Universidade Federal do
Espírito Santo Centro

2023

Doutorado em
Ciências Contábeis

As faces do poder materializadas no planejamento orçamentário de uma ifes

By

Douglas Roriz Caliman

Recommended Citation

Caliman, D. R. (2023). As faces do poder materializadas no planejamento orçamentário de uma IFES [Doctoral dissertation, Universidade Federal do Espírito Santo].

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS
DOUTORADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

DOUGLAS RORIZ CALIMAN

AS FACES DO PODER MATERIALIZADAS NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DE UMA IFES

VITÓRIA
2023

DOUGLAS RORIZ CALIMAN

AS FACES DO PODER MATERIALIZADAS NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DE UMA IFES

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Contábeis.
Orientador: Prof. Dr. Robson Zuccolotto

VITÓRIA
2023

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

---

Roriz Caliman, Douglas Roriz Caliman, 1981-
R787f AS FACES DO PODER MATERIALIZADAS NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DE UMA IFES / Douglas Roriz Caliman Roriz Caliman. - 2023.
319 f. : il.

Orientador: Robson Zuccolotto.
Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Processo Orçamentário. 2. Poder Organizacional. 3. Coerção. 4. Manipulação. 5. Dominação. 6. Subjetivação. I. Zuccolotto, Robson. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 657

FOLHA DE APROVAÇÃO

DOUGLAS RORIZ CALIMAN

AS FACES DO PODER MATERIALIZADAS NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DE UMA IFES

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGCon/UFES), como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Contábeis.

Aprovado em 04 de setembro de 2023.

gov.br Documento assinado digitalmente
ROBSON ZUCCOLOTTO
Data: 05/09/2023 09:01:44-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. Robson Zuccolotto
Universidade Federal do Espírito Santo - Orientador

gov.br Documento assinado digitalmente
RODRIGO SILVA DINIZ LEROY
Data: 18/09/2023 13:31:41-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. Rodrigo Silva Diniz Leroy
Universidade Federal do Espírito Santo - Membro Interno

gov.br Documento assinado digitalmente
ROGERIO ZANON DA SILVEIRA
Data: 18/09/2023 08:45:11-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. Rogério Zanon da Silveira
Universidade Federal do Espírito Santo - Membro Interno

gov.br Documento assinado digitalmente
GUSTAVO MELO SILVA
Data: 17/09/2023 17:16:46-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. Gustavo Mello Silva
Universidade Federal de São João del-Rei - Membro Externo

gov.br Documento assinado digitalmente
PIERRE OHAYON
Data: 05/09/2023 12:47:35-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. Pierre Ohayon
Universidade Federal do Rio de Janeiro - Membro Externo

AGRADECIMENTOS

Cursar o doutorado em Ciências Contábeis na Universidade Federal do Espírito Santo sempre foi meu sonho. Neste momento, penso que sem a ajuda e colaboração de pesquisadores extremamente qualificados e capacitados, o trabalho não seria realizado. Dessa forma, gostaria de expressar minha gratidão as pessoas que me apoiaram, ajudaram e estimularam neste estudo e desafio:

- Meus profundos agradecimentos ao meu orientador Prof. Dr. Robson Zuccolotto pela orientação, sabedoria, condução, confiança, incentivo e dedicação nestes quatro anos, que me propiciou segurança, direção, equilíbrio e me proporcionou uma nova dimensão ao meu conhecimento contábil;
- A professora Drª. Adriana Ilha (UFES) por suas valiosas contribuições e orientações;
- Aos professores Drª. Adriana Ilha (UFES), Dr. Pierre Ohayon (UFRJ), Dr. Aloísio Moulin de Souza (UFES) e Dr. Gustavo Melo Silva (UFSJ), por suas observações críticas, análises e observações valiosas na banca de qualificação;
- Aos professores participantes da banca de defesa, Dr. Rodrigo Silva Diniz Leroy (UFES), Dr. Rogério Zanon da Silveira (UFES), Dr. Gustavo Mello Silva (UFSJ) e Dr. Pierre Ohayon (UFRJ), pelas críticas e sugestões construtivas ao estudo;
- A minha mãe, Maria de Lourdes Roriz pelo incentivo e força nos momentos mais difíceis do curso;
- A minha esposa, Thaís Ribeiro, coluna e fortaleza que através de suas orações me inspiraram, motivaram e iluminaram meu caminho;
- As minhas filhas, Alice e Vallentina, que tanto me acompanharam e me motivaram durante as noites de estudo.
- E, acima de tudo, agradeço a Deus pela presença constante.

RESUMO

O objetivo do estudo é explicar de que forma as faces de poder se manifestam no processo orçamentário de uma IFES e como materializam o poder na prática. A tese do estudo estabelece que o orçamento não é apenas instrumento de racionalidade econômica, mas também de poder, pois as instituições, através de suas intervenções e relações sociais, criam um campo fértil para as relações de poder que perpassam as fronteiras instrumentais e fiscais, a medida em que desencadeiam novas políticas e novos planos. O estudo partiu da síntese sobre Poder Organizacional realizada por Fleming & Spicer (2014), avançando para os autores por eles destacados em cada face de poder. A metodologia utilizada para o estudo do caso é do tipo qualitativa e descritiva. Os dados foram coletados por meio de pesquisa documental, a partir de vídeos das reuniões do Conselho Universitário, das Atas dessas reuniões, dos Relatórios de Gestão, dos Relatórios de Prestação de Contas, das Notas Explicativas e Portarias. Também foi utilizada a observação não participante. Os dados oriundos foram tratados e analisados através da técnica de Análise de Conteúdo de Saldaña (2009), com o auxílio do *Software* de análise qualitativa MAXQDA. Os dados revelam, que a face da coerção materializa o exercício de poder no processo orçamentário através da autoridade e pressão para forçar decisões orçamentárias. A face da manipulação materializa o exercício de poder no processo orçamentário através de uma influência tendenciosa para favorecimento de interesses em detrimento de outros. A face da dominação materializa o exercício de poder no processo orçamentário através de um autoritarismo incorporado num controle significativo sobre a tomada de decisão, restringindo a participação e a influência de outros. A face da subjetivação materializa o exercício de poder no processo orçamentário através do conhecimento e das construções de discursos e ideologias, bem como à vigilância que moldam a forma que os atores institucionais percebem e aceitam as decisões orçamentárias. Como considerações finais, em primeiro lugar, a materialização do exercício de poder pela coerção é mais prevalente na existência de uma desigualdade significativa de poder entre os atores e grupos institucionais envolvidos no processo orçamentário; em segundo lugar, que a materialização do exercício de poder pela manipulação está associada algum tipo de influência política; em terceiro lugar, que a materialização do exercício de poder pela dominação se dá pela inação dos atores e grupos institucionais que estão em uma posição dominada; e por último, que a materialização do exercício de poder pela subjetivação se dá pela emoção e utilização estratégica de identidades sociais e institucionais. Portanto, o orçamento funciona como um instrumento de racionalidade política, atuando como um rearranjador de interesses.

Palavras-Chave: Orçamento. Poder. Coerção. Manipulação. Dominação. Subjetivação.

ABSTRACT

The objective of the study is to explain how the faces of power manifest themselves in the budgetary process of an IFES and how they materialize power in practice. The thesis of the study establishes that the budget is not only an instrument of economic rationality, but also of power, as institutions, through their interventions and social relations, create a fertile field for power relations that cross instrumental and fiscal boundaries, as they trigger new policies and new plans. The study started from the synthesis on Organizational Power carried out by Fleming & Spicer (2014), moving on to the authors highlighted by them in each facet of power. The methodology used for the case study is qualitative and descriptive. The data was collected through documentary research, based on videos of University Council meetings, the Minutes of these meetings, Management Reports, Accountability Reports, Explanatory Notes and Ordinances. Non-participant observation was also used. The resulting data was processed and analyzed using Saldaña's Content Analysis technique (2009), with the help of the MAXQDA qualitative analysis software. The data reveal that the face of coercion materializes the exercise of power budget process through authority and pressure to force budget decisions. The face of manipulation materializes the exercise of power budget process through a biased influence to favor interests over others. The face of domination materializes the exercise of power budget process through authoritarianism incorporated in significant control over decision-making, restricting the participation and influence of others. The face of subjectivation materializes the exercise of power budget process through knowledge and constructions of discourses and ideologies, as well as surveillance that shape the way institutional actors perceive and accept budget decisions. As final considerations, firstly, the materialization of the exercise of power through coercion is more prevalent in the existence of a significant inequality of power between the actors and institutional groups involved in the budget process; secondly, that the materialization of the exercise of power through manipulation is associated with some type of political influence; thirdly, that the materialization of the exercise of power through domination occurs through the inaction of actors and institutional groups that are in a dominated position; and finally, that the materialization of the exercise of power through subjectivation occurs through emotion and strategic use of social and institutional identities. Therefore, the budget functions as an instrument of political rationality, acting as a rearranger of interests.

Keywords: Budget. Power. Coercion. Manipulation. Domination. Subjectivation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES: Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
AGU: Advocacia Geral da União
ADUFES: Associação de Docentes da Universidade Federal do Espírito Santo
CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAR: Centro de Artes
CCA: Centro de Ciências Agrárias
CCAE: Centro de Ciências Agrárias e Engenharias
CCE: Centro de Ciências Exatas
CCENS: Centro de Ciências Agrárias e Engenharias
CCJE: Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas
CCur: Conselho de Curadores
CEFD: Centro de Educação Física e Desportos
CEPE: Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CEUNES: Centro Universitário Norte do Espírito Santo
COF: Comissão de Orçamento e Finanças
CPO: Conselho de Planejamento e Orçamento
CT: Centro Tecnológico
CUn: Conselho Universitário
DCE: Diretório Central dos Estudantes
EPI: Equipamento de Proteção Individual
FASUBRA: Federação de sindicatos de trabalhadores técnico-administrativos em educação das instituições de ensino superior públicas do Brasil
FG: Função Gratificada
FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GT: Grupo de Trabalho
HUCAM: Hospital Universitário Cassiano Antônio de Moraes
IFES: Instituição Federal de Ensino Superior
INCC: Índice Nacional da Construção Civil
IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBTQIA+: Lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, queer, intersexo e assexuais e mais
LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA: Lei Orçamentária Anual
MEC: Ministério da Educação
OECD: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAEPE: Projetos Especiais de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão
PDI: Plano de Desenvolvimento Institucional
PDS: Plano de Desenvolvimento Setorial
PES: Planejamentos Estratégicos Setoriais
PGOA: Plano de Gestão Orçamentário Anual
PIBEX: Programa Institucional de Bolsas de Extensão
PIBIC: Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PLOA: Projeo de Lei Orçamentária Anual
PNAES: Plano Nacional de Assistência Estudantil
PPA: Plano Pluri-Anual

PROAD: Pró-Reitoria de Administração
PROGEP: Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
PROGRAD: Pró-Reitoria de Graduação
PROPLAN: Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional
PRPPG: Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
REUNI: Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RU: Restaurante Universitário
SCF: Superintendência de Contabilidade e Finanças
SEAVIN: Secretaria de Avaliação Institucional
SIAFI: Sistema de Administração Financeira
SINTUFES: Sindicato dos Trabalhadores na UFES
SIOP: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SREP: Sistema de Registro Eletrônico de Ponto
STN: Secretaria do Tesouro Nacional
SUPECC: Superintendência de Comunicação
TCU: Tribunal de Contas da União
UFES: Universidade Federal do Espírito Santo
Ebserh: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Estudos contemporâneos sobre poder organizacional....18
Tabela 2: Faces do Poder....21
Tabela 3: Sistemas de Influência da Autoridade Formal....24
Tabela 4: Sistemas de Influência da Personalidade....27
Tabela 5: Sistemas de Influência de Controle de Fonte de Incertezas....31
Tabela 6: Sistemas de Influência de Controle dos Recursos....33
Tabela 7: Sistemas de Influência de Regras de Manipulação....39
Tabela 8: Sistemas de Influência da Modelagem de Resultados....42
Tabela 9: Sistemas de Influência do Posicionamento da Rede....48
Tabela 10: Sistemas de Influência das Tendências....52
Tabela 11: Sistemas de Influência da Ideologia....58
Tabela 12: Sistemas de Influência do Consenso....61
Tabela 13: Sistemas de Influência da Conformidade....66
Tabela 14: Sistemas de Influência da Disciplina....70
Tabela 15: Sistemas de Influência da Identidade....72
Tabela 16: Sistemas de Influência do Discurso....76
Tabela 17: Sistemas de Influência da Governabilidade....79
Tabela 18: Classificação de Fleming & Spicer (2014) Ajustada....81
Tabela 19: Termos abrangentes utilizados na pesquisa....85
Tabela 20: *Design* da pesquisa....87
Tabela 21: Categoria: Tamanho do orçamento e parcela financiada com recursos próprios da UFES....105
Tabela 22: Pagamentos de despesas com fonte de recursos próprios (Exercício + RP) 107
Tabela 23: Categoria: Visão Teórica da Gestão Econômico-Financeira da UFES....117
Tabela 24: Foco Episódico – Coerção: mobilização direta do poder nas organizações....150
Tabela 25: Foco Episódico – Manipulação: Tentativas de garantir ação e discussão ocorrem dentro dos limites aceitos....200
Tabela 26: Foco Sistêmico – Dominação: Tentativas de Estabelecer Relações de Poder Parecem Inevitáveis e Naturais....241
Tabela 27: Foco Sistêmico – Subjetivação: Tentativas de moldar o senso de si mesmo, experiências e emoções....286

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Planejamento das etapas da pesquisa.....93
Figura 2: Esquema do Paradigma de Análise.....94
Figura 3: Fluxo de transformação de códigos em teoria.....95
Figura 4: O "caminho do dinheiro" na IFES.....102
Figura 5: Tamanho do orçamento e parcela financiada com recursos próprios da UFES.....105
Figura 6: O "caminho do dinheiro" e o exercício de poder na IFES.....108
Figura 7: Fonte de recursos (Dotação Atualizada).....109
Figura 8: Orçamento Discricionário (Dotação Atualizada).....110
Figura 9: Orçamento na UFES (2013 – 2023) 115
Figura 10: Comparação entre a dotação, fixação e pagamento.....116
Figura 11: Fluxo de Poder e Resistência no Processo Orçamentário da UFES.....122
Figura 12: Mecânica do Poder no Processo Orçamentário da UFES.....124

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 13
2 REFERENCIAL TEÓRICO 17
2.1 O Poder nas Organizações 17
2.2 Faces do Poder nas Organizações 19
2.2.1 Coerção 22
2.2.1.1 Autoridade formal 22
2.2.1.2 Personalidade 24
2.2.1.3 Controle de Fontes de Incertezas 27
2.2.1.4 Controle de Recursos 31
2.2.2 Manipulação 33
2.2.2.1 Regras de Manipulação 34
2.2.2.2 Modelagem de Resultados 39
2.2.2.3 Posicionamento da Rede 42
2.2.2.4 Tendências 49
2.2.3 Dominação 53
2.2.3.1 Ideologia 54
2.2.3.2 Consenso 58
2.2.3.3 Conformidade 61
2.2.4 Subjetivação 66
2.2.4.1 Disciplina 66
2.2.4.2 Identidade 70
2.2.4.3 Discurso 72
2.2.4.4 Governamentalidade 76
2.2.5 Classificação de Fleming & Spicer (2014) ajustada 80
2.3 Os Quatro locais de poder organizacional 83
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 84
3.1 Procedimentos Iniciais 84
3.2 Definições Constitutiva e Operacional 84
3.3 Delimitação da Pesquisa 86
3.3.1 Design da Pesquisa 86
3.3.2 Organização Estudada 87
3.3.3 O Estudo de Caso 89
3.4 Coleta de Dados 90
3.4.1 Análise Documental 90

3.4.2 Observação Não Participante 91
3.5 Procedimentos de Tratamento e Análise de Dados 92
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS 98
4.1 Como funciona a UFES? 98
4.2 O "caminho do dinheiro" na UFES 101
4.3 Distribuição de Recursos do Ministério da Educação para a UFES 110
4.4 Gestão Orçamentária e Financeira na UFES 112
4.5 As Relações de Poder e a Rede de Relações de Poder na UFES 118
4.6 A Materialização do Exercício de Poder Através das Faces de Poder 125
4.6.1 A Coerção no Processo Orçamentário da UFES 125
4.6.1.1 Autoridade Formal 126
4.6.1.2 Personalidade 130
4.6.1.3 Controle de Fontes de Incertezas 137
4.6.1.4 Controle de Recursos 143
4.6.1.5 Síntese da Face da Coerção no Processo Orçamentário da UFES 148
4.6.2 A Manipulação no Processo Orçamentário da UFES 151
4.6.2.1 Regras de Manipulação 152
4.6.2.2 Modelagem de Resultados 163
4.6.2.3 Posicionamento de Rede 169
4.6.2.4 Tendências 186
4.6.2.5 Síntese da Face da Manipulação no Processo Orçamentário da UFES 196
4.6.3 A Dominação no Processo Orçamentário da UFES 201
4.6.3.1 Ideologia 204
4.6.3.2 Consenso 218
4.6.3.3 Conformidade 225
4.6.3.4 Síntese da Face da Dominação no Processo Orçamentário da UFES 236
4.6.4 A Subjetivação no Processo Orçamentário da UFES 242
4.6.4.1 Disciplina 244
4.6.4.2 Identidade 251
4.6.4.3 Discurso 255
4.6.4.4 Governamentalidade 270
4.6.4.5 Síntese da Face da Subjetivação no Processo Orçamentário da UFES 283
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 287
REFERÊNCIAS 295
APÊNDICE A 316

1 INTRODUÇÃO

O orçamento tem sido estudado, predominantemente, por viés funcionalista através de modelos sob a conceituação da racionalidade formal, delimitando as análises à perspectiva racional (Bin, 2004). No setor público, o orçamento possui uma lógica padronizada e suas características perpassam pelo crivo de alguns princípios que satisfazem o conceito de racionalidade econômica (Offe, 1984). Operacionalmente, o orçamento, instrumento de ação do planejamento, é responsável por exigências de respostas sobre as restrições, metas fiscais e padrões estabelecidos, cujo objetivo é alocar, medir, controlar e julgar os resultados, sendo um sistema de controle importante nas organizações, já que é uma ferramenta que auxilia a tomada de decisão (Redburn, 2021).

Os estudos sobre finanças públicas refletem o contexto neoliberal mundial e apresentam como uma de suas agendas a eficiência e o corte dos gastos públicos (Zuccolotto, Johanson, Louzada & Suzart, 2022). Fatores importantes para que estes estudos adotem uma perspectiva funcionalista ao entender o orçamento como um instrumento capaz de promover a alocação racional de recursos e orientar a ação do Estado na busca do bem comum. Estas pesquisas se concentram na análise das técnicas e instrumentos orçamentários; na avaliação do impacto do orçamento e as políticas públicas sobre a economia e sociedade; no impacto do orçamento sobre as políticas fiscais; na avaliação do desempenho dos programas orçamentários; e *accountability* na gestão dos recursos públicos; entre outros assuntos (Prado, 2006; Biderman & Arvate, 2010; Lopes, 2011; Araújo, 2018).

Esta hegemonia analítica acaba enfraquecendo o debate promovido por outras perspectivas, como por exemplo, aquelas que veem o orçamento como uma instituição de poder. Embora a perspectiva analítica seja uma ferramenta útil para estudar o orçamento, é importante considerar outras perspectivas, como a que o vê como uma instituição de poder, obtendo uma compreensão mais abrangente e crítica desse processo contábil. Apesar de existirem estudos que abordam o orçamento sob esta última perspectiva, como os estudos de Offe (1972) e Haque (2012), eles têm tido uma importância marginal nos estudos da contabilidade, visto que examinam questões sobre o poder de definir as prioridades, a alocação de recursos, e como isso afeta os diferentes grupos de interesse através de relações de poder entre diferentes partes envolvidas na elaboração, aprovação e execução do orçamento.

O enfraquecimento do debate decorre de muitos aspectos, mas um deles é que a própria compreensão de poder não é simples. A literatura organizacional conceitua poder de diferentes formas e perspectivas, mas conforme dissertam Fleming & Spicer (2014), os estudos organizacionais utilizam-se de concepções de poder que envolvem quatro faces e quatro locais. Para estes autores, as quatro faces utilizadas nos estudos organizacionais são a coerção, a manipulação, a dominação e a

subjetivação; sendo que elas se manifestam em quatro locais distintos: poder “dentro”, “através”, “sobre” e “contra” a organização.

Os autores destacam, ainda, que essas faces não operam isoladamente, podendo se apresentar simultaneamente na organização, utilizando-se de mecanismos principais que materializam o exercício de poder numa determinada organização. Por isso, apesar de haver diversos estudos utilizando essas faces (French & Raven, 1959; Hardy & Clegg, 1999; e Sablonnière & Bourhis, 2010) e locais (Harvey, 1989; Bauman, 1999; Castells, 2010), não foram identificados estudos que buscassem compreender como essas faces de poder operam conjuntamente em um ambiente organizacional complexo e específico, como uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES).

As IFES são instituições complexas que requerem uma abordagem diferente para a gestão organizacional, pois são organizações únicas que exigem uma abordagem de gestão diferente das organizações tradicionais. São compostas por muitas unidades diferentes, como faculdades, departamentos e centros de pesquisa, que possuem metas e objetivos próprios. Além disso, possuem uma ampla gama de partes interessadas com interesses e necessidades diferentes que devem ser equilibrados. São organizações dinâmicas, sistêmicas que estão em constante mudança e adaptação a novos desafios e oportunidades, sendo capazes de administrar a incerteza e estarem abertas à inovação e à experimentação, atingindo seus objetivos e atendendo às necessidades de diversos agentes organizacionais e da sociedade (Andrade, 2007).

Assim, diante da ausência de trabalhos que abordem o planejamento orçamentário sob a perspectiva do poder nas IFES, sobretudo no campo da Contabilidade e, mais especificamente, da Contabilidade Pública, e da não identificação de estudos que busquem compreender as faces de poder que se apresentam no planejamento orçamentário de organizações complexas, este estudo tem como problema norteador da pesquisa a seguinte pergunta: de que forma as faces de poder se manifestam no debate orçamentário de uma IFES e como elas materializam o poder na prática? A tese defendida neste estudo é a de que o orçamento não é apenas um instrumento de racionalidade econômica para as instituições, mas, sobretudo de poder.

O objetivo geral da tese é explicar de que forma as faces de poder se manifestam no processo orçamentário de uma IFES e como elas materializam o poder na prática. Considerando-se esses aspectos, foram determinados os objetivos específicos deste estudo: i) investigar a organização da estrutura de poder e identificar o “caminho do dinheiro” no processo orçamentário da IFES; ii) investigar de que forma cada mecanismo principal materializa o poder no processo orçamentário da IFES; iii) analisar de que forma cada sistema de influência orienta o exercício de poder no processo orçamentário da IFES.

Partindo-se desse balizamento metateórico, as justificativas para este estudo perpassam, primeiro, pelos desafios financeiros dos últimos anos caracterizados por escassez de recursos,

contingenciamento e a necessidade de priorização de investimentos. Segundo, pelo fato de que o poder é materializado e orientado no processo orçamentário, afetando a capacidade de gestão da IFES. Terceiro, pela política pública de educação, pois o orçamento é uma ferramenta fundamental de política pública e deve ser compreendido de que maneira as decisões orçamentárias são tomadas na IFES. E por último, mas não menos importante, pelo próprio instinto de pesquisa do autor, que se incomoda com algumas relações de poder dentro da IFES.

Este estudo é relevante, primeiro que celebra a necessidade da IFES por transparência e *accountability*, pois esta é responsável perante a sociedade pelos recursos que aplica (controle social). Segundo, pela participação (direito de voz) da comunidade acadêmica no processo orçamentário, ou seja, pela primazia de um orçamento mais participativo, integrado e justo. Terceiro, pela efetividade da gestão, pois o poder é "distribuído" e exercido no processo orçamentário e isso causa efeitos na gestão financeira, tais como, os estabelecimentos de metas, prioridades e cortes. Por último, a tese é importante para a compreensão da gestão financeira da IFES e da implementação das metas, prioridades e cortes no orçamento.

A partir dessa notabilidade, o estudo visa contribuir na prática para o aprimoramento do processo de planejamento orçamentário das IFES, inserindo uma visão alternativa do processo orçamentário, tentando compreender de que forma o poder se materializa, seu impacto sobre a alocação equitativa dos recursos e servindo de referência para outras instituições públicas que enfrentam desafios semelhantes. O estudo contribui teoricamente ao fornecer uma complementação a classificação de Fleming & Spicer (2014), sugerindo a partir da literatura estabelecida pelos autores, sistemas de influência que orientam o exercício de poder na organização, contribuindo para o avanço da literatura de poder organizacional.

Os resultados demonstram, em primeiro lugar, que a materialização do exercício de poder através da face da coerção é mais prevalente na existência de uma desigualdade significativa de poder entre os atores e grupos institucionais envolvidos no processo orçamentário. Aqueles que detêm uma posição mais favorável de exercício de poder em relação a terceiros, exercem coerção de maneira mais eficaz, com o objetivo de eliminar a capacidade dos demais agentes e grupos de influenciarem de algum modo as decisões orçamentárias em algum momento das etapas do processo orçamentário da UFES. Em segundo lugar, que a materialização do exercício de poder através da face da manipulação está associada algum tipo de influência política, ou seja, os atores e grupos institucionais utilizam de estratégias como alianças ou coalizões para introduzir representatividade, pressão política ou argumentos persuasivos para convencer, obter apoio e consenso, cujo objetivo é influenciar e garantir escolhas orçamentárias favoráveis. Em terceiro lugar, a materialização do exercício de poder através da face da dominação se dá pela inação dos atores e grupos institucionais que estão em uma posição dominada, ou seja, submissos, que passam a ter suas opiniões e necessidades ignoradas ou

subestimadas, reduzindo suas capacidades de influenciar as decisões orçamentárias no decorrer das etapas do processo orçamentário, promovendo assim, perpetuação, desigualdades e exclusão no processo orçamentário da universidade. Por último, mas não menos importante, a materialização do exercício de poder através da face da subjetivação se dá pelas emoções, a partir de um senso de urgência do investimento ou de uma narrativa emocional e também através da utilização estratégica de identidades sociais e institucionais influenciando a adesão e o apoio às decisões orçamentárias, reduzindo a incidência de resistências.

A estrutura da tese é composta por cinco capítulos, além das referências e dos apêndices. No capítulo 1 (Introdução) são identificados e caracterizados a questão de pesquisa, os objetivos gerais e específicos, as justificativas, a relevância, as contribuições práticas e teóricas, as delimitações do estudo e a organização do trabalho. No capítulo 2 (Referencial Teórico), foram tratados os principais aspectos teóricos sobre a literatura de Poder organizacional e Orçamento. No capítulo 3 (Procedimentos Metodológicos), foi descrita a metodologia quanto ao tipo de pesquisa, a caracterização da instituição estudada, o instrumento de pesquisa utilizado e o método de análise de dados aplicado. O capítulo 4 (Análise dos Resultados) foi destinado à divulgação e à análise dos dados. No capítulo 5 (Considerações Finais), são apresentadas reflexões sobre os achados da pesquisa, as sugestões para pesquisas futuras e as limitações do estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Poder nas Organizações

Poder foi objeto de estudo de vários teóricos, tais como: Thomas Hobbes, John Locke, Nicolau Maquiavel, Karl Marx, Friedrich Nietzsche, Robert Dahl e Max Weber, tendo o conceito ênfase nas mais variadas dimensões. Enquanto teóricos como Max Weber consideram que o poder está em um lugar, na estrutura, por exemplo, autores como Michel Foucault consideram o poder como um fluxo. Essas diferentes concepções adentraram à literatura organizacional e direcionam boa parte das pesquisas no campo, onde o poder nas organizações tem sido tema de amplo debate acadêmico.

Contudo, Fleming & Spicer (2014), afirmam que as organizações contemporâneas estão envoltas a uma arena política, caracterizada por debates de ideias e contestações por agentes organizacionais "consagrados", consolidados administrativamente e politicamente, alguns desprezados, constituindo grupos que competem por influência e recursos. Nesse sentido, para os autores é necessário conceituações rigorosas e robustas de como o poder organizacional funciona. Para Perrow (1972), há uma necessidade de conceituações sólidas do poder que é utilizado para moldar, gerenciar e mudar as instituições atuais.

Fleming & Spicer (2014), confirmam que é de suma importância a distinção analítica entre Política e Poder intra e interorganizacional. Dessa forma, para os propósitos desta tese, a delimitação conceitual de política partiu dos estudos de Arendt (1958, 1970), que sugere que a política consiste na atividade que reorganiza as relações entre os agentes organizacionais e a distribuição de recursos por meio da mobilização do poder, enquanto a conceituação de poder se baseia em Hardy & Clegg (1996), que afirmam que o poder é a capacidade de influenciar outros agentes organizacionais possuidores de interesses políticos.

Valendo-se do conceito de poder anteriormente descrito, Fleming & Spicer (2014), escrevem que o poder é um recurso de ação (para fazer coisas) através de outros agentes organizacionais, cujo objetivo pode ser compartilhado ou contestado. Crozier (1964) e Cyert & March (1961), escrevem que a dinâmica política é definidora da maioria das relações de poder nas organizações e a política organizacional é complexa e cheia de especificidades a medida que envolve o exercício do poder na prática do contexto dos domínios organizacionais. Dessa forma, estabelece-se esta compreensão de poder organizacional como preocupação central neste estudo.

A Tabela 1, a seguir, relaciona alguns trabalhos sobre poder organizacional e seus *insights:*

Tabela 1
Estudos contemporâneos sobre poder organizacional

Estudos	*Insights*	Visão
Foucault (2021)	O poder só existe quando é exercido, promove uma ação numa relação, é múltiplo, automático, anônimo, não pode ser obtido como propriedade e é articulado em sua rede de relações.	Fluxo
Morgan (1986) e Monod (1997)	As relações de poder numa organização estão ligadas a processos abrangentes de controle social.	Fluxo/local
Nascimento, Gubert, Ciconet & Dorion (2016)	As relações de poder nas organizações ocorrem através das relações sociais.	Fluxo
Domhoff & Dye (1987)	Na estrutura do poder, as relações são fluídas, dinâmicas, evolutivas, revolucionárias, pacíficas ou violentas, formal e intencional.	Fluxo/local
Raffnsøe, Mennicken & Miller (2019)	Na estrutura do poder há um jogo comportamental.	Fluxo
Mackenzie, McGovern, Small, Hicks & Scurry (2021)	Onde há poder, há resistência.	Fluxo
Moghadam & Rafieian (2019)	Onde há relações sociais, há relações de poder.	Fluxo
Motta & Alcadipani (2004)	As relações de poder "assujeitam" os indivíduos através de discursos.	Fluxo
Scott, Ruef, Mendel & Caronna (2000) e Rodríguez, Langley, Béland & Denis (2007)	A disciplina é uma técnica de exercício de poder.	Fluxo/local
Ferreirinha & Raitz (2010) e Cotula (2021)	O controle é um mecanismo para exercer poder.	Fluxo
Ramos (1986) e Visser & Davies (2021)	A vigilância funciona como mecanismo para exercer poder.	Fluxo
Smart, I. (1983) e Smart, B. (1995)	As relações sociais implicam práticas sociais.	Fluxo
Spekman (1979) e Dellagnezze (2015)	O poder é um fluxo.	Fluxo
Christensen, (2003); Maitlis (2004); Clegg, Courpasson & Phillips (2006); Carlsen, Clegg, Pitsis & Mortensen (2020); Caponi (2021) e Antonelli, Bigoni, Funnell & Cafaro (2022)	Dispositivos de poder.	Fluxo/local
Leoni *et al.* (2021) e Sujatha (2021)	Em momentos de incertezas o poder se faz visível.	Fluxo
Maclean, Harvey e Kling (2017)	Domínio de poder.	Fluxo/local
Humphreys & Brown (2002) e Salles-Djelic & Etchanchu (2017)	Orçamento como instrumento de poder.	Fluxo
Barley & Kunda (1992)	O poder é exercido através de discursos.	Fluxo

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

As pesquisas contábeis privilegiam aspectos funcionalistas do orçamento. Mas existem outras perspectivas analíticas para ele. Vários autores o veem como um instrumento de poder, pois o orçamento é disputa por recursos financeiros (moeda). E moeda é um bem público e quem a tem, tem poder. Por isso, as várias ações de disputa. Todavia, discutir o orçamento como instrumento de poder não é uma tarefa simples, dado que o próprio conceito de poder é amplo e possui diversas faces e locais onde se exerce.

Diante das dicotomias entre organizações racionais e políticas, a grande variedade de abordagens, suposições e teorias sobre como o poder se desenvolve dentro e ao redor das organizações, Fleming & Spicer (2014), sugerem e identificam quatro "faces" do poder em uma organização: coerção, manipulação, dominação e subjetivação. Estas faces, de acordo com os autores, podem atuar em quatro "locais": poder "dentro", "através", "sobre" e "contra" a organização. As faces podem ser "episódicas" (coerção e manipulação), assim como, "sistêmicas" (dominação e subjetivação). Fleming & Spicer (2014), identificaram os mecanismos principais que catalisam o exercício de poder nesses "locais". Todavia, a revisão das literaturas que definiram estes mecanismos principais, nos revelou a existência de sistemas de influência que orientam o exercício de poder nas organizações. A seção seguinte apresenta os conceitos e revisão da literatura.

2.2 Faces do Poder nas Organizações

Anderson & Brion (2014), arvoram que o poder é um recurso crítico e de vital importância para toda a organização contemporânea, pois é essencial entender como os agentes organizacionais exercem poder e de que maneira o poder é mantido. Ao longo do tempo, muitos estudos mapearam de diferentes maneiras, a forma que o poder é exercido nas organizações. Um exemplo, foi o estudo de Hardy & Clegg (1996), que estudou as estruturas do poder (hierarquia, dominação, disciplina, resistência e conhecimento).

A literatura de poder organizacional é ampla e, por isso, esta tese utiliza as categorizações realizadas no estudo de Fleming & Spicer (2014). Primeiro, porque entende-se que o referido estudo apresenta uma classificação abrangente e suficiente para interpretar os fluxos e materialização do poder. Segundo, porque acredita-se que poder se materializa no planejamento e orçamento de uma IFES através de mecanismos principais, conforme destacam os autores.

Fleming & Spicer (2014), embasados no estudo de Lawrence, Malhotra & Morris, (2012), apresentam uma classificação na literatura de poder quanto ao exercício de poder, conforme Tabela 2. Os autores sugerem uma classificação da teoria de poder organizacional em **episódica** e **sistêmica.** O foco episódico (coerção e manipulação) refere-se às estruturas institucionais e depende de ações identificáveis que moldam o comportamento dos atores organizacionais. Por sua vez, o foco sistêmico

(dominação e subjetivação), diz respeito a formas sistêmicas de influência e mobiliza recursos institucionais, ideológicos e discursivos para influenciar a atividade organizacional, que na prática, são menos visíveis do que atos de poder ostensivos e explícitos.

A classificação dos autores apresenta **quatro dimensões ou "faces" de poder: coerção, manipulação, dominação e subjetivação**. Estas **faces** referem-se à expressão visível de poder de um agente organizacional ou grupo em uma determinada situação/contexto organizacional. A face de poder é a forma como o poder é materializado na organização. Dahl (1957) define a **coerção** como sendo a capacidade de influenciar decisões, mesmo contra a vontade do agente passivo. Bachrach & Baratz (1963) entendem a **manipulação** como sendo um tipo de poder que é exercido de forma sutil e oculta, visando persuadir ou influenciar com um objetivo de ação. Lukes (1974) conceitua a **dominação** como sendo o processo de exercício de poder que extrapola a política formal, estabelece a influência sobre percepções, valores, preferências, capacidade de controle e escolhas. Por último, Foucault (1977) assevera que a **subjetivação** é um processo de exercício de poder complexo e multifacetado que é influenciado por uma série de fatores sociais e históricos, a qual os indivíduos se tornam sujeitos ativos e conscientes de si mesmos em relação a suas identidades, desejos e comportamentos.

Para Fleming & Spicer (2014), os **mecanismos principais** referem-se aos diferentes meios de obter e exercer poder na organização. São formas ou métodos pelas quais um agente organizacional, grupo ou organização exerce influência e controle sobre os demais agentes, grupos ou organizações. Ou seja, é a forma que o poder é materializado na organização e em seus locais. Caracterizam-se por serem racionais, formais, informais, objetivos, subjetivos e políticos.

Portanto, após apresentar a classificação na literatura de poder organizacional de Fleming & Spicer (2014), a etapa seguinte tem como função compreender os conceitos e características específicas de cada face do poder e seus mecanismos principais. Todavia, na revisão de literatura realizada, nesta tese, foram identificados elementos que denominarei de **sistemas de influência**, conceituados como sendo elementos interconectores estruturados dentro de seus respectivos mecanismos principais, utilizados pelos agentes organizacionais, grupos e organizações, para orientar o exercício de poder nas organizações. A Tabela 2, a seguir, evidencia as Faces do Poder conforme Fleming & Spicer (2014).

Tabela 2
Faces do Poder

Foco	Faces do Poder	Descrição	Estudos Seminais	Mecanismos Principais	Estudos Representativos
Episódico	Coerção	Mobilização direta do poder	Dahl (1957)	Autoridade Formal	Weber (1947)
				Personalidade	House (1968)
				Controle de Fonte de Incertezas	Crozier (1964)
				Controle dos Recursos	Pfeffer & Salanick (1974)
	Manipulação	Tentativas de garantir ação e discussão ocorrem dentro dos limites aceitos	Bachrach & Baratz (1963)	Regras de Manipulação	Salznick (1949)
				Modelagem de Resultados	Gouldner (1970)
				Posicionamento da Rede	Burt (1995)
				Tendências	Alexander (1979)
Sistêmico	Dominação	Tentativas de estabelecer relações de poder parecem inevitáveis e naturais	Lukes (1974)	Ideologia	Alvesson (1987)
				Consenso	Burawoy (1979)
				Conformidade	Fligstein (1987)
	Subjetivação	Tentativas de moldar o senso de si mesmo, experiências e emoções	Foucault (1977)	Disciplina	Townley (1993)
				Identidade	Du Gay (1996)
				Discurso	Maguire, Hardy & Lawrence (2004)
				Governamentalidade	Holmqvist & Maravalias (2011)

Fonte: Fleming & Spicer (2014).

2.2.1 Coerção

Leoni (1993) assevera que a coerção arremete a uma forma de pressão para que um agente organizacional faça algo pela força. Esta face de poder possui Dahl (1957) seu autor seminal, apresentando o conceito de poder que demonstra sua mobilização direta através da coerção: "o indivíduo A exerce poder sobre o indivíduo B, a medida que consegue que o indivíduo B faça algo que de outro modo não faria". Também defende que "o poder é exercido por uma elite individual e coletiva que compete por influência, com a existência de múltiplos centros de poder".

O autor especifica algumas propriedades da relação de potência para o exercício do poder. Primeiro, existe um lapso de tempo, ainda que pequeno, entre as ações do agente organizacional que exerce poder e as respostas comportamentais de B. Segundo, não há ação "à distância", ou seja, a menos que exista alguma "conexão" entre A e B, pode-se dizer que nenhuma relação de poder exista. Terceiro, que ao examinar a visão intuitiva da relação de poder, o autor sugere que envolva uma tentativa bem-sucedida de A conseguir que B faça algo que de outra forma não faria.

Segundo Dahl (1957), o tamanho do escopo do poder exercido é maior que outro quando o escopo de A é maior que o de B apenas se o escopo de A contiver nele todas as respostas de B e pelo menos mais uma. Portanto, esta definição parece ser mais restrita e quanto ao significado de poder, estabelece que o agente organizacional com a maior possibilidade de garantir a resposta comportamental favorável, é o mais poderoso.

Portanto, a visão de coerção concentra o exercício direto do poder pelos agentes organizacionais para atingir determinados fins políticos. Para Fleming & Spicer (2014), esta face de poder está alicerçada nos seguintes mecanismos principais que materializam o poder: i) na posição formal; ii) na personalidade; iii) na redução de incertezas; e iv) nos recursos. Cada mecanismo principal, possui os seus sistemas de influência que orientam o exercício de poder. As seções seguintes debatem estes tópicos.

2.2.1.1 Autoridade formal

Este mecanismo principal possui Weber (1947) como autor representativo. O autor inicia o debate destacando que a autoridade não é mais alocada com base nas relações sociais, tais como, no parentesco ou pela religiosidade, mas a partir da ocupação de posições específicas dentro de estruturas organizacionais burocráticas, pois a autoridade é uma propriedade que não pertence a pessoa, mas ao cargo que ocupa, limitado dentro das jurisdições específicas. Ou seja, é uma autoridade racional-legal composta de um sistema de autoridade burocrática formal, que é utilizada como mecanismo para o

gestor exercer poder. Para Weber (1947), o poder significa a probabilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, mesmo havendo resistência.

O estudo de Weber (1947) revelou três sistemas de influência: i) burocracia; ii) tradição; e iii) carisma. Weber (1947) discute sobre estes sistemas que orientam o exercício de poder, assim como suas formas de legitimação. A burocracia influencia quando exercida através de um aparato estatal por meio de leis; a tradição orienta o poder quando exercido através dos costumes e da tradição; e o carisma influência o exercício de poder pelo comportamento carismático do líder. Para o autor, a legitimidade é o fundamento do poder e é o valor que leva os agentes organizacionais aceitarem a obediência aos seus superiores. A legalidade refere-se ao enquadramento do poder em um sistema de leis.

Em relação à **burocracia**, Weber (1947) destaca que o poder racional-legal possui legitimidade fundada em uma norma ou estatuto, ou seja, a burocracia. Dessa forma, cada agente organizacional possui sua competência, atribuições, limites e funções, que operam como um sistema. Este agente que está no cargo, além de ser instrumento do sistema, fundamenta-se o exercício de poder sobre as regras instituídas, fornecendo as diretrizes de governança. Faria (2020), por outro lado, complementa que o agente que está sobre influência (poder), também acondicionado pelas normas e estatutos, age em conformidade com seu cargo, de maneira imparcial e profissional (personificação do cargo). O autor mostra que a legitimidade está no exercício das atribuições do cargo, ou seja, um agente organizacional, com cargo eletivo ou não, possui poder legitimado no seu cargo que é estabelecido por uma norma/estatuto e quando substituído, o cargo continua exercendo o poder, instituído de forma legal-racional, dentro de uma estrutura organizada e burocratizada, desenvolvendo suas atribuições. Portanto, o poder é institucionalizado e a estrutura da organização cumpre as funções de poder, conforme as normas estabelecidas.

No que se refere à **tradição**, Weber (1947) escreve que o poder da tradição é aquele exercido através de usos e costumes, das lendas, ritos, comunicação de fatos, transferidos entre os gestores na organização, tendo continuidade e permanência com o passar do tempo, estabelecendo uma visão, valores ou pensamentos. Para Faria (2020), no poder exercido através da tradição, quem manda é o gestor que apresenta características como de um “Senhor”, e os seus subordinados devem obedecer passivamente como se fossem “Súditos”. A este gestor, diferentemente do líder, é atribuída uma “deidade” com o passar do tempo e dos costumes, ao qual, passa a ser “cultuado” e “adorado” pelos demais agentes organizacionais. O autor ainda assevera que se o “Senhor” não for de encontro aos aspectos consuetudinários, ou seja, praticando repetidamente os costumes, é posto em risco sua posição, já que abala a fonte de sua legitimidade, que é a tradição. Nesse sentido, de acordo com Weber (1947), a tradição é uma instituição muito relevante numa organização, pois é compartilhada, aceita e convergida pela maioria dos agentes organizacionais, sendo incontestável, considerada

correta, imemorial, possui validade constante, possuindo assim, característica incontestável ou de difícil contestação. Entretanto, a desconstrução deste poder se dá através de conhecimento, modernização e dos surgimentos de novos hábitos.

Por fim, em relação ao **carisma**, Weber (1947) disserta que o poder carismático é o poder exercido em função do carisma, qualidade e apreço que o gestor organizacional conquista dos demais agentes organizacionais. Este poder difere do primeiro, pois o exercício do poder é intrínseco as virtudes do gestor e não ao cargo ocupado. Faria (2020) defende que quando o carisma é instituído, as estratégias de gestão não são construídas através de normas, leis e regras; mais sim, por decisões irracionais do gestor, tornando-se com o passar do tempo, um gestor autoritário, extremista e "revolucionário". Entretanto, quando este carisma passa a diminuir, o exercício de poder também é reduzido.

Após esse debate, a Tabela 3 a seguir, evidencia e consolida os sistemas de influência deste mecanismo principal.

Tabela 3
Sistemas de Influência da Autoridade Formal

Foco	Faces do Poder	Descrição	Estudos Seminais	Mecanismos Principais	Sistemas de Influência	Estudos Representativos
Episódico	Coerção	Mobilização direta do poder	Dahl (1957)	Autoridade Formal	Burocracia Tradição Carisma	Weber (1947)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do estudo de Weber (1947).

Após a compreensão de como o mecanismo de autoridade formal materializa o exercício de poder através de seus sistemas de influência, a seção seguinte abre o debate sobre o mecanismo da personalidade.

2.2.1.2 Personalidade

Este mecanismo principal possui House (1968) como autor representativo, o qual identificou que a personalidade desempenhada é um papel importante na formação da propensão e capacidade dos indivíduos de se envolverem em políticas organizacionais através de um sistema de autoridade formal. Seu estudo revelou sete sistemas de influência que orientam o exercício de poder: i) autoridade; ii) congruência entre valores; iii) clareza comportamental; iv) ansiedade; e v) estilo de liderança; discutidos a seguir.

Quanto à **autoridade**, House (1968) arvora que o sistema de autoridade na organização consiste numa estrutura formal de propriedades, tais como: a filosofia, as práticas e os precedentes dos executivos responsáveis pela formulação de políticas. Ela é expressa através de práticas legitimadas, regras de decisão e os mecanismos pela qual, a autoridade formal é alocada: por políticas,

procedimentos e descrições de posição; assim como, também são aplicadas através de avaliação de desempenho, sistemas de controle, a negociação, realinhamento de responsabilidades, realinhamento de fatores estruturais, tais como: autoridade, políticas, procedimentos ou controles. Para o autor, o exercício de poder através de uma autoridade formal é explicado pelos mecanismos pelos quais o superior exerce autoridade sobre seus subordinados. Primeiro, o superior tem a autoridade formal (legal) de sua posição, para que ele possa tomar decisões estratégicas e, assim, obter conformidade. Segundo, o superior tem a oportunidade de contato face a face e de forma frequente ou constante, com seus subordinados, obtendo proximidade e relacionamento pessoal. Se este conseguir convencer seus subordinados e demais gestores de que certos tipos de comportamento são gratificantes de alguma maneira, ele pode influenciá-los e aplicar seus valores. E por último, o subordinado tende a se identificar com o superior, a emular suas práticas e buscar, por exemplo, treinamento, orientação e direção, servindo como um modelo de aprendizado social para seus subordinados.

Quanto à **congruência entre valores**, House (1968) disserta que se refere à consistência entre os valores pessoais dos agentes organizacionais e os valores da instituição, ou seja, os agentes que exercem autoridade na organização têm valores que estão alinhados com os valores da instituição. Se os agentes na condição de gestores possuem valores que são congruentes com os valores da organização, são capazes de inspirar e motivar os demais agentes da organização a seguirem esses mesmos valores, e isso pode levar a uma maior coesão e comprometimento dos demais agentes com os objetivos da instituição. Entretanto, a incongruência entre os valores pessoais dos gestores e os valores da organização, ocasiona conflitos e falta de eficácia no processo orçamentário.

Adicionalmente, o autor menciona que a congruência entre os valores representados pelas influências sociais que recompensam ou punem os diversos tipos de comportamento ou atitudes. O sistema formal de autoridade em uma organização determina os critérios usados para o desempenho, avaliação, promoção e compensação, bem como para a atribuição de autoridade, status e poder. Os superiores exercem autoridade por meio de contato pessoal com os demais funcionários e gestores, através da alocação de autoridade de trabalho e benefícios, e através da avaliação. As pressões de recompensa e punição ocorrem através da imposição de normas. Dessa forma, a congruência entre o comportamento prescrito e o sistema de autoridade formal, o exercício de autoridade e as normas são importantes para prever expectativas dos agentes na relação de poder e o apoio ou resistência oferecidos pelas influências do ambiente social.

Sobre à **clareza comportamental**, House (1968) defende que se refere à habilidade dos líderes de comunicar de forma clara e precisa suas expectativas em relação ao comportamento dos membros da organização. Dessa forma, à clareza do comportamento da liderança é fundamental para os agentes alcançarem recompensas, a partir de uma motivação para negociações em situações de conflito. O comportamento se torna instrumental tornando as recompensas e punições do ambiente

condicionadas à transferência de aprendizado. O sistema de autoridade formal determina o tipo e a quantidade de recursos disponíveis para distribuição de recompensas aos agentes. As políticas do sistema formal definem os critérios para alocação de recompensas e os procedimentos a serem seguidos. Para o autor, um exemplo pode ser dado através do mérito, procedimentos de classificação e promoção, que são frequentemente formalizados nas organizações para garantir algum controle organizacional e alguma consistência na atribuição de recompensas aos agentes.

Quanto à **ansiedade**, House (1968) assevera que é uma emoção comum que pode ser experimentada por agentes organizacionais em cargos de liderança, especialmente quando há uma pressão significativa sobre estes cargos quando os cabem a tomada de decisões importantes ou o desenvolvimento de grandes projetos. A ansiedade interfere na aprendizagem de conceitos complexos e habilidades sociais no processo de liderança. A ansiedade também é caracterizada por ameaças ou punições no ambiente sobre o qual o agente organizacional tem pouco controle, assim como, a receptividade a novas informações é menor. Segundo o autor, quando o agente organizacional visualizar as políticas ou o exercício de tais políticas de seus superiores como injustas e inconsistentes, ou ainda, quando o conflito organizacional ou a incerteza sobre as consequências dos atos praticados são grandes, a ansiedade é induzida, o aprendizado, a transferência de conhecimentos, as atitudes e as habilidades para o comportamento são prejudicadas, atrapalhando as relações de poder.

Por fim, em relação ao **estilo de liderança**, House (1968) escreve sobre como a liderança exerce poder na organização. Apresenta quatro principais estilos de liderança: Diretivo, Apoiador, Participativo e Delegativo. O diretivo determina as metas e objetivos e instrui os subordinados sobre o que deve ser feito. O líder apoiador se preocupa com o bem-estar e as necessidades de seus subordinados, promovendo um ambiente de trabalho agradável e colaborativo. O líder participativo incentiva os subordinados a participarem ativamente com ideias e nas tarefas e tomadas de decisões. O líder delegativo delega a autoridade e a responsabilidade para seus subordinados, dando-lhes liberdade para realizar tarefas e tomar decisões.

Complementando o estudo de House (1968), Guerreiro (2021) identificou uma lacuna na literatura que fornece uma revisão do impacto das práticas de liderança disfuncionais (ou tóxicas). Os principais traços comportamentais de líderes disfuncionais são caracterizados por estilos de lideranças: autoritária, narcisista, abusiva, imprevisível e maquiavélica. Na liderança autoritária, os líderes autoritários comandam e dizem aos outros agentes organizacionais o que fazer e, muitas vezes, como fazê-lo. A liderança narcisista que é considerada uma das formas mais ofensivas de comportamento humano não patológico, pois os líderes possuem grande admiração por si mesmos, demonstram pouca atenção ou atribui pouco valor às opiniões de outros agentes e subordinados. São apegados a *glamour* e a um egocentrismo autoimpostos, perdendo contato com os demais e com a

realidade organizacional. A liderança abusiva, também chamada de supervisão abusiva, é definida como a percepção dos demais agentes subordinados sobre até que ponto os supervisores se envolvem na exibição sustentada de comportamentos verbais e não verbais hostis, excluindo o contato físico. A liderança imprevisível, que consiste numa imprevisibilidade de um líder motivada por estresse e desconforto entre os demais agentes organizacionais, enquanto a liderança maquiavélica consiste nas mensagens inconsistentes transmitidas pelo líder disfuncional que geram ambiguidade e confusão. Com a prática dessa liderança, fica difícil priorizar tarefas e a organização opera com eficiência abaixo do ideal.

Portanto, a literatura acadêmica baliza-se nos traços positivos da liderança. Contudo, mesmo havendo um aumento de pesquisas sobre comportamentos negativos de liderança, existe uma lacuna na literatura organizacional que fornece uma discussão ou debate dos impactos sobre as práticas de liderança disfuncionais (ou tóxicas) na cultura e no desempenho organizacional. Dessa forma, este estudo está definindo os principais traços comportamentais de líderes disfuncionais, categorizando-os em estilos de liderança e fornecendo uma visão geral dos possíveis impactos que podem ser observados no comportamento e nas relações de poder na organização.

Após este debate, a Tabela 4 a seguir, evidencia e consolida os sistemas de influência deste mecanismo principal.

Tabela 4
Sistemas de Influência da Personalidade

Foco	Faces do Poder	Descrição	Estudos Seminais	Mecanismos Principais	Sistemas de Influência	Estudos Representativos
Episódico	Coerção	Mobilização direta do poder	Dahl (1957)	Personalidade	Autoridade Congruência Entre Valores Clareza Comportamental Ansiedade Estilo de Liderança	House (1968)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do estudo de House (1968).

Após o debate sobre o mecanismo principal da Personalidade, a seção seguinte abre a discussão sobre de que maneira o controle de fontes de incerteza materializa o exercício de poder na literatura de poder organizacional.

2.2.1.3 Controle de Fontes de Incertezas

Este mecanismo principal possui Crozier (1964) como autor representativo, que elabora uma teoria do fenômeno burocrático que se insere numa teoria geral sobre o funcionamento das organizações e numa teoria geral sobre os sistemas culturais. O autor considera que o problema das relações humanas colocado pelo estudo das práticas burocráticas só pode ser compreendido na medida em que a teoria considera tanto as necessidades inerentes ao funcionamento das práticas burocráticas

das organizações complexas como os pressupostos culturais aos quais todos os participantes do jogo burocrático devem aderir.

O autor defende que o papel dos vários sistemas burocráticos depende do padrão das relações de poder entre grupos e agentes organizacionais (individual). Na sua visão as estruturas burocráticas formam uma proteção necessária contra os riscos inerentes à ação coletiva. Partindo então do entendimento de que os sistemas de proteção são construídos em torno de traços culturais básicos, o modelo burocrático discutido fica baseado na centralização, no isolamento de estratos e no indivíduo. Para o autor, o poder de um agente organizacional dentro de uma organização depende de sua capacidade de reduzir a incerteza.

O estudo de Crozier (1964) revelou seis sistemas de influência: i) incertezas; ii) contexto cultural; iii) rigidez; iv) regras impessoais; v) relações paralelas de poder; vi) centralização de decisões; discutidos a seguir.

Em relação às **incertezas**, Crozier (1964) destaca que elas se referem à falta de informações precisas ou confiáveis que afetam a tomada de decisão em situações de complexidade e ambiguidade. O autor argumenta que as incertezas são características fundamentais das organizações modernas. São cada vez mais complexas e imprevisíveis, surgem devido à multiplicidade de atores, interesses e objetivos presentes nas organizações, assim como às restrições e contingências que limitam a ação desses atores organizacionais. Crozier (1964) destaca que a capacidade de um agente organizacional controlar essas contingências se torna central quando a funcionalidade organizacional depende dela, pois isto produz poder. Afirma, ainda, que o poder é exercido através do controle dos recursos escassos e raros, tornando-se central para o funcionamento da organização e transformando-se na principal fonte para o exercício de poder. O autor entende que as dinâmicas internas de poder, ocorrem como resultados da interação entre atores e subgrupos organizacionais em disputas e em torno da rotinização de processos, da manutenção do poder discricionário sob forte influência de um contexto cultural.

Quanto ao **contexto cultural**, Crozier (1964) define que as instituições burocráticas precisam ser compreendidas em termos do contexto cultural em que operam. Seu estudo está alicerçado sob duas abordagens distintas: a teoria da tomada de decisão em grandes organizações e a análise cultural dos padrões sociais de ação. Seu pensamento se resume a rigidez da definição de uma tarefa, no arranjo funcional ou uma rede de relações humanas resultantes da falta de comunicação com o contexto e na falta de comunicação entre os próprios grupos. Entretanto, ao invés de haver um realinhamento do modelo, as dificuldades resultantes são usadas por agentes organizacionais e grupos para melhorar sua posição na luta pelo poder na organização. O autor afirma que única solução para evitar o problema da geração de privilégios pessoais é produzir pressões por maior impessoalidade e centralização das decisões na organização. O autor menciona que, em “resposta”, os subordinados

negociarão sua própria conformidade e a usarão como uma ferramenta para manter a gestão vinculada, pois quando essa dupla pressão estiver estabilizada e houver pouca liberdade para fazer adaptações, a organização se torna rígida.

Sobre a **rigidez**, Crozier (1964) argumenta, em primeiro lugar, que a efetividade numa organização, primeiro, não pode ser medida de maneira absoluta, pois depende do contexto em que a instituição está inserida. A efetividade deve ser avaliada em relação aos objetivos específicos da organização e às circunstâncias do contexto a qual está operando. Em segundo lugar, o autor destaca que a efetividade não é apenas uma questão de se atingir os objetivos organizacionais, mas também envolve a capacidade organizacional de adaptação às mudanças no ambiente externo, ou seja, para o autor uma organização efetiva é aquela capaz de adaptação rápida e dinâmica às novas situações e desafios, enquanto ainda alcança seus objetivos principais.

Para o referido autor, a rigidez está no centro do fenômeno burocrático das disfunções decorrentes e nas tendências ao fugir da realidade para obter um mínimo de conformidade dos membros da organização, que é função do equilíbrio entre o tipo de controle social utilizado para manter a organização e as reações de grupos. Entretanto, isso depende das normas culturais vigentes num contexto social mais amplo e das possibilidades técnicas de reduzir a incerteza da ação social. O relacionamento humano dentro de um sistema burocrático é explicado pela obtenção de segurança no contexto burocrático, mas perdendo o realismo. As interações resultantes tendem a reforçar o equilíbrio e contribuir para a estabilidade do sistema, acarretando: no isolamento do indivíduo, no predomínio das atividades formais sobre as informais, no isolamento entre estratos (com igualdade individual) e lutas para obter privilégios, frente a tentativas de se evitar situações de conflito e relações de dependência. O autor define uma proposição básica de que quanto maior a capacidade da organização em manter situações de equilíbrio, maiores são as perspectivas de sobrevivência.

Quanto às **regras impessoais**, Crozier (1964) defende que possuem o objetivo de minimizar a subjetividade e as preferências dos agentes organizacionais, garantindo maior eficiência no funcionamento da burocracia. Isso é implementado através de regras formais (normas e procedimentos), hierarquia (responsabilidade específica), impessoalidade (tratamento igualitário), a especialização dos agentes (função específica) e pelo formalismo (padronização). Segundo o autor, são importantes para a burocracia, pois ajudam a minimizar a subjetividade e as preferências pessoais, garantindo uma maior eficiência e previsibilidade no funcionamento da organização.

Batista & Vasconcelos (2002) arvoram que as incertezas e o poder se centralizam quanto ao controle dos recursos organizacionais que são distribuídos de maneira desigual na organização, que dependem de recursos materiais, tecnológicos e de competência técnica para atingir metas formais. De acordo com os autores, alguns desses recursos são primordiais para o funcionamento do sistema, constituem zonas de incerteza pertinentes, fazendo com que os agentes organizacionais que os

controlam, detenham maior poder, mas, destacam também, que podem ocorrer ainda relações paralelas de poder.

Em relação à **centralização de decisões**, Crozier (1964) argumenta que é um processo pelo qual as decisões importantes são tomadas por um número limitado de agentes em uma organização, e geralmente são do topo da hierarquia. Esses atores são responsáveis por tomar todas as decisões importantes da organização, sem delegar ou ter que delegar a autoridade para outros níveis hierárquicos. O autor destaca, ainda, que as situações são contingentes e mudam com o tempo, assim como, as zonas de incerteza também se alteram, pois quando uma tecnologia é substituída e um novo sistema implementado, ou quando ocorre a mudança organizacional e um novo sistema de regras e normas é criado, novas competências tornam-se essenciais para a organização, e o novo sistema de regras contempla as novas alianças políticas e as novas coalizões, dando maior poder aos agentes que detêm os recursos essenciais para o funcionamento da organização. Contudo, esta mudança redistribui as zonas de incertezas, assim como, o controle de recursos, provocando resistência nos agentes que são privados do poder ou que exercem menos poder.

E por último, nas **relações paralelas de poder**, segundo Crozier (1964) são um fenômeno que ocorrem nas organizações quando há a presença de grupos informais que possuem uma rede própria de influência e poder e que atuam em paralelo com a estrutura formal da organização. Os grupos informais se formam através de relações interpessoais que são estabelecidas dentro da organização e não seguem as hierarquias e formalidades da estrutura formal. As relações informais são baseadas em afinidades pessoais, interesses em comum, política e visão.

Para o autor, o desenvolvimento de relações paralelas de poder em torno de áreas remanescentes de incerteza pode ocorrer quando os agentes controladores possuem as competências fundamentais para o funcionamento e busca por melhores resultados da organização, podendo decidir, colaborar, disponibilizar os recursos, compartilhar competências técnicas e conhecimento. Contudo, para o autor há sempre a ameaça velada de esses agentes não colaborarem e privarem o sistema de seus recursos fundamentais. Os agentes controladores de recursos na organização, podem impor aos demais agentes organizacionais, influencia quanto aos rumos do sistema organizacional, ganhando mais poder através da centralização de decisões.

Assim, após este debate, a Tabela 5 a seguir, evidencia e consolida os sistemas de influência deste mecanismo principal.

Tabela 5
Sistemas de Influência de Controle de Fonte de Incertezas

Foco	Faces do Poder	Descrição	Estudos Seminais	Mecanismos Principais	Sistemas de Influência	Estudos Representativos
Episódico	Coerção	Mobilização direta do poder	Dahl (1957)	Controle de Fonte de Incertezas	Incertezas Contexto Cultural Rigidez Regras Impessoais Centralização de Decisões Relações Paralelas de Poder	Crozier (1964)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do estudo de Crozier (1969).

Após o debate sobre o mecanismo de controle de fonte de incertezas, a seção seguinte discorre sobre como o controle de recursos materializa o exercício de poder na literatura de poder organizacional.

2.2.1.4 Controle de Recursos

Este mecanismo principal possui Pfeffer & Salanick (1974) como autores representativos, entendem que a posse de recursos considerados valiosos dentro da organização pode determinar a capacidade de um agente organizacional de coagir terceiros a agir de uma maneira particular. Os autores propuseram a teoria do controle de recursos para explicar como agentes e organizações podem manter o poder em um ambiente incerto e dinâmico. De acordo com a teoria, as organizações buscam adquirir e controlar recursos financeiros para o atendimento de suas necessidades e metas. Segundo os autores, a organização deve monitorar e controlar os recursos, bem como sua utilização de maneira eficaz e eficiente, uma vez que para isso é preciso monitorar custos, avaliar desempenho, alocar recursos para as atividades mais críticas e controlar os gastos em geral. A eficácia do controle de recursos é um fator-chave que determina o sucesso da organização, através da consecução dos objetivos estabelecidos no planejamento.

De acordo com os autores, os recursos são vistos como elementos fundamentais necessários a sobrevivência e o desempenho das organizações. Podem ser de vários tipos, no entanto, destacam-se os recursos financeiros, que impactam os demais recursos: humanos, tecnológicos, físicos, informacionais e políticos. Dessa forma, foram identificadas no estudo de Pfeffer & Salanick (1974), três sistemas de influência que orientam o exercício de poder: i) posse de recursos; ii) competição por recursos; e iii) ordenação; debatidos a seguir.

Quanto à **posse de recursos**, Fleming & Spicer (2014) asseveram que pesquisas anteriores verificaram que setores que já tinham recursos e receberam ainda mais e setores que controlam fluxos de recursos dentro da organização exerceram mais poder coagindo outras unidades, mesmo aqueles setores mais influentes e relevantes. Para o exercício de poder, estes setores definem e operacionalizam o poder como simplesmente o controle sobre recursos escassos. Segundo os autores, o poder, além de ser utilizado para alcançar objetivos organizacionais, torna-se uma importante

variável de decisão na organização. O poder, além de ser usado para obter recursos organizacionais, pode ser usado de forma mais sutil para favorecer a posição de um determinado setor organizacional. Setores que detém a propensão de mais recursos que outros e que ainda conseguem lidar ou reduzir as incertezas organizacionais, conseguem exercem mais poder que os demais. Pfeffer & Salanick (1974) e Fleming & Spicer (2014), convergem no entendimento de que a tomada de decisão organizacional, particularmente no que diz respeito às decisões que alocam recursos dentro da organização, é de natureza política e para entender a alocação desses recursos, considerações sobre relações de poder relativo aos setores, assim como, critérios burocráticos, são necessários. Outro ponto discutido no estudo dos autores, o modelo burocrático das organizações especifica uma estrutura de autoridade definida com o estabelecimento de objetivos, com tendências em resultar no uso de um tipo computacional, otimizador ou mais racional de estratégia de decisão. Entretanto, o modelo de organizações de coalizão possui participantes que possuem valores e objetivos divergentes. Para Cyert & March (1961), o orçamento representa o resultado do processo de negociação que ocorre dentro da coalizão que constitui a organização, ou seja, a competição por recursos que será debatido a seguir.

Sobre a **competição por recursos**, Pfeffer & Salanick (1974) afirmam que as organizações competem entre si pela obtenção de recursos financeiros escassos, que é fenômeno natural e inevitável em qualquer ambiente organizacional. As organizações que conseguem obter mais recursos do que suas concorrentes, bem como seus setores responsáveis, geralmente são mais bem-sucedidas e têm maiores probabilidades de exercerem poder. Todavia, a competição por recursos financeiros também pode acarretar comportamentos negativos, como sabotagem, manipulação de informações, conflitos internos e entre organizações. Portanto, as organizações, agentes e gestores precisam equilibrar a busca por recursos com a cooperação e a colaboração com outras organizações, agentes e gestores.

Os autores ainda dissertam que nas organizações, a competição por recursos pode restringir o comportamento de agentes organizacionais e de grupos. Dessa forma, pode-se prever que haverá mais uso do poder na alocação de recursos e na tomada de decisão na medida em que a organização estiver em uma posição de menor competitividade ambiental e com menos ameaças. A tomada de decisão organizacional tem elementos de poder político envolvido, acarretando implicações para a compreensão do comportamento organizacional. O estudo dos autores numa universidade verificou um maior uso do poder político na decisão em organizações que têm relativamente mais flexibilidade, pois possuem mais recursos discricionários para alocar. Este poder político está relacionado a ordenação, que será discutido a seguir.

A **ordenação** para Pfeffer & Salanick (1974), refere-se ao processo de classificação e hierarquização dos agentes organizacionais na organização, tendo como base critérios estabelecidos internamente a organização, a qual pode incluir a posição ocupada na hierarquia, o desempenho

individual, a experiência, a formação acadêmica etc. De acordo com os autores, a ordenação é um processo que ocorre em todas as organizações e que influencia as relações entre os agentes, o acesso aos recursos financeiros e a tomada de decisões, visto que afeta a motivação e a satisfação dos agentes e gestores e as percepções de justiça e equidade.

Os autores argumentam que as organizações utilizam critérios de ordenação, considerados legítimos e aceitáveis por seus agentes, reproduzindo desigualdades internas e fortalecendo as estruturas hierárquicas de poder. No entanto, os autores discorrem ainda que é possível questionar e mudar esse contexto por meio da mobilização política e da mudança de normas e valores internos à organização. Para Bertero (1992), o exercício de poder é orientado pela política, pois a existência e a validade de suas ordenações são garantidas de maneira contínua pelas negociações entre agentes organizacionais, que tem no Estado, através de algumas organizações, um instituto político de atividade contínua, que demanda recursos e utiliza, pelo quadro administrativo, a coação para a manutenção de demandas.

Portanto, após este debate, a Tabela 6 evidencia e consolida os sistemas de influência deste mecanismo principal.

Tabela 6
Sistemas de Influência de Controle dos Recursos

Foco	Faces do Poder	Descrição	Estudos Seminais	Mecanismos Principais	Sistemas de Influência	Estudo Representativo
Episódico	Coerção	Mobilização direta do poder	Dahl (1957)	Controle dos Recursos	Posse de Recursos Competição por Recursos Ordenação	Pfeffer & Salanick (1974)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do estudo de Pfeffer & Salanick (1974).

Após o debate sobre todos os mecanismos principais de coerção e como materializam o poder na organização, assim como o debate sobre os sistemas de influência e como orientam o exercício de poder, a seção seguinte discute a face da manipulação.

2.2.2 Manipulação

Fleming & Spicer (2014), sugerem que a manipulação é a maneira pela qual os agentes organizacionais procuram limitar as questões que são discutidas ou encaixar questões dentro de limites aceitáveis. Esta face de poder possui Bachrach & Baratz (1963) como autores seminais, apresentando o conceito de poder a qual opera através do gerenciamento minucioso do que está sobre a mesa em debate e de quem é capaz de participar desse debate, ou seja, as tentativas de garantir ação através de uma discussão que ocorre dentro dos limites aceitos. Para Bachrach & Baratz (1963) a manipulação pode ocorrer de duas formas. Primeiro, forma perceptiva, quando algumas informações são enfatizadas ou destacadas em detrimento de outras para que possa influenciar a percepção dos

agentes organizacionais envolvidos. Segundo, de forma substantiva quando há a exclusão de informações ou quando elas são apresentadas de forma distorcida, cujo objetivo é alterar algum resultado final.

A construção e manipulação de regras para Clegg (1975, 1989a) é um processo importante, visto que a dinâmica política não apenas molda e influencia essas regras, mas também manipula as ações práticas para que pareçam se encaixar em parâmetros predefinidos e também moldando de acordo com Fleming & Spicer (2014), os resultados esperados de vários comportamentos. Estes autores asseveram que isso pode envolver a manipulação de percepções individuais em relação a futuras expressões de poder ou sua própria capacidade de lidar e reagir a ele.

Todavia, para os autores, há agentes organizacionais que obedecem a uma ordem não porque temem graves privações (poder), nem porque pensam que a ordem é razoável e legítima (autoridade), mas sim porque se sentem obrigados a seguir a liderança de algum outro agente mais respeitado (influência). Também, há aqueles que não executam a ordem, sofrendo a privação (força), e há aqueles que estão fora do alcance da ordem, ou seja, não sofrem o exercício de poder porque estão fora do domínio deste poder. Segundo os autores, para estes últimos agentes a obediência se fez com pouca ou nenhuma consciência das questões em jogo, pois não fizeram uma escolha consciente entre o cumprimento ou descumprimento da ordem, mas sim, seguindo o padrão de manipulação ao qual se conformaram.

Para Fleming & Spicer (2014), esta face de poder está alicerçada nos seguintes mecanismos principais que materializam o poder organizacional: regras de manipulação, modelagem de resultados, posicionamento da rede e tendências; debatidos nas seções seguintes.

2.2.2.1 Regras de Manipulação

Este mecanismo apresenta o estudo de Selznick (1949) como trabalho representativo, que disserta que a manipulação é a tentativa de mudar o comportamento de terceiros por meio de táticas indiretas e exploratórias para o atendimento de interesses do manipulador. O autor ao analisar empiricamente uma organização particular, sua doutrina, suas políticas, as interações com outras estruturas, traçou a dinâmica dos eventos, desenvolvendo diretrizes sociológicas e operacionalmente relevantes das condições e forças que moldaram o comportamento dos principais participantes.

Segundo o autor, as regras de manipulação são um conjunto de técnicas utilizadas pelas organizações para exercer controle sobre os agentes organizacionais, especificamente em um cenário de conflito ou discordância. Um importante fator a ser destacado é que essas regras geralmente envolvem o uso de pressão social e emocional para obter conformidade com as normas e objetivos da organização. Algumas regras de manipulação descritas por Selznick são: regras de controle da informação e do acesso a recursos; regras de utilização de linguagem técnica e jargões para dificultar

a compreensão por pessoas de fora de um grupo, regras de criação de uma sensação de obrigação moral ou lealdade ao grupo; regras para expulsão ou exclusão de um grupo etc.

O autor argumenta ainda que essas regras podem levar a uma maior coesão e eficácia da organização, mas também pode ocasionar à supressão da liberdade individual e à submissão à autoridade de um grupo. No estudo de Selznick (1949), foram identificados os seguintes sistemas de influência: i) forças tangenciais; ii) pressões do ambiente interno; iii) estrutura formal/informal; iv) mecanismo de autodefesa; v) meios e fins da política; e vi) comprometimento; discutidos a seguir.

Em relação às **forças tangenciais**, o autor argumenta que as organizações formais são moldadas por forças tangenciais não diretamente relacionadas aos objetivos ou racionalidades internas da organização, mas que influenciam e pressionam às suas estruturas racionalmente ordenadas e objetivos declarados, pois tentam mobilizar recursos humanos e técnicos como meio para a consecução de seus objetivos. Entretanto, os agentes organizacionais internos ao sistema tendem a resistir e a serem tratados como meios, visto que interagem como um todo, trazendo problemas e propósitos especiais. Segundo o autor, as pressões políticas, os interesses individuais/coletivos, restrições externas e tendências de mercado podem ser forças tangenciais que influenciam uma organização.

Quanto às **pressões do ambiente interno**, o autor defende que a organização está inserida numa matriz institucional, sujeita a pressões de seu ambiente, às quais ocorrem ajustes. Como resultado deste contexto, a organização é vista como uma estrutura social adaptativa, que enfrenta problemas que surgem devido a sua existência em um ambiente institucional, independentemente de seus objetivos econômicos e políticos. De acordo com Selznick (1949), as pressões do ambiente interno, se concentram nas influências que o ambiente interno exerce sobre os agentes organizacionais e as organizações, visto que o ambiente interno de uma organização é composto por todas as pressões, ou seja, influências políticas, culturais, econômicas e sociais que impactam a estrutura, cultura, políticas, procedimentos, sistemas, agentes e comportamentos na organização. O autor identificou três tipos de pressões do ambiente interno das organizações.

Primeiro, pressão técnica que se refere às influências que surgem das tarefas, operações e processos de trabalho da organização. Essas pressões estão relacionadas à necessidade de eficiência, qualidade e desempenho da organização, e podem incluir a demanda por inovação, aprimoramento e melhoria contínua. Segundo, pressão normativa que se refere às pressões que surgem das normas e valores compartilhados pelos agentes e gestores da organização. Essas pressões estão relacionadas à necessidade de conformidade com as expectativas sociais, culturais, políticas e financeiras da organização, e podem incluir a demanda por conformidade de novos procedimentos estabelecidos, bem como com os padrões de comportamento aceitáveis. E por último, a pressão política que se refere às influências relacionadas à necessidade de competição, cooperação e negociação entre os agentes

da organização e que ainda podem incluir a demanda por influência e controle, bem como por recursos e oportunidades, como fruto de algum interesse objetivo. Segundo o autor, a capacidade de uma organização de lidar com essas pressões do ambiente interno é crucial para à eficácia da instituição, pois devem ser capazes de equilibrar essas pressões e encontrar soluções que atendam às necessidades de todos os agentes da organização.

Sobre a **estrutura formal/informal**, Selznick (1949) discorre que a estrutura formal numa organização se refere às regras, regulamentos e procedimentos estabelecidos oficialmente, cujo fim é alcançar seus objetivos. Se refere a estrutura de autoridade e responsabilidade definida pela hierarquia organizacional da instituição. Em contrapartida, a estrutura informal é o conjunto de relacionamentos sociais, refletidas nas amizades, alianças e comunicações, que ocorrem naturalmente e espontaneamente na organização, que influencia a forma como as tarefas são realizadas, a maneira como as decisões são tomadas e como ocorre a comunicação entre os membros da organização.

O autor menciona ainda que as organizações formais desenvolvem uma estrutura informal que reflete os esforços espontâneos dos agentes organizacionais e seus grupos para controlar as condições de sua existência. São desenvolvidas linhas informais de comunicação e controle. Essas relações e estruturas informais devem ser analisadas. A estrutura formal é a cadeia oficial de comando, mas juntamente com ela, através de um ambiente especial uma estrutura informal é construída, pois haverá uma busca pela evolução das relações formais a partir das relações informais. Nas organizações formais, a estrutura informal é ao mesmo tempo indispensável ao próprio sistema formal de delegação e controle, visto que onde quer que seja desejado o comando sobre as respostas dos agentes organizacionais, alguma abordagem em termos de organização espontânea de lealdade e interesse será visível e necessária. Assim, na prática, significa que a estrutura informal é útil para a liderança e eficaz como meio de comunicação e persuasão. Portanto, pode-se prever que algum preço será pago na forma de distribuição de poder ou ajuste de política organizacional.

Quanto aos **mecanismos de autodefesa**, Selznick (1949) escreve que nas organizações formais, as estruturas sociais adaptativas devem ser analisadas em termos funcionais estruturais, ou seja, o comportamento dos agentes organizacionais está relacionado a um sistema presumivelmente estável de necessidades e mecanismos. Cada uma dessas estruturas tem um conjunto de necessidades básicas e desenvolve meios sistemáticos de autodefesa. Assim, o comportamento organizacional é explicado dentro deste quadro de referência quando pode ser interpretado, assim como, as respostas às necessidades específicas. O autor ainda disserta que, quando as adaptações são significativas, apresenta uma dinâmica de utilização de mecanismos de autodefesa que resulta em transformações estruturais da própria organização. As necessidades organizacionais não são individuais e resumem-se em: a segurança da organização em relação às forças sociais em seu ambiente; estabilidade das linhas de autoridade e comunicação; estabilidade das relações informais dentro da organização;

continuidade da política e das fontes de sua determinação; homogeneidade de perspectiva com relação ao significado e papel da organização.

De acordo com o autor, há três mecanismos de autodefesa que os agentes organizacionais utilizam em situações de conflito ou ameaça numa organização. Primeiro, o mecanismo do retraimento, que é caracterizado pela exclusão do agente da situação ameaçadora, afastando-se fisicamente, psicologicamente ou emocionalmente do problema, evitando assim qualquer possibilidade de aumentos do tamanho do problema, sua complexidade, enfim, eliminado qualquer tipo de dano ou perda para a organização. Segundo, o mecanismo de defesa, em que o agente confronta a ameaça diretamente, se defendendo através de meios físicos e verbais, mas não de violência em si, mas adotando uma postura de ataque (que na verdade é uma estratégia de defesa) para impedir que a ameaça a atinja ou atinja a organização. E por último, o mecanismo de ajustamento, em que o agente organizacional procura ajustar-se à situação ameaçadora, adaptando-se, mudando suas crenças, valores e comportamentos para se adentrar e se encaixar numa nova realidade e, desta forma, conseguindo evitar conflitos e ameaças futuras. Selznick (1949) disserta que esses mecanismos podem ser influenciados por fatores como a personalidade, história e cultura, não sendo mecanismos excludentes, visto que o agente pode utilizar mais de um num dado contexto.

Em relação aos **meios e fins da política** nas organizações formais, Selznick (1949) destaca que a análise é direcionada para a relevância interna do comportamento organizacional, pois a execução da política organizacional acarreta efeitos sobre a própria organização, assim como nas relações internas. Contudo, pode ocorrer uma análise inadequada sobre a realização dos objetivos, pois estas questões não serão abordadas nas consequências organizacionais das escolhas das alternativas na tomada de decisão. O resultado de qualquer política administrativa está atrelado ao seu efeito, visto que ramifica de forma abrangente e pode nem sempre parecer relevante para os objetivos formais, as quais, a política foi estabelecida. Portanto, a busca por significados pode ir muito mais longe, do ponto de vista daqueles preocupados apenas com o programa formal. Todo evento inserido, serve de base de apoio para uma infinidade de efeitos em diferentes direções: nas finanças (orçamento), na moral dos agentes organizacionais, no processo, entre outros. Dessa forma, todas as organizações formais são moldadas por forças tangenciais às suas estruturas e objetivos declarados. As consequências são imprevisíveis e devem ser analisadas de maneira analítica e fundamental, pois onde ocorrem efeitos não intencionais, há a existência de presunção e forças. Há a necessidade da construção de um sistema racional relacionando explicitamente meios e fins que impedem que os agentes organizacionais levem em conta as consequências que moldam diretamente os meios e fins da política. O caráter abstrato e seletivo dos critérios formais de julgamento estabelece um resíduo mínimo de consequências imprevistas.

Por fim, Selznick (1949) conceitua o **comprometimento** organizacional como sendo a aceitação total e voluntária dos objetivos e valores de uma organização. Refere-se a uma atitude positiva de um agente organizacional em relação à organização, a qual envolve uma forte identificação do agente com os objetivos organizacionais e uma forte disposição para trabalhar em prol da organização. O autor identificou duas dimensões do comprometimento: o comprometimento afetivo e o comprometimento instrumental. O comprometimento afetivo refere-se a uma instituição de um vínculo emocional do agente com a organização, enquanto o comprometimento instrumental refere-se a instituição de uma crença do agente sobre a capacidade da organização de alcançar seus objetivos. O autor defende ainda que o comprometimento é fundamental para o sucesso das organizações e que os gestores devem ter a consciência de que devem motivar/desenvolver um senso de comprometimento interno a instituição, visto que o comprometimento é uma importante fonte de motivação. Para Selznick (1949), agentes organizacionais comprometidos com a organização são mais empenhados, tornando-se mais produtivos e permanecendo na organização por mais tempo.

O autor destaca que o comprometimento possui a atenção voltada para as condições estruturais que influenciam o comportamento, os constrangimentos e a limitação de alternativas impostas pelo sistema aos participantes. As consequências dos constrangimentos, tensões e dilemas são evidenciadas através das insistências das ferramentas de ação, pois estas são sempre mediadas por estruturas humanas, que geram necessidades e poder e se interpõem entre o ator e seu objetivo. Os compromissos com terceiros são indispensáveis na ação, ou seja, ao mesmo tempo, os compromissos resultam em tensões que devem ser superadas. Há comprometimento como mecanismo básico na geração de consequências imprevistas, ou seja, o "compromisso" é uma condição estrutural que molda o comportamento organizacional, pois as restrições impostas pelo sistema são enfatizadas. O compromisso na ação social é uma linha de ação imposta, visto que é uma decisão ditada pela força das circunstâncias com o resultado de ajustes de meios e fins que são limitados. Este comprometimento pode se dar através de metas, a qual, mediante uma organização em relação a um público, depende do cumprimento de determinados objetivos. Estes compromissos são gerados pelo uso de ferramentas autoativadas e recalcitrantes que se expressam na proliferação de consequências não intencionais.

Portanto, após este debate, a Tabela 7 evidencia e consolida os sistemas de influência deste mecanismo principal.

Tabela 7
Sistemas de Influência de Regras de Manipulação

Foco	Faces do Poder	Descrição	Estudos Seminais	Mecanismos Principais	Sistemas de Influência	Estudos Representativos
Episódico	Manipulação	Tentativas de garantir ação e discussão ocorrem dentro dos limites aceitos	Bachrach & Baratz (1963)	Regras de Manipulação	Forças Tangenciais Pressões do Ambiente Interno Estrutura Formal/Informal Mecanismos de Autodefesa Meios e Fins da Política Comprometimento	Selznick (1949)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do estudo de Selznick (1949).

Após discussão do mecanismo principal regras de manipulação, a seção seguinte debate o mecanismo principal modelagem de resultados.

2.2.2.2 Modelagem de Resultados

Este mecanismo principal possui Gouldner (1970) como autor representativo, que disserta que os agentes organizacionais possuem expectativas sobre as relações com outros agentes e suas interações afetam os seus comportamentos. A modelagem de resultados, segundo o autor, apresenta três elementos principais: expectativas, resultados e sanções.

Primeiro, Gouldner (1970) discorre que as expectativas são crenças que os agentes organizacionais têm em relação a outros agentes as quais interagem, tendo como base uma posição social, um *status*, bem como outros fatores relevantes. De acordo com o autor, às expectativas são baseadas em dois tipos de informações: informações objetivas e subjetivas. As primeiras, como a posição social ou o *status* de um agente organizacional, e a segunda, como as opiniões e atitudes dos demais agentes em relação sua pessoa. Segundo o autor, as expectativas sofrem influência do contexto social em que ocorrem as interações.

Segundo, Gouldner (1970) assevera que os resultados são as consequências do comportamento dos agentes organizacionais em relação às expectativas estabelecidas com outros agentes da instituição. Segundo o autor, os resultados podem ser positivos ou negativos, pois dependem de como o comportamento de um agente organizacional corresponde às expectativas de outros agentes. Quando o comportamento de um agente corresponde às expectativas, estes agentes podem receber recompensas sociais, tais como: elogios ou reconhecimento. Todavia, quando o comportamento de um terceiro agente viola as expectativas do primeiro, aquele pode sofrer sanções sociais, como ostracismo ou críticas.

E por último, Gouldner (1970) disserta que as sanções são as reações dos agentes às violações das expectativas estabelecidas anteriormente. Para o autor, as sanções são formais e informais. As sanções formais são as sanções aplicadas por autoridades formais através de leis, normas e

regulamentos. Enquanto as sanções informais são as sanções aplicadas por membros de um grupo social sem recorrer a regras ou autoridades formais.

De acordo com o autor, a modelagem de resultados tem sido amplamente estudada em pesquisas sobre o comportamento dos agentes organizacionais, bem como à tomada de decisões gerenciais. Segundo o autor, a modelagem de resultados ajuda a explicar por que comportamentos podem ser ou não ser aceitáveis sob diferentes contextos organizacionais, e como as expectativas afetam o comportamento dos agentes organizacionais, assim como, o desempenho da organização. Nesse sentido, o estudo de Gouldner (1970) evidenciou três sistemas de influência: i) julgamentos morais; ii) utilitarismo; e iii) domínio.

Em relação aos **julgamentos morais**, Rhoads (1972) destaca que as "suposições de domínios" defendem que os agentes organizacionais são sempre e constantemente racionais, que os problemas sociais podem ser resolvidos sem intervenção planejada e refletem julgamentos de valor. A infraestrutura afeta não apenas a maneira como um teórico constrói uma teoria e o que ela afirma, mas também suas chances de aceitação por algum público, cujos próprios pressupostos de domínio podem ou não "ressoar" (Gouldner, 1970, p. 39-40). Dessa forma, Rhoads (1972) propõe que o desenvolvimento dos julgamentos morais compõe três dimensões distintas: pré-convencional, convencional e pós-convencional.

Segundo o autor, na dimensão pré-convencional, as regras são seguidas porque se teme a punição ou porque há uma busca por recompensas. Agentes organizacionais egoístas estão nesta dimensão, pois ainda não internalizaram as regras sociais e ainda não possuem um senso de responsabilidade social. Na dimensão convencional, os agentes organizacionais internalizam as regras sociais e adotam um comportamento esperado pela sociedade, visto que os agentes se preocupam com a aprovação de outros agentes e de alguma forma com a manutenção da ordem social da organização. Na dimensão pós-convencional, os agentes conseguem pensar de forma crítica e analisar as normas e valores da organização, tomando decisões com base em suas próprias convicções morais, pois eles são capazes de perceber que as normas podem ser conflitantes ou injustas e a partir desse entendimento, podem analisá-las e questioná-las. Rhoads (1972) ainda sugere que o desenvolvimento moral é influenciado pela exposição a situações que envolvem dilemas morais no dia a dia, inclusive nas organizações, bem como pela discussão, análise e reflexões sobre dilemas com outros agentes, tanto internos, quanto externos a organização.

Sobre o **utilitarismo**, Rhoads (1972) argumenta que na organização o utilitarismo reflete ações que devem ser julgadas de acordo com a sua capacidade de produzir um maior grau de bem-estar para os agentes organizacionais. De acordo com o autor, o utilitarismo se baseia em dois princípios fundamentais. Primeiro, a utilidade que se remete às ações que devem ser julgadas de

acordo com a capacidade de produzir maior quantidade de bem-estar para o maior número possível de agentes organizacionais. Segundo, pela igualdade que sustenta que todos os agentes organizacionais possuem o mesmo valor de relevância, sendo, portanto, necessário o tratamento equitativo. Assim, o utilitarismo destaca que a moralidade se baseia no bem-estar dos agentes e que qualquer ação que tenha o potencial de aumentá-lo deve ser considerada moralmente correta.

Rhoads (1972) afirma que os julgamentos morais foram subordinados aos cognitivos. O foco da ação mudou para a realização de objetivos úteis e os requisitos puramente técnicos tornaram-se predominantes (Gouldner, 1970, p. 66-67). Como um meio eficaz para atingir fins, o poder se divorciou da moralidade, pois a obtenção de um fim era o que importava e não a moralidade do fim ou os meios pelos quais era alcançado (Gouldner, 1970, p. 84-85). Este autor defende que o funcionalismo é um legitimador de arranjos sociais estritamente em termos de sua utilidade, pois as ações dos homens são moldadas por seus desejos, volições (poder de decisões), escolhas e esforços. Para Rhoads (1972) as escolhas e esforços dos homens são orientados por valores morais.

Gouldner (1970) sugere que a conformidade com os sistemas de valores, na realidade, afeta as ações dos agentes organizacionais e alcança seus objetivos, o que ocorre devido às consequências não intencionais das ações. A crítica de Gouldner (1970) ao utilitarismo é relevante, visto que os agentes organizacionais, na busca de seus objetivos, criam códigos morais na tentativa de dominar outros agentes. Para o autor, o funcionalismo sempre dominou os estudos, porque é funcional quanto ao atendimento das necessidades. A utilidade, considerações de eficácia ou poder foram substituídos por imperativos morais. A partir desse ponto, os agentes organizacionais, coisas e relações sociais passaram a ser valorizados não por si mesmos, mas em termos dos fins sociais a que serviam. Neste momento, a preocupação maior não era com as consequências dos atos dos agentes, mas sim com a moralidade intrínseca.

Quanto ao **domínio**, Gouldner (1970) discorre como um conjunto de relações sociais em que um agente organizacional ou grupo exerce poder ou controle sobre os demais ou grupos. Essas relações de poder podem estar alicerçadas através da posição hierárquica, do status, especialização, ou capacidade de influência na organização. Segundo o autor, pode estar presente em todas as formas de organizações, variando em intensidade e forma. Também não é positivo e negativo, mas depende excepcionalmente da maneira como é exercido e do comportamento (resposta) dos agentes que sofrem poder.

O pensamento de Gouldner (1970) possuía um ponto primordial: não deve apenas declarar as restrições de forma oculta, suas suposições de domínio (comportamento humano, sociedade moderna e o mundo dos grupos) como o autoconsciente preâmbulo à teorização, mas deve focar, também, a identificação da centralidade das estruturas de poder e interesse em organizar e determinar o

comportamento dos agentes organizacionais, assim como, sua observação, visto que há uma preocupação em elaborar uma compreensão das maneiras pelas quais as principais instituições influenciam os comportamentos.

Assim, após este debate, a Tabela 8 evidencia e consolida os sistemas de influência deste mecanismo principal.

Tabela 8
Sistemas de Influência da Modelagem de Resultados

Foco	Faces do Poder	Descrição	Estudos Seminais	Mecanismos Principais	Sistemas de Influência	Estudos Representativos
Episódico	Manipulação	Tentativas de garantir ação e discussão ocorrem dentro dos limites aceitos	Bachrach & Baratz (1964)	Modelagem de Resultados	Julgamentos Morais Utilitarismo Domínio	Gouldner (1970)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do estudo de Gouldner (1970).

Após a discussão do mecanismo principal modelagem de resultados, a seção seguinte debate sobre o mecanismo posicionamento de rede e como materializa o exercício de poder na literatura de poder organizacional.

2.2.2.3 Posicionamento da Rede

Este mecanismo principal apresenta como teórico representativo Burt (1995) que defende uma teoria da ação social baseada na análise de redes, juntamente com uma abordagem comportamental em termos de escolha racional. O autor enfatiza a importância de uma estrutura social e a falta de relacionamento entre os seus agentes. Seu estudo permite repensar a estrutura social num contexto organizacional altamente hierárquico, assim como os benefícios desencadeados.

O autor disserta que uma rede funciona como um modo de acesso a agentes organizacionais detentoras de alguns tipos de recursos específicos e o seu posicionamento possui três dimensões: densidade, centralização e isolamento. Primeiro, a densidade da rede refere-se ao grau em que os laços entre os agentes organizacionais de uma rede estão conectados. Segundo, a centralização da rede refere-se ao grau em que a rede é dominada por um ou alguns agentes centrais. Uma rede centralizada é constituída por um único agente organizacional ou um pequeno grupo de agentes e que possuem um grande número de conexões com outros agentes na rede. E por último, mas não menos importante, o isolamento da rede que se refere à presença ou ausência de agentes isolados na rede. O isolamento de uma rede é constituído de agentes que não estão conectados a outros agentes da rede.

Tendo como base essas três dimensões, Burt (1995) sugere quatro tipos de posicionamento da rede. O primeiro, caracterizado por um agente organizacional central conectado a todos os outros agentes na rede. O segundo, caracterizado por agentes conectados em linha, em que a informação flui de um agente para o próximo e, assim, consecutivamente. O terceiro, este tipo de rede é uma

combinação de rede e em cadeia, tendo um agente central conectado a dois outros agentes que, por conseguinte, também estão conectados a outros agentes. E por fim, uma rede completa caracterizada pela conexão entre todos os agentes da organização.

Dessa forma, após revisitar o estudo de Burt (1995) foi observado oito sistemas de influência que orientam o exercício de poder na organização: i) capital; ii) volume de recursos; iii) benefícios de rede; iv) "buracos" estruturais; v) interação e envolvimento; vi) controle; vii) motivação; e viii) dados da rede; debatidos a seguir.

Em relação ao **capital**, Burt (1995) o definiu como recursos que um agente organizacional ou organização pode acessar por meio de suas redes sociais. O autor defende que a importância das redes sociais e de sua estrutura em fornecer aos agentes organizacionais e as organizações acesso a recursos e oportunidades extremamente valiosos. O autor destaca que o capital pode fornecer aos agentes organizacionais ou grupos, benefícios como informações, apoio social e acesso a recursos financeiros que não poderiam acessar de outra maneira. Burt (1995) identificou dois tipos de capital. O primeiro tipo de capital refere-se a conexões entre diferentes grupos ou redes sociais que podem fornecer aos agentes novas informações, oportunidades e perspectivas. O segundo tipo de capital, refere-se a conexões dentro de um grupo ou rede social que podem fornecer aos agentes suporte emocional, um sentimento de pertencimento e um sentimento de segurança.

O autor discorre sobre a importância da estrutura da rede na determinação do valor do capital, já que diferentes agentes ocupam posições em uma rede que conecta diferentes grupos ou aglomerados de agentes que possuem maior acesso a diversos recursos e informações do que aqueles que estão mais isolados dentro de uma única rede. Todavia, àqueles agentes que ocupam posições centrais dentro de uma única rede podem ter acesso a mais recursos dentro dessa rede, mas podem ser menos propensos a encontrar novas informações ou perspectivas de fora da rede. A estrutura da rede é usada para prever a similaridade entre atitudes e comportamentos, surgindo então, as relações. O alcance da rede é definido pelo seu tamanho.

Quanto ao **volume de recursos**, Burt (1995) discorre que é a medida da quantidade de recursos disponíveis (humanos e financeiros) para um agente organizacional em uma rede social, que depende não apenas do número de contatos que possui em sua rede, mas também depende da qualidade desses contatos, bem como do grau de exclusividade desses recursos. O que o autor revela é que o volume de recursos de um agente organizacional é determinado não apenas pelo número de agentes que ele conhece e possui relação, mas também pela diversidade e singularidade dessas conexões. Ou seja, quando um agente possui muitos contatos, mas todos são muito semelhantes em termos de conhecimentos e habilidades, seu volume de recursos pode ser considerado baixo/pequena

em relação ao agente organizacional que possui menos contatos, mas que tenha a presença de habilidades e conhecimentos diversificados.

O autor ainda considera o agente organizacional como uma espécie de jogador, conectado numa estrutura social que indica o volume de recursos detidos pelo reprodutor e o volume ao qual o reprodutor está conectado. O volume de informações que se pode usar é limitado e a rede funciona como um dispositivo de triagem, ou seja, quem se conhece, como participante de uma rede, teria maior probabilidade de conhecer o tipo de pessoa a qual é preciso.

Sobre os **benefícios da rede**, Burt (1995) discorre que a arena competitiva funciona para poder analisar como certas estruturas aumentam os benefícios. Dessa forma, o autor propõe que a rede social de um agente organizacional pode oferecer diversos benefícios. Primeiro, o benefício do acesso a novas informações e recursos permite que os agentes organizacionais obtenham informações e recursos humanos e financeiros que não teriam acesso de outra maneira, visto que as informações podem ser úteis para a tomada de decisões e os recursos financeiros relevantes para o desenvolvimento e sucesso de um determinado objetivo estratégico. Segundo, o benefício do controle que oferece a capacidade de controlar informações e recursos financeiros que são acessados, ou seja, os agentes que estão em uma posição central na rede social da organização possuem mais controle sobre as informações do fluxo dessa rede e com isso, podendo usá-las para seu próprio benefício. Terceiro, o benefício da flexibilidade que permite que os agentes organizacionais possam ajustar suas conexões conforme suas necessidades, visto que esses agentes possuem uma rede ampla e diversificada podendo adaptar mais facilmente às mudanças de ambiente e obter novas oportunidades. Quarto, o benefício da legitimidade, que permite fornecer, legitimidade para as ações de um agente organizacional, pois quando um agente é apoiado por outros membros da rede social, suas ações podem ser consideradas mais aceitáveis e autênticas. Quinto, o benefício da identidade que permite a rede ajudar e moldar a identidade de um agente organizacional, já que as conexões com outros agentes podem influenciar como um agente se vê, bem como, é visto por outros agentes. E por último, o benefício da inovação que se resume numa fonte de inovação e criatividade, visto que as conexões com agentes de diferentes áreas de conhecimento e experiências podem ajudar a gerar novas ideias e soluções dentro da organização.

Esses benefícios são apenas alguns dos benefícios de rede propostos por Burt (1995). Contudo, os benefícios de rede podem variar dependendo do contexto, das características da rede e das especificidades da organização. Os benefícios de informações de uma rede definem quem sabe, quando sabe e quem pode participar das oportunidades. Apresenta-se então, três formas de benefícios da informação: acesso, tempo e referências. Quanto ao acesso, os jogadores estão conectados de forma desigual e sobrecarregados pelo fluxo de informações. Quanto ao tempo, refere-se ao momento

do contato pessoal e que pode fazer o agente organizacional uma das pessoas mais bem informadas e com antecedência, tendo condição de agir de forma antecipada. Quanto a referência, diz respeito a existência de benefícios no fluxo de informações que caminham do agente A para a agente B, conseguindo maior legitimidade quando surge ou é passado de um agente interno ao processo decisório.

O autor disserta que um agente participante de redes ricas em benefícios possui uma rede vasta de contatos. Nesse sentido, primeiro são estabelecidos esses contatos no local onde informações úteis provavelmente serão transmitidas; segundo, a rede fornece um fluxo confiável de informações; terceiro, a seleção de contatos é uma questão de confiança. Essa arena competitiva é imperfeita, pois da mesma forma que uma informação pode ser fornecida, uma informação necessária pode não ser obtida. É uma questão de dívida interpessoal: se informar o agente B, o agente A também será informado por B? Todavia, relacionamentos fortes e conhecimentos tendem a se desenvolver e multiplicar, respectivamente, entre agentes com atributos sociais semelhantes e ligados pela confiança.

No que se refere a um **buraco estrutural**, Burt (1995) assevera que um "buraco estrutural" é uma lacuna na rede social de um agente organizacional que é criada pela falta de conexão entre dois ou mais contatos. Segundo o autor, a falta de conexão entre os contatos pode ser causada por vários fatores, tais como: diferenças de *status*, geografia, interesses, bem como outros fatores que criam barreiras à comunicação e interação.

Burt (1995) defende que os buracos estruturais possuem implicações importantes para as oportunidades de um agente organizacional quanto ao acesso a informações, recursos e ideias, visto que uma gente organizacional com muitos buracos estruturais em sua rede social pode ter dificuldades em acessar informações importantes ou obter recursos valiosos devido à falta de conexão com contatos-chave. Entretanto, um agente organizacional com uma rede densamente conectada pode ter acesso a uma ampla gama de informações e recursos, assim como oportunidades de colaboração, cooperação e inovação.

Burt (1995) descreve que ele consiste em uma relação de não redundância entre dois contatos, que possui as seguintes características: coesão (proximidade emocional e contato frequente) e equivalência estrutural (agentes organizacionais estruturalmente equivalentes). Buraco estrutural torna-se um elemento padrão de qualquer estrutura social, além de tornar-se também um elemento constitutivo de todos os processos de concorrência, uma vez que os concorrentes geralmente concentram suas atenções a uma terceira parte (por exemplo, outro gestor de mesmo nível) sem na

maioria das vezes estar em contato direto um com o outro. O autor visualiza e defende que os agentes organizacionais individuais e coletivos trabalham estrategicamente em torno de buraco estrutural.

Segundo o autor, um agente organizacional participante de uma rede rica em buracos estruturais pode se beneficiar ainda mais se "jogar" agentes concorrentes uns contra os outros. O autor discorre ainda que uma rede grande e diversificada é a melhor garantia de se ter um contato presente onde informações úteis e estratégicas são transmitidas. O autor menciona que aumentar o tamanho da rede sem considerar sua diversidade, acarreta informações redundantes e há menos benefícios do que uma rede mais esparsa e abrangente. Dessa forma, Burt (1995) defende que uma rede muito densa sem diversidade é ineficiente, visto que consome tempo e energia consideráveis para manter a informação, além disso, produz menos informações e fornece menos retorno de informações.

Em relação à **interação e envolvimento**, Burt (1995) define a interação como o grau em que dois agentes organizacionais estão conectados por laços diretos de comunicação e é importante para manter relacionamentos próximos e fortes. O autor define o envolvimento como o grau em que um agente organizacional está conectado a outros agentes organizacionais que não estão diretamente ligados a si e é importante para acessar informações e recursos humanos e financeiros que não são facilmente acessíveis por meio de laços diretos. Burt (1995) ainda destaca que o envolvimento pode ser mais valioso do que a interação em determinadas circunstâncias, especialmente quando se trata de acessar informações e recursos que estão fora do alcance dos laços diretos, visto que ao estar envolvido em diferentes grupos e redes sociais, um determinado agente organizacional pode ter acesso a informações e oportunidades que não estariam disponíveis se apenas interagisse com um grupo limitado de agentes. E quando a quantidade de informações contidas na rede é mais do que o necessário para a resolução de um problema específico, o autor denomina de redundância de rede.

Segundo Burt (1995) a redundância se refere à presença de informações extras na rede que podem ser úteis em determinadas circunstâncias, mas que não são necessárias para a resolução de um problema em particular. O autor escreve que a redundância ocorre entre agentes organizacionais estruturalmente equivalentes e conectados por relacionamentos fortes através de duas formas: primeiro, a rede é maximizada pelo número de contatos não redundantes, concentrando energia para manter os contatos principais, economizando tempo e energia; segundo, a eficácia em uma rede é definida pela conexão de contatos primários a uma variedade de contatos secundários, possuidores de amplas fontes de informação, garantindo informações sobre oportunidades, desastres, controle, demandas e pressões sobre negociações. Portanto, são formas de otimização da eficiência da rede (Burt, 1995).

Quanto ao **controle**, Burt (1995) define controle de rede como a capacidade de influenciar ou moldar as ações e resultados de outros agentes, assumindo formas como: supervisão direta, recompensas e punições, persuasão ou normas sociais. De acordo com o autor, o controle é um aspecto relevante das redes sociais, já que permite que agentes organizacionais ou grupos exerçam poder e influência sobre os outros agentes. Segundo o autor, o controle pode ser positivo e negativo. O controle positivo envolve o fornecimento de recursos, informações e apoio a outros agentes, ajudando-os a atingir seus objetivos e melhorando seu desempenho. O controle negativo, no entanto, envolve a restrição ou limitação de ações de outros agentes, podendo ser coercitivas ou punitivas.

Burt (1995) discorre que nas redes sociais, o controle é distribuído de forma desigual, com alguns agentes organizacionais ou grupos exercendo mais influência do que outros agentes. Isso pode criar desequilíbrios de poder e levar ao surgimento de hierarquias ou grupos muito fechados, as famosas “panelinhas”. O autor defende que a compreensão dos padrões de controle dentro de uma rede social pode fornecer informações valiosas sobre como o poder é distribuído e como as decisões são tomadas. Por exemplo, a pressão sobre um determinado agente organizacional pode ser substituída por um elemento de controle sobre a negociação, pois o controle emerge da tensão e onde houver alguma incerteza sobre quais preferências devem dominar um relacionamento, benefícios de rede como a informação e o controle aumentam. Outro exemplo é obter a informação com antecedência, pois é fundamental para se diferenciar entre aquele que reúne os contatos e aquele que fica sabendo da negociação. Portanto, a concepção de controle de rede de Burt (1995) discorre sobre como um sistema de influência orienta o exercício de poder nas redes sociais e a necessidade de entender como o controle é exercido e distribuído entre os membros da rede.

Em relação à **motivação**, Burt (1995) escreve que é influenciada pela posição de um agente organizacional em uma rede social e que pode ser afetada por sua posição estrutural na rede, assim como pelas normas sociais e expectativas associadas a essa posição. De acordo com o autor, os agentes organizacionais em posições centrais da rede social tendem a ter maior motivação devido ao seu acesso a informações, recursos humanos/financeiros e oportunidades, enquanto agentes organizacionais em posições periféricas podem precisar de motivação adicional interna e até de fontes externas.

Primeiro, quanto à posição estrutural na rede, o autor argumenta que os agentes organizacionais em posições de centralidade na rede social possuem maior acesso a informações, recursos humanos ou financeiros e oportunidades do que aqueles agentes em posições periféricas. Este fato pode aumentar sua motivação, visto que passam a possuir mais chances de serem reconhecidos e recompensados por suas realizações e de serem beneficiados por suas reciprocidades e cooperação em relação a outros agentes membros da rede. Para Burt (1995) os agentes

organizacionais em posições periféricas podem se sentir menos motivados, já que possuem menos acesso a informações e recursos humanos ou financeiros, podendo se sentir menos valorizados e apoiados por outros agentes membros da rede. O autor discorre que esses agentes organizacionais podem precisar de motivação e até mesmo, de motivação adicional oriunda de fontes externas, com capacitações ou treinamentos especializados, para ajudá-los a aumentar suas visibilidades e melhorar suas conexões na rede.

Segundo, Burt (1995) disserta que a motivação pode ser influenciada pelas normas sociais e expectativas associadas a determinadas posições na rede, haja vista que os agentes organizacionais em posições de centralidade podem sentir uma pressão maior para manter sua posição e proteger suas conexões, enquanto outros agentes em posições periféricas podem sentir menos pressão para se destacar ou contribuir para a rede. O autor assevera que a motivação é um fator que promove um agente organizacional a buscar benefícios, bem como a negociação. Defende ainda que, os benefícios do controle exigem uma proatividade na distribuição de informações, pois um agente organizacional tem autonomia estrutural caso sua rede seja rica em buracos estruturais e, consequentemente, rica em oportunidades estratégicas em informações e benefícios de controle.

Por fim, segundo os **dados da rede**, de acordo com Burt (1995), apresentam-se de três formas: i) através de dados sociométricos, organizados de maneira binária; ii) através do envolvimento conjunto, organizado pelo número e forma de interações entre agentes; e iii) através da medida direta de interação, organizado pelo fluxo orçamentário e financeiro. Estas formas são influenciadas por ações potenciais de uma rede, tais quais: a) o tamanho do efeito é influenciado pelo número de contatos não redundantes na rede; e b) pela autonomia estrutural, a qual se refere ao acesso irrestrito a buracos estruturais. Todavia, os resultados das relações de uma rede dependem muito da habilidade dos agentes em perceber com precisão e exatidão a existência de um relacionamento entre todos os membros de sua rede. Os efeitos das ações são mais fortemente influenciados pelo resultado das relações entre os agentes organizacionais, do que dos atributos pessoais de cada um.

Portanto, após este debate, a Tabela 9 evidencia e consolida os sistemas de influência deste mecanismo principal.

Tabela 9
Sistemas de Influência do Posicionamento da Rede

Foco	Faces do Poder	Descrição	Estudos Seminais	Mecanismos Principais	Sistemas de Influência	Estudos Representativos
Episódico	Manipulação	Tentativas de garantir ação e discussão ocorrem dentro dos limites aceitos	Bachrach & Baratz (1965)	Posicionamento da Rede	Capital Volume de Recursos Benefícios da Rede "Buracos" Estruturais Interação e Envolvimento Controle Motivação Dados da Rede	Burt (1995)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do estudo de Burt (1995).

A seção seguinte debate o mecanismo das tendências como forma de materialização do poder, assim como, seus fatores de influência que orientam o exercício de poder na organização.

2.2.2.4 Tendências

Este mecanismo principal possui como autor representativo Alexander (1979) que escreve que as tendências são padrões de comportamento e pensamento internalizados pelos agentes organizacionais de uma instituição e que materializa o exercício de poder através da influência de suas escolhas e ações. O autor sugere três tipos de tendências. Primeiro, as tendências cognitivas se materializam através de padrões de pensamento e raciocínios que influenciam a interpretação de informações e dados sobre diferentes circunstâncias e cenários, assim como, a formulação de hipóteses e proposições. Segundo, as tendências motivacionais que se materializam através de padrões de motivação e interesses específicos que influenciam a escolhas de objetivos, a inserção de metas, o estabelecimento de prioridades, bem como, a determinação e persistência de buscá-los e defini-los. E por último, as tendências emocionais que se materializam através de padrões de emoções e sentimentos que influenciam a percepção de situações, a empatia sobre as circunstâncias, assim como, as respostas comportamentais a percepção e a empatia.

Kotler (2000) assevera que uma tendência se caracteriza pela direção fornecida, ou seja, uma sequência de eventos que determinam a direção e se desenvolve pela necessidade da tomada de decisão como reflexo de contextos sociais, culturais e econômicos internos a organização. Segundo Alexander (1979), na organização as tendências podem exercer uma influência positiva ou negativa no processo de tomada de decisão, visto que podem fornecer informações valiosas sobre o ambiente, que pode ajudar a simplificar ou mesmo facilitar o escopo de complexidades das escolhas. Entretanto, as tendências podem exercer uma influência negativa motivando e levando a decisões enviesadas e inflexíveis.

O estudo de Alexander (1979) revelou cinco sistemas de influências: i) geração/*design* de alternativas; ii) necessidade de decisão; iii) ferramentas e técnicas; iv) Consenso; e v) Informalidade; todos, debatidos a seguir.

Quanto à **geração/*design* de alternativas**, Alexander (1979) defende que é uma etapa crítica no processo de tomada de decisão e que as alternativas disponíveis impactam significativamente a tomada de decisão final da organização. É importante que o gestor consiga gerar alternativas disponíveis caracterizadas por uma diversificação e representatividade com diferentes opções e perspectivas de escolhas, visto que podem orientar o exercício de poder na decisão final na organização. Dessa forma o autor, sugere a utilização de uma metodologia de alternativas que envolve alguns passos.

Em primeiro lugar, deve-se identificar os critérios de avaliação, pois antecedendo o processo de gerar alternativas de escolhas, deve-se estabelecer os critérios de avaliação utilizados para selecionar as opções, tais como: custos, tempo e aceitabilidade social. Em segundo lugar, é importante gerar um grande número de alternativas de escolhas, visto que a partir dos critérios de avaliação é necessário a geração de uma grande quantidade de alternativas possíveis, incluindo opções convencionais e inovadoras, que sejam opções diversificadas e representativas, considerando diferentes perspectivas e abordagens. Em terceiro lugar, deve-se selecionar um subconjunto de alternativas, já que posteriormente a geração de uma grande quantidade de alternativas é necessária visando selecionar um subconjunto dessas alternativas para uma avaliação mais específica e detalhada, a partir de critérios extras, tais como, viabilidades técnicas, política, econômica, social, e aceitabilidade política. E, por último, deve-se refinar e aprimorar as alternativas selecionadas, haja vista que após a seleção das alternativas mais promissoras é necessário o refinamento e aprimoramento delas, a partir de critérios de avaliação estabelecidos, tais como, ajustes nas especificações técnicas, definição do tipo de análise de custos, assessoramento por especialistas e consultorias específicas.

Alexander (1979) sugere um modelo conceitual para analisar o *design* de alternativas do processo de tomada de decisão, processo negligenciado em pesquisas de tomada de decisão. O modelo possui duas funções básicas: primeiro, dimensões que podem afetar o alcance, que se refere a uma mistura do tipo de criatividade e busca; segundo, a qualidade das opções geradas no processo de *design,* que representa o grau e tipo de fechamento para outras fases da tomada de decisão. O estudo apresenta evidências de que o impacto do desenho de alternativas nos resultados da decisão justifica maior atenção a segunda etapa do processo de tomada de decisão. O autor assevera que as alternativas são identificadas na fase do processo de decisão, a qual, é uma forma de *design*, pois para Simon (1947), todo projeto planeja cursos de ação destinados a transformar situações existentes em situações preferidas. O processo de *design* ocorre em contextos organizacionais que afetam as decisões e seus resultados, pois estão ligadas a algumas questões normativas que são importantes para a gestão e o processo de planejamento.

Sobre a **necessidade de decisão**, Alexander (1979) remonta que indivíduos, grupos ou organizações tomam decisões racionais em uma sequência de etapas. A primeira fase é a percepção de uma necessidade de decisão, ou seja, a busca de uma resolução de um problema e a definição de um *déficit* de um estado atingido (desejo). A identificação de um estado desejado pode envolver um processo de articulação e o processo de resolução de problemas começa com o desenvolvimento de alternativas, com o estabelecimento de parâmetros de avaliação e critérios de decisão aos objetivos, que terminam com a escolha e implementação da ação preferida. O autor estabelece em seu modelo que a primeira dimensão levantada é a questão de saber se as alternativas são criadas ou encontradas. A segunda aborda o grau de encerramento da fase de projeto. A questão de como alternativas são

geradas incide sobre a adoção de métodos normativos, oferecidas por fontes em várias disciplinas diferentes, que incluem estudos específicos de processo de decisão e resolução de problemas por indivíduos, grupos e organizações.

Em relação às **ferramentas e técnicas**, Alexander (1979) destaca que os gestores e gerentes estão sendo preparados e equipados com ferramentas e técnicas para articular metas, avaliar projetos e programas, desenvolvendo soluções alternativas que devem avaliar e escolher uma para implementação, além de haver a existência de técnicas normativas para projetar sistematicamente soluções alternativas em um dado contexto. Segundo o autor, o desafio é o quanto estão apropriados para lidar frente ao comportamento real e as restrições reais identificadas, haja vista que as melhores técnicas de avaliação só podem ser aplicadas às alternativas que são dadas e a qualidade das opções que são desenvolvidas para avaliação é uma condição necessária, embora não suficiente para uma tomada de decisão favorável ou de qualidade.

Alexander (1979) apresenta um conjunto de ferramentas e técnicas que auxilia a tomada de decisões em contextos organizacionais, tais como: a análise de custo-benefício, que avalia o custo e o benefício das alternativas determinando a melhor opção de decisão; a análise SWOT, que mapeia as forças, as fraquezas, as oportunidades e as ameaças associadas às diferentes alternativas; a análise de rede, que representa as interações circunstanciais, assim como, o problema; a análise de cenário, que explora os possíveis cenários cujo objetivo é enxergar soluções para o problema; a análise de decisão multicritério, que analisa e avalia as alternativas com base em múltiplos critérios; a análise de sensibilidade, que analisa e avalia de que forma diferentes variáveis afetam as decisões; e a análise de risco, que analisa e avalia os riscos associados a diferentes alternativas. Portanto, essas ferramentas e técnicas podem ajudar as organizações no processo de análise e avaliação de alternativas, cujo objetivo é escolher as melhores opções em diferentes situações e contextos.

Sobre o **consenso**, Alexander (1979) defende que o exercício do poder pode ser outro tipo de restrição, que limita a quantidade de opções que define a agenda de decisão e que restringe o desenvolvimento de alternativas que pode ser uma forma efetiva de tomada de "não decisão". Para o autor, isto pode se tornar ou se manifestar em um conflito, ou mesmo, obter com isso, a concepção e a manutenção de um consenso de que certas opções são inviáveis para o contexto, ou até mesmo, impensáveis. De acordo com o autor, este consenso pode ser não apenas do produto do pré-condicionamento, mas também o resultado da manipulação da informação como recurso de poder.

Quanto à **informalidade**, Alexander (1979) escreve que o processo de tomada de decisão racional prevê uma fase separada de desenvolvimento de alternativas, seguida por um estágio distinto de avaliação e seleção formal. Um processo de revisão e seleção no contexto do desenvolvimento de alternativas é bastante distinto do processo sistemático de avaliação, e pode substituí-lo amplamente. O processo de revisão implica na eliminação de alternativas e posterior avaliação pela aplicação de

critérios (com diferentes formatos) que são o resultado de restrições percebidas e não formalizadas. Este processo de revisão informal é diferente da avaliação formal, pois é aplicado antes que qualquer uma das alternativas fosse elaborada e em qualquer extensão que permitisse a avaliação de seus impactos ou resultados prospectivos. Dessa forma, como resultado, a revisão torna-se inextricavelmente interligada com o *design.* O autor discorre que o processo de limitação que inibe o *design* de alternativas, por opções de "mistura" e por sua eliminação informal precoce, é o fator que possui mais poder sobre o processo de decisão, sobre as opções que foram avaliadas e sobre os resultados.

O autor defende que se os processos de escolhas determinam resultados em contextos organizacionais, são executados de maneira informal e intuitivamente antes da fase de avaliação iniciar, então as tentativas de formalizar e racionalizar a avaliação, por mais louváveis que sejam, são feitas em vão. O autor argumenta que a informalidade surge quando os agentes organizacionais encontram maneiras de contornar as restrições e limitações impostas pela estrutura formal da organização, pois funciona como resposta à rigidez e falta de flexibilidade das estruturas formais e hierárquicas. Este fenômeno ocorre, pois as estruturas das organizações tendem a ser inflexíveis e incapazes de adaptação às mudanças e necessidades dos agentes, bem como da organização como um todo. Segundo o autor, a informalidade promove a busca por soluções criativas, contudo também influência a falta de transparência e responsabilidade, bem como o surgimento de silos e barreiras entre os agentes organizacionais.

Portanto, para Alexander (1979) o *design* de alternativas é um estágio no processo de decisão, que sua negligência é injustificada sobre os efeitos possíveis dos resultados da tomada de decisão. O autor sugere, ainda, que a investigação sobre métodos de *design* e o desenvolvimento de métodos de comparação e avaliação, quase que intuitivamente aplicáveis, podem contribuir de maneira relevante para a melhoria da qualidade das tomadas de decisões organizacionais.

Dessa forma, após este debate, a Tabela 10 evidencia e consolida os sistemas de influência deste mecanismo principal.

Tabela 10
Sistemas de Influência das Tendências

Foco	Faces do Poder	Descrição	Estudos Seminais	Mecanismos Principais	Sistemas de Influência	Estudos Representativos
Episódico	Manipulação	Tentativas de garantir ação e discussão ocorrem dentro dos limites aceitos	Bachrach & Baratz (1966)	Tendências	Geração/Design de Alternativas Necessidade de Decisão Ferramentas e Técnicas Consenso Informalidade	Alexander (1979)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do estudo de Alexander (1979).

Após o debate sobre todos os mecanismos principais de manipulação e seus sistemas de influência, a seção seguinte abre o debate sobre a dominação.

2.2.3 Dominação

Esta face de poder possui Lukes (1974) como autor seminal, que evidenciou que as tentativas de estabelecer relações de poder parecem inevitáveis e naturais. A dominação de acordo com McCammon (2018) é o poder de ditar normas e regras a outros e uma falha em respeitar seu *status* moral como fontes das normas que os governam. Lord (2021) conceitua dominação como uma incapacidade de sair, evadir-se ou contra-atacar, ocorrendo assim, uma relação dependente ou assimétrica. Isso, no entanto, segundo Pettit (2010) inclui relacionamentos onde há potencial para dominar e não apenas dominação real.

Lukes (1974) sugere uma estratégia esboçando três mapas conceituais que revelam características distintivas de três visões de poder: a visão dos pluralistas (visão unidimensional), a visão de seus críticos (visão bidimensional) e uma terceira visão do poder (visão tridimensional). Para o autor, a visão unidimensional demonstra que o poder é distribuído pluralisticamente no sistema como um todo. Esta visão implica que as conclusões dos pluralistas já estão incorporadas em seus conceitos, abordagens e métodos. Todavia, a visão dos pluralistas produz conclusões elitistas quando aplicadas a estruturas elitistas de tomada de decisão, e conclusões pluralistas quando aplicadas a estruturas pluralistas de tomada de decisão. O foco no comportamento na identificação do poder envolve os pluralistas no estudo da tomada de decisão como sua tarefa central. O autor conclui que a visão unidimensional do poder envolve um foco no comportamento na tomada de decisões sobre questões sobre as quais há um conflito observável de interesses (subjetivos), vistos como preferências políticas expressas, reveladas pela participação política num dado contexto de uma organização. Entretanto, na concepção do autor, a visão é insuficiente, devido a dois motivos estabelecidos na visão bidimensional.

Na visão bidimensional, Lukes (1974) argumenta sobre uma concepção restritiva, fornecendo uma imagem pluralista, erroneamente otimista da política. Esta visão defende que o poder possui duas faces, a primeira face destaca que o poder é totalmente corporificado e plenamente refletido em "decisões concretas" ou em atividade que incide diretamente sobre sua tomada. A segunda face estabelece que se exerce poder à medida que uma agente organizacional ou grupo de agentes, de maneira consciente ou inconsciente, cria ou reforça barreiras à divulgação pública de conflitos políticos. O autor conclui que a visão bidimensional do poder implica numa crítica qualificada do foco comportamental da primeira visão e considera que as decisões são impedidas de serem tomadas em questões potenciais sobre as quais há um conflito e que apresenta subjetividades e preferências políticas. O autor defende que a não tomada de decisão é uma forma de tomada de decisão.

A visão tridimensional de Lukes (1974) critica a visão bidimensional do poder como inadequada, primeiro porque o comportamento muito qualificado nas decisões concretas em situações de conflito é visto como paradigmáticas. O autor tipifica ainda que ao tentar assimilar todos os casos de exclusão de questões potenciais da agenda política ao paradigma de uma decisão, fornece uma imagem enganosa das maneiras pelas quais os agentes organizacionais e os grupos conseguem excluir questões potenciais do processo político. O autor argumenta que a segunda razão a qual a visão bidimensional do poder é inadequada, refere-se à associação de poder com conflito real e observável. Entretanto, o conflito real como fator essencial ao poder não funciona, devido a duas razões. Primeiro, devido a dois dos tipos de poder que podem não envolver conflito: manipulação e autoridade, visto que se concebem como um tipo de acordo embasado na razão, apesar de parte da literatura referir-se a conflito de valores. Segundo, devido a razão pela qual a insistência no conflito real e observável não funciona, porque é insatisfatório acreditar que o poder só é exercido em situações em que haja conflito. O autor disserta que a terceira razão a qual a visão bidimensional do poder é inadequada, está diretamente ligada a segunda razão, já que sua insistência de que o poder de não tomada de decisão só existe onde há queixas cuja entrada no processo político é negada na forma de questões. Caso não seja observada alguma queixa, então se conclui que existe um consenso sobre à alocação de valores. Segundo o autor, pressupondo que se um agente organizacional não possui queixas, então não têm interesses que possam ser prejudicados pelo uso do poder.

Portanto, o autor conclui que a visão tridimensional do poder envolve uma crítica completa do foco comportamental individualista das duas primeiras visões e discute as maneiras pelas quais questões potenciais não são inseridas na política, seja por meio da operação de forças sociais e práticas institucionais ou através de decisões individuais. Este contexto pode ocorrer devido à ausência de conflito real e observável, que pode ter sido evitado com sucesso, apesar de conter aqui uma referência implícita a existência de um conflito potencial, que de fato pode ser realizado. Segundo o autor, o que pode existir é um conflito latente que consiste numa contradição entre os interesses daqueles que exercem o poder e os interesses reais daqueles que são excluídos.

Esta face de poder possui três mecanismos principais que materializam o exercício de poder: i) ideologia; ii) consenso; e iii) conformidade; discutidos nas seções seguintes, assim como, seus sistemas de influência, ambos debatidos a seguir.

2.2.3.1 Ideologia

Este mecanismo principal apresenta Alvesson (1987) como autor representativo, que discute criticamente a influência da ideologia nas organizações, enfatizando como as ideologias podem servir para manter e reproduzir as estruturas de poder. Este autor conceituou a ideologia como uma

ferramenta que consiste em crenças e quem sofre ideologia tem a percepção de que está sendo vítima de delírios, pois a ideologia é uma forma particular e específica de pensar um sistema de valores e crenças que direciona a ação. De acordo com o autor, as ideologias **materializam o exercício de poder** da seguinte maneira. Primeiro, são fundamentais para a construção de identidades organizacionais, ou seja, moldam a maneira como os agentes organizacionais se enxergam a si próprios, a terceiros e a própria instituição. Segundo, através de justificativas de ações e políticas organizacionais, mesmo que estas ações e políticas sejam questionáveis ou prejudiciais aos agentes organizacionais. Terceiro, as ideologias podem ser usadas para manter e reforçar as desigualdades de poder nas organizações, permitindo que agentes organizacionais, gestores e grupos dominantes se perpetuem controlando e influenciando as políticas e ações da organização.

Dessa forma, segundo Alvesson (1987) a ideologia desempenha um papel importante na manutenção das estruturas de poder nas organizações e pode ser usada para justificar ações questionáveis ou prejudiciais. Seu estudo revelou seis sistemas de influência que orientam o exercício de poder nas organizações: i) reconhecimento de valores; ii) conjunto de suposições, valores e crenças; iii) utilização; iv) internalização de ideias; v) obediência voluntária; e vi) elitismo; discutidos a seguir.

Em relação ao **reconhecimento de valores**, Alvesson (1987) argumenta, em primeiro lugar que, os feitos a partir do reconhecimento de valores em declarações da realidade, com a utilização de uma conceituação "não crítica" de ideologia e sua aplicação em ambientes práticos organizacionais pode ser entendida como uma força por trás de interesses. Em segundo lugar, o autor entende que a ideologia é como um conjunto de suposições e valores sobre a realidade, possuindo um significado "neutro", apresentando um quadro de referência de que agentes organizacionais e grupos possuem pelo menos uma ideologia. Em terceiro lugar, o autor defende que é a maneira pela qual o conceito de ideologia é usado para enfatizar a necessidade da ideologia.

Sobre o **conjunto de suposições, valores e crenças**, o autor afirma, primeiro, que a ideologia tem um significado "neutro", entende que a ideologia é um meio de reduzir a ansiedade. Segundo o autor, esta visão debate e critica duas outras formas de enxergar a ideologia: "a teoria do interesse" e a "teoria da tensão". A visão possui um sentido pejorativo, negativo ou crítico. Aqui, a ideologia é vista como crenças e formas de consciência que são enganosas, falsas ou distorcidas. Segundo o autor, a distorção é de tipo sistemático, é enraizada nas condições sociais da organização, não possui relação com a falta de informação, erros ou mal-entendidos coincidentes ou com peculiaridades "privadas" individuais. A escola de Frankfurt utiliza o conceito de ideologia nesse sentido.

Segundo, o autor assevera que na segunda visão, a ideologia é entendida como uma obstrução para a discussão racional de como a vida social não reprimida poderia ser organizada. A ideologia é colocada em relação ao modo como os interesses setoriais tendem a dominar as condições sociais na organização. Entretanto, a Ideologia não elimina/anula falsidades, equívocos, preconceitos ou irracionalidades, mesmo que, estes atributos também estejam relacionados à ideologia, assim quanto, a forma como os interesses tendem a dominar os demais agentes e alguns agentes sejam deixados de lado.

Quanto à **utilidade**, o autor assevera que a principal utilidade do conceito de ideologia diz respeito à crítica da dominação apresentando três visões. A primeira, à ideologia é consciente e as ações potenciais de agentes organizacionais e grupos de agentes poderiam ser controlados e modificados por quem aplica a ideologia, pois são vistos como fenômenos naturais, regidos por processos fora de seu controle. A segunda, caso uma forma de consciência assume que o interesse particular de uma parcela de um grupo de uma organização seja o interesse geral do grupo como um todo, pode ser referida como uma consciência ideológica. A terceira visão exalta as condições sociais como harmoniosas, quando na realidade, são conflituosas e a negação de contradições são visualizadas como formas ideológicas de pensamento.

Em relação à **internalização de ideias**, Alvesson (1987) discorre que o conceito de ideologia é utilizado para maximizar a necessidade da ideologia. O autor complementa que esta visão possui conteúdo positivo, diferentemente de como a teoria crítica aplica o conceito, pois corresponde à necessidade existencial do ser humano, necessidades sociais de companheirismo, solidariedade social, comunicação e capacidade de cooperação produtiva. Ideologias específicas de organizações podem ser compreendidas com base nos desejos e necessidades dos agentes organizacionais. O autor argumenta que a ideologia apresenta alguns atributos essenciais: a) consiste em valores e crenças ou ideias a realidade e como deveria ser; b) elementos cognitivos e afetivos formam uma estrutura, não constituída de somente de um somatório de atitudes, mas com uma estruturação sistemática (embora psicológica em vez de lógica); c) as ideologias dizem respeito a grupos sociais e arranjos sociais, que utilizam a política como resposta à preocupação com a distribuição e ordenação de recursos; d) a ideologia é desenvolvida e mantida por grupos sociais para estabelecer e consolidar um vínculo social com os agentes organizacionais, pois a atitude é vista como um atributo individual dos agentes; e) a ideologia é utilizada como prova de uma justificativa para o comportamento.

Quanto à **obediência voluntária**, o autor disserta que o debate sobre ideologia pode ser promissor quando há a identificação de erros sistemáticos ou distorções e imperfeições intelectuais relacionadas a ideologias administrativas defendidas por grupos poderosos e a interesses seccionais. De acordo com o autor, a crítica da ideologia está diretamente relacionada aos discursos que são

expressas de forma independente contra interesses e ideologias dominantes, nos quais a independência intelectual da teoria contra a ideologia é pequena e o discurso se torna uma espécie de difusão/debate entre teoria e ideologia. O autor argumenta que a ideologia é considerada em relação aos discursos teóricos, descrições, explicações e teorias sistemáticas sobre a realidade organizacional que contribuem para reproduzir, legitimar e reforçar uma ordem vigente, a racionalidade, fins e condições de poder, que refinam e reproduzam as ideologias dos grupos dominantes. O autor complementa que a dominação é estimulada quando certos cursos de conduta, definições da situação ou concepções do que é real são internalizados pelos agentes organizacionais subordinados, ocorrendo obediência voluntária às expectativas dirigidas.

Sobre o **elitismo**, o autor arvora que a ideologia pode ter uma origem pessoal ou social. A origem pessoal implica em distorções localizadas nos processos cognitivos individuais, afetadas por fatores emocionais ou transtornos mentais, sendo vistas como a causa. A origem social refere-se às relações e condições sociais, relacionadas aos interesses de grupos poderosos, que constituem a base para as crenças enganosas. O autor assevera que a introdução de uma ideologia de gestão internaliza na organização um conjunto de comandos que estabelece a luta entre os grupos organizacionais. O objetivo dessa luta é moldar ideologias relevantes para vários contextos e interesses, tanto de agentes individuais quanto de grupos formados por estes agentes para consecução de objetivos. Essas ideologias de gestão são importantes para a manutenção da ordem administrativa, visto que legitimam o poder vigente e as condições de privilégio. Ou seja, possuem a função direta de apoio para os agentes e grupos que se identificam com essa ideologia. As ideologias de gestão facilitam a socialização e qualificação para determinados cargos e funcionam como ações "terapêuticas" ao exercício de poder, cujo objetivo é a tentativa de redução do estresse na relação. A dominação e o elitismo estão intimamente relacionados a uma estrutura organizacional hierárquica, centralização de poder e influência.

Portanto, Alvesson (1987) finaliza o debate argumentando que os valores de relacionamentos a hierarquia são pronunciados em uma conceituação elitista da literatura, pois a orientação de poder sofre influência da responsabilidade e da ausência de fortes necessidades do gestor de ser querido pelos demais agentes em função de peculiaridades de uma tomada de decisão de forma eficiente, ou seja, todo gestor quer ter poder. O autor assevera ainda que alguns arranjos reduzem as possibilidades dos gerentes de usar o poder, considerados pelo autor como maus chefes. Também alega que não existe risco de exercício indevido de poder e que a gestão organizacional deve ser o objetivo. Contudo, o autor constrói um argumento sobre a ideologia tecnocrática de que gestores "*soft*" orientados para o poder são altruístas, e são motivados e movidos pelo desejo de servir aos outros, sendo, assim, uma maneira claramente seletiva de formular esse assunto.

Dessa forma, após este debate, a Tabela 11 evidencia e consolida os sistemas de influência deste mecanismo principal.

Tabela 11
Sistemas de Influência da Ideologia

Foco	Faces do Poder	Descrição	Estudos Seminais	Mecanismos Principais	Sistemas de Influência	Estudos Representativos
Sistêmico	Dominação	Tentativas de estabelecer relações de poder parecem inevitáveis e naturais	Lukes (1974)	Ideologia	Reconhecimento de Valores Conjunto de Suposições,Valores e Crenças Utilização Internalização de Ideias Obediência Voluntária Elitismo	Alvesson (1987)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do estudo de Alvesson (1987).

O mecanismo principal a seguir, se aprofunda em um pouco mais em questões humanistas em seus sistemas de influência.

2.2.3.2 Consenso

Este mecanismo principal possui Burawoy (1979) como autor representativo, que versa que o consenso é uma construção social que é alcançada por meio da negociação, conflito e compromisso entre diferentes agentes e grupos de interesses numa organização. O autor destaca o consenso contraditório, que ocorre quando diferentes agentes organizacionais e grupos de interesses de uma instituição concordam com um conjunto mínimo de valores e normas, mas mantêm suas diferenças e perspectivas divergentes. Em outras palavras, é um tipo de acordo entre as partes que se baseia na aceitação das diferenças e na compreensão de que a diversidade de perspectivas e entendimentos é uma característica essencial de uma organização democrática.

Segundo o autor, o consenso é um amplo processo do trabalho considerado como um jogo, constituído por uma variedade de configurações, incertezas e arranjos explorados pelos subordinados. Isso leva a lutas pelo poder e jogos não cooperativos direcionados contra a gestão, com a criação de incerteza por meio do relaxamento das regras, o que aumenta o poder de gerenciamento ao mesmo tempo em que fornece a base para a construção desse jogo. O autor complementa que, se esse jogo ocorrer sem qualquer tipo de freio, a luta pelo poder trará conflitos significativos e situações negativas para a organização.

O estudo de Burawoy (1979) revelou seis sistemas de influência que orientam o exercício de poder: i) cooperativismo; ii) autonomia; iii) satisfação; iv) consentimento sobre regras; v) interesses; e vi) harmonia; discutidos a seguir.

Em relação ao **cooperativismo**, o autor discorre que estes jogos não são criados autonomamente em oposição à gestão, pois emergem historicamente da luta e da barganha, sendo

jogados dentro dos limites definidos por interesses financeiros. A gestão nos níveis mais baixos participa ativamente não apenas na organização do jogo, mas também na aplicação de suas regras. O estímulo para a participação e envolvimento em tais jogos de trabalho deriva da coerção inexorável em trabalhar e da subordinação às regras do processo de trabalho. O autor expõe que a participação no jogo está relacionada a suas satisfações relativas, ou melhor, as suas satisfações repressivas, visto que o jogo representa uma necessidade interna a organização, cujos interesses dominantes exigem repressão. Para o autor, a satisfação dessa necessidade motiva uma servidão "voluntária", por consentimento, como também maior riqueza material. O autor destaca que através de um exame concreto a participação no jogo de trabalho contribui para a reprodução das relações capitalistas e a expansão da mais-valia. A importância do jogo vai muito além das particularidades do corte, pois a atividade de jogar um jogo gera consentimento sobre as regras.

Quanto à **autonomia**, o autor disserta que é importante entender que não se pode jogar o jogo e, ao mesmo tempo, questionar as regras. Entretanto, jogar o jogo não repousa sobre um amplo consenso. Ao contrário, o consentimento repousa sobre a construção da maneira ou forma de jogar o jogo. Para o autor, o jogo não reflete uma harmonia de interesses, muito pelo contrário, é responsável e gerador dessa harmonia, visto que a fonte do jogo não está em um consenso de valores predefinido, mas em lutas específicas e históricas de adaptações à privação inerente ao trabalho e em lutas com a alta gestão para definir as regras. O autor assevera que as regras se apresentam na forma de um conjunto de relações sociais na organização, que são avaliadas em termos dos resultados definidos do jogo e não em termos de algum tipo mais amplo. Portanto, à medida que essas regras são institucionalizadas, o jogo se torna um fim em si mesmo, ofuscando, mascarando e mesmo invertendo as condições das quais emergem.

Sobre a **satisfação**, o autor expõe que o jogo define um conjunto de objetivos organizacionais, que gera um conjunto de interesses não únicos e que podem mudar ao longo do tempo. O amadurecimento dos interesses define o produto que é mutável de uma forma particular de organização. Para o autor, como instrumento de crítica, a metáfora do jogo implica a noção de uma organização na qual os agentes organizacionais fazem história por si mesma, consciente e deliberadamente, não havendo consequências não intencionais, e as distinções entre normas e leis são obliteradas. Ou seja, na organização existe uma coincidência de racionalidade individual e coletiva. O autor, ao focar a discrepância entre meios e fins e entre normas e leis, na natureza derivativa das necessidades, na produção de consentimento através da possibilidade da satisfação, da construção de uma imagem irreal e estática de fenômenos organizacionais, força, através da metáfora do jogo, uma análise crítica para além. A participação em um jogo pode minar as condições de sua reprodução.

Para o autor, pode-se extrair da metáfora do jogo uma dinâmica que permite compreender o significado de certas mudanças nas organizações.

Quanto ao **consentimento sobre regras**, Burawoy (1979) argumenta que o ambiente interno de trabalho é parte de um sistema de controle burocrático que racionaliza o poder da organização, tornando sua aplicação mais previsível e estável. Dessa forma, o controle burocrático evoca um comportamento mais estável e previsível dos agentes organizacionais, isto é, o controle burocrático tende a legitimar o exercício do poder da organização, traduzindo em autoridade. Para o autor, à medida que se fortalece e concentra o controle na organização, o exercício do poder é legitimado por meio de regras. E o significado dessas regras não é o aumento da estabilidade e a previsibilidade, mas sim, a limitação do aumento da incerteza dentro de limites mais estreitos. O autor explica que o ambiente interno de trabalho numa organização se baseia em um complexo de regras, que amplia o número de escolhas que ganham um significado de poder material, que fornece aos agentes organizacionais motivação para as tentativas de resistência e proteção frente a dominação gerencial. O autor disserta que os agentes organizacionais possuem interesses muito bem definidos e desenhados quanto a preservação de características favoráveis ao "chão da fábrica". Por exemplo, esse interesse atrai os agentes organizacionais para os sistemas de controle de pontos eletrônico ou trabalho remoto e gera consentimento às suas regras e às condições que estabelecem.

Em relação aos **interesses**, o autor comenta que o domínio na cultura do chão de fábrica, emerge e é incorporado a um conjunto específico de relações na produção que reflete o interesse da gestão por recursos. Este contexto incentiva a coordenação a gestão e os agentes organizacionais a jogar o jogo, pois gera um interesse comum no resultado e na continuidade do jogo. De acordo com o autor, qualquer jogo que proporcione "recompensas" aos jogadores estabelece um interesse comum entre os jogadores, sejam eles representantes do capital ou do trabalho, o objetivo é fomentar/prover as condições da reprodução do jogo. O autor afirma que quando os jogos abrangem todo o processo de trabalho organizacional, isto irá fazer prevalecer as questões do chão de fábrica e o sistema de valores a que dão origem. O autor defende que quando o processo de trabalho é organizado através de um jogo que envolva a participação ativa tanto da gestão quanto dos agentes organizacionais, os interesses de ambos são coordenados de forma concreta.

Quanto à **harmonia**, Burawoy (1979) assevera que no decorrer do tempo, estabelecem-se redes de laços sociais nas organizações que unem os agentes organizacionais a um sistema de mútuas obrigações e confiança. Para o autor, o ambiente interno da organização contribui para obscurecer e assegurar a busca por recursos. Primeiro, porque há uma internalização de traços mais característicos do ambiente externo da organização, tal como, o individualismo competitivo dos agentes

organizacionais. Segundo, porque a mobilidade engendrada na esfera administrativa dissolve algumas das tensões entre o agente e o gestor, e que penetra em novas tensões entre os agentes organizacionais.

O autor faz algumas observações importantes finalizando o debate. Primeiro, as lutas sobre as relações na produção são reguladas no procedimento de *feedback* e deslocadas para a negociação coletiva, desempenhando funções complementares na produção do consentimento. Segundo, que as mudanças no processo de trabalho e as características do ambiente interno de trabalho ampliam as escolhas dos agentes organizacionais, que constituem a base do consentimento à degradação. Terceiro, que este consentimento, no entanto, surge apenas se a gestão não ditar arbitrariamente escolhas aos agentes organizacionais se, por exemplo, as concessões forem sempre feitas por iniciativa dos agentes, se as sanções punitivas se limitarem à transgressão dos limites de escolha, tais como, quando estes agentes decidem não ir trabalhar num determinado dia. Quarto, quando restrita a violações das regras que definem os limites da escolha, a aplicação da força torna-se objeto de consentimento, que atualmente está cada vez mais limitada à violação de regras e expansão do consentimento. E por último, a relativa autonomia do ambiente interno garante que a coerção terá um papel mais restrito na regulação do processo de produção.

Assim, após este debate, a Tabela 12, evidencia e consolida os sistemas de influência deste mecanismo principal.

Tabela 12
Sistemas de Influência do Consenso

Foco	Faces do Poder	Descrição	Estudos Seminais	Mecanismos Principais	Sistemas de Influência	Estudos Representativos
Sistêmico	Dominação	Tentativas de estabelecer relações de poder parecem inevitáveis e naturais	Lukes (1975)	Consenso	Cooperativismo Autonomia Satisfação Consentimento sobre Regras Interesses Harmonia	Burawoy (1979)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do estudo de Burawoy (1979).

O mecanismo principal a seguir, debate a conformidade e seus sistemas de influência que orientam o exercício de poder, centrados sobre os controles organizacionais.

2.2.3.3 Conformidade

Este mecanismo principal possui Fligstein (1987) como autor representativo, o qual destaca que a escolha da alta gestão de uma organização é uma importante decisão política que reflete quem a controla, assim como, as bases para esse controle. O autor sugere um modelo de poder baseado em recursos organizacionais e no ambiente, explicando como o poder pode mudar entre as organizações. O autor assevera que as organizações são constituídas de redes de relações de poder, nas quais os agentes organizacionais são motivados e influenciados a se conformar às normas e expectativas

estabelecidas pelo grupo dominante como uma forma de manter a estabilidade. De acordo com o autor, os agentes são incentivados a adotar comportamentos e atitudes que correspondam aos valores e objetivos do grupo dominante, em detrimento de suas próprias preferências e interesses. Essa conformidade pode ser mantida através de oito sistemas de influência revelados em seu estudo: i) bases de controle; ii) posicionamento intelectual/reivindicações; iii) causalidade; iv) inovação/imitação; v) ambiente/organização internos; vi) informação e autoridade; vii) individualidade e intencionalidade; e viii) ambiguidades; discutidos a seguir.

Em relação às **bases de controle**, Fligstein (1987) discorre que escolher a alta administração em uma organização é uma decisão política muito importante, pois a escolha reflete quem controla a organização e as bases para esse controle. Para o autor, ecoa-se também uma decisão simbólica que afirma a estratégia, a estrutura organizacional e as contingências do ambiente, mais especificamente, do ambiente interno. O autor complementa que, uma mudança nessa gestão oferece uma oportunidade para observar, primeiro, se há continuidade no controle; segundo, se novas forças estão se reunindo para alterar os rumos da organização, agindo em novas circunstâncias internas.

Sobre o **posicionamento intelectual e reivindicações**, o autor argumenta que os agentes organizacionais que reivindicam poder se baseiam em duas fontes: suas posições dentro das estruturas organizacionais e suas reivindicações para definir e resolver problemas importantes dentro de uma organização. O autor mostra como estes agentes chamados por ele de “atores-chave”, ganham poder tanto como resultado de eventos ocorridos fora de suas organizações quanto pela definição de problemas-chave dentro delas. O autor discute a relação entre organizações, agentes organizacionais e ambientes, a importância das relações de poder e a gênese da luta pelo poder.

Quanto à **causalidade**, Fligstein (1987) defende que as organizações evoluem sobre o eixo de três contextos institucionais. Primeiro, a organização possui um conjunto de estratégias, estruturas, tecnologias e limites físicos que restringem e moldam os padrões de crescimento. Segundo a organização está inserida economicamente entre outras organizações agrupadas por linhas de produtos, prestação de serviços ou tamanho. Terceiro, o governo do país molda a possibilidade de crescimento por meio de ações diretas e indiretas, incluindo a política fiscal que afeta o meio ambiente geral e a regulamentação do setor. O autor menciona, ainda, que a questão da causalidade neste contexto é extremamente importante. Primeiro, porque os principais agentes organizacionais podem escolher por iniciar novas ações com base numa interpretação do ambiente e, segundo, porque a criação de novas estratégias e estruturas ou o reconhecimento e formalização de tendências já existentes na organização podem acarretar novas formas e objetivos organizacionais.

Sobre a **inovação/imitação**, o autor destaca que os gestores que controlam as organizações tanto do setor público quanto do setor privado, interpretam os ambientes internos e externos, e formulam políticas com base no que enxergam desses ambientes. Para o autor, esta política é delimitada pelo conhecimento, percepção de mundo e o que definem como comportamento organizacional adequado, ou seja, subjetividades e incertezas, que fazem com que estes gestores escolham imitar aqueles gestores que os rodeiam, ocorrendo o processo de institucionalização do que é percebido como comportamento apropriado/adequado. O autor sugere que algumas organizações e seus líderes inovam, enquanto outras organizações implementam (copiam) estas inovações. Estas instituições "inovadoras" devem ter o poder de implementar estas estratégias e estruturas, pois a continuação de estratégias antigas também exige que os agentes organizacionais tenham poder para continuar suas ações. O local onde os principais vínculos causais ocorrem depende de onde se corta o processo, visto que agentes organizacionais localizados em subunidades são capazes de transformar as estratégias e estruturas da organização. Sob este contexto, as estratégias e estruturas existentes são usadas para estabelecer e manter o controle. Portanto, o processo em si, por sua própria natureza, é dinâmico e complexo.

Em relação ao **ambiente/organização internos**, Fligstein (1987) expõe dois principais recursos nas lutas pelo poder: ambiente e a organização interna da instituição. O ambiente é definido em termos políticos e econômicos convencionais, pois o ambiente político consiste no governo, uma fonte muito negligenciada de poder e mudanças organizacionais. Para o autor, o governo regula as organizações sob várias áreas e de várias maneiras. Todavia, as organizações também controlam as atividades do estado, pois também alimentam o fluxo de recursos do Estado como um todo. De acordo com o autor, o Estado é uma fonte de poder em que os agentes e gestores organizacionais podem reivindicar poder, tendo como base, uma interpretação das ações dos governos, utilizando aspectos da organização e do ambiente que permitam que essas estruturas se transformem em recursos. Para o autor, outro fator ambiental que afeta a luta pelo poder é a presença de concorrentes, fornecedores e clientes/usuários, que apresentam ações e percepções de sucesso que estimulam à mudança, na medida estas ações culminem consequências econômicas diretas, podem afetar/influenciar o equilíbrio do poder organizacional.

De acordo com Fligstein (1987), outro fator ambiental inclui definições culturais de comportamento organizacional apropriado e almejado, as quais as organizações utilizam para se assemelhar por meio de mecanismos de coerção, mimetismo e troca de pessoal. O autor discorre que estratégias e estruturas apropriadas/almejadas são definidas e redefinidas pelas organizações no ambiente. Para o autor, o ambiente econômico é um recurso quando os gestores podem reivindicar um redirecionamento da organização a partir da relação com as outras organizações no ambiente

externo. O autor complementa que essas reivindicações podem se basear em relações reais de dependência ou na percepção de que outras organizações estão se beneficiando de inovações e, dessa forma, adotar as inovações. Para o autor, a organização interna da organização mostra que os recursos organizacionais internos incluem estratégia e estrutura. O autor escreve que a estratégia é a determinação e o estabelecimento de metas e objetivos de longo prazo de uma organização, além da adoção de cursos de ação e alocação de recursos necessários para a realização dessas metas na organização. Segundo o autor, na essência, a luta pelo poder numa organização assenta-se em torno da estratégia organizacional e de como essa estratégia é implementada. De acordo com o autor, os gestores capazes de moldar essa estratégia terão poder, ou seja, a estratégia que vigora na entidade é uma importante fonte de poder.

Quanto à **informação e autoridade**, Fligstein (1987) argumenta que a estrutura se refere ao *design* real da organização e inclui linhas reais de comunicação e autoridade entre setores administrativos, assim como, os fluxos originados por suas interações. O autor complementa que a estrutura é importante para a luta pelo poder na organização, haja vista que fornece aos agentes organizacionais dois recursos extremamente relevantes: informação e autoridade. O autor confirma que os agentes que controlam estes recursos terão mais poder organizacional. O autor defende que as fontes de mudanças no poder podem ser localizadas nesses recursos, pois a consolidação do poder por um grupo de agentes organizacionais pode levar ao seu eventual declínio por meio das consequências não intencionais de ações sociais internas a organização. Para o autor, determinados grupos internos podem ser capazes de definir a agenda organizacional, mas aqueles agentes que podem interpretar e copiar os atos de outros agentes de outras organizações no ambiente, podem utilizá-los como base para reivindicações de poder organizacional. O autor destaca que a forma multidivisional garante, assim, o domínio de uma estratégia financeira, pois o poder dos gestores/agentes organizacionais dos setores que não sejam ligados ao planejamento e orçamento é muito reduzido, estando ocupados com demais assuntos de produção, vendas etc. O autor explica que o domínio de uma estratégia financeira favorece apenas os agentes e gestores de finanças, porque possuem o poder de avaliar e agir sobre os pedidos, demandas e solicitações de fundos financeiros de seus setores, e o fazem inteiramente com base em critérios financeiros. Neste caso, pela maioria esmagadora das grandes organizações, pelas regras de planejamento e orçamento.

Sobre a **individualidade e intencionalidade**, o autor mostra que em diferentes momentos históricos e sob diferentes condições estruturais, os agentes organizacionais fazem reivindicações, com base em suas interpretações de seus campos e áreas organizacionais. Estas reivindicações são baseadas numa posição intelectual consistente com sua base de poder de seu setor, pois se utiliza de características-chave da organização e do ambiente. Uma vez que novos agentes se estabelecem na

organização, ou se transferem para outras, os agentes remanescentes usam este fato para ganhar poder, devido ao conhecimento acumulado sobre as práticas, cultura, produção e finanças.

Por fim, quanto às **ambiguidades**, Fligstein (1987) escreve que é importante verificar de que forma os agentes organizacionais veem seu mundo, como disputam e exercem poder em sua organização e como absorvem seletivamente as informações de suas realidades. Esta concepção é responsável pela estabilidade organizacional, pois as organizações possuem uma estratégia e estrutura em vigor e existem em um campo organizacional conhecido. Para o autor, estas estruturas sociais existentes na organização oferecem grande estabilidade por uma série de razões. Primeiro, para o autor, os agentes organizacionais representam fontes de poder já existentes. Segundo, essas estruturas sociais fornecem aos agentes organizacionais um contexto organizacional, uma história organizacional que ajuda a simplificar a realidade. Terceiro, quanto à disseminação da estratégia, é realizada de forma multidivisional, está ligada a estratégias relacionadas e não relacionadas ao produto (mercadoria e prestação de serviço), que procedem a estrutura. Os gestores de finanças desempenham papel na mudança para a forma multidivisional, e as organizações imitam umas às outras. É importante analisar também a causa das mudanças na estratégia, pois os setores importantes chegam ao poder como resultado de mudanças nas estratégias dos gestores "concorrentes" ou ainda como resultado de uma tomada de poder e moldagem da estratégia seguindo a percepção dos problemas organizacionais.

Fligstein (1987) disserta que o ambiente e as características internas da organização mudam ao longo do tempo para favorecer, primeiro, os agentes organizacionais dos setores de vendas e marketing e depois os agentes ligados ao setor financeiro. É importante que pesquisas futuras considerem o que poderia alterar o equilíbrio de poder nas grandes organizações públicas e privadas. É evidente que a ascensão dos gestores de finanças em grandes organizações é o resultado de um conjunto de processos complexos, mas explicáveis teoricamente, pois alteraram a maneira como as grandes organizações conduzem suas atividades de planejamento e orçamento. Essas lutas de poder resultam no domínio de estratégia e nos setores dessas grandes entidades, pois mostram a vitalidade e a dinâmica da mudança nas estratégias e estruturas ao longo do tempo.

Portanto, após este debate, a Tabela 13, evidencia e consolida os sistemas de influência deste mecanismo principal.

Tabela 13
Sistemas de Influência da Conformidade

Foco	Faces do Poder	Descrição	Estudos Seminais	Mecanismos Principais	Sistemas de Influência	Estudos Representativos
Sistêmico	Dominação	Tentativas de estabelecer relações de poder parecem inevitáveis e naturais	Lukes (1976)	Conformidade	Bases de Controle Posicionamento Intelectual/ Reivindicações Causalidade Inovação/Imitação Ambiente/Organização Internos Informação e Autoridade Individualidade e Intencionalidade Ambiguidades	Fligstein (1987)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do estudo de Fligstein (1987).

Após o debate de todos os mecanismos principais de dominação e seus sistemas de influência, a seção seguinte abre a discussão sobre a subjetivação.

2.2.4 Subjetivação

A subjetivação, conforme Fleming & Spicer (2014), procura determinar o próprio senso de si do agente organizacional, incluindo suas emoções e identidade. Os autores argumentam que o foco desta face não está na tomada de decisão ou na não tomada de decisão, nem na supressão ideológica do conflito, mas na constituição própria da pessoa que toma decisões. O foco nesta face está em como os agentes organizacionais se compõem como "sujeitos do poder" por meio de uma série de "micro práticas" que funcionam no nível da vida cotidiana (Foucault, 1977).

Para Fleming & Spicer (2014), esta face de poder é derivada das abordagens pós-estruturalistas e pós-modernistas do poder, que visa romper com as abordagens tradicionais sobre poder de duas maneiras. Primeiro, parece ser um comportamento ostensivamente livre nas organizações, com a ausência de dominação coercitiva, manipuladora e ideológica. Segundo, a identidade e individualidade aparecem relevantemente como destaques, visto que funcionam como gerenciadores de interesses, tais como autoexpressão, autonomia e desenvolvimento de carreira.

Fleming & Spicer (2014) definem a subjetivação como a tentativa de moldagem pessoal sobre as experiências de vida e sobre as emoções. Esta face de poder possui Foucault (1977) como autor seminal, que sugere quatro mecanismos principais que materializam o poder: i) a disciplina, ii) a identidade, iii) o discurso e iv) a governamentalidade. As seções seguintes debatem como estes mecanismos materializam o poder, assim como seus sistemas de influência orientam o exercício de poder na organização.

2.2.4.1 Disciplina

Para Foucault (1977), a disciplina é uma das questões centrais para análises de poder que vão além do conceito de ideologia, mostrando como o poder atinge questões intimas e mais profundas

dos agentes organizacionais. Para Foucault (2021, p. 179), a "disciplina é uma técnica de exercício de poder" e ainda afirma que é internalizada pelos indivíduos através de uma série de práticas cotidianas, como a disciplina corporal e a rotina diária. Scott, Ruef, Mendel & Caronna (2000) e Rodríguez, Langley, Béland & Denis (2007) convergem no entendimento de que a disciplina é um conjunto de arranjos pelas quais a autoridade é exercida de forma variada, relacional, com sistemas formais e informais, e com mecanismos reguladores, normativos, burocráticos e hierárquicos. Dessa forma, para Foucault (1977), a disciplina é um mecanismo que materializa o exercício de poder que não é apenas coercitivo, mas também é capaz de produzir subjetividades específicas e moldar a maneira como os agentes se veem e se comportam dentro da organização.

Para Foucault (1977), disciplina é uma forma de controle social, um mecanismo de poder que opera através das organizações, cujo objetivo é produzir agentes organizacionais "docilizados" e controlados. Este mecanismo principal de poder possui Townley (1993) como autor representativo. Em seu estudo, foram identificados quatro sistemas de influências: i) organização do espaço; ii) conhecimento; iii) vigilância; e iv) classificação/codificação; todos discutidos a seguir.

Em relação à **organização do espaço**, Townley (1993) propõe que a organização do espaço pode ser compreendida através de três dimensões: física, social e a temporal. Na dimensão física, o autor refere-se à disposição e configuração do espaço físico, tal como a localização e o *layout* dos objetos e agentes organizacionais dentro dele, englobando as características materiais do espaço organizacional, como tamanho, forma, cor, textura e iluminação. Na dimensão social, o autor refere-se à forma como o espaço é utilizado, bem como o seu significado para os agentes que o ocupam, envolvendo as relações sociais e os processos de interação que ocorrem no espaço, bem como as normas, valores e expectativas culturais que influenciam esses processos. Na dimensão temporal, o autor considera as mudanças e transformações que ocorrem no espaço ao longo do tempo, incluindo mudanças na configuração física, mudanças nas relações sociais e nos significados atribuídos.

Fleming & Spicer (2014) discorrem sobre a maneira como o poder mantém sua disposição espacial numa instituição, visto que pode se assemelhar a um "panóptico", através de um olhar gerencial sempre presente entre os agentes organizacionais, na medida em que decretam sua influência sobre si e terceiros. A disciplina é um mecanismo que permite a organização do espaço, o controle do tempo, o controle dos corpos, a sujeição das forças, manipula elementos e produz comportamentos (Foucault, 2021). Monod (1997) e Foucault (1999) entendem que as práticas disciplinares, após organizarem o espaço, implementarem os mais variados controles, transformam ambientes e comportamentos, rompem/quebram a obscuridade dos agentes organizacionais, tornando-os menos relevantes em relação as instâncias de controle social, mas não insignificantes para a análise das relações de poder, visto que o caos estabelecido pela crise faz com que a disciplina

seja utilizada como mecanismo de controle. Foucault (2021) complementa, afirmando que a disciplina implica um registro contínuo de conhecimento que, ao mesmo tempo em que exerce poder, também produz um saber.

Sobre o **conhecimento**, Townley (1993) verificou que o conceito de poder-saber tem dois pontos primordiais: a disciplina e o saber. O autor disserta que os mecanismos de poder disciplinar são instrumentos para a formação e acumulação de conhecimento. Dessa forma, o conhecimento pode levar ao poder, ou o poder pode ser aumentado pela obtenção e aprimoramento do conhecimento. O poder é integral, criam-se objetos e consequentemente, cria-se um desejo de saber. Foucault (1980) não enxerga um conceito neutro de formação do conhecimento. Para este autor, a disciplina possui um significado abrangente de conhecimento e é um sistema de correção e controle, visto que o exercício do poder cria e faz emergir novos objetos de conhecimento e ainda acumula novos corpos de informação. O exercício do poder cria de forma constante conhecimento e, inversamente, a inexistência de conhecimento induz aos efeitos de poder. O autor confirma que é possível que o poder se exerça sem saber, mas é impossível que o saber não gere poder. Townley (1993) complementa Foucault (1983), mostrando um exemplo: procedimentos de pesquisa como uma tabela classificatória, embora opere como um procedimento de conhecimento, na essência funciona como uma técnica de poder. Segundo este autor, o conhecimento é a operação da disciplina, pois delimita um espaço analítico, que ao constituir uma arena de conhecimento, fornece/promove a base para ação e intervenção, ou seja, o exercício de poder.

Quanto à **vigilância**, Townley (1993) corrobora que a vigilância disciplinar se refere ao monitoramento das atividades dos vários atores presentes na organização, através de supervisão direta, regras, normas e regulamentos formais, avaliação de desempenho e punições por comportamentos considerados inadequados. Ou seja, a vigilância é uma ferramenta para manter a disciplina e o controle sobre os variados agentes da organização, cujo objetivo é garantir que sigam as regras e normas inicialmente estabelecidas pela organização. Foucault (1977) afirma que o objetivo da disciplina é implementar presenças e ausências, assim como saber onde e como localizar os indivíduos, fiscalizando de forma permanente a conduta ou os méritos de cada indivíduo, cujo objetivo é conhecer, avaliar, julgar, dominar e usar. O autor argumenta que a disciplina começa com a distribuição dos indivíduos no espaço, localizando-os ou fixando-os conceitualmente. Sua distribuição utiliza três métodos: i) criação de um espaço fechado sobre si mesmo (fechamento), ii) Com cada indivíduo tendo seu próprio lugar e cada lugar tendo um indivíduo (particionamento) e iii) através da ordenação hierárquica (classificação). O autor menciona que, para que este "cenário" aconteça, é necessário individualizar, manter as coletividades desunidas, não permitir a troca de informações, racionalizar a estrutura organizacional para que contribua com os objetivos disciplinares

e aumento da visibilidade das ações comportamentais. O autor argumenta que cada indivíduo tendo seu próprio lugar e cada lugar tendo um indivíduo, é possível evitar as aglomerações, a coletividade, analisar as pluralidades confusas e as divisões (particionamentos). O autor defende que o espaço disciplinar tende a se dividir em parcelas de acordo com os corpos ou elementos e a necessidade de repartição, e que esta repartição, não pode ser indecisa. Caso ocorra, deve ser aprimorada. A circulação difusa deve ser evitada, destaca o autor. Na divisão e articulação das dimensões temporais e físicas das atividades organizacionais, o processo de trabalho articula-se, por um lado, de acordo com suas etapas e operações elementares e, por outro, de acordo com os indivíduos, os corpos particulares que o realizam (Foucault, 1977). Siqueira (2020) versa que o espaço disciplinar tem o objetivo de aumentar a eficiência econômica da prática sobre os agentes organizacionais, obtendo como resultado, o aumento da docilização e a maximização do adestramento.

Em relação à **classificação/codificação**, Townley (1993) discorre que a disciplina organiza as técnicas de classificação, caracterizam, classificam, especializam; distribuem ao longo de uma escala, em torno de uma norma, hierarquizando os indivíduos entre si e, se necessário, desqualificando e invalidando os comportamentos. O autor assevera que a partir da classificação, as disciplinas tornam-se mais focadas, atuando sobre o corpo, o tempo, os gestos e atividades cotidianas, codificando e enumerando o tempo, o espaço, o movimento, articulando o espaço analítico do trabalho, ou seja, os sistemas de classificação contribuem para a enumeração detalhada das capacidades dos membros da organização. Para o autor, ao tornar os aspectos do processo de trabalho mais visível, implica-se diretamente sobre a constituição do indivíduo. A codificação adotada de ações ou atividades engendra quase automaticamente a codificação do indivíduo, ou seja, um funciona para produzir conhecimento do outro. Segundo o autor, a realização da análise completa do trabalho estabelece a dedução das dimensões do indivíduo em termos de inteligência ou aptidões necessárias para o desenvolvimento do trabalho. Tornando as atividades mais visíveis, torna o indivíduo mais visível/conhecido de uma maneira particular. Foucault (1977) disserta que as disciplinas criam força, se transformam em uma aptidão ou capacidade para materializarem o exercício de poder.

Townley (1993) escreve que práticas disciplinares materializam o poder, fixando os indivíduos em problemas conceituais, no espaço geográfico, no ordenamento e na articulação no processo de trabalho. A autora explica que o indivíduo pode ser constituído por meio da proibição de certos aspectos da identidade.

Portanto, após este debate, a Tabela 14 a seguir, evidencia e consolida os sistemas de influência deste mecanismo principal.

Tabela 14
Sistemas de Influência da Disciplina

Foco	Faces do Poder	Descrição	Estudos Seminais	Mecanismos Principais	Sistemas de Influência	Estudos Representativos
Sistêmico	Subjetivação	Tentativas de moldar o senso de si mesmo, experiências e emoções	Foucault (1977)	Disciplina	Organização do Espaço Conhecimento Vigilância Classificação/Codificação	Townley (1993)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do estudo de Townley (1993).

A seção seguinte faz um debate sobre o mecanismo principal Identidade e como seus sistemas de influência orientam o exercício de poder na organização.

2.2.4.2 Identidade

Este mecanismo principal possui Du Gay (1996) como autor representativo, que assevera que o trabalho é reconfigurado como uma atividade pela qual um indivíduo produz e descobre um sentido de identidade pessoal. Segundo o autor, a identidade é um conceito complexo que compreende como os agentes organizacionais se enxergam e são percebidos por outros agentes em relação a suas características pessoais, funções sociais e quanto ao sentimento de pertencimento a grupos ou categorias dentro da instituição. Para o autor, a identidade não possui uma essência fixa e inata, apresenta-se como uma construção social e culturalmente moldada, visto que é fortemente influenciada pelas normas, valores e práticas gerenciais da organização, que fornecem expectativas sobre como os agentes devem se comportar, como devem se apresentar, bem como quais são as características consideradas importantes ou valorizadas pela instituição.

Du Gay (1996) versa que as organizações desempenham um papel importante na definição de identidades individuais e coletivas dos agentes organizacionais, pois fornecem estruturas e recursos simbólicos que moldam as percepções pessoais dos agentes. O autor debate a identidade como um processo contínuo de construção e negociação, sendo moldadas e redefinidas em resposta a diferentes contextos sociais e culturais. A organização e os agentes adotam diferentes identidades em diferentes circunstâncias, com adaptação às demandas e expectativas do ambiente interno. Foi observado no estudo de Du Gay (1996), dois sistemas de influência: i) valores e normas culturais/profissionais; e ii) confiança e autonomia; ambos debatidos a seguir.

Sobre os **valores e normas culturais/profissionais**, Du Gay (1996) menciona que novos tipos de controle operam por meio de valores e normas culturais compartilhados e que o entendimento sobre cultura organizacional é tratado tanto como uma importante filosofia gerencial quanto como uma tecnologia para incutir devoção ao trabalho e à missão da organização. Da mesma forma, novos tipos de controle operam por meio de valores e normas profissionais. Em primeiro lugar, a profissão se torna a parte essencial da identidade pessoal do agente. Em segundo lugar, o trabalho e o ambiente

profissional moldam a identidade pessoal e como os agentes organizacionais se engajam em práticas culturais para construir sua imagem profissional, ou seja, como as normas culturais são internalizadas pelos agentes e como se esforçam para se adaptarem a essas normas. Em terceiro lugar, os agentes são incentivados a expressar sua autenticidade no trabalho, uma vez que é vista como uma qualidade valorizada nas práticas profissionais do dia a dia e como um meio de se destacar e ser reconhecido. Por último, as normas profissionais afetam a sobrevivência dos agentes em ambientes de trabalho competitivos, como as normas criam hierarquias e desigualdades e como os agentes devem se adaptar a essas normas garantindo sua sobrevivência profissional.

Kunda (1992) complementa destacando que esta cultura organizacional é vista e gerenciada como uma forma de construir um senso de direção nos procedimentos pós-burocráticos que são altamente informais. O autor aborda que a principal tarefa dos gestores das organizações contemporâneas não é mais o controle direto dos demais agentes organizacionais, mas sim, a institucionalização de valores que são compartilhados com base no poder, tornando possível o autogoverno. Essa governabilidade está alinhada com a autonomia dos processos e uma nova identidade individual desses agentes. O autor acrescenta que a crítica existente de que novos controles culturais operam forçando ou motivando os agentes organizacionais a se comportarem de maneira alinhada com os objetivos e estratégias da organização; mas, também, "invadindo" as identidades dos indivíduos, e constituindo estes agentes como tipos particulares de sujeitos. Du Gay (1996) e Maravelias (2003) concordam no entendimento de que este contexto converge com os valores organizacionais e novos controles culturais são observados como mecanismos de poder que fazem da liberdade de escolha dos agentes um recurso fundamental para exercer poder. Townley (1993) descreve que os programas culturais das organizações são entendidos como expressões explícitas da função ideológica da cultura corporativa. Entretanto, este autor explica que a gestão de pessoas é considerada a representação específica de certas tecnologias, cujo principal objetivo é inserir e nutrir os aspectos essenciais da cultura organizacional. Schein & Schein (2022) defendem como cultura organizacional, a flexibilidade, inovação, inclusão, diversidade, política de bem-estar, compartilhamento, colaboração, autonomia, confiança e transparência.

Quanto à **confiança e autonomia**, os estudos de Townley (1993), Du Gay (1996) e Covaleski *et al.* (2003) convergem na compreensão de que técnicas de gestão de pessoas criam agentes organizacionais adaptados a receberem maior confiança e autonomia, pois integralizam a cultura da organização. Tais técnicas, como pesquisa de clima organizacional, avaliações de desempenho, *feedback,* pesquisas de atitude, programas de capacitação e planos de carreira, adequam/moldam os agentes organizacionais às normas, valores e estratégias organizacionais (Oliveira, Oliveira, Sawitzki, Santos, 2018). Dessa forma, segundo Du Gay (1996) essas técnicas inspiradas no conhecimento sobre

os agentes organizacionais, funcionam como mecanismo para exercer poder de maneira mais íntima, intensa, invisível e discreta. Portanto, Maravalias (2003) escreve que grande parte das organizações utilizam formas culturais (ou profissionais de controle) para exercer poder, pois reproduzem um agente organizacional autorregulado, autodisciplinado, autônomos e produtivos.

Após este debate, a Tabela 15, evidencia e consolida os sistemas de influência deste mecanismo principal.

Tabela 15
Sistemas de Influência da Identidade

Foco	Faces do Poder	Descrição	Estudos Seminais	Mecanismos Principais	Sistemas de Influência	Estudos Representativos
Sistêmico	Subjetivação	Tentativas de moldar o senso de si mesmo, experiências e emoções	Foucault (1978)	Identidade	Valores e Normas Culturais/Profissionais Confiança e Autonomia	Du Gay (1996)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do estudo de Du Gay (1996).

A seção seguinte apresenta o debate sobre o mecanismo do discurso e seus sistemas de influência que orientam as relações de poder na organização.

2.2.4.3 Discurso

Os estudos de Fairclough (1995) e Carrieri, Pimentel & Cabral (2005) convergem no entendimento de que o discurso é um conjunto de ideias que condicionam as práticas sociais, pois o "discurso" é o uso da linguagem como uma forma de prática social. Este mecanismo principal possui Maguire, Hardy & Lawrence (2004) como autor representativo, que descreve que os discursos são um conjunto de argumentos sistematizados com objetivos políticos. Foi identificado em seu estudo, dez sistemas de influência: i) significado cultural; ii) sistematicidade; iii) subjetividade; iv) contextualidade; v) abrangência; vi) generalidade; vii) dimensão/delimitação; viii) simbolismo; ix) codificação; e x) fins políticos; todos sintetizados a seguir.

Em relação ao **significado cultural**, Llewellyn & Milne (2007) e Foucault (2021) entendem que o discurso representa o mundo, uma "significância" intrínseca nas práticas humanas, visto que é uma representação do mundo. O objeto do discurso é compreender seu sentido através de uma concepção transparente de linguagem e que está alinhado com uma rejeição da noção realista de que a linguagem é apenas um meio neutro de refletir, contar ou descrever o mundo, e é central e relevante na construção da vida social (Maguire, Hardy & Lawrence, 2004; Caregnato & Mutti, 2006).

Sobre a **sistematicidade**, Foucault (2008) assevera que os discursos são práticas que formam sistematicamente os objetos que são falados. O autor do discurso concentra e visualiza as forças e relações de poder nas práticas discursivas, não isolando a ação das regras de produção do discurso das relações de poder (Davidson, 1986). Para Maguire, Hardy & Lawrence (2004), o discurso passa

a ser implícito nas relações de poder. Observando o conteúdo do discurso, verifica-se uma formação discursiva numa perspectiva mais ligada a genealógica de discursos, ou seja, mais genéricos, embutidos em atas de reuniões e documentos. Quanto ao aspecto genealógico, este concerne a formação efetiva dos discursos, quer no interior dos limites do controle, quer no exterior, quer, a maior parte das vezes, de um lado e de outro da delimitação (Foucault, 2011, p. 65).

Quanto à **subjetividade**, Alvesson & Karreman (2000) corroboram com o entendimento de que o discurso está alicerçado sob duas dimensões-chave: a conexão entre discurso e significado, que evidencia e incorpora o significado cultural, a subjetividade; e a essência do discurso, que caracteriza por um fenômeno altamente local, contextual, abrangