



## Artigo

# A Teoria do Agir Comunicativo como Perspectiva Ético-política da Gestão Educacional

## The Theory of Communicative Action as an Ethical-political Perspective of Educational Administration

## La Teoría del Actuar Comunicativo como Perspectiva Ético-política de la Gestión Educativa

Darlan Marcelo Delgado<sup>1\*</sup>, Luiz Roberto Gomes<sup>2\*\*</sup>

Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETEPS), São Paulo - SP, Brasil\*  
Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos – SP, Brasil\*\*

### Resumo

O objetivo do artigo é refletir, a partir do pensamento de Jürgen Habermas, a gestão social como perspectiva para a formulação de uma administração educacional crítica. Parte-se da premissa de que o processo educacional inerente à escola é distinto da produção de bens e da prestação de serviços, conforme a lógica do mercado. A instituição escolar é espaço social de formação humana em todas as suas dimensões possíveis, indo além de conteúdos curriculares que podem ser transmitidos, apreendidos, mensurados e administrados. A gestão social educacional contempla a necessidade de uma compreensão ampliada da educação, pois esta envolve aspectos culturais e simbólicos, estéticos, emocionais, morais, políticos e econômicos. O conceito de gestão social, fundado na teoria do agir comunicativo e na política deliberativa de Habermas, apresenta-se como alternativa à administração tradicional. Ao se colocar o foco da análise na Educação Profissional, vislumbram-se possibilidades em se pensar uma concepção de administração educacional capaz de proporcionar uma formação plena, de sujeitos autônomos e emancipados, preparados para a vida e para o trabalho, aptos ao exercício de disposição técnica, mas também de ação política esclarecida. Por esta orientação apresenta-se uma agenda de pesquisa sobre as teorias e práticas de gestão nas instituições escolares.

### Abstract

The purpose of this article is debating the social management as a perspective for a critical educational management proposal having Jürgen Habermas work as its basis. The underlying assumption is that the educational process within schools is different from the production of goods and services as set by the marketplace. Schools offer a social context for human development in all its possible dimensions and exceed curriculum contents that may be taught, learned, measured and managed. The social

---

<sup>1</sup> Docente do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETEPS), Doutor em Educação. Membro do grupo de pesquisa “Teoria Crítica e Formação Ético-política”. ORCID id: <http://orcid.org/0000-0003-3177-2364> E-mail: [darlan.delgado@fatec.sp.gov.br](mailto:darlan.delgado@fatec.sp.gov.br)

<sup>2</sup> Docente do Departamento de Educação (DEd) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Doutor em Educação. Líder do grupo de pesquisa “Teoria Crítica e Formação Ético-política”. ORCID id: <https://orcid.org/0000-0002-8867-7897> E-mail: [luizrgomes@ufscar.br](mailto:luizrgomes@ufscar.br)

educational management considers a broader understanding of education as it involves cultural, symbolic, aesthetic, emotional, moral, political and economic aspects. Based on the theory of communicative action and deliberative politics of Habermas the social management concept is presented as an alternative to traditional management. Focusing on the vocational education analysis it is then possible to think of an educational management concept that enables the development of an autonomous and emancipated social subject that is ready for life, work and technical disposition as well as enlightened political action. Given the above-mentioned considerations a research agenda on the theories and practices of institutionalized school management is given.

### Resumen

El propósito de este artículo es debatir sobre la gestión social como una perspectiva para una propuesta crítica de gestión educativa que tenga como base el trabajo de Jürgen Habermas. La suposición subyacente es que el proceso educativo inherente a la escuela es distinto de la producción de bienes y servicios conforme a la lógica del mercado. La institución escolar es espacio social de formación humana en todas sus dimensiones posibles y va más allá de contenidos curriculares que pueden ser enseñados, aprendidos, medidos y administrados. La gestión social de la educación considera una comprensión más amplia de la educación ya que involucra aspectos culturales, simbólicos, estéticos, emocionales, morales, políticos y económicos. El concepto de gestión social basado en la teoría de la acción comunicativa y en la política deliberativa de Habermas se presenta como una alternativa a la gestión tradicional. Al plantearse el enfoque del análisis en la Educación Profesional, se vislumbran posibilidades en pensar una concepción de administración educativa capaz de proporcionar una formación plena, de sujetos autónomos y emancipados, preparados para la vida y para el trabajo, aptos para el ejercicio de disposición técnica, pero también de acción política esclarecida. Dadas las pautas mencionadas anteriormente, se debate una agenda de investigación sobre las teorías y prácticas de la gestión escolar institucionalizada.

**Palavras-chave:** Gestão Educacional, Jürgen Habermas, Teoria do Agir Comunicativo, Formação ético-política.

**Keywords:** Educational administration, Jürgen Habermas, Theory of Communicative Action, Ethical-political formation.

**Palabras clave:** Gestión educativa, Jürgen Habermas, Teoría de la acción comunicativa, Formación ético-política.

## 1. Introdução

Este artigo analisa, sob a perspectiva metodológica da pesquisa teórico-conceitual, a Gestão Educacional<sup>2</sup>, considerando as inerentes interrelações com a Política Educacional e os respectivos fundamentos balizadores dessa área do conhecimento em Educação, a saber, as dimensões filosófica, sociológica, econômica e pedagógica. A perspectiva educacional pressupõe, no sentido de Mead (2008) e Habermas (1999b), a interação com outros como condição formativa da subjetividade e inserção ético-política no mundo social. A inquietação intelectual que deu ensejo à reflexão ora apresentada reside na

---

<sup>2</sup>“Administração da Educação” é a nomenclatura empregada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) na divisão de áreas do conhecimento. *Administração* e *gestão* são palavras que têm sido utilizadas tanto na literatura quanto na denominação de entidades de classe em Educação (cf. CURY, 2002; SANDER, 2005).

possibilidade de pensar uma plausível concepção de Administração Educacional Crítica. Com isso, pretendemos expressar não apenas a busca por uma crítica imanente da concepção tradicional de organização e gestão (burocrática em sentido weberiano) de sistemas e unidades escolares, como também a tentativa de esboçar uma compreensão ampliada de Gestão Educacional, de feição democrática, com outras possibilidades de atuação, no âmbito da tradição teórica da Teoria Crítica da Sociedade.

Em tempos de pandemia da COVID-19, tivemos acesso a diversas experiências e reflexões (HERMANN, 2020; TÜRCKE, 2020; CARVALHO, 2020; ESCOLA, 2020; MENESES & FUENTES-ROJAS, 2020) que indicam a necessidade de uma gestão social da dor, da vida, das desigualdades sociais, das instituições escolares, da cultura de forma geral, como perspectiva formativa e emancipatória da sociedade que nos constitui.

A Administração da Educação, como originalmente nomeada, é um subcampo da produção intelectual em ciências da Educação, cuja característica emblemática de seus primórdios é apresentar-se como um conjunto de saberes e práticas sistematizadas de orientação normativa e propositiva. Isso se deve ao fato de este campo ter sido historicamente elaborado a partir da absorção dos conteúdos das próprias escolas de pensamento administrativo. Dessa forma, a gestão educacional surge como espaço de aplicação e reprodução das teorias da Administração, concebidas originalmente para as empresas e seus problemas intrínsecos, cuja lógica hegemônica é econômica e mercadológica, mais do que ético-política. Conforme as escolas de Administração se sucediam ao longo do tempo, os modelos de gestão, os esquemas e métodos de previsão, organização, direção, coordenação e controle (os princípios basilares da Administração) foram importados pelo campo educacional e passaram a se cristalizar na gestão educacional. Observa-se, desse modo, um longo processo histórico de constituição do campo da gestão educacional, o qual esteve a reboque de saberes e práticas que eram próprios de uma dimensão distinta da escola como espaço de formação para o desenvolvimento da pessoa, preparação para a vida social e para o trabalho. As empresas são orientadas à obtenção e maximização de lucros e acúmulo de capital. Em tempos de pandemia, escola e empresa, como instituições sociais, têm objetivos e fins distintos, porém mecanismos de gestão compartilhados (LAVAL, 2019). Eis a problemática que nos mobiliza neste artigo.

A instituição escolar é lócus de interação e formação humana em todas as suas dimensões, ultrapassando, inclusive, os aspectos estritos ao currículo (conteúdos), sobretudo, porque há a dimensão da autonomia formativa do sujeito da aprendizagem, que não compete aos instrumentos e mecanismos de controle da administração escolar e gestão dos conteúdos. A educação contempla as dimensões culturais e simbólicas, estéticas, das emoções do educando, bem como os aspectos ético-políticos e, inclusive, a realidade econômica (histórica e geograficamente situada). Nos termos da análise de Rodrigues (2001), acerca da abrangência da Educação, seria mais apropriado pensar a Educação como formação humana, suas dimensões e os processos que a constituem, tendo em vista a formação intersubjetiva de um sujeito ético-político para a vida privada e pública.

Recentemente, os diversos desafios impostos pela pandemia da COVID-19, no plano individual e social, nos mostraram que a vida deve estar acima dos

interesses econômicos. Que a educação se constitui plenamente nos processos de interação e formação humana, transcendendo a mera aquisição de competências e habilidades.

