



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

#### **ESTRATÉGIA COMO PROCESSO POLÍTICO: ENSAIO SOBRE A ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS NA PERSPECTIVA DAS RELAÇÕES DE PRODER**

*Isaac Gezer Silva de Oliveira - UFES*

*Herbert Simões Rodrigues - UFES*

*William Brasil Rodrigues Sobrinho - UFES*

*João Antônio Salvador de Souza - UFES*

*Ricardo dos Santos Dias - UFES*

#### **RESUMO**

O objetivo deste estudo foi descrever e fomentar reflexões, acerca da formulação estratégica como um processo de tomada de decisão política no âmbito da distribuição interna de recursos orçamentários nas universidades públicas, gerando uma agenda para discussão sobre o tema. O método empregado neste ensaio teórico foi o descritivo-qualitativo com o intuito de propiciar a compreensão das particularidades e densidade do objeto de estudo. Foi utilizada a pesquisa bibliográfica para levantamento da teoria pertinente às relações de poder no processo de formulação estratégica nas organizações e a pesquisa documental para levantamento de informações quanto ao processo de distribuição orçamentária nas universidades federais brasileiras. Buscou-se sustentar a articulação da concepção do campo de poder proposto por Pierre Bourdieu, dos efeitos do exercício do poder no cotidiano das organizações, conceito preconizado por Michel Foucault e a amplitude dos dilemas organizacionais concebidos por Andrew M. Pettigrew. A partir das convergências dessas ideias foram estabelecidas interfaces entre política, poder e estratégia, inerentes a alocação interna de recursos orçamentários nas Universidades Federais. A proposta do ensaio foi promover contribuições para área e espera-se que as discussões levantadas sirvam de base para novos estudos que abordem essa temática que é relevante para a compreensão social das relações de poder nas estratégias organizacionais de instituições públicas e altamente complexas.

**Palavras-Chave:** *Relações de Poder; Estratégia Organizacional; Alocação interna de recursos orçamentários.*



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

#### 1. Introdução

Estratégia é um tema muito discutido nos últimos anos pela academia em variadas ciências, e principalmente no campo organizacional. O tema é crucialmente relevante em decorrência da dinâmica das organizações modernas que estão inseridas em um mundo cada vez mais globalizado e competitivo.

Sob o ponto de vista de estudos tradicionais, a estratégia é discutida em termos de processos deliberados por meio de planejamentos estratégicos que devem seguir veementemente o que fora planejado a partir de uma lógica racional (SOUZA *et al.*, 2011). Essa concepção de estratégia segue uma linha mais positivista baseada em estudiosos como Ansoff (1965) e Porter (1986).

Todavia os estudos organizacionais não ortodoxos acerca de estratégia, não a concebem apenas como um processo deliberado. Para Pettigrew (1971) o processo formação da estratégia nas organizações é um processo contínuo e genuinamente político. Desse modo a estratégia emerge do processo de tomada de decisão e de opções para resolução dos variados dilemas organizacionais. Destaca-se então, nessa visão, que o processo de decisão política está intimamente relacionado com a escolha de quais dilemas serão priorizados e quais cursos de ação serão adotados para resolver esses dilemas. Todavia a solução de um dilema somente será possível politicamente se houver mobilização de poder suficiente para seu apoio.

Entender a formulação da estratégia enquanto processo político é fundamental para a compreensão dos jogos de poder e conflitos de interesses que ocorrem em organizações complexas, ou seja, organizações com estruturas mais robustas e uma gama de grupos com interesses díspares.

Nesse contexto, observa-se que as Universidades federais são organizações complexas, com estrutura altamente descentralizada, constituídas por alguns objetivos comuns e centrais como o ensino, a pesquisa e a extensão, mas também por uma série de interesses divergentes de seus diferentes atores sociais e *stakeholders*. Desse modo tais organizações estão inseridas em um contexto reacional burocrático e possuem sistemas heterogêneos, formados por coalizões de indivíduos ou grupos, muitas vezes com distintos valores, crenças, conhecimentos, interesses e percepções da realidade. O conjunto dessas ambiguidades torna o poder em um recurso de vital importância na interpretação da dinâmica organizacional (AGAPITO *et al.*, 2004).

Ao observar o seio das universidades federais brasileiras, aponta-se a demanda pela distribuição interna de recursos pelos seus diferentes setores e departamentos. As Universidades são autarquias com autonomia financeira e administrativa e após receberem as verbas federais para o exercício financeiro, possuem algumas obrigações, mas parte do recurso pode ser distribuída discricionariamente e cada universidade pode adotar um modelo



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

que melhor se adequa ao seu contexto a partir de um orçamento-programa que pode ser inserido no planejamento estratégico e no plano de desenvolvimento institucional.

Perante o nível complexidade e aos divergentes grupos de interesses nas universidades federais, o processo de formação da estratégia acaba sofrendo influências das relações entre grupos e disputas de poder.

Diante o contexto explanado, este ensaio teórico propõe-se então, compreender e fomentar uma agenda para discussão da formulação estratégica como um processo de tomada de decisão política no âmbito da alocação de recursos orçamentários nas universidades federais.

O objetivo do presente estudo foi então, descrever, numa perspectiva estratégica política, a alocação de recursos no âmbito das universidades federais. A ideia aqui não é esgotar o tema, tendo em vista sua densidade e grande campo para exploração, mas formar um campo para discussão e provocar reflexões.

Buscou-se na teoria estudos que demonstram relações de poder, interesses organizacionais e formação de estratégias emergentes como um processo político e as possíveis interações desses processos na distribuição interna de recursos nas Universidades Federais.

