços de acumulação, definindo a globalização da economia e a reestruturar a produção, criando o chamado padrão de acumulação flexível. É relevante enfatizar, também, que a prática administrativa pautada em redes mais abertas, é identificada como aspecto estrutural e organizacional na atual forma de flexibilidade dos processos de trabalho. Em outras palavras, as hierarquias verticais, rígidas e claramente definidas são substituídas por redes mais frouxas. Desse modo, no gerenciamento descentralizado, a figura do supervisor desaparece, possibilitando um maior controle dos trabalhadores sobre suas atividades, tendendo-se a adotar modelos em cujas tomadas de decisões os trabalhadores são envolvidos, num modelo de organização cooperativa e discursiva.

Outra característica do regime flexível refere-se à concentração do poder sem centralização. O gestor não mais centraliza o poder, como ocorria outrora, mas administra a tomada de decisões das equipes de trabalho, apresentando como uma vantagem competitiva o gerenciamento e a liderança. Assim, o líder é um administrador de processo, capaz de influenciar pessoas, organizar ações e estabelecer trocas mútuas e não mais ditar regras, mas mediar situações entre um grupo ou ainda entre cliente e equipe (CARVALHO, 2009).

Carvalho (2009) assinala que a flexibilização do trabalho anuncia uma mudança na forma de trabalho. Questões como a racionalidade técnica, normativa e burocrática são substituídas por habilidades que tornam o trabalho mais funcional, por meio de capacidades de interação e responsabilidade pessoal, adequando o trabalho às mudanças da sociedade cada vez mais exigente, competitiva e sujeita a imprevistos. A participação, a cooperação, o trabalho em grupo, bem como a administração descentralizada do trabalho tornaram-se aspectos importantes para a prática da gestão moderna.

Nesse cenário de mudanças nas estruturas e relações trabalhistas, a Nova Gestão Pública surge no âmbito internacional, a partir de 1970, em contraposição à Administração Burocrática existente, como um conjunto de pressupostos que introduziram na gestão estatal ideias já consagradas no setor privado da economia mundial. Nessa Nova Gestão Pública, observa-se uma crítica à incapacidade da tipologia burocrática do Estado em atender com propriedade as demandas da sociedade contemporânea. O rigor e a inflexibilidade da burocracia, aliado ao alto volume e ao desperdício dos gastos públicos, tornam necessária a reformulação da gestão estatal, objetivando torná-la mais ágil, enxuta e eficaz (JUNQUILHO, 2010).

No final do século XX, a abordagem gerencial se apresenta à administração pública modificando a perspectiva burocrática anterior. Afirma-se que o enfoque gerencial na administração pública prima pela consideração de que os Estados democráticos modernos utilizem práticas gerenciais, no sentido de estabelecer políticas públicas estratégicas, nas áreas social, científica e tecnológica, sem esquecer-se do encargo eminentemente público (PEREIRA; SPINK, 1998).

É a partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, que se evidencia no Brasil a Nova Gestão Pública, intitulada de Administração Pública Gerencial, com implicações para a gestão do ensino público superior. Assim, diversas ações com fins específicos foram propostas, pela mediação do Plano Diretor de Reforma do Estado, com objetivo de que o modelo burocrático fosse repensado, adotando um conjunto de medidas, capaz de tornar mais ágil e eficaz a máquina pública estatal (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Paula (2007) assinala que no contexto do Estado burocrático, predominantemente centralizador, hierárquico, lento no processo decisório, seguidor de regras impessoais e favorável à separação de quem pensa e executa o trabalho, surge a versão gerencial, ou seja, propondo um contorno organizacional enxuto, descentralizado, estruturado em redes e forte no emprego da tecnologia informacional. Nesse contexto, dissemina-se a implantação de programas como Reengenharia, Qualidade Total, Terceirização, com redução de níveis hierárquicos nas estruturas formais, dentre outros.

Na Administração Pública Gerencial alguns valores passam a predominar, atrelados à qualidade, à busca pela constituição de uma cultura gerencial, em oposição à cultura burocrática nas instituições públicas, à eficiência e à eficácia dos serviços públicos. Entretanto, não se buscou negar todos os preceitos do modelo burocrático, resguardando o interesse público, a avaliação de desempenho, os preceitos de méritos e de carreiras organizadas do funcionalismo, bem como o desenvolvimento continuado de pessoal. De maneira geral, a Administração Pública Gerencial iniciou-se com o objetivo de solucionar as disfunções e os desajustamentos administrativos, estruturais e crônicos na gestão pública brasileira, que ofereciam impasse gerencial e fortaleciam a crise do Estado (JUNQUILHO, 2010).