Ao adotarmos a premissa sobre a amplitude e particularidade do processo formativo na escola, que requer uma organização *sui generis* para formar o humano, então torna-se legítimo colocar sob análise crítica a Administração tradicional (de tipo burocrática e/ou empresarial) aplicada às instituições e aos sistemas escolares. Por essa trajetória, procuramos elaborar uma crítica imanente desse modelo de gestão e propor, mesmo que em estado embrionário, uma concepção alternativa ao modelo administrativo de educação instituído. Já há, no próprio campo da Administração, subsídios para a construção de modelos administrativos e de planejamento estratégico orientados à dimensão ético-política. A concepção de gestão social, conforme concebida por Tenório (2007, 2016a, 2016b), a metodologia de planeação<sup>3</sup> estratégica e comunicativa, elaborada por Souto-Maior (2012), e a noção de planejamento social, erigida por Uribe Rivera (1995) são significativos pontos de ancoragem da análise deste artigo.

Essas bases alternativas ao pensamento administrativo e estratégico *mainstream* são tributárias da Teoria do Agir Comunicativo (TAC) de Habermas (1999) e as trajetórias de pesquisa, das quais tais bases são elaboradas, derivam majoritariamente, das contribuições dos pensadores da Escola de Frankfurt, em suas diferentes gerações.

Nosso objetivo, neste artigo, é o de encaminhar uma discussão contrastante entre os pressupostos teórico-metodológicos da administração empresarial burocrática de feição estratégico-tradicional (atividade racional com respeito a fins, em sentido weberiano) e uma compreensão de gestão democrática e participativa centrada na racionalidade comunicativa. A partir dessa diferenciação procuramos destacar um conjunto de questões capazes de subsidiar a formulação de uma concepção crítica<sup>4</sup> de Administração da Educação, tomando-se da Teoria Crítica a fundamentação necessária para o embasamento filosófico norteador de uma perspectiva de gestão educacional emancipatória. A justificativa e legitimidade deste artigo se sustentam sobre o fato de a abordagem crítica que vem sendo elaborada na Teoria das Organizações (TO) e no campo da planificação ou planejamento estratégico em Administração são recentes e encontram-se em plena construção. Conforme indicam Davel e Alcadipani (2003) e Paula (2008), o movimento *critical management studies* tem origem na década de 1990 no contexto anglo-saxão. De modo análogo, as aproximações a uma agenda de pesquisa crítica em administração educacional são recentes e estão em consolidação, ainda mais a partir do referencial teórico habermasiano (cf. PINTO, 1996; MEDEIROS, 2007; DELGADO e GOMES, 2018).

---

<sup>3</sup> Conforme explica o autor, planeação é um termo do século XIX, sinônimo de planejamento (como empregado no Brasil) e de planeamento (como usado em Portugal e ex-colônias), resgatado com o propósito de indicar que a abordagem está orientada em particular para a ação, não só à ação estratégica, mas também à ação comunicativa.

<sup>4</sup> A escolha pelo adjetivo “crítica” qualificando a administração educacional se dá em função de deixar claro que esta é uma posição alternativa e antitética à de administração educacional burocrática. Nesse sentido, o termo “crítica” cumpre o mesmo papel que Horkheimer atribuiu à “teoria crítica” em oposição à “teoria tradicional” (positivista, funcionalista) no seu clássico ensaio *Teoria Tradicional e Teoria Crítica*, de 1937 (HORKHEIMER, 1983).

O argumento principal desse artigo será desenvolvido em três tópicos: a) apolítica deliberativa em Habermas como fundamento da democracia; b) o princípio da gestão educacional democrática e os desafios para sua concretização; c) a teoria do agir comunicativo de Habermas como perspectiva ético-política da gestão educacional.

## 2. A política deliberativa em Habermas como fundamento da democracia

Na obra *“Faktizität und Geltung”* (Facticidade e Validade), publicada originalmente na Alemanha em 1992 e com tradução para o português em 2003 sob o título “Direito e Democracia”, Habermas desenvolve o conceito de política deliberativa, como forma de legitimação social dos desafios a serem enfrentados pelas sociedades democráticas contemporâneas. Segundo o autor:

O substrato social, necessário para a realização do sistema dos direitos, não é formado pelas forças de uma sociedade de mercado operante espontaneamente, nem pelas medidas de um Estado do bem-estar que age intencionalmente, mas pelos fluxos comunicacionais e pelas influências públicas que procedem da sociedade civil e da esfera pública política, os quais são transformados em poder comunicativo pelos processos democráticos (HABERMAS, 2003b, p. 186)

Trata-se de uma proposição crítica à instabilidade dos mecanismos de produção e reprodução da sociedade, fruto da desarmonia dos diversos domínios da vida social (objetivo, social e subjetivo), cada vez mais desconectados da visão de mundo tradicional, e que acaba gerando nas sociedades modernas um estado de conflito e de tensão, típicos das distintas esferas culturais de valor. Para Habermas (1999a, 1999b, 2012a, 2012b), é exatamente no aspecto da segregação da razão, legitimada pela lógica dos complexos de racionalidade, que reside o grande problema da modernidade, de modo que o sentido deva ser restabelecido a partir de uma integração entre as diferentes esferas de valor.

Na obra *“Theorie des kommunikativen Handelns”* (Teoria do Agir Comunicativo), publicada na Alemanha em 1981, Habermas concebe, a partir de sua perspectiva ampliada de racionalidade, dois tipos de ação social, com características bem distintas do modelo teleológico de ação apontado por Max Weber. De um lado, a ação instrumental, orientada para o êxito, para o sucesso da reprodução material da sociedade; e de outro, a ação comunicativa, que se orienta pelo entendimento entre os participantes de uma discussão racional, livre de impedimentos, e que permite a reprodução simbólica da sociedade. A ação do tipo comunicativo obriga-nos a pressupor as condições de realização de uma comunicação não-distorcida. Esses dois tipos de ação social implicam em um conceito de sociedade que considera como referência os domínios da vida social. Assim temos: o sistema, em que predominam as ações de tipo instrumental, e o mundo da vida, no qual prevalecem as de tipo comunicativo.

Em tempos de pandemia da Covid-19, com o agravamento das desigualdades sociais, econômicas e de formação, o agir comunicativo se faz mais do que necessário. É pela interação educativa (MEAD, 2008; HABERMAS, 1999b), que podemos avançar na construção de um projeto de gestão social do

conhecimento, dos valores culturais e da sociedade democrática e, nesse particular, o gestor exerce uma função importantíssima, que necessita transcender a noção de gerência.

Do ponto de vista de uma teoria crítica da sociedade, em que a emancipação é um princípio social formativo, Habermas entende que não basta resistir, por exemplo, aos ataques colonizadores do sistema, e sim, por meio da participação democrática, tentar adequar a razão sistêmica à sua finalidade instrumental de reprodução material da sociedade, sem deixar que esta invada, de forma colonizadora, as instâncias simbólicas da sociedade, como é o caso da política e da ética, em que deveria prevalecer a razão comunicativa, a gestão social.

A noção de ação social, referenciada pelos conceitos de sistema e mundo da vida, e o problema da “colonização”, que emerge do desequilíbrio entre a reprodução material e simbólica da sociedade, suscitaram em Habermas a necessidade de elaboração de uma teoria política conectada à teoria do direito, e com o foco no Estado Democrático de Direito. Nessa teoria, exposta na obra “Direito e Democracia”, o autor desenvolve um paradigma procedimental do direito e da política, em que a ação política pressupõe o uso discursivo da razão prática.

Para Habermas (2003), o sistema político diferencia-se internamente em domínios do poder administrativo e do poder comunicativo, sendo que a questão central da teoria política passa a ser, então, a de determinar a natureza das fronteiras entre esses domínios internos ao sistema político e das relações que se estabelecem entre eles. Dito de outra forma, como restaurar o equilíbrio entre o sistema e o mundo da vida, se a legitimidade da ação política requer um sistema administrativo eficaz e legitimado pelo fluxo comunicativo da esfera pública política?

Na tentativa de enfrentar essa questão e de complementar a Teoria do Agir Comunicativo, Habermas (2003) entende que o direito possui a capacidade de desempenhar, numa via de mão dupla, a articulação entre o sistema e o mundo da vida. Isso pode ser constatado, de um lado, pelo fato de o direito desempenhar funções sistêmicas, representando a voz da administração e do sistema, e de outro, pela capacidade de traduzir os influxos comunicativos do mundo da vida, sendo este a expressão do processo de formação coletiva da opinião e da vontade.

O fenômeno da “desvitalização” da política, fortemente marcado pelo incremento da “política tecnocrática”<sup>5</sup> e pela institucionalização de formas representativas de participação democrática das massas, denota um contexto social muito peculiar, pois o processo político, em que deveria prevalecer a argumentação em torno dos interesses coletivos encontra-se dominado por subsistemas determinados pelas instâncias do poder administrativo e estratégico. Essa face gerencial da política faz com que a população tenha uma postura cada vez mais passiva e distante das questões que afetam a vida pública.

Para Habermas (2003b, p. 18), “o processo da política deliberativa constitui o âmago do processo democrático”. A participação política que decorre

---

<sup>5</sup> Na política tecnocrática prevalece a perspectiva técnica e gerencial do poder, sem que haja, necessariamente, a legitimação social (discutida coletivamente) das forças envolvidas nas relações de poder.

de um processo deliberativo transcende a compreensão “agregativa” dos processos democráticos de tomada de decisão, ou seja, exige-se uma participação racionalmente mais engajada do que aquela restrita às preferências estabelecidas no momento do “voto”, da escolha dos representantes dos projetos que mais se identificam com os interesses privados de cada cidadão. Para tanto, é necessário incluir às decisões políticas, o “uso público da razão”, que exerce o poder de deliberar, pelas práticas da argumentação pública livre entre os cidadãos, a vontade e os interesses da sociedade civil.