Além da relevância que permeia essa discussão teórica e do contexto de inserção, o recorte da distribuição orçamentária foi escolhido por refletir um ambiente amplamente aberto à mobilização de poder, conflitos de interesses e emprego da instrumentalização da política para alcance de resultados pelos diferentes grupos de coalizão.

O presente trabalho trata-se de um ensaio teórico e para alcance dessa proposta foi utilizado o método descritivo-qualitativo a fim de permitir maior grau de interpretação das particularidades do objeto e descrição da complexidade deste. Quanto aos instrumentos de pesquisa foram empregados à pesquisa bibliográfica e pesquisa documental para análise do processo orçamentário nas instituições em comento.

O artigo foi organizado com a parte introdutória que explica o delineamento do tema e métodos utilizados na pesquisa. Posteriormente foram desenvolvidas as temáticas sobre poder, a visão da estratégia enquanto processo político e aspectos gerais do orçamento nas universidades. Para assim buscar algumas interfaces reflexivas entre a teoria prolatada e o processo alocação de recursos nas universidades federais sobre a ótica da formação de estratégia enquanto processo político.

## **2. Relações de Poder nas organizações**



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### ***Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad***

O fenômeno do poder vem sendo discutido amplamente nos estudos sociais e organizacionais. Em decorrência da densidade dessa temática, poucos estudos organizaram suas diferentes linhas conceituais. Hardy & Clegg (2001) salientam que não existe uma convergência entre as diferentes abordagens em torno do poder ou no sentido da formação de uma teoria geral do poder, desse modo à temática assume perspectivas distintas. Contudo os autores destacaram a presença de duas abordagens predominantes nos estudos das relações de poder nas organizações: a perspectiva funcional e a perspectiva crítica.

A corrente funcionalista tem visão gerencialista e aborda o poder como algo a ser evitado e o reconhece apenas como um elemento informal. Os principais autores dessa corrente, Pfetter (1981) e Mintzberg (1983) defendem a ilegitimidade e o aspecto disfuncional do uso do poder. Hardy e Clegg (2001) argumentam que essa perspectiva é oriunda de um modelo de organização tradicional que considera o poder como fonte do controle dos meios de produção. Para os autores essa abordagem não explica a existência de interesses divergentes manifestos nas organizações.

Já a abordagem crítica dos estudos sobre poder admite a existência de conflitos de interesses na organização, todavia reservados a alguns grupos e não a todos. Entre autores dessa corrente, Hardy e Clegg (2011) destaca Lukes (1980), que discute o jogo de interesse e a formação de alianças e a legitimação do poder. A principal crítica a essa corrente é não conceber o poder em suas relações, mas apenas como um bem, uma capacidade que é possuída e não reconhecida (CAPPELLE *et al.*, 2005).

Todavia há estudos organizacionais sobre poder que apresentam evoluções além do paradigma funcional e crítico, elencados nos parágrafos dantes descritos. Assim novas abordagens de trabalho foram se desenvolvendo questionando às perspectivas anteriores. Tais estudos podem ser classificados como mais abrangentes na explicação dos jogos de interesses, resistência a mudanças e relações de poder entre indivíduos e grupos (*Idem*, 2005). Esses estudos serão abordados nos parágrafos ulteriores.

Pettigrew (1977) foi um dos autores que concebeu poder como legitimação, ao passo que o autor defende que os conflitos passam a ser considerados necessários tendo em vista a expressão das individualidades de cada um e permitirem a democracia. Cappelle *et al.* (2005) destaca os trabalhos de Bourdieu e Foucault, como autores que foram além das perspectivas funcional e crítica.

Em relação à obra de Bourdieu passa-se analisar alguns pontos. Bourdieu (2001) aborda sobre os sistemas de dominação que envolve os sistemas sociais com observação dos fenômenos de percepção social, produção simbólica e relações informais do poder. Destaca o cuidado ao replicar ideias ou modelos de um determinado contexto social ou cultural a outros devido ao



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### ***Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad***

risco de ingenuidade e simplificação, e aborda que existe algo que tem sido ignorado nas organizações, o poder simbólico.

Um recurso de poder especialmente relevante para a construção de modos legítimos de dominação é o poder simbólico, entendido como poder de constituir o que existe pela enunciação, “de fazer ver e de fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão de mundo e, por isso, a ação sobre o mundo e, portanto, o mundo” (BOURDIEU, 1977, p.410 *apud* MISOCZKY, 2002).

Bourdieu (2001, p.8) assevera que “o poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo o exercem.”. Compreende-se que os sistemas simbólicos exercem função política nas organizações.

O trabalho de Pierre Bourdieu é abrangente e envolve a “percepção social, produção simbólica e relações informais de poder (CAPPELLE *et al.*, 2005, p.359). No poder simbólico de Bourdieu as classes dominantes detém um capital simbólico que é reproduzido por meio de práticas sociais que lhes propiciam a disseminação e o exercício do poder.

A existência de conflitos também está presente na obra de Bourdieu, ao passo que é apontada uma luta simbólica nos campos de poder, de forma tal que as classes envolvidas possam mobilizar o poder em conformidade com seus interesses para definição da realidade social (Cappelle *et al.*, 2005).

Observar-se-á nos próximos parágrafos os trabalhos de Michel Foucault acerca de poder nas organizações. Souza e *et al.* (2008) analisaram a obra de Foucault (1979, 1987, 1988 e 2003) e abordaram que para o autor o poder é algo metafísico, “não existe uma fonte de poder e ninguém o possui, pois poder não é oriundo de nenhum aspecto de toda estrutura social”.