As reformas ocorridas na administração pública brasileira foram sentidas de forma substancial na forma de organização, financiamento e gestão dos sistemas de ensino público. No Brasil, ao longo dos anos, a participação dos servidores ligados à área administrativa das instituições públicas de ensino superior esteve relacionada à operacionalização dos processos e baixo envolvimento nas decisões de interesse coletivo (FREITAS, 2012). Somente na década de 90, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a participação do servidor passa a ter significado estratégico visando o êxito da instituição de ensino numa visão de mercado e para o mercado.

Nesse cenário, a atuação do MEC na elaboração de diversos projetos de reforma da Constituição, de medidas provisórias, de projetos de lei e decretos, cuja finalidade não foi claramente divulgada, gerou uma série de questionamentos principalmente em relação à influência do Banco Mundial e do modelo neoliberal (CUNHA, 1997). Segundo Lima Filho (2002), a formulação de políticas na área da educação realizadas por organismos internacionais (Banco Mundial, BID e CEPAL) teve um papel ideológico, pois abordavam programas técnicos, racionais, com foco em eficiência e gestão, os quais descaracterizavam o papel social transformador da educação.

Assim, a gestão participativa, enquanto prática gerencial, desenvolve-se na administração pública brasileira durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), na atuação do

ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado Brasileiro, Luiz Carlos Bresser Pereira (PAULA, 2007). Nesse contexto, as ações de reforma tiveram como ponto de partida o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), apresentado por Bresser Pereira em 1995. Ao fazer a relação entre a crise fiscal e os gastos com os ativos e inativos da administração pública, Bresser Pereira chama a atenção para a inexistência de uma política de recursos humanos estruturada com instrumentos eficientes para recrutamento, seleção, profissionalização e avaliação dos servidores (BRASIL, 1995).

No âmbito da modernização do Estado, os projetos de profissionalização dos servidores são desenvolvidos em via a implementação da avaliação de desempenho² e do planejamento estratégico. Desta forma, a partir das reformas realizadas, a estrutura das instituições de ensino superior tornou-se mais complexa e assim, como nas empresas privadas, a área de recursos humanos assumiu novo papel, onde participar passou a significar envolvimento nas discussões para identificação, elaboração e reprodução de projetos que melhor atendesse aos interesses externos. (FREITAS, 2012; ROMANELLI, 2005).

De maneira geral, a funcionalidade da avaliação de desempenho está relacionada ao controle do processo produtivo e à responsabilização por parte dos servidores pelos resultados alcançados. A avaliação de desempenho, portanto, pode configurar maior comprometimento do servidor na gestão, para fins de progressão. Em relação à estruturação da carreira dos técnico-administrativos em educação, a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, reza que as progressões podem ocorrer por mérito ou capacitação profissional. De acordo com essa Lei, a progressão do servidor depende em parte do cumprimento das atribuições dos respectivos cargos, expresso na avaliação de desempenho. A Lei nº 11.091 prevê que o servidor deve planejar, organizar, executar ou avaliar as atividades a fim de assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos processos. Apesar de ter sido sancionada no governo Lula, nota-se a continuidade dos traços gerencialistas presentes no governo FHC.

Dando continuidade à construção de mecanismo que mobilizassem a participação dos servidores administrativo na gestão do sistema de ensino, foi instituído o Decreto nº 5.825³, em 29 de junho de 2006, que estabeleceu as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes dos Cargos dos servidores técnico-administrativos em educação. O Decreto prevê que o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes dos Cargos dos servidores técnico-administrativos em educação deve contemplar o dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal, o programa de capacitação e aperfeiçoamento e o programa de avaliação de desempenho e ser vinculado ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Nesse sentido, deve ocorrer a integração das ações de planejamento, coordenação, execução e avaliação dos programas vinculados ao plano de desenvolvimento institucional e de pessoal. Com esse Decreto deve ser possível definir indicadores para o desenvolvimento institucional por meio da participação dos servidores na análise, avaliação e construção coletiva do planejamento estratégico.

4 Metodologia

O trabalho em questão se insere na abordagem qualitativa, por possuir um enfoque crítico com visão dialética da realidade social, buscando o entendimento da existência e das relações nos acontecimentos sociais (TRIVIÑOS, 1987), sendo o objeto de estudo relacionado ao campo da administração pública. Creswell (2003) assegura que a técnica qualitativa possibilita alegações de conhecimentos com base em significados múltiplos das experiências individuais, significados social e historicamente construídos, buscando desenvolver uma teoria ou um padrão.

O método utilizado é o estudo de caso, que de acordo com Triviños (1987), permite a análise de uma unidade em profundidade e com maior complexidade. Yin (2001) afirma que o estudo de caso constitui uma boa maneira para responder questões do tipo “como” e “por que”, uma vez que se investigam respostas a fatos atuais de alguma circunstância real que o pesquisador não tem grande influência sobre os fatos.

Os sujeitos da pesquisa são sete servidores técnico-administrativos de um Instituto Federal de Educação da região sudeste do país, sendo quatro do sexo masculino e três do sexo feminino, com faixa etária entre 27 e 42 anos. Como foi adotado o critério de bola de neve, uma técnica não probabilística empregada em pesquisas sociais baseada na indicação por parte dos entrevistados de outros participantes, não foi possível pré-estabelecer o número de participantes de cada sexo, assim, essa definição ocorreu conforme oportunidade de acesso aos participantes, por meio de indicação. Os pré-requisitos para inclusão na pesquisa foi: pertencer à classe técnico-administrativo de nível D ou E, estar lotado na diretoria de administração, possuir no mínimo 4 anos de efetivo exercício e ter exercido ou estar em pleno exercício no cargo de coordenador. A escolha pelos servidores com cargo de chefia deve-se ao fato de que além de atenderem aos pré-requisitos de inclusão possuem maior atuação na tomada de decisão organizacional, podendo enriquecer os resultados da pesquisa.

Para apreensão dos dados foram adotadas a investigação documental e aplicação de questionário semiestruturado contendo perguntas abertas. A entrevista semiestruturada é considerada um dos mais importantes meios para coleta de dados numa pesquisa qualitativa, pois oferece maior flexibilidade ao pesquisador para conduzir a entrevista e ao informante maior liberdade e espontaneidade, o que enriquece a investigação (TRIVIÑOS, 1987). A aplicação do questionário foi realizada no ambiente de trabalho, no horário de expediente, conforme agendamento das entrevistas. O objeto de estudo é o entendimento dos sujeitos sobre as práticas de gestão participativa. As informações coletadas foram analisadas segundo a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2011; FRANCO, 2003), considerado como um conjunto de técnicas para a análise das comunicações, que utiliza métodos sistemáticos e objetivos para descrever o conteúdo das mensagens, com a finalidade de deduzir conhecimentos relativos às situações de produção e recepção das mensagens (BARDIN, 2011).

Sobretudo, buscou-se identificar a percepção dos servidores sobre a prática da gestão participativa sob a perspectiva crítica, cujo foco é a busca pelas contradições existentes na expansão desse tipo de prática organizacional (FARIA, 2009a). Nessa perspectiva, entende-se que as contradições presentes nos discursos direcionam os trabalhadores para uma participação instrumental, prática com foco na produtividade e inclusa num discurso que se mostra preocupado com a construção coletiva de forma democrática e equalizadora. O vocábulo percepção é definido aqui como sendo a identificação e reflexão feitas pelo sujeito a respeito da lógica de uma realidade construída politicamente (VOIROL, 2012). É o significado pessoal e objetivado atribuído à prática da gestão participativa, manifesto a partir das Representações Sociais, cognitivas, valorativas e emocionais, fundamentalmente contextualizadas (FRANCO, 2003).

A organização da análise deu-se em três fases, conforme sugere Bardin (2011): na pré-análise ocorreu a sistematização das ideias iniciais e a busca da estruturas relevantes que levassem à interpretação dos sentidos relatados pelos sujeitos da pesquisa; na exploração do material os resultados brutos foram tratados a partir do embasamento teórico proposto. Assim, foram realizadas as operações de comparação teórica e classificação das informações obtidas, sendo definidos nesta fase expressões, frases e parágrafos considerados determinantes das categorias de análise. As categorias definidas à posteriori, a partir das falas dos entrevistados, foram:

participação informativa, participação consultiva e participação deliberativa. Na fase que diz respeito a interpretação dos dados, foi possível compreender que os servidores entrevistados percebem que a organização encontra-se no nível consultivo de participação.

5 Resultados da pesquisa

Após as análises das entrevistas, conforme recomenda Bardin (2011), foi possível conhecer que os técnico-administrativos percebem a prática da gestão participativa na organização como um processo que precisa ser amadurecido democraticamente. A prática é percebida como estratégia para aumentar o comprometimento e um mecanismo para compartilhamento, em nível coletivo, da responsabilização das tomadas de decisões pensadas individual ou em grupo.

O capítulo IV da Lei nº 8112/90 reza as responsabilidades do servidor público federal e diz que este responderá civil, penal e administrativamente pelos atos irregulares que praticar em razão do cargo. Nesse caso específico da área pública, as propostas gerencialistas de participação na organização conduzem também à diminuição dos prejuízos que podem ocorrer durante o desempenho do cargo de gestor. Os fragmentos abaixo evidenciam essa afirmação:

“O Conselho de Gestão surgiu quando o diretor-geral anterior percebeu a necessidade de compartilhar as decisões. Existem decisões estratégicas que o diretor sentiu a necessidade de estar amparado pela decisão coletiva. Sentiu a necessidade de compartilhar onde esse recurso vai ser investido, pra não tomar esta decisão sozinho e depois ser questionado” (TAE – 3).

“No Conselho de Gestão o diretor-geral não delega decisões, ele pede sugestões, pede auxílio” (TAE – 2).

Há o consenso em apontar a falta de interesse do servidor em participar e o baixo compartilhamento de informações por parte dos gestores superiores, conforme ressaltado durante as entrevistas do TAE – 3 e TAE - 6:

“O que acontece é que nem sempre toda a comunidade tem interesse em participar, pode ser que caia sempre nos mesmos decidindo as coisas, mas não por que não foi dada a condição de participação. É por que eles realmente não têm interesse em participar” (TAE – 3).

“Aqui tem muita conversa de corredor, né!. Você fica sabendo das coisas através das conversas com um e com outro. Se você não tiver um tempo para interagir, você não fica sabendo de muita coisa também não. Quando a direção compartilha, já são informações já divulgadas já. Não consegui perceber compartilhamento de informação não” (TAE – 6).

Jacobi (2008) assinala a falta de interesse coletivo como obstáculo ao crescimento democrático. Segundo o autor, esse é um problema histórico-cultural, caracterizado por uma relação clientelista entre a sociedade e o Estado. Além disso, a participação se dá geralmente quando os grupos organizados representam, em sua maioria, interesses particulares, constituindo representações frágeis e especializadas (JACOBI, 2008). É possível perceber nas falas dos entrevistados que a participação ocorre principalmente por interesses individuais ou de um grupo representativo de uma categoria organizacional: técnico-administrativos, docentes, pedagogos etc:

“No geral a falta de participação está ligada a falta de interesse pessoal, de objetivo pessoal, não querendo ter mais serviço. Todas as comissões geram serviço, geram mais trabalho e exige mais tempo e dedicação e as pessoas não querem se envolver dessa forma” (TAE – 3).

“Eu acho que boa parte das pessoas participa por interesse próprio. Existe, aquela área que participa com interesse da área, a área administrativa participa pensando na área administrativa, o ensino pensando mais no ensino. Não vejo muito pensando no todo” (TAE-7).

De acordo com Faria (2009a, p. 120) a forma consultiva de participação representa uma maneira dos trabalhadores colaborarem com a gestão dando sugestões visando melhorias na gestão do trabalho. Faria (2009a) ressalta que esta forma de gestão constitui estratégia de dominação e controle e não como delegação de poder e tomada de decisão. Ter o trabalhador comprometido com os objetivos da organização é uma maneira de criar a predisposição ao autocontrole. É uma forma de integração na qual o gestor busca explorar o potencial humano naquilo que julga necessário. Esse argumento é identificado na fala de alguns entrevistados quando afirmam que o compartilhamento das informações ocorre segundo o interesse do gestor:

“A informação não é compartilhada na sua totalidade. É compartilhado aquilo que ele acha que deve ser. Aquilo que deve ficar em oculto ele guarda” (TAE – 1).

“O diretor-geral não delega a tomada de decisão, ele pede orientação, sugestão. Quando ele está com dúvida ele procura o Conselho de Gestão” (TAE – 2).

“Na perspectiva gerencialista, participação é tarefa da direção, voltada para a cooptação dos indivíduos e, ao mesmo tempo, para controlar os possíveis conflitos, antecipando-se às suas eclosões” (FARIA, 2009a, p. 123). A prática da gestão participativa, nesse sentido, constitui uma estratégia de controle e dominação dos trabalhadores. Demo (1993) afirma que a participação não é concedida, é conquistada, construída, é um processo infundável. A participação não é um instrumento para a tomada do poder, mas outra forma de poder (Demo, 1993). Nesse sentido, a participação não pode ser delegada nem institucionalizada, é uma conquista. Conforme relatado pelos TAEs, existe a presença somente de mecanismos participativos institucionalizados. Dentre os citados (Conselho de Gestão, Reuniões de coordenadoria, veículos de Comunicação Interna, Comissões e Processo Eleitoral), o mais efetivo é o Conselho de Gestão. Esse mecanismo foi criado pelo diretor-geral e na prática representa um conselho consultivo e um espaço para embates entre grupos específicos, com interesses próprios. A composição do Conselho ocorre via recrutamento dos coordenadores e as informações discutidas ficam restritas ao grupo. Durante as entrevistas, o Conselho de Gestão não representou espaço democrático para uma construção coletiva. A participação no Conselho não representa “a construção de um projeto comum que leva em conta as diferenças em sua construção, mas à definição de metas às quais todos devem agregar-se” (FARIA, 2009a, p. 124). Nesse caso, não ocorre o compartilhamento de poder, mas uma forma de compartilhar a responsabilidade e possíveis consequências das decisões tomadas pela gestão, visando diminuir o conflito, a resistência e atenuar a responsabilidade constitucional do diretor-geral enquanto servidor público:

“Tem o Conselho de Gestão, que é composto pelos coordenadores. Ocorre que tem muita gente opinando e até é difícil um entender o outro. Só que tem muita gente, gente sem muita carga para poder opinar ali. A opinião acaba sendo bem pessoal. Muitos conflitos ocorrem por que cada um puxa pra si, não olha o todo” (TAE – 5).

“Às vezes o Conselho de Gestão faz um bloco técnico dos professores. Isso não ajuda muito em determinadas decisões” (TAE – 6).

Se os grupos na organização constituem uma forma de resistência (FARIA, 2009a, p. 126) a prática da gestão participativa nos níveis informativo e consultivo denotam instrumento de diminuição das resistências e de desenvolvimento de motivação e comprometimento. O relato do TAE – 1 revela que as propostas de participação existentes na organização são de iniciativa da gestão e constituem caráter informativo e consultivo:

“é uma forma mascarada de dizer que a gente tá participando da decisão, mas a decisão já vem pronta, somos apenas informados e, às vezes, consultados” (TAE – 1).

6 Conclusões

É possível perceber que nesta organização a prática da gestão participativa ainda encontra-se longe dos ideais democráticos. Os obstáculos passam pela falta de interesse dos servidores em participar da gestão organizacional, principalmente quando não veem seus interesses pessoais sendo atendidos e pela falta de compartilhamento de poder e informação por parte da gestão. O processo de integração e participação na tomada de decisão configura estratégia para aumentar a produtividade e compartilhar responsabilidades. A questão do compartilhamento de responsabilidade é algo na gestão pública que deve ser vista com maior teor crítico, pois vem falseada num discurso que prega a participação democrática.

Há o consenso na literatura a respeito das contribuições da participação como “ponte” de acesso para um estado democrático. É necessária a análise das restrições internas e externas organizacionais que promovam ou imperram a tomada de decisão nos assuntos que dizem respeito ao coletivo. No âmbito da Administração Pública essas restrições são ainda mais problemáticas, além das distorções intencionais existe a distorção na forma estrutural que ocorre de maneira sutil na forma de leis, normas, regras etc. (VIZEU, 2003). Assim, no setor público, o desafio que se coloca é desvendar os jogos de interesse inclusos nos discursos que defendem a participação do servidor na gestão da máquina pública.

Diante do quadro de percepções construído na pesquisa e considerando as discussões dos autores, que mostra que a gestão participativa vem ganhando força nos estudos sobre práticas organizacionais, recomenda-se o desenvolvimento de novos estudos sob a perspectiva crítica de forma mais ampla e profunda, que venham preencher lacunas existentes no tratamento do tema.

7 Notas explicativas

¹Globalismo é entendido aqui como o “processo recente de globalização que ocorre sob o comando de um modelo imperialista de expansão do capital, tanto na esfera de realização do valor, como na da realização e da circulação” (FARIA, 2009a, p. 21).

²A participação dos servidores na gestão foi redefinida a partir das diretrizes da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a qual instituiu a avaliação de desempenho como parâmetro para o servidor concursado adquirir estabilidade.

³Decreto nº 5.825, de 29 de junho de 2006. Estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005.

8 Referências

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1995.

BARBOSA, M. **Educação, cidadania e sociedade civil.** Repensando sentidos e articulações em tempos de mudança. Teoria de la Educacion 20 (2008): 45+. Academic One File.

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

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. Coleção Primeiros Passos. 8ª ed. SP, Brasiliense, 1994.

BONETT, S. M. A. **Participación Ciudadana en el Desarrollo Local**. Disponível em < http://www.bantaba.ehu.es/formarse/ficheros/view/Gu%C3%ADa_-_Participaci%C3%B3n_Ciudadana_en_el_Desarrollo_Local-observaciones.pdf?revision_id=79414&package_id=79296 >. Acesso em: 30 abr. 2014.

BRANDÃO, F. H. V. Dignidade da pessoa humana e cidadania: Princípios fundamentais e essenciais para o acesso à Justiça. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 75, abr. 2010.

BRASIL. F.P.D; CARNEIRO R. Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas estudio de la experiencia brasilera contemporánea. Íconos: **Revista de Ciencias Sociales**, n. 40, p. 71-87, 2011.

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

CRESWELL, J. W. Uma estrutura para projeto. In: _____ **Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e mistos**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 de dezembro de 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3780.htm >. Acesso em: 13 mar. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.

BRITO, L. M. P.; LOBO, M. E. A. A prática da gestão participativa em escolas municipais de Fortaleza. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 7, n. 2, p. 1-13, 2008.

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, 2009a.

_____. Teoria crítica em estudos organizacionais no Brasil: o estado da arte. **Cadernos EBAPE**. BR, v. 7, n. 3, art. 8, p. 509-515, 2009b.

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

FREITAS, A. M. R. **Institucionalização e integração horizontal da política de desenvolvimento de pessoas em Instituição Federal de Ensino**. 2012. 158 f. Dissertação

(Mestrado em Administração) – Programa de Pós Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2012.

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

JUNQUILHO, G. S. **Teorias da administração pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010.

LEITE, M. P. **O futuro do trabalho: Novas Tecnologias e Subjetividade Operária**. 1ª ed. São Paulo, SP. Editora Página Aberta LTDA, 1994.

LÜCHMAN, L. H. H. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v.20, n.43, p. 59-80, out. 2012.

MACHADO, E. C.; VERGUEIRO, W. A prática da gestão participativa em espaços de acesso à informação: o caso das bibliotecas públicas e das bibliotecas comunitárias. **Revista Interamericana de Bibliotecología**, v. 33, n. 1, p. 241-255, 2010.

MENDES, V. L. P. S.; BARBOSA, A. M. G.; RODRIGUES, J. M. Gestão dos serviços públicos e participação cidadã: estudo com os beneficiários do programa bolsa família. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, v. 13, n. spe, June 2009 .

MOTTA, F. C. P. A Co-gestão Alemã: as Conciliações do Inconciliável. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 23, n. 1, jan-mar, 1983.

PAULA, A. P. P de. **Por uma Nova Gestão Pública: limites e possibilidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 204 p.

_____. **Teoria crítica nas organizações**. São Paulo: Thomson Leaning. 2008.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

RIZZINI I.; THAPLIYAL N.; PEREIRA L. Percepções e experiências de participação cidadã de crianças e adolescentes no Rio de Janeiro. **Revista Katálysis**, v. 10 n.2, p. 164-177, 2007.

RODRÍGUEZ , A. Participacion ciudadana y desarrollo territorial en Venezuela ¿utopia o realidad? **Revista Visión Gerencial**. 9.1, p134, Jan. 2010.

ROMANELLI, O. O. **História da Educação no Brasil – 1930/1973**. 29. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

STRECK, D. R.; ADAMS, T. Lugares da participação e formação da cidadania. **Civitas–Revista de Ciências Sociais**, v. 6, n. 1, 2006.

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. **XXVII EnANPAD**, Atibaia, 2003.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.