No modelo democrático de deliberação política, a participação dos cidadãos centra-se na formação racional da vontade política. Dessa forma, a legitimidade da ação política desloca-se do modelo inscrito na representação de uma “vontade geral” pré-determinada para o modelo de “deliberação” oriundo do processo racional de formação da vontade dos cidadãos. Assim, as decisões políticas só se tornam legítimas quando são examinadas e aceitas racionalmente pelos cidadãos, e não porque representariam a “vontade” de uma suposta maioria.

Note-se que a ênfase da concepção deliberativa se volta para o processo de argumentação, próprio da formação discursiva da opinião pública e da vontade, e que passa a ser determinante para a tomada de “decisões coletivas”. Em outras palavras, a legitimidade do poder político de decisão deve estar permanentemente ancorada no debate e na deliberação pública. No caso específico da gestão educacional, especialmente a partir dos desafios impostos pela pandemia da Covid-19, a participação democrática e interação dos atores educacionais no processo de tomada de decisão, altera completamente a compreensão e o efeito das ações educativas.

Os postulados estabelecidos, com o propósito de que sejam garantidas as condições básicas da comunicação<sup>6</sup>, são imprescindíveis para que se possa entender a política deliberativa como um processo de formação racional da vontade social. A deliberação discursiva permite que o processo intersubjetivo se deixe compreender tanto em seu sentido cognitivo como prático. A dimensão cognitiva do discurso possibilita a realização de um acordo racional alcançado por intermédio da força do melhor argumento, e a dimensão prática produz as condições para o exercício da autodeterminação racional intersubjetiva do entendimento. Trata-se, portanto, de um processo em que são validadas, na arena política, apenas as normas de ação aceitas pelos participantes de um discurso racional.

Mesmo considerando a democracia como elemento central da teoria política contemporânea, Habermas salienta a necessidade de ações mais efetivas das instituições democráticas e da atuação dos cidadãos, exercidas no contexto do espaço público e da sociedade civil. Os subsistemas, fechados em si mesmos, representam uma forte ameaça às formas de socialização política da solidariedade social, pois acabam se distanciando dos reais problemas e interesses da maioria da população, gerando na sociedade uma atitude passiva,

---

<sup>6</sup> Com a pandemia da Covid-19, as desigualdades sociais se agravaram e esse é um ponto a ser cuidadosamente observado pela gestão educacional. Ainda que haja diferenças entre a posição hierárquica e social dos atores, a gestão social, participativa e democrática necessita criar as condições para o agir comunicativo: a) cada partícipe deve ter uma língua e uma cultura em comum e com acesso às informações; b) não pode haver coerção sobre os partícipes; c) deve haver disposição para a busca de consensos; d) cada partícipe deve dispor de oportunidade para expor seu ponto de vista; e) cada partícipe deve respeitar o argumento do outro.

e com capacidade reduzida de pressão sobre as organizações sociais representativas. Trata-se, em última instância, da proposição de uma política deliberativa, em que a formação de opinião e vontades democráticas, apresenta-se como nova possibilidade de integração social. No fundo, o que Habermas está discutindo é a imagem luhmanniana da autolegitimação de uma política ancorada no aparelho do Estado que não mais se sustenta, e que agora precisa encontrar outro elemento integrador, capaz de recuperar o déficit de legitimação social da política<sup>7</sup>.

Se a integração da sociedade não se efetua por intermédio de um sistema autorreferenciado em si mesmo, e sim por meio de domínios integrados comunicativamente, então faz sentido reconhecer o potencial emancipatório dos processos comunicativos, que precisa ser permanentemente fortalecido, no intuito de restaurar o equilíbrio entre o sistema e o mundo da vida. Nesse contexto interpretativo se situa o potencial crítico da política deliberativa, e que se realiza por meio de um projeto formativo orientado por princípios e valores que transcendem os interesses sistêmicos, como os vinculados ao dinheiro e ao poder.

É por meio de uma ação política, desvincilhada dos interesses sistêmicos e legitimada pelo fluxo comunicativo da esfera pública política, que podemos vislumbrar um novo contexto social. Essa seria, conforme Habermas (2002 e 2003a e 2003b), a garantia para que os cidadãos exerçam, de forma democrática, seu direito de participação e expressão no Estado Democrático de Direito.

### **3. O princípio da gestão democrática da educação e os desafios para sua concretização**

A administração educacional no Brasil tem como um de seus relevantes pontos de inflexão o período que tem início em meados da década de 1980, ou seja, a partir do momento no qual o país experimenta o processo de redemocratização, após o interregno do regime militar (1964 – 1985), conforme se pode observar nas obras de Mendonça (2000), Medeiros (2007) e Sander (2005, 2007). As promulgações de dois instrumentos legais, a saber, a Constituição Federal (CF), em outubro de 1988, e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei federal nº 9.394), em dezembro de 1996, geram novas agendas de ações e práticas no campo da administração de sistemas educacionais e das unidades escolares e uma nova gramática na própria pesquisa em educação. Além de mencionar diversas publicações sobre o tema da gestão democrática oriundas das reflexões e debates originados com as alterações promovidas pela CF e pela nova LDB, Cury (2002, p. 164) aponta para o objetivo central do seu artigo: “[...] iluminar esse campo de prática educacional tornando-a consequente com o próprio conceito e nome”. Daí seu interesse em adentrar à origem etimológica de “gestão”, a qual tem raiz no verbo latino *gero*, *gessi*, *gestum*, *gerere*, significando “levar sobre si”, “carregar”, “chamar a si”, “executar”, “exercer”, “gerar”. Tais ações verbais requerem para si a existência de um sujeito, portanto, de uma pessoa nesses respectivos exercícios de ação social em organizações.

---

<sup>7</sup> Sobre o processo de autolegitimação sistêmica da política, ver Luhmann (1990).

O substantivo *gestatio* derivado do verbo latino expressa o processo de gestação, o que, por seu turno, denota que tal processo tem a capacidade de trazer à luz algo novo. E a metáfora não é casual, pois “[...] gestão tem sua raiz etimológica em *ger* que significa fazer brotar, germinar, fazer nascer” (CURY, 2002, p. 165). São derivados de *ger* os termos genitora, gérmen. Sendo assim, gestão é um processo análogo à gestação e nascimento. Simultaneamente, ela implica a existência de interlocutores em “[...] diálogo como forma superior de encontro das pessoas e solução de conflitos” (CURY, 2002, p. 165). Adicionalmente, há o substantivo *gestus* (gesto) derivado do mesmo verbo latino e, neste caso, temos o entendimento de “um feito” ou “uma execução”. Conforme afirma Cury (2002, p. 165), “A gestão, dentro de tais parâmetros, é a geração de um novo modo de administrar uma realidade e é, em si mesma, democrática já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo”. Verifica-se, então, a relevância que o diálogo assume, por esse olhar, no interior de uma específica compreensão do ato de administrar/gerir.

O autor indica a diferença entre essa perspectiva e a da gerência empresarial (empregando o exemplo do gerente de banco), pautada pelo comando frio, autoritário e de iniciativa tecnocrática, chamando a atenção do leitor para o fato de que a gestão democrática da educação se inscreve no interior de um movimento histórico (o de redemocratização do país), no qual as “[...] pessoas exigem este novo modo de ser nas relações de poder entre governantes e governados” (CURY, 2002, p. 165). Sobre este tópico, Sander (2005) destaca a polarização entre duas vertentes em embate na arena política que buscam legitimidade na orientação do campo teórico da administração educacional, a saber a *gestão produtiva*, cuja racionalidade é a de mercado, com viés funcionalista e instrumental sob a função social da educação e, no outro espectro, a *gestão democrática*, cuja racionalidade é emancipatória e humanista, voltada à formação humana plena para a autonomia e exercício da cidadania e participação social ativa.

Como reforça Mendonça (2000), ao analisar a evolução da administração escolar no país, o movimento de gestão democrática é fruto justamente da construção e sistematização de um contraponto à ênfase organizacional e tecnicista e do normativismo da busca da eficiência e racionalização de processos, típicas da administração empresarial e do modelo típico-ideal de educação que se erigiu no período do regime militar, o tecnicismo pedagógico, alicerçado sobre as bases da gerência científica, ou administração empresarial tradicional.

Cury (2002) explica que o golpe de 1964 não apenas interrompeu um breve ciclo de democratização e suas promessas, como acabou por instaurar uma forma de administrar pautada no controle baseado em hierarquia vertical e, assim, nos moldes do “vigiar e punir” de Michel Foucault. Na elaboração da política educacional e na prática da gestão escolar, no período abordado, prevaleceram o temor, a obediência e o dever em detrimento do respeito, do diálogo e dos direitos civis. Segundo Mendonça (2000), a cultura política autoritária foi predominante no país, apenas intercalada por “espasmos de democracia”, e, nesse cenário, a educação pública desenvolveu um modelo administrativo pautado no Estado tutelador, superior ao povo.

Mendonça (2000) indica que o movimento de redemocratização, a partir da segunda metade da década de 1980, é marcado por uma crítica ao excessivo

grau de centralismo administrativo e à rigidez da hierarquia organizacional nos sistemas de ensino, ao superdimensionamento de estruturas centrais e intermediárias, à separação entre planejamento e execução das atividades educacionais e a exclusão dos profissionais da educação da escola do processo decisório. Essas são características muito próprias do tecnicismo pedagógico e economicismo educacional que engendrou uma administração da educação fortemente ancorada na dimensão técnica da atividade de administração educacional, incluindo-se aí uma compreensão da educação como prática neutra.

A intencionalidade dessa perspectiva administrativa restringe-se ao alcance de objetivos educacionais (eficácia, critério administrativo) com uso racional de recursos (eficiência, critério econômico) humanos e materiais. Há então duas camadas de domínio sobrepostas: o técnico e o político, pois esta pseudoneutralidade se manifesta exatamente como o seu oposto: exercício político de controle, justamente pelo esvaziamento do espaço ético-político inerente ao processo formativo. O que tomaria lugar nesse “vácuo” ético-político seria o critério técnico, legitimando, dessa forma, uma administração gerencial de tipo empresarial.

A emergente gestão democrática dos anos 1980 enfrenta, então, esse monólito administrativo, o qual apresenta-se adicionalmente como gerador das dicotomias tradicionais política-administração, planejamento-gestão e concepção-execução (MENDONÇA, 2000). Operando como máquina administrativa estritamente técnica e burocrática, a Administração da Educação tecnicista aparta em campos distintos o processo de concepção e planejamento (política educacional) das ações de implantação, execução, coordenação e acompanhamento (gestão educacional). Verifica-se, então, que a comunicação intersubjetiva – o diálogo, a discussão e a busca por decisões consensuais – e assim a efetiva participação dos sujeitos ficam asfixiadas pela orientação técnica e supostamente neutra da compreensão da gestão tradicional.

Com o intuito de romper tal monólito, o princípio da gestão democrática, inscrito no inciso VI do art. 206 da CF e no inciso VIII do art. 3º da Lei nº 9.394/96, lança-se em preconizar e garantir justamente a ampliação e maximização dos espaços de participação, dando voz aos sujeitos inerentes ao processo formativo na educação pública, em todos os seus níveis. Cury (2002) defende a indissociabilidade entre teoria e prática, inerente ao conjunto da LDB, no contexto da efetivação da gestão democrática, e explica: “Logo, a gestão democrática só o é mediante uma prática que articule a participação de todos, o desempenho administrativo-pedagógico e o compromisso sócio-político” (CURY, 2002, p. 171). É necessário ressaltar, então, as três condições, na visão do autor, para a gestão democrática, a saber: i) ampla participação de docentes, profissionais da educação e comunidade; ii) desempenho administrativo-pedagógico (que não é sinônimo de gerência empresarial); iii) compromisso sócio-político.

De modo análogo, Mendonça (2000) torna explícita a necessidade de que a participação se apresente como integração entre os diversos momentos desse amálgama que é a política e gestão educacional. Ele defende enfaticamente a não segmentação das atividades da política e da gestão educacional, as quais compõem uma dimensão indissociável.

Medeiros (2007) assinala que, apesar de todo o avanço alcançado na legislação educacional e no próprio campo da discussão acadêmica em Educação, a gestão democrática é ainda incipiente em termos de ações concretas, ou seja, a prática administrativa conduzida por diretores e outras formas de gestores educacionais tende a tornar opacos os marcos emblemáticos que caracterizam a gestão democrática. Tais obstáculos são, “grosso modo”, tanto decorrentes de toda a cultura autoritária cristalizada na prática administrativa escolar e tributária do período militar quanto da colonização da gestão educacional pela administração empresarial e sua racionalidade técnica e instrumental. Precisamente a ausência do diálogo, o silêncio por cautela ou receio de sanções e a comunicação truncada e de direção única (verdadeiro monólogo do topo para baixo) são objetivos sistematicamente procurados em regimes autoritários e tecnocráticos. Romper este rígido invólucro cultural é tarefa árdua. A potencialidade da Teoria do Agir Comunicativo de Habermas como instrumento heurístico para uma concepção alternativa de Administração e de Administração da Educação apresenta-se exatamente neste contexto.

#### **4. A Teoria do Agir Comunicativo como perspectiva ético-política da gestão educacional**

Tem ocorrido, no campo de pesquisa em Administração, um processo de questionamento de postulados teóricos, roteiros metodológicos e de posicionamentos ético-políticos sobre o próprio fazer científico da área. Davel e Alcadipani (2003) e Paula (2008) recuperam a origem do movimento nomeado *Critical Management Studies* (ou Estudos Críticos em Administração – ECA) na década de 1990 no contexto anglo-saxão, afirmando que tal movimento de estudos chega a compor uma subdisciplina e a gerar o rótulo de “administração crítica”.

Esses autores argumentam que a produção crítica em Administração no Brasil antecede esse período, pois pensadores como Alberto Guerreiro Ramos, Maurício Tragtenberg e Fernando Prestes Motta já haviam produzido inúmeras obras com abordagem crítica no campo da Administração.

De modo geral, os estudos críticos em administração (ECA) no contexto anglo-saxão deram voz aos pesquisadores que se interessavam pelas questões de poder, as estruturas de controle e dominação, bem como sobre as desigualdades no interior das organizações. Como assinalam Davel e Alcadipani (2003), os ECA objetivavam a reflexão, o questionamento e a renovação das estruturas analíticas próprias dos conhecimentos e práticas administrativas e que se apresentam como óbices ao desenvolvimento da autonomia e da responsabilidade das pessoas nas organizações. Isso não implica, necessariamente, uma objeção à gestão ou à própria organização capitalista da produção.

Paula (2008) também afirma que os estudos críticos inerentes aos ECA se intensificaram no Brasil após a publicação no país da versão traduzida e adaptada da obra *Handbook of organization studies*<sup>8</sup>, na segunda metade dos anos 1990, pois a obra trouxe ao público brasileiro esta nova frente de pesquisa e de debates. Este período coincide com o processo de redemocratização

---

<sup>8</sup> Trata-se da obra *Handbook de estudos organizacionais. Modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. V. I. São Paulo: Atlas, 1998.

brasileira, com a recém promulgada Constituição Federal de 1988 e com a própria reformulação da legislação educacional, que culminou na LDB de 1996 (Lei nº 9.394/96). Trata-se, desse modo, de um período de efervescência intelectual e crítica do qual emerge para além do já enunciado movimento crítico no campo da Administração, uma guinada na área de Administração da Educação, ao procurar se desvencilhar do arcabouço pedagógico tecnicista e funcionalista e da finalidade economicista que era conferida à educação em todo o período militar e sob a vigência da Lei nº 5.692/71.

Retomando os ECA, verifica-se que eles abarcam um conjunto complexo e heterogêneo de abordagens, os quais se contrapõem às características emblemáticas do pensamento administrativo *mainstream*, ou seja, ser um conjunto de conhecimentos teóricos e praxiológicos funcionalista, instrumental, mecanicista e racional-finalista.

Há distintas tradições e fontes de embasamento às abordagens críticas. Paula (2008) indica o neomarxismo, o pós-estruturalismo, o neo-institucionalismo, a teoria crítica da Escola de Frankfurt, o pós-modernismo, entre outras. O movimento crítico na Administração, como pode ser verificado na literatura, se origina a partir do esgotamento das teorias organizacionais *mainstream*, de caráter estratégico e funcionalista, e na intensa busca por alternativas a elas, que contemplem as questões de natureza política, cultural e social presentes nas organizações, o que dependeria de uma perspectiva gerencial dialógica, nos remetendo à busca por consensos e entendimentos mútuos por meio da ação comunicativa.

Vale destacar que foi igualmente nas décadas de oitenta e noventa do século XX, conforme discute Kahlke (2015), que surgiram debates críticos entre pesquisadores e administradores no campo da administração educacional no plano internacional, dando origem ao questionamento do paradigma até então hegemônico, ou seja, o positivismo, momento este em que se passou a empregar o conjunto teórico-epistemológico da Escola de Frankfurt na área de pesquisas e práticas da educação.

Vizeu (2005), um dos pesquisadores brasileiros desse movimento crítico nas teorias organizacionais, afirma que mesmo as organizações que não estão diretamente vinculadas ao lucro econômico, como é o caso das instituições educacionais, são atingidas por contradições sistemáticas no processo de representatividade dos interesses daqueles que constituem essas organizações, ao adotarem um modelo de gestão burocrática, baseada na racionalidade instrumental e na unilateralidade das relações interpessoais. A gestão estratégica, assim, teria um caráter estrutural burocrático responsável pela distorção comunicativa, por estabelecer uma forma monológica de comunicação, ou seja, de natureza apenas informacional.

A produção intelectual de Jürgen Habermas passou a ter, nesse contexto histórico, significativo impacto tanto no seio da Administração – Teoria das Organizações e Planejamento Estratégico, em particular – como nas diversas áreas das ciências humanas, de modo que a Educação e sua gestão são de evidente interesse de nossa análise. Sobre este tópico, o trabalho de pesquisa em recuperar os estudos críticos em Administração em Educação no país e, de modo mais preciso aqueles fundamentados em Habermas, conduzido por Medeiros (2007) indica como a Teoria do Agir Comunicativo semeou ideias e

forneceu alicerce para a construção de abordagens teórico-práticas para a Administração educacional.

Medeiros (2007) emprega a metáfora do espelho para ilustrar como a gestão de sistemas e unidades escolares esteve sempre refletindo a gestão empresarial, evidenciando o processo de colonização da área de conhecimento da gestão educacional pela Administração empresarial científica. É justamente nesse processo de mimetização que reside o potencial emancipatório, desde que sejam aproveitadas, de modo adequado e criterioso, as abordagens que têm sido construídas por estudiosos brasileiros críticos da área de Administração. Referimo-nos à concepção de gestão social, conforme concebida por Tenório (2007, 2016a, 2016b), a metodologia de planeação estratégica e comunicativa, elaborada por Souto-Maior (2012), e a noção de planejamento social, erigida por Uribe Rivera (1995).

Uribe Rivera (1995) e Tenório (2016a, 2016b) dão destaque ao termo “social” em suas respectivas construções teóricas em direção à uma Administração crítica e dialógica, ambas assentadas sobre os pilares da TAC de Habermas. Desse modo, o enfoque na dimensão social, portanto das relações intersubjetivas e comunicativas entre os sujeitos nas organizações, evidencia-se como a pedra angular de oposição ao conceito de administração empresarial.

Tenório (2016a, 2016b) aponta como características básicas para o estabelecimento de uma Gestão Social a tomada de decisão coletiva sem coerção, a transparência, a dialogicidade e o entendimento. O processo de tomada de decisão na gestão social visa ao bem-estar coletivo, ao bem comum e não a interesses particulares ou que beneficiem apenas segmentos ou grupos. Os sujeitos reconhecem sua interdependência em relação aos outros indivíduos e passam a atuar na esfera pública<sup>9</sup> em defesa de interesses comuns, entendendo o bem-estar individual como consequência do bem-estar coletivo. Isso porque os participantes de uma comunidade (como a equipe de gestão de uma unidade escolar) orientam suas ações a partir de pretensões de validade intersubjetivamente reconhecidas.

Esses mesmos pressupostos basilares da TAC habermasiana também são preconizados por Souto-Maior (2012), pesquisador da área de Administração da Universidade Federal da Paraíba, que também percorreu uma trajetória de progressivo distanciamento das teorias administrativas e de planejamento estratégico *mainstream*. Joel Souto-Maior desenvolveu um arcabouço teórico-praxiológico que nomeou de “Planeação Estratégica e Comunicativa (PEC)”. Esta abordagem possibilitou ao autor sua implantação em diversas organizações, públicas, privadas e do terceiro setor. Sua obra apresenta subsídios que podem ser estudados e adequados a organizações escolares.

Vale destacar que, para esse grupo de autores críticos da área de Administração, o processo de tomada de decisão não é compreendido no mesmo sentido que ocorre na “gestão estratégica” tipicamente empresarial (o modelo de gestão burocrático, em sentido weberiano, ou o modelo de

---

<sup>9</sup> “O conceito de esfera pública pressupõe igualdade de direitos individuais (sociais, políticos e civis) e discussão, sem violência ou qualquer outro tipo de coação, de problemas por meio da autoridade negociada entre os participantes do debate. A esfera pública, portanto, é o espaço intersubjetivo, comunicativo, no qual as pessoas tematizam as suas inquietações por meio do entendimento mútuo” (TENÓRIO, 2016a, p. 46, grifo do autor).

administração científico taylorista-fayolista), ou seja, não se trata de um processo de negociação no sentido do cálculo econômico utilitário, onde há pressões de um determinado grupo ou de pessoas isoladas, mas com capacidade de exercício de poder. Adicionalmente, as tomadas de decisão pela abordagem da Gestão Social diferenciam-se da gestão estratégica porque não são realizadas dentro de um esquema organizacional baseado em uma hierarquia<sup>10</sup> formal, na qual decisões são tomadas “de cima para baixo”, ou seja, a partir de uma relação de mando tipicamente da gerência clássica taylorista. Essa oposição marca a ruptura da forma como o processo de decisão ocorreria nas organizações que adotassem a Gestão Social pautada pela razão comunicativa habermasiana. Na educação, em particular, tal postura abre novas possibilidades para o exercício da gestão democrática como preconizada nos diplomas legais, proporcionando benefícios ao processo de construção do projeto político-pedagógico da escola, na elaboração e consolidação de um plano de gestão e na afirmação de uma identidade própria da escola.

É preciso estar ciente que o envolvimento e a participação das pessoas podem e são frequentemente encorajados pelos modelos de Administração funcionalista em função de vantagens econômicas e de poder vislumbradas, empregando-se artifícios de motivação financeira para induzir a adesão a ideias e planos de ação. Isso pode ocorrer, inclusive, fora da esfera das organizações privadas. A chamada participação popular, no interior do contexto da administração participativa, tende a ser, segundo Souto-Maior (2012) formal, induzida e seletiva. Formal devido ao fato de que os gestores públicos se limitam estritamente ao que é determinado legalmente; induzida, pois, apesar de os cidadãos a considerarem uma iniciativa louvável, tendem a não participar por desconfiarem dos alcances efetivos dessa participação, já que frequentemente acabam sendo manipulados ou cooptados a endossar e legitimar decisões e as respectivas linhas de ação que representam valores e projetos de grupos de poder. Adicionalmente, o horizonte de tempo é limitado à legislatura dos grupos políticos mandatários. Seletiva, pois são buscadas as ações justamente das ideias específicas que representam os valores dos grupos no poder, não representado, de fato, uma ampliação do exercício democrático do processo decisório. Nesses casos, sempre há a necessidade de se apresentarem incentivos à participação, corroendo a espontaneidade e o voluntarismo de adesão. Eis a armadilha da racionalidade instrumental no próprio seio da participação. Souto-Maior (2012, p. 113) nomeia essas formas de indução e motivação de “incentivos instrumentais”.

Sobre a questão do envolvimento das pessoas com as organizações, sejam elas internas ou externas, Souto-Maior (2012) sugere a substituição do emprego da expressão inglesa *stakeholder* pela palavra portuguesa exigente. Para o autor, “exigente” é todo indivíduo ou grupo que tenha algum interesse na organização, que dela se serve(m) ou reivindica(m) algo, reclama(m) e, mais importante, tem o direito legítimo de exigir algo da organização. Seu entendimento dos papéis cumpridos pelas distintas pessoas ou grupos que exercitam alguma relação com a organização está ancorada em sua forma de

---

<sup>10</sup> “O princípio da autoridade hierárquica de cargo encontra-se em todas as organizações burocráticas: no Estado e nas organizações eclesiais, bem como nas grandes organizações partidárias e empresas privadas. Não importa, para o caráter da burocracia, que sua autoridade seja chamada ‘privada’ ou ‘pública’” (WEBER, 2002, p. 139).

redesenhar a delimitação das fronteiras de exercício de influência sobre a organização. Ele faz uma releitura da teoria tradicional dos sistemas, que considera a empresa ou organização como um sistema aberto com delimitações claras e precisas sobre os ambientes interno e externo e sugere que as próprias delimitações sejam construídas durante o processo de planejamento, gestão e avaliação por meio de interação dialógica.

Como se pode notar, a Gestão Social proporciona uma cultura organizacional que se constrói sobre a base do diálogo, da participação, do uso da razão comunicativa como forma de argumentação para apresentar a todos os envolvidos as devidas pretensões de validade. Isso proporciona coesão em relação às decisões tomadas por parte dos envolvidos, os quais se sentem responsáveis pelas ações encaminhadas em relação à gestão escolar e suas consequências pedagógicas, financeiras e outras. Isso implica que a argumentação orientada racionalmente, de acordo com a Teoria do Agir Comunicativo de Habermas, assume papel central nessa concepção administrativa, conforme explica Tenório (2016a, 2016b), especialmente quanto à relação entre argumentação e busca por solução de problemas.

Souto-Maior (2012) destaca que “o outro”, no enfoque da planeação estratégica e comunicativa, é visto como pessoa plena, com direitos e deveres idênticos aos demais, não como um recurso a ser manipulado ou submetido a formas de controle como ocorre no enfoque da administração estratégica instrumental. Segundo o autor, a planeação estratégica e comunicativa baseia-se na simetria das interações, sendo, portanto, este um ponto fundamental, em especial por ser um contraponto à assimetria tomada no enfoque tradicional como forma de possível vantagem competitiva. A Gestão Social é um processo de cooperação mútua e que, portanto, deve ser fruto de entendimento, incluindo “o outro” como agente e interlocutor. “O outro”, então, não é visto como um objeto a ser submetido a condições, em uma relação de dominação como a burocrática (WEBER, 1999), e ser controlado pela gerência (heteronomia, o oposto da autonomia), como prescrevem as escolas tradicionais do pensamento administrativo (MOTTA e BRESSER-PEREIRA, 2004, TRAGTENBERG, 2006). “O outro” é entendido como um indivíduo com autonomia e capaz de exercer a racionalidade comunicativa, portanto, passível de imputação, como discute Habermas (1999a, 1999b, 2002, 2012a, 2012b) e, assim, como alguém que pode expressar suas pretensões de validade em um ambiente de trabalho organizacional livre de pressões e constrangimentos.

A consequência mais direta desse processo e, principalmente, de seu formato procedimental é a geração de informação transparente e acessível a todos os envolvidos. Sem a transparência não é possível a tomada de decisão coletiva baseada em um entendimento esclarecido. Daí a necessidade de haver transparência nas relações e processos inerentes à esfera pública, com a garantia do direito à informação e à divulgação e disponibilização dos resultados das ações, o que contribui, mutuamente, para o fortalecimento da democracia e para o desenvolvimento da cidadania ativa ao fornecer subsídios para a reflexão e intervenção dos indivíduos enquanto sujeitos políticos. Nesse sentido, a linguagem deve ser inteligível a todos os participantes, de forma a garantir a dialogicidade e entendimento, conforme a TAC de Habermas.

Como explica Souto-Maior (2012), na planeação estratégica e comunicativa todos os exigentes com interesses legítimos são bem-vindos à

participação efetiva, desde que aceitem as normas de participação, não sendo levadas em consideração questões de poder econômico ou político. Ainda de acordo com este autor, os cenários de pseudo-consensos gerados por barganhas, coalizões ou acordos elaborados de modo estritamente instrumental visando a fins, típicos do contexto teórico-metodológico da estratégia competitiva, não cabem no interior da formulação de um planejamento estratégico comunicativo. Os procedimentos inerentes ao planejamento comunicativo envolvem um diálogo moral, no qual procedimentos e resultados precisam passar pelos crivos da verdade proposicional, sinceridade e retidão. A moral dos procedimentos e resultados importam. Colocado de outra forma, trata-se de uma regulamentação ético-prática sob a qual passam a estar respaldadas as relações intersubjetivas mediadas pela linguagem, como explica Uribe Rivera (1995).

Assim, a Gestão Social se apropriaria das categorias centrais da racionalidade comunicativa, pois ela apresenta elementos conceituais democratizadores das relações na sociedade, por meio da dialogicidade e do entendimento racionais. A dialogicidade pressupõe um ato comunicativo em que todos falam, ouvem e compreendem o que os outros dizem, ou seja, a intersubjetividade enquanto capacidade dos indivíduos de considerar a subjetividade do outro por meio da comunicação.

A emancipação dos indivíduos, enquanto concepção geral abordada pela Teoria Crítica (Escola de Frankfurt), no sentido de libertação da racionalidade instrumental, pode se tornar plausível pelo estabelecimento de processos de democratização do planejamento e da gestão educacional, com o alcance da autonomia e percepção dos próprios indivíduos enquanto sujeitos políticos e capazes de intervir em seu contexto organizacional escolar.

A democracia deliberativa enfatiza a dialogicidade capaz de gerar consensos racionais para a tomada de decisões em prol da coletividade, do bem comum e para resolver questões práticas de fundo. Essa abordagem alternativa da Gestão Social romperia com a noção de Administração como meio ou instrumento de aquisição e manipulação de saberes (tecnologias *soft*) alocados para produzir estritamente disposições técnicas<sup>11</sup>(típica da razão teleológica-instrumental), ou seja, de domínio e controle da natureza e de comando exercido pelo homem sobre o homem, de modo subjetivo. A Gestão Social está orientada às questões práticas (as questões de fundo de práxis da vida), como argumenta Habermas (2013) em *Teoria e práxis*.

Com isso, pretendemos esclarecer que a Gestão Social, como campo de conhecimento em construção na Administração, particularmente na Teoria das Organizações (OLIVEIRA, 1993; PAULA, 2008; VASCONCELOS, PESQUEUX e CYRINO, 2014; TENÓRIO, 2016a, 2016b; CANÇADO, TENÓRIO e PEREIRA, 2011; VIZEU, 2005) e no campo do Planejamento Estratégico (URIBE RIVERA, 1995; SOUTO-MAIOR, 2012), fornece os subsídios necessários para se pensar

---

<sup>11</sup> Segundo Habermas (2013, p. 469): “A potência social da ciência é reduzida ao poder de disposição técnica – ela já não é mais considerada como uma potência da ação esclarecida. As ciências empírico-analíticas produzem recomendações técnicas, porém, não oferecem qualquer resposta às questões práticas. A pretensão com a qual um dia a teoria se relacionou com a práxis se tornou apócrifa. Em vez de uma emancipação alcançada por um processo de esclarecimento, entra em cena a instrução da disposição sobre processos objetivos ou objetivantes. A teoria socialmente eficaz não concerne mais à consciência de homens que convivem e discutem entre si, mas ao comportamento de homens utilitários.”

uma administração voltada ao interesse coletivo, tendo o homem como *télos* de suas ações e, adicionalmente, nessa característica geral da Gestão Social está o gérmen para conceber uma Administração Educacional Crítica. Dessa forma, pretendemos esclarecer que uma forma crítica de administrar instituições educacionais seria, em primeiro plano, estabelecer a polarização com os elementos da teoria administrativa tradicional, burocrática, positivista e, naquele sentido analisado por Horkheimer (1983), uma teoria administrativa “tradicional”, a qual Tenório (2016a), por sua vez, nomeia de “gestão estratégica”, por ela ser orientada pela razão instrumental ou estratégica. Em termos metodológicos, esta postura está alinhada à abordagem de Uribe Rivera (2005), que a nomeia de comparativo-contrastante pelo motivo de ao conduzir a análise comparativa entre os enfoques polarizados da Administração tradicional e da Gestão Social ressaltar justamente os contrastes de ambas.

A proposta de uma Administração Educacional Crítica busca desconstruir o conceito de gestão baseado em uma racionalidade utilitária e centrada no mercado, que tem colonizado de forma sistemática a vida humana na sociedade moderna, sendo fator limitante ao desenvolvimento e emancipação do homem, como já discutido a partir de Medeiros (2007).

Habermas afirma que a autonomia social dos indivíduos é comprometida à medida que o mundo da vida é submetido à razão instrumental mediante ações estratégicas. De acordo com o autor, a ação estratégica ocorre “[...] quando pelo menos um ator que atua orientado a determinados fins, revela-se capaz de integrar ao cálculo de êxito a expectativa de decisões” (HABERMAS, 2012a, p. 163-164). Dito de outra forma, a razão estratégica baseia-se em uma orientação da ação para o êxito por meio do cálculo de meios e fins visando maximização do proveito, de maneira utilitarista, sistematizada.

Embora outros sujeitos sejam envolvidos em uma ação estratégica e interajam entre si, a orientação para o êxito se dá de forma a atender interesses subjetivos:

O êxito da ação também é dependente de outros atores que se orientam cada qual segundo seu próprio êxito e se comportam cooperativamente apenas na medida em que isso corresponda a seu cálculo egocêntrico das vantagens. Sujeitos que agem de maneira estratégica, portanto, têm de estar muito bem equipados cognitivamente, a ponto de que para eles não possa haver somente objetos físicos no mundo, mas também sistemas ocupados em tomar decisões (HABERMAS, 2012a, p. 169-170).

Dessa forma, a ação estratégica burocratiza as relações humanas e impede que haja uma real cooperação entre os sujeitos, pois, busca-se, segundo esta, soluções para atendimento de interesses pessoais e não coletivos.

A gestão estratégica, portanto, orientada por uma razão instrumental, é dirigida a fins, procurando por meio da promoção de relações estratificadas e hierarquizadas alcançar produtividade (eficiência) e resultados (eficácia). A estrutura da organização predomina sobre os indivíduos que a integram e deles só se espera que atendam aos imperativos da eficácia e eficiência, em um processo contínuo de reificação. A efetividade, que conforme Souto-Maior (2012, p. 102) significa “[...] a capacidade de uma organização satisfazer a todos os seus legítimos exigentes”, implicando em alcance de bem-estar coletivo, não é

contemplado como critério do enfoque da administração e do planejamento estratégico tradicionais. Souto-Maior (2012) cita Benno Sander, indicando que o critério de efetividade por ele adotado no seu método de planeação estratégica e comunicativa guarda similaridade com o daquele autor da área de Administração da Educação. Vale destacar que Sander (2007) desenvolve o paradigma multidimensional para a administração educacional com quatro critérios. Para além da “eficácia” (dimensão pedagógica: atingir objetivos educacionais), “eficiência” (dimensão econômica: emprego equilibrado de recursos), “relevância” (dimensão cultural: o significado para o coletivo, ou os exigentes, conforme utiliza Joel Souto-Maior) há a “efetividade” (dimensão política: atendimento das necessidades sociais e das demandas políticas da comunidade escolar, novamente uma identidade com o conceito de exigentes de Souto-Maior).

Gentilini (2001), no artigo *Comunicação, cultura e gestão educacional*, em seu intuito de provocar a reflexão sobre a necessidade de se construir um modelo de gestão cujas estratégias operem sob valores referentes à comunicabilidade e à subjetividade, já propunha a discussão de um modelo de gestão educacional fundamentado na teoria comunicativa para aplicação em organizações educacionais. O autor afirma que, ao longo da história das teorias de gestão empresarial, os processos de decisão centralizados e burocráticos surgiram em um contexto de competição por mercados entre grandes corporações industriais, na tentativa de adequar o modelo organizacional de forma a obter maior produtividade dos trabalhadores. Mesmo quando se percebeu uma necessidade de ampliar o campo decisório, nas teorias clássicas de administração, o intuito era integrar os funcionários aos objetivos da empresa visando ao lucro e à qualidade dos serviços para vencer a concorrência, portanto, tinha caráter puramente utilitarista. Para Gentilini (2001, p. 49, destaques do original):

A aceitação de que tomar decisões é um *processo* e, mais do que isso, um *processo coletivo* e não pessoal ou subjetivo, garantido por uma prerrogativa de quem, por imperativo burocrático, ocupa cargos nas organizações, é fundamental para se construir um modelo de gestão fundado na racionalidade cultural e comunicativa.

De acordo com João Augusto Gentilini, para o estabelecimento de processos democráticos fundados na racionalidade comunicativa é necessário que se criem espaços de livre discussão e integração entre os indivíduos, de forma que todos tenham acesso às informações estratégicas da própria organização, até como forma de poderem fundamentar as decisões, que devem ser tomadas de maneira coletiva e sem hierarquizações. Para ele, a adoção de uma gestão democrática “[...] pode implicar, em alguns tipos de organização, no abandono do tradicional ‘organograma’ e na adoção de uma estrutura organizacional que privilegie as relações horizontais entre seus integrantes” (GENTILINI, 2001, p. 49-50).

Conforme se pode verificar pela literatura e pela exposição da proposta de uma Administração Educacional Crítica, a tomada de posição central é uma gestão descentralizada com processos de tomada de decisões colegiadas, assentadas no princípio da racionalidade comunicativa. Para o alcance de

acordos consensuais desde o planejamento (políticas educacionais) até o nível das ações da gestão educacional cotidiana é mister o engajamento espontâneo e voluntário dos atores sociais envolvidos – tanto da comunidade interna da instituição escolar quanto das pessoas por ela afetadas – em um ambiente de comunicação transparente, livre e acolhedor.

Se as ações para se aproximar desse modelo típico-ideal crítico-emancipatório, inerente a uma concepção ampliada de gestão democrática na educação, já se mostrava tarefa árdua e desafiadora desde o processo de redemocratização do país e até antes da pandemia da COVID-19, causada pelo coronavírus (SARS-Cov2), que passou a assolar o mundo todo desde o final de 2019, essa tarefa se vê consideravelmente aumentada.

A pandemia de COVID-19 assolou o mundo todo de modo impactante. Por conta dela, foi necessário implantar-se um distanciamento social, levando os governos mundiais e locais a adotarem medidas restritivas da circulação das pessoas, tais como a restrição no horário de funcionamento de empresas, em particular do setor de comércio e de serviços, além de terem que operar apenas por *delivery* (entrega) e o fechamento de escolas em todos os níveis de ensino. Isso fez cair drasticamente o faturamento de empresas, levando empresários a terem que reduzir os custos e demitir funcionários, com isso reduzindo a atividade econômica, promovendo uma crise econômica severa marcada por desemprego das pessoas, ociosidade empresarial (do capital produtivo), falências, endividamento das famílias, aumento de pessoas na pobreza, na fome e passando por diversas necessidades. As consequências na educação e na cultura foram drásticas e dramáticas, começando pelo problema do ensino remoto que depende de infraestrutura física por parte de alunos e instituições escolares raramente presentes, especialmente entre os alunos mais pobres.

Conforme dados do relatório da *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization e Economic Commission for Latin America and the Caribbean* (UNESCO-ECLAC, 2020), em maio de 2020 mais de 1,2 bilhão de estudantes de todos os níveis escolares em mais de 190 países tiveram suas aulas interrompidas, sendo mais de 165 milhões na América Latina e Caribe em julho do mesmo ano. Como se verifica na leitura desse relatório, recaiu sobre os gestores educacionais de diversos níveis as pressões e a responsabilidade de conduzir as atividades educacionais e gerir as dificuldades administrativas, econômicas, tecnológicas, de infraestrutura das instituições e mitigar os efeitos nocivos do distanciamento social sobre os alunos e suas famílias.

As consequências e sequelas da pandemia de COVID-19 não são apenas de natureza sanitária e econômica. No campo específico da educação, gestores precisaram e ainda necessitam lidar com todas as transformações ocorridas, como evasão escolar, ruptura de currículos e perda de conteúdos, *déficit* de aprendizado e todos os problemas associados às questões psicoemocionais inerentes ao processo de distanciamento social escolar, além dos problemas de nutrição das crianças e jovens que dependiam da merenda escolar. O impacto tecnológico sobre os processos formativos na escola, dada a indução forçada a adoção de uma digitalização às pressas devido ao ensino remoto e posteriormente ao ensino híbrido mostra-se um capítulo à parte. Se no caso das empresas o *home office* pode trazer benefícios para empregadores e trabalhadores, o mesmo não se pode dizer do ensino remoto.

De qualquer forma esse processo de digitalização acelerado e intensificado causou alterações no processo de instrumentalização das chamadas competências esperadas das pessoas. Algumas competências emergentes, tanto técnicas (*hard skills*) quanto socioemocionais ou atitudinais (*soft skills*) são produtos da crise pandêmica e seus impactos. Em outubro de 2020 o Fórum Econômico Mundial (*World Economic Forum*) publicou o relatório *The future of Jobs 2020* (WEF, 2020) em que apresenta o resultado de uma pesquisa sobre as mudanças econômicas e seus impactos no mercado de trabalho. O estudo ocorreu durante a pandemia e pretendia compreender os efeitos e consequências das mudanças drásticas que estavam ocorrendo em 2020. As competências tecnológicas e a chamada fluência digital ganharam destaque entre as competências técnicas e, por outro lado, a resiliência, a capacidade de adaptação e de lidar com o estresse e a própria comunicação apareceram como competências atitudinais relevantes. Para o horizonte que se estende até 2025, o Fórum Econômico Mundial vislumbra como competências significativas a serem desenvolvidas pelas pessoas o pensamento crítico e analítico, o aprendizado ativo e as estratégias de aprendizado, além daquelas já mencionadas (WEF, 2020).

Documento publicado pela Unesco-Unevoc (2020) referente ao “Dia das Habilidades dos Jovens”<sup>12</sup>, celebrado todos os anos em 15 de julho, traz à tona as questões cruciais em meio à pandemia da COVID-19, seus impactos e as possíveis respostas ao cenário desafiador que se apresenta em termos do desemprego juvenil, do prejuízo causado ao relacionamento social entre os jovens, dado o necessário isolamento social, e das próprias transformações no mundo do trabalho. Como indica o documento, antes da crise pandêmica, os jovens com idade entre 15 e 24 anos já apresentavam duas ou três vezes mais chances de ficarem desempregados ou subempregados do que os adultos e um entre cada cinco nesta faixa etária estava sem oportunidades de escolarização formal, emprego ou treinamento. Após o início da pandemia a situação se agravou e exacerbou as desigualdades em função das diferenças de acesso dos jovens às oportunidades de trabalho e aos recursos tecnológicos. Não por outro motivo, o documento que trata da conferência virtual ocorrida em julho de 2020 tem o título “Habilidades para uma juventude resiliente” (UNESCO-UNEVOC, 2020).

Conforme indica a Unesco-Unevoc, no cenário pós-COVID-19, quando os jovens retomassem a busca por trabalho e fossem chamados a contribuir para os esforços de retomada das atividades econômicas, eles necessitariam estar devidamente formados com as competências para gerir de forma exitosa as mudanças emergentes e se adaptar para as futuras mudanças disruptivas, expressão que ganhou destaque com a crise.

Se esse cenário pode se apresentar como desafiador, principalmente por exigir requisitos instrumentais e técnicos dos jovens egressos dos bancos escolares e simultaneamente demandar dos gestores e *policy makers* educacionais soluções formativas – culturais e educacionais – para transformar a escola em locus de preparação para a vida e para o trabalho, por outro lado a perspectiva de uma Gestão Social como apresentada ao longo deste artigo pode proporcionar o ambiente acolhedor, dialógico e capaz de ofertar uma formação esclarecedora e interativa, tanto em termos de uma educação entendida como

---

<sup>12</sup> *World Youth Skills Day*.

poder de disposição técnica (a faceta das *hard skills*) quando de formação esclarecida (a faceta das competências atitudinais e socioemocionais, porém não instrumentalizadas, ou seja, como mobilização e manipulação subjetiva). No relatório da Unesco-Eclac (2020) é preconizado esse viés compreensivo e humanista na educação necessária ao cenário pós-pandêmico para além de uma visão apenas instrumental e se seguirmos pelas trilhas de Habermas (1999b e Mead (2008), em que a linguagem tem uma forma determinante na forma sociocultural de vida, a dimensão interativa da educação deveria ser potencializada pelas equipes gestoras.

Caberia aos gestores e *policy makers*, dentro desta perspectiva inaugurada pela pandemia de COVID-19, promover ambientes livres de coerção para fomentar o diálogo e estimular a participação efetiva da comunidade escolar e local, instrumentalizando-os em outro sentido, diverso daquele da administração *mainstream*, de forma que os profissionais da educação possam atuar a partir de uma perspectiva administrativa como discutida no presente artigo. A dimensão da política e gestão educacional estará pressionada a gerir e fornecer soluções para os problemas educacionais daí decorrentes.

Dentre os espaços de discussão, deliberação e tomada de decisão que podem viabilizar o exercício da comunicação racional e busca por consensos, podemos citar os conselhos deliberativos e consultivos, como os conselhos de classe e outros, os grêmios estudantis, as reuniões colegiadas formais e as assembleias ordinárias e extraordinárias de congregações docente, discente e de corpo técnico-administrativo, os núcleos estruturantes e demais instâncias institucionais. Esses espaços de prática democrática do exercício da administração educacional, podem e devem compor a esfera de tomada de decisão, desde o momento do planejamento pedagógico e estratégico até as etapas de gestão do cotidiano escolar.

## 5. Considerações finais

Procuramos demonstrar, no contexto das reflexões recentes sobre a relação entre Administração e Educação, o processo de espelhamento que se dá na gestão educacional em relação à administração empresarial e, ao mesmo tempo, a insatisfação de um segmento de estudiosos e pesquisadores da Administração em relação às características funcionalistas e instrumentais da teoria hegemônica da Administração, que acaba excluindo a dimensão humana e política da gestão das organizações. Nossa proposta de continuidade e avanço sobre o tema, no âmbito do desenvolvimento de um arcabouço teórico-praxiológico de uma concepção de Administração Educacional Crítica, localiza-se exatamente nesta relação de aproximação e distanciamento da Administração.

Essa concepção de Administração Educacional Crítica se erige sobre dois pontos basilares: o da “Filosofia” e o da “Administração”. Em relação à Filosofia, trata-se dos fundamentos da Teoria Crítica da Sociedade, de modo particular da Teoria do Agir Comunicativo de Jürgen Habermas; em relação à Administração, nos referimos de modo específico à chamada Teoria Crítica das Organizações. O encontro da Teoria Crítica (pela frente da Filosofia) com a Teoria Crítica das Organizações (pela frente da Administração) proporciona um

gêrmen do qual podem frutificar temas de pesquisa na área de Política e Gestão Educacional.

A Administração Educacional Crítica caminhará, portanto, no sentido de buscar uma compreensão aprofundada do papel da educação e de sua relação entre as diversas instâncias do poder público. Para isso, é necessário que os atores envolvidos com a comunidade escolar trabalhem em um processo de construção da gestão democrática na escola e no sistema de ensino, de forma que haja uma participação coletiva, autônoma, crítica e propositiva para viabilizar soluções direcionadas ao atendimento de interesses comuns à comunidade atendida pela escola, os exigentes, como preconiza Joel Souto-Maior.

Essa participação da comunidade escolar nas decisões administrativas é primordial para o estabelecimento de uma identidade da escola, em um contexto social que deve ser de interação entre indivíduos e grupos, implicando reconhecimento recíproco. Uma vez identificadas pela comunidade as necessidades, com base naquilo que se considera relevante, a participação na busca por soluções ganha novo significado por estarem diretamente conectados à realidade dos envolvidos. Assim, são construídas propostas colaborativamente pelo diálogo, pelas quais todos se tornam responsáveis, propiciando uma reflexão contínua que retroalimenta novas ações.

A legislação assegura a autonomia das instituições e institui o princípio da gestão democrática, possibilitando a presente proposta do estabelecimento de uma administração educacional crítica dialógica, na qual a razão comunicativa habermasiana e a postura de cooperação se tornam essenciais para sua constituição. Mas apenas a legalidade e a institucionalidade não garantem sua concretização. São necessárias ações efetivas e posicionamentos sólidos na criação e manutenção dos espaços da elaboração do planejamento e do fazer administrativo mediados pelo diálogo. As mudanças disruptivas inauguradas pelos avanços tecnológicos e computacionais desde a última metade do século XX ganharam o reforço de variáveis exógenas, repentinas e imprevisíveis, como a COVID-19. A racionalidade comunicativa, proposta por Jürgen Habermas, parece ter alcançado um *status* privilegiado neste contexto.

## Referências

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos Ebape.br**. Rio de Janeiro, v. 9, n.3, p. 681-703, set. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/mMHMPWFCXyg7hF3NcBSnyyx/abstract/?lang=pt>. Acesso em: jun. 2022.

CARVALHO, José Sérgio Fonseca de. Um sentido para a experiência escolar em tempo de pandemia, **Revista Educação e Realidade**, Porto Alegre: UFRGS, n. 45 (4), 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/Zbk8kmDw88D3SvTJhh64Q3k/?lang=pt>. Acesso em: jun. 2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul-dez. 2002. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/25486>. Acesso em: mar. 2022.

DAVEL, Eduardo; ALCADIPANI, Rafael. Estudos críticos em administração: a produção científica brasileira nos anos 1990. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, São Paulo, v. 43, n. 4, out-dez. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/HchdK7Jkv8fT94Xt3ShZqnm/?lang=pt>. Acesso em: abr. 2022.

DELGADO, Darlan Marcelo; GOMES, Luiz Roberto. Teoria crítica e a gestão social da educação: reflexões a partir da teoria do agir comunicativo de Habermas. **Revista Sul-Americana de Filosofia e Educação – RESAFE**, Brasília, n. 29, nov. 2017/abr. 2018, p. 37-55. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/resafe/article/view/21005/19343>. Acesso em: mar. 2022.

ESCOLA, Joaquin José Jacinto. Comunicação Educativa: perspectivas e desafios com a Covid-19. **Revista Educação e Realidade**, Porto Alegre: UFRGS, n. 45 (4), 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/RrBrB6hsHxQv6hzhfkdhg4Qz/abstract/?lang=pt>. Acesso em: jun. 2022.

GENTILINI, João Augusto. Comunicação, cultura e gestão educacional. **Cadernos Cedés**, Campinas, ano XXI, n. 54, ago. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/DfKYd5q7NrBxgkM7wYKbXGR/abstract/?lang=pt>. Acesso em: abr. 2022.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria e práxis**: estudos de filosofia social. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**: racionalidade da ação e racionalização social. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012a. vol. 1.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**: sobre a crítica da razão funcionalista. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012b. vol. 2.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. São Paulo: Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a. vol. 1

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b. vol. 2.

HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**: doze lições. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la acción comunicativa I**. Madrid: Editora Taurus, 1999a.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la acción comunicativa II**. Madrid: Editora Taurus, 1999b.

HABERMAS, Jürgen. **Die einbeziehung des anderen**: studien zur politischen Theorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Faktizität und geltung**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1992.

HABERMAS, Jürgen. Técnica e ciência enquanto “ideologia”. *In*: BENJAMIN, Walter; HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodore W.; HABERMAS, Jürgen. **Textos escolhidos**. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Pensadores).

HERMANN, Nadja. A aprendizagem da dor. **Revista Educação e Realidade**, Porto Alegre: UFRGS, n. 45 (4), 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/xXhWkXpFvXz9Xgqyw8RNRP/?lang=pt>. Acesso em: jun. 2022.

HORKHEIMER, Max. Teoria tradicional e teoria crítica. *In*: BENJAMIN, Walter; HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodore W.; HABERMAS, Jürgen. **Textos escolhidos**. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Pensadores).

KAHLKE, Renate. Critical theory in educational administration: an overview of the field. *In*: BURGESS, David; NEWTON, Paul. (Ed.). **The theoretical foundations of educational administration**. New York: Routledge, 2015. Chap. 4.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

LUHMANN, Niklas. The autopoiesis of social systems. *In*: LUHMANN, Niklas. **Essays on self-reference**. New York: Columbia University Press, 1990, p. 1-21.

MEAD, George Herbert. **The philosophy of education**. Boulder, CO: Paradigm Publishers, 2008.

MEDEIROS, Arilene Maria Soares de. **Administração educacional e racionalidade: o desafio pedagógico**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: FE/Unicamp, 2000 (Dissertações e teses. LaPPlanE, n. 2).

MENESES, Aérica Figueiredo Pereira; FUENTES-ROJAS, Marta. Covid-19 e desigualdade social: o que nos mostra a pandemia? **Áskesis - Revista des discentes do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar**, São Carlos, v. 9 n. Edição especial, dez. de 2020, pp. 76-85.

MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 2 ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

OLIVEIRA, Fátima Bayman de. Razão instrumental versus razão comunicativa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 27 (3), p. 15-25, jul./set. 1993. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8646>. Acesso em: abr. 2022.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Teoria crítica nas organizações**. São Paulo: Thomson Learning, 2008. (Coleção debates em administração).

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Administração e liberdade: um estudo do conselho de escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996.

RODRIGUES, Neidson. (2001). Educação: da formação humana à construção do sujeito ético. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, CEDES, Ano XXII, n. 76, p.

232-257, out. 2001. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/es/a/MpfHNQQR5c4LBvN4pgPpwJ/?lang=pt>. Acesso em:  
maio 2022.

SANDER, Benno. **Administração da educação no Brasil**: genealogia do conhecimento. Brasília: Liber Livro, 2007.

SANDER, Benno. **Políticas públicas e gestão democrática da educação**. Brasília: Líber Livro, 2005.

SOUTO-MAIOR, Joel. **Planeação estratégica e comunicativa**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2012.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Tem razão a administração?** Ensaio de teoria organizacional. 4 ed. rev. e ampl. Ijuí: Editora Unijuí, 2016a.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Uma alternativa**: gestão social. Ijuí: Editora Unijuí, 2016b.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão social**: metodologia e casos. 5 ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. 2ed. rev. São Paulo: Editora da Unesp, 2006.

TÜRCKE, Christoph. Medo e razão em tempos de coronavírus. **Revista Educação e Realidade**, Porto Alegre: UFRGS, n. 45 (4), 2020. Disponível em:  
<https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/109624>. Acesso em:  
jun. 2022.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO) – ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC). **Education in the time of COVID-19**. Santiago, aug. 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/374075eng.pdf>. Acesso em: set. 2022.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO) – INTERNATIONAL CENTRE FOR TECHNICAL AND VOCATIONAL EDUCATION AND TRAINING (UNEVOC). **Virtual conference on skills for a resilient youth**: virtual conference report. Bonn, 2020. Disponível em:  
<https://unevoc.unesco.org/home/UNEVOC+Publications/lang=en/akt=detail/qs=6386>. Acesso em: ago. 2020.

URIBE RIVERA, Francisco Javier. **Agir comunicativo e planejamento social**: uma crítica ao enfoque estratégico. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1995.

VASCONCELOS, Isabella Francisca Freitas Gouveia de; PESQUEUX, Yvon; CYRINO, Álvaro Bruno. A teoria da ação comunicativa de Habermas e suas aplicações nas organizações: contribuições para uma agenda de pesquisa. **Cadernos Ebape.br**, Rio de Janeiro, v. 12, edição especial, p. 374-383, ago. 2014. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/cebape/a/StrCmRZtWZ5WCKznSLxXwPB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: fev. 2022.

VIZEU, Fábio. Ação comunicativa e estudos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, São Paulo, v. 45, n. 4, p. 10-21, out./dez. 2005.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/7sL3xmB5kBgHMGHR38VDHqj/?lang=pt>.  
Acesso em: mar. 2022.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora da Universidade de Brasília/São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. vol. 1.

WEBER, Max. **From Max Weber**: essays in sociology. Translated, edited, and with an introduction by HH. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press, 1958.

WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). **The future of jobs report 2020**. Genebra: 2020. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2020>. Acesso em: fev. 2022.

Enviado em: 17/setembro/2022 | Aprovado em: 22/fevereiro/2023