Quanto às contribuições de Pierre Foucault, Pereira (2002) aponta que, as relações de poder passam por todos na organização e se estabelece na prática diária das organizações. Desse modo Foucault apresenta em suas obras, que o poder não possui conotação negativa e não é algo possuído, mas exercido, e ainda algo que passa tanto pelos dominantes quanto pelos dominados (Souza *et al.*, 2008).

As abordagens foucaultianas acerca do poder tem base nos pressupostos de Maquiavel no sentido de interpretar as estratégias do poder no âmbito dos efeitos do seu exercício. Logo não há um poder único e originário, mas uma concepção dinâmica das relações de poder que permeiam todas as esferas sociais (CLEG, 1993 *apud* CAPPELLE *et al.*, 2005).



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

Desse modo a obra foucaultiana não se preocupa com a obtenção ou detenção do poder, como grande parte dos estudos sobre o assunto, mas sim com o exercício do poder, enfatizando-o não como um “estado mental, mas como práticas sociais e discursos construídos historicamente que disciplinam o corpo e a mente de indivíduos e grupos.” (CAPPELLE *et al.*, 2005, p. 360).

Conforme Silva Júnior (2006) o funcionamento do poder, nos estudos de Andrew Foucault, é exercido através de estratégias e do reconhecimento de uma gama de forças oriundas das relações de poder que passam por todo corpo social. A ideia do poder como exercício, implica em sua inerência às relações sociais da organização. Essas relações sociais podem ser compreendidas ao passo que “os atores sociais, por meio de suas ações, relações e discursos, geram o conhecimento, o saber e o poder que circulam no contexto social, induzindo a outras ações, relações e discursos, constituindo-se assim a sua dinâmica relacional.” (SILVA JÚNIOR, 2006, p. 132, 133).

Pela lógica de Foucault, o poder é inerente às relações humanas e permeia as organizações de variadas maneiras, assim como a subjetividade e os interesses que moldam as referidas relações. A fenomenologia do poder é, portanto a forma pelo qual os membros e grupos da organização tornam-se efetivamente inscritos e normalizados através das práticas sociais dos contextos em que estão inseridas (Hardy e Clegg, 2001).

Misoczky (2002) acresce que, na obra de Foucault, o poder é concebido a partir dos efeitos de seu exercício e não necessariamente passando por uma base política, econômica ou social. Diferenciando-se nesse ponto dos trabalhos de Bourdieu que por sua vez apontam que o poder simbólico pode relaciona-se na forma de legitimação com o poder político e econômico.

### **3. Estratégia como Processo Político e a Escola do Poder**

A busca pela maximização do lucro e criação de diferencial competitivo é um dos objetivos fundamentais da formulação da estratégia nas organizações. Todavia não se pode desprender desse processo a concepção política nas organizações.

Para Pettigrew (1977) as estratégias surgem como opções para os dilemas ambientais e intra-organizacionais e o processo de resolução desses problemas será influenciado pela organização a partir de sua liderança, de seus aspectos culturais e de fatores políticos internos.

Têm-se então que o processo de formação de estratégia é intimamente afetado pela cultura organizacional e passa por um processo de decisão política. Em organizações públicas de alta complexidade burocrática racional e descentralização politico-administrativa, os conflitos políticos podem ser ainda mais acentuados.



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

Pettigrew (1977) concebe processo de formação de estratégia como um caminho contínuo que passa pelo que ele denomina de dilemas organizacionais. A cada surgimento de um dilema na organização, alguns indivíduos ou grupos reagem de maneiras distintas, e o processo de decisão política pode ser entendido em parte como a resolução de demandas conflitantes destes indivíduos ou grupos.

A partir desses conflitos políticos advindos das demandas díspares, a formulação da estratégia passa por um processo de decisão política que é tomada baseada na mobilização do poder em torno das demandas.

Assim a demanda de um determinado setor, área ou campus da universidade só é politicamente viável se houver poder mobilizado e comprometido ao seu favor. Para Pettigrew (1977) a relação de poder é uma relação causal entre as preferências de um ator em relação a um resultado e do resultado em si. Inference-se então que, a mobilização de poder abrange a habilidade de um ator em produzir ou influenciar resultados em consonância com seus interesses percebidos.

As energias e esforços empreendidos em um projeto demandam além de sua estrutura, de força política para ir à frente. Logo sua aprovação dependerá de conexões bem estabelecidas e capacidade de seus atores mobilizarem poder na organização.

Pettigrew (1977) salienta que os atores sociais mais poderosos propiciam a legitimidade do poder e a razão ou justificativa para determinados arranjos ou decisões estratégicas. Nessa concepção os detentores de poder são capazes então de dotar suas ações e objetivos de legitimidade aos olhos dos demais membros da organização e desse modo suas ações são percebidas pelos outros como legítimas e inquestionáveis.

Clegg (1989) acresce que “o poder é central para vida organizacional e sedimenta o processo de criação da estratégia”. Assim o entendimento da estratégia passa pela compreensão de política e de poder, pois auxilia a compreender de forma mais clara as decisões tomadas e como se estrutura cada decisão.

De acordo com Mintzberg (2010), na concepção da escola do poder, a formulação da estratégia é vista como um processo de negociação, utilizando a influencia do poder e da política. As estratégias tendem, nessa perspectiva, a serem mais emergentes, sendo formadas em um processo contínuo. Desse modo embora exista um planejamento deliberado na organização, a formulação estratégica passa pelo processo de decisão política em um aspecto emergente.

A escola do poder é organizada em micropoder e macropoder (MINTZBERG, 2010). Na subdivisão do micropoder a formação da estratégia se dá pela persuasão, barganha ou conflito



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### ***Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad***

direto entre os atores que dividem poder na organização. Já na subdivisão do macropoder o poder é utilizado em forma de alianças para negociar estratégias coletivas de interesse.

É importante salientar ainda que a maior parte das decisões relevantes para organização envolve alocação de recursos escassos, envolvendo jogos políticos para decisão de quem obtém o que. Sendo assim tais decisões emergem de negociações entre os distintos grupos políticos de interesse (*Idem, 2010*).

Mintzberg (2010) aponta ainda para os efeitos negativos e positivos da política sobre as organizações. Em seu aspecto positivo, destaca-se, o fato da política ser onerosa, dispendiosa e provocar divisões entre os membros da organização. Aponta-se também que ela consome energia que poderia ser empenhada para a execução do objetivo final da organização e que pode sustentar centros de poder, disponibilizando lutas e conflitos que desviam o foco dos indivíduos e grupos.

Já em seu caráter positivo, pontua-se que a política pode atuar de forma a permitir que os membros mais fortes sejam colocados em posições de liderança; que pode propiciar debates que envolvam todos os grupos políticos da organização; que pode estimular mudanças que estão bloqueadas, além de facilitar o caminho para mudanças (*Idem, 2010*).

Corroborando com essa assertiva Pereira (2002), quando destaca que o processo político para formulação de uma estratégia passa pelo conceito de vantagem colaborativa, no qual os conflitos e os interesses são negociados entre os indivíduos, grupos e organizações.

Agapito *et al.* (2004) asseveram que as manifestações de poder não aparecem de forma declarada ou estão expressas na hierarquia e nas regras institucionais, todavia o entendimento e a interpretação do comportamento de uma organização vão muito além de seu planejamento formal e deliberado, demandando o reconhecimento da coalizão dominante, das relações e disputas pelo poder, e do entendimento dos motivos pelos quais a organização atende uma demanda em detrimento de outras.

Portanto, na perspectiva do poder, a estratégia pode emergir de decisões que vão além da vontade de seus dirigentes, mas também de relações de poder que refletem os interesses de indivíduos ou grupos mais poderosos (AGAPITO *et al.*, 2004). Releva-se, portanto que o estudo da perspectiva de poder vai além da mera análise da hierarquia defendida por alguns autores numa visão mecanicista e estruturalista (REGIANNI *et al.*, 2012).

Acresce a essa preposição, que o poder não é questionado nas organizações devido ao fato de ser imperceptível, todavia é preciso compreendê-lo em duas dimensões, a explícita e implícita. Na dimensão explícita as decisões passam pelas vias formais de autoridade e regras institucionais. Já a dimensão implícita é permeada pelo pensamento e comportamento dos membros da organização sem serem reconhecidas (*Idem, 2012*).





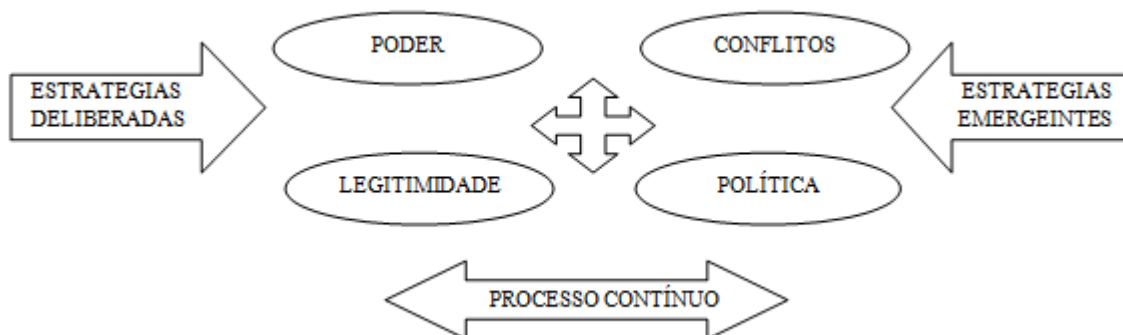
## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

Hardy e Clegg (2001) defendem que o processo de concepção do poder passa pela manifestação de dominação e liberação. A política que permeia a organização é um elemento que propicia o alcance ou o escapamento de poder.

Pelas premissas abordadas com propriedade pelos autores elencados neste ensaio, destaca-se a o processo de formulação de estratégia, na concepção de um processo político, trata-se de um processo contínuo e que vai muito além das estratégias planejadas pela organização. Têm-se ainda que permeia por fatores como legitimidade, mobilização de poder e jogos de poder oriundos dos interesses diversos dos indivíduos e grupo políticos. A política é então utilizada como instrumento para representação e manifestação de poder nos discursos, práticas sociais e decisões estratégicas organizacionais. A Figura 01 descreve esse movimento de forma simplificada e baseada na teoria prolatada.

**FIGURA 01** – Estratégia como processo político.



Fonte: Elaborado pelos autores.

#### **4. Aspectos gerais do orçamento nas Universidades Federais Brasileiras.**

As universidades federais brasileiras possuem autonomia financeira para gerenciar seus recursos e aplica-los de forma adequada para promoção do ensino, pesquisa e extensão. Assim versa a constituição federal em seu artigo 207: “As universidades gozam de autonomia didático-científica e administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre o ensino, pesquisa e extensão.”(BRASIL. Constituição, 1988).



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### ***Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad***

O orçamento das universidades federais segue regulamentação de um orçamento programa regido pela Lei 4.320-64 e legislação complementar. O orçamento é anual e cada universidade está inclusa no Orçamento Geral da União, que é proposto pelo Poder Executivo e aprovado no Congresso nacional para valer para o exercício ou ano seguinte.

Na concepção de um orçamento programa, cada universidade discute a distribuição interna dos valores repassados pela União. Isso permite que sejam estabelecidos no âmbito de cada autarquia as prioridades e planejamento institucional.

Conforme Pires & Rosa (2001) o orçamento programa é um instrumento de trabalho eficiente e democrático se todas as áreas da comunidade universitária participarem de sua elaboração, execução e avaliação. Para Clebsch & Baso (1987) a elaboração do orçamento é um ato crucial nas universidades e se realizado de forma adequada, valorizando o mérito, os recursos orçamentários serão aplicados de maneira eficiente.

O Conselho de Reitores das universidades Brasileiras em sua 65ª reunião de Reitores salientaram que o orçamento é uma das peças fundamentais para o planejamento das Universidades. “O orçamento espelha, no concreto dos recursos e de seus números, as políticas de desenvolvimento e suas reais prioridades. Do mesmo modo, os processos para a sua elaboração revelam como se dá a efetiva participação dos diferentes setores da instituição.” Pires & Rosa (2001, p. 3)

Portanto fica claro que, a proposta orçamentária de alocação de recursos conduz grandes movimentações aos vários grupos que compõem o arcabouço organizacional das universidades federais com discussões relevantes para “distribuição interna dos recursos orçamentários, tanto nas atividades primárias de ensino, pesquisa e extensão quanto nas de apoio técnico-administrativo.” (*Idem*, 2001).

Para Morgan (1996) o orçamento é uma forma de efetivação de decisões estratégicas organizacionais, ao passo que seu planejamento define ações específicas e são veiculados a um planejamento e controle formal oriundo da visão tradicional da estratégia. Mas além da racionalidade instrumental, orçamentação também segue uma dimensão política que é manifestada no seu processo decisório em que indivíduos ou grupos de interesses distintos lidam com um mesmo problema ou com sua solução (BIN & CASTOR, 2007).

Infere-se a partir das assertivas supramencionadas, que o escopo estratégico baseado no contexto de decisões políticas revela-se amplamente adequado para o entendimento das mobilizações em torno de poder e possíveis conflitos de interesses na discussão sobre distribuição interna de recursos orçamentários pelos vários setores e centros que compõe a estrutura das universidades.



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

#### **5. Uma proposta de interface entre os estudos de poder e política e as representações de poder na alocação de recursos nas Universidades Federais.**

Pettigrew (1977) pontuou uma sugestão metodológica para os conceitos abordados em seu estudo sobre a formação de estratégias como processo político contendo alguns passos que permeiam os dilemas organizacionais e as demandas díspares dentro das organizações. Nessa direção, elencam-se, no quadro 01, possíveis relações entre os passos indicados por Andrew M. Pettigrew e o processo de alocação orçamentária nas universidades, baseado na legislação vigente e no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) de algumas universidades.

**QUADRO 01** – Dilemas Organizacionais preconizados por Pettigrew (1977) e processo político de alocação de recursos orçamentários em Universidades Federais Brasileiras.

<b>Nível de compreensão do dilema</b>	<b>Orçamento nas universidades</b>
Estrutura da unidade. Quanto mais complexa a estrutura espera-se maiores disparidades ou conflitos políticos.	As universidades federais possuem estrutura complexa, como diversos campi ao longo de seus respectivos estados, diferentes cursos distribuídos em diferentes centros de estudos que são separados por áreas de concentração.
A complexidade e incerteza do dilema.	A distribuição de recursos no âmbito das autarquias pode ser concebida em uma dimensão complexa e incerta, tendo em vista as divergentes demandas e peculiaridades inerentes a cada área de foco.
O nível de importância do dilema para as várias partes do sistema afetam a propensão dos indivíduos para intervir no processo.	Quando há uma verba disponível os indivíduos ou grupos despertam para fato e discute-se o levantamento de demandas para captação de recursos.
Exigência de posicionamento específico e estilo de linguagem	Cada grupo manifesta-se de uma maneira, a de sua construção histórica e cultural.
Pressão externa sobre a unidade de decisão	Os <i>stakeholders</i> de cada unidade podem pressionar os atores envolvidos na captação de recursos.
A história das relações, gostos e desgostos pessoais.	Antigas rugas também podem impactar no processo de decisão de alocação de recursos.

FONTE: Elaborado pelos autores a partir de Pettigrew (1977).

Através da concepção da escola do poder, organizada por Mintzberg *et al.* (2010) a estratégia é vista como um processo aberto de caráter não deliberado ou emergente, com ênfase no emprego do poder e de influência política para negociar estratégias que atendam a determinados interesses. As escolhas estratégicas são influenciadas por um processo de negociação e jogos políticos.

Assim como no estudo de Pettigrew (1977), têm-se na obra de Mintzberg *et al.* (2010), no que tange a escola do poder, o constructo de um processo político, dotado de mobilização em torno do poder para o atingimento de determinados interesses frente às demandas díspares.



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

Ora, têm-se aqui a possibilidade de análise das interfaces entre o planejamento formal do orçamentário das universidades e a disputa por novos recursos ou pela falta de recursos que podem ocorrer ao longo do exercício orçamentário.

Na concepção de macropoder, entende-se a Universidade em seu âmbito inter-organizacional, onde podem ser encontradas disputas políticas junto aos representantes políticos (deputados, senadores, ministros) por novos recursos para despesas correntes ou despesas de capital, ou ainda a formação de alianças com outras universidades para obtenção de recursos e outras concepções estratégicas conjuntas.

Já no nível do micropoder, esta análise ocorre em uma dimensão intra-organizacional, onde há jogos políticos através da mobilização de poder, barganha e a concepção de um processo de negociação para tomada de decisões acerca dos dilemas organizacionais.

Para Misoczky (2002) a formulação de Bourdieu, em seus estudos sobre poder, implica no rompimento com os estudos organizacionais tradicionais possibilitando uma melhor compreensão das dinâmicas das organizações que podem ser entendidas como “espaços de forças e de lutas”. Para a autora “a ligação entre legitimidade e o que está em disputa em uma instituição sobrevivente é mais claramente definida por meio dos conceitos de Bourdieu, do mesmo modo que as escolhas políticas envolvidas em mudanças” (MISOCZKY 2002, P. 26).

Ademais, Bourdieu (2001) aborda sobre o conceito de campo político, que consiste em uma arena simbólica em que atores sociais representam seus interesses com base no poder de delegação. Assim, é possível traçar os atores envolvidos no processo orçamentário das universidades brasileiras e suas respectivas representações inseridas nos factuais campos de poder. Esses atores sociais podem ser o governo federal, os chefes dos setores solicitantes, os professores, os técnicos administrativos dentre outros que defendam seus interesses por meio das relações de poder, do discurso e das práticas sociais.

A partir da literatura levantada no presente estudo, observa-se ainda, que a obra Michel Foucault também tem muito a contribuir para a compreensão da formação de estratégias como processo político. Para esse autor o poder é manifestado por meio dos discursos ou das práticas discursivas que por sua vez podem ser investigadas através de representações.

Seguindo a lógica dos pressupostos “foucaultianos”, a análise da distribuição de recursos nas universidades pode ser observada a partir de uma ótica construtivista e interpretativista, investigando-se as relações entre as práticas de gestão orçamentária e as relações de poder entre os atores sociais envolvidos nesse processo, ou seja, a mobilização de poder inerente às essas relações que podem ser advindas de representações e articulação de práticas discursais.



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

Em uma construção mais concreta acerca das relações de poder, Foucault (1995) estabelece alguns pontos, presentes no quadro 02, que são aqui confrontados com aspectos gerais do orçamento nas universidades.

**QUADRO 2** – Pontos de análise das relações de Poder na alocação de recursos orçamentários.

Pontos de análise	Possíveis interfaces com a distribuição orçamentária nas universidades.
1. <b>Sistema de diferenciações.</b> Diferenças jurídicas, estatutárias, culturais, dentre outras.	Essas diferenças podem ser encontradas nos aspectos legais, históricos, culturais ou de localização que distinguem cada centro de ensino. Por exemplo, diferenças entre um centro de ensino de ciências exatas para o centro de ensino de ciências humanas.
2. <b>Tipo de objetivos.</b> Diferentes tipos de objetivos, tais como manutenção de privilégios, operacionalidade da autoridade estatutária, exercício de uma função ou profissão.	As classes tendem a defender seus distintos interesses. Um exemplo que pode ser fruto desse aspecto é manter determinados recursos para a continuidade de determinado benefício.
3. <b>Modalidades instrumentais.</b> Exercício de poder por meio de armas e efeitos da palavra e instrumentos de controle mais ou menos complexos.	Possíveis uso de variados métodos de controle mais apurados para a defesa de interesses.
4. <b>Formas de institucionalização.</b> São as formas dos dispositivos institucionais, que podem ser instituições familiares, instituições militares ou o estado.	Tipo de instituição pública para promoção de educação arraigada em estrutura de burocracia profissionalizada.
5. <b>Graus de Racionalização.</b> Grau de apuração tecnológica no exercício do poder em função da certeza do resultado ou dos custos econômicos dos meios empregados.	Custo, tempo, energia consumida nas representações sociais que compõe a mobilização do poder.

**FONTE:** Elaborado pelos autores a partir de Foucault (*apud* CAPPELLE *et al.*, 2005. P. 362).

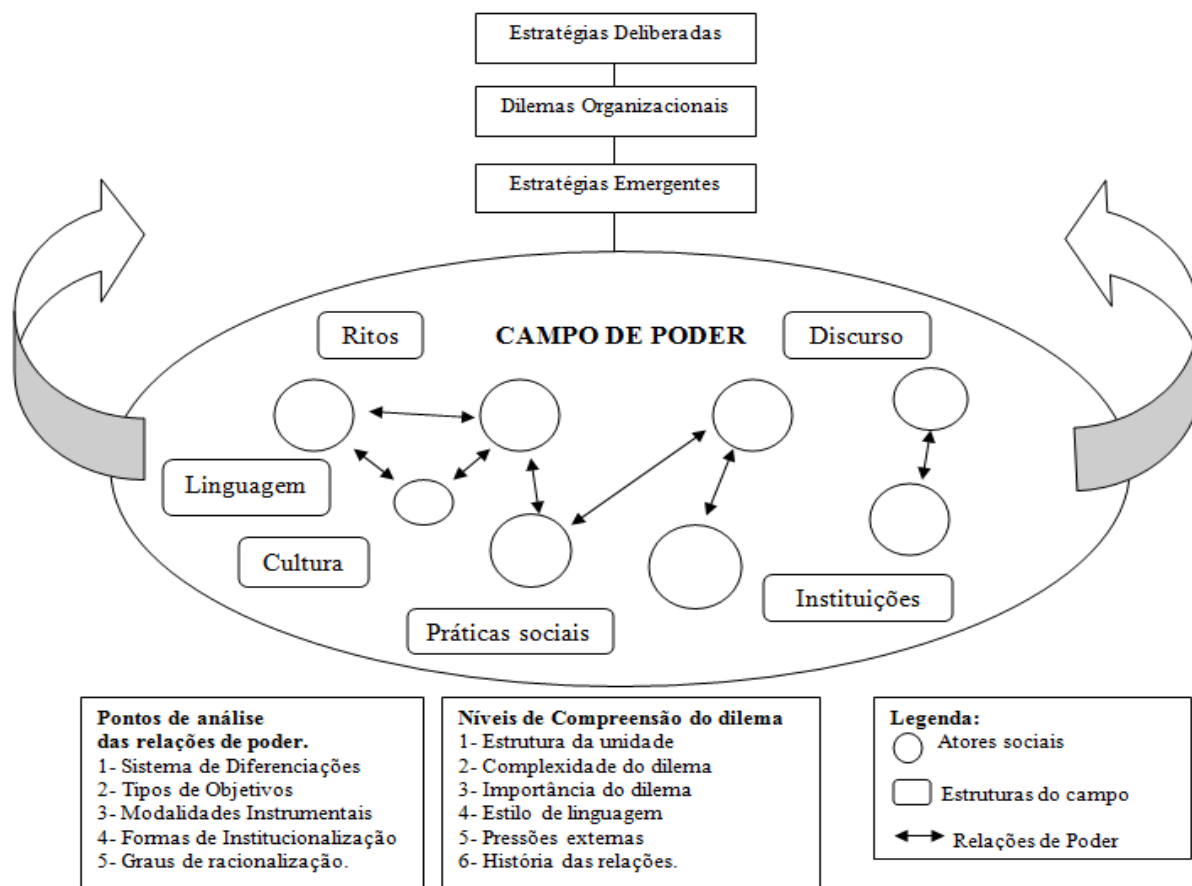
Cappelle *et al* (2005) propõe uma convergência entre as preposições acerca do poder de Foucault e Bourdieu no âmbito de uma contribuição dinâmica para análise das relações de poder nas organizações. Em um nível macrossocial a obra de Bourdieu permite compreender os fatores que influenciam a conduta dos atores sociais, todavia em forma de ação coletiva enquanto na obra de Foucault, em um nível microfísico é possível avaliar as ações individuais do cotidiano. A partir dessa proposta, elaborou-se a figura 02, envolvendo os conceitos de exercício de poder de Michel Foucault, campo de poder de Pierre Bourdieu e dilemas organizacionais de Andrew M. Pettigrew.



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

**FIGURA 02** – Análise de preposições acerca de política e poder inerentes no processo político-estratégico da distribuição de recursos no âmbito das universidades federais brasileiras.



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de Cappelle *et al.* (2005)

No desenvolvimento de uma lógica construtivista e interpretativista observa-se como autores como Andrew M. Pettigrew, Michel Foucault, Pierre Bourdieu, Henry Mintzberg, dentre outros podem trazer reflexões acerca do entendimento das relações de poder e do processo político inerente na formação de estratégias orçamentárias nas Universidades Federais Brasileiras, muito embora tais autores abordem poder e política em aspectos distintos, existe a possibilidade de complementação entre suas contribuições.

## 6. Considerações Finais

As universidades apresentam uma grande diversidade de interesses, que levanta tensões e conflitos entre seus atores sociais quando suas preferencias, gostos ou desgostos são



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

ameaçados. O objetivo do presente trabalho foi gerar reflexões para um campo de estudo acerca de estratégia sob uma perspectiva mais ampla, interpretando-a como um processo inerente às relações de poder, que por sua vez podem permear variados e divergentes interesses desses atores sociais.

A partir do levantamento teórico foi possível compreender que poder não pode ser configurado como aspecto negativo, mas sim como algo inerente à dinâmica das organizações atuais e quanto mais complexa a organização maior será as coalizões e grupos de interesse.

Muito embora tais relações de poder não estejam implícitas na hierarquia e estrutura organizacional elas estão presentes em todas as organizações. No caso das universidades, elas são ainda mais evidentes, principalmente no processo de alocação de recursos da organização, em que a referida distribuição conta com diversos grupos de interesses e relações de poder para influenciar as escolhas estratégicas.

Os estudos organizacionais de poder e política, ora apontam poder como algo a ser evitado, ora com valoração de seus benefícios. Contudo é fundamental o equilíbrio de tais fatores. Em organizações complexas e descentralizadas onde há muitos atores envolvidos na mobilização de poder para promoção de seus interesses, como em universidades, é importante a atenção especial em não permitir que os jogos políticos tornem-se o centro de discussões que possam ser definidas a partir de um cunho mais técnico.

É fundamental nesse contexto entender que a administração pública possui particularidades que a distingue da privada em que a finalidade principal é o lucro. Ora, buscar a maximização do lucro exige uma maior racionalidade e instrumentos de decisões mais estruturados. Exigem-se então métricas para verificação do projeto mais viável economicamente, que possa trazer vantagem competitiva e gerar valor para empresa. No caso da administração pública a concepção racional oriunda de modelos para melhor alocação dos recursos, baseados em pontuações e meritocracia é também cabível e pertinente, mas haverá mais aspectos políticos envolvidos nesse processo (AGAPITO *et al.*, 2004).

No âmbito dessa abordagem interpretativa a estratégia pode ser entendida como um processo de negociação entre os atores e a política da organização. É fundamental que haja a consciência dos aspectos políticos que envolvem as decisões estratégicas nas organizações públicas, embora tais aspectos sejam de complexa dimensão, as contribuições de alguns autores elencados neste ensaio teórico podem abrir o leque para discussões mais amplas sobre o assunto.

O presente estudo apresenta algumas limitações, tais como a falta de testes empíricos para verificação das propostas de análise da abordagem da estratégia como processo político no âmbito das universidades federais brasileiras. Todavia o objetivo do trabalho não foi



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

ofuscado, ao passo que as pretensões foram justamente a provocação de reflexões teóricas e formação de uma agenda para discussão das possíveis interfaces entre as produções de poder, política e estratégia de autores consagrados e os embates políticos em torno do orçamento-programa das instituições de ensino superior públicas do Brasil.

Almeja-se, portanto, ter jogado luzes sobre o tema, levantando o interesse sobre o mesmo e que as provocações deste ensaio suscite o interesse em outros pesquisadores abordarem sua temática, dando continuidade ao estudo ou ampliando-o a partir de diferentes abordagens que este dá margem.

Como sugestões para futuras pesquisas, propõem-se: testar empiricamente os pressupostos teóricos levantados neste estudo; desenvolver estudo comparativo acerca da mobilização de poder em processos de formação estratégica entre as universidades ou pesquisar o impacto das decisões políticas na efetividade dos planos e projetos universitários.

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AGAPITO, F.; OENING, K.; PEREIRA, M. F. **Poder, estratégia e interesses organizacionais**: Uma análise inter-relacional no terceiro setor. Congresso Virtual Brasileiro de Administração. COINBRA. 2004

BIN, D.; CASTOR, B. V. J. **Racionalidade e política no processo decisório**: estudo sobre orçamento em uma organização estatal.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 4. ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2001. 322 p.

BOURGEOIS III, L. J. **Strategic management and determinism**. Academy of Management Review. v. 9, n. 4, p. 586-596, 1984

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

CAPPELLE, M. C. A.; MELO, M. C. de O. L.; BRITO, M. J. M. **Relações de poder segundo Bourdieu e Foucault: Uma proposta de articulação teórica para análise das organizações**. ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. Anais... ANPAD, 2005.

CLEBSCH, T.; BASSO, L. **Orçamento-programa participado**: A experiência da universidade de Ijuí. Revista Brasileira de Contabilidade, Brasília, DF, n. 62, p. 53-56, 1987.





## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

CLEG, S.R. **Get up, I feel like being a strategy machine.** European Management Review, v. 1, n. 1, p. 21-28, 2004.

CLEGG, S. R. **Frameworks of Power.** London: Sage, 1989.

FOUCAULT, M. Apêndice: O sujeito e o poder. DREYFUS, L.; RABINOW, P. **Michel Foucault: Uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica.** Rio de Janeiro: Forense universitária, 1995. P. 229-250.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder.** Rio de Janeiro: Graal, 1979. 295 p.

HARDY, C.; CLEGG, S. **Alguns ousam chamá-lo de poder.** In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (Eds.). Handbook de estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 2001. p. 260-289.

MINTZBERG H. **Criando Organizações Eficazes: estrutura em cinco configurações.** Ed. Atlas, 2003.

MINTZBERG, H, AHLSTRAND, B, LAMPEL, J. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico.** 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MINTZBERG, H. **Power and organization life cycles.** Strategic Management Journal, [S.l.], v. 9, n. 2, 1983.

MINTZBERG, H. **The organization as political arena.** Journal of Management Studies. 133-154. 1985

MISOCZKY, M. C. A. **Campo de poder e ação em Bourdieu: implicações de seu uso em estudos organizacionais.** In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 25. 2001. Campinas. ENANPAD, 2001.

MISOCZKY, M. C. A. **O poder na metáfora do jogo: uma leitura de Bourdieu e Matus influenciada por Gadamer.** In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. O campo da saúde após a Constituição de 1988: uma narrativa de sua produção social. Porto Alegre: Dacasa, 2002.

MORGAN, G. **Imagens da Organização.** São Paulo: Atlas. 1996

PEREIRA, M. F. **A construção do processo de planejamento estratégico a partir da percepção da coalizão dominante.** Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2002.



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

PETTIGREW, A. M. **Strategy formulation as a political process.** International Studies of Management & Organization, v. 7, n. 2, p. 78-88, Summer 1977.

PFETTER, J. **Power in organizations.** Marshfield: Pitman, 1981.

PIRES, J. S. D. B.; ROSA, P. M.. **Um modelo de alocação de recursos orçamentários baseado em desempenho acadêmico para universidades públicas.** Anais. ANPCONT. 2001.

REGGIANI. H. B.; REGGIANI. M. B.; MIGES DE MENEZES R.; LEITE DA SILVA, A. R.. **Cultura Organizacional, Relações de poder, e Mudança Organizacional: A Transformação da abordagem departamental para abordagem por processos no caso de uma organização no setor de celulose.** V Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. SEGET, 2008.

SANT'ANA, A. S.; SOUZA, I. V. A. **A sociologia de Bourdieu: Aplicações e potencialidades em pesquisas em administração.** ENCONTRO NACIONAL DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 2012. Anais. ENANGRAD 2012.

SARAIVA, E. V.. **A construção de estratégias: Um estudo de caso no setor de telefonia móvel.** Dissertação de Mestrado. Programa de Mestrado em Administração. Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2004.

SILVA JUNIOR, A.. **Trajetória de Crescimento, Governança Corporativa e Gestão Universitária: estudo de caso em três instituições de educação superior do tipo familiar.** Tese de doutorado apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2006, 384 p.

SOUZA, E. M.; JUNQUILHO, G. S.; MACHADO, L. D.; BIANCO, M. F.. **A analítica de Foucault e suas implicações nos estudos organizacionais sobre poder.** Revista Organização & Sociedade. UFBA. Bahia 2008.

SOUZA, S.; LEITE DA SILVA, A. R; SILVA JUNIOR, A.. **O processo de formação de estratégias organizacionais em uma IES: Um estudo de caso em uma instituição privada.** Revista Científica do Programa de Mestrado Acadêmico em Administração da universidade do Vale do Itajaí. UNIVALI. Santa Catarina. 2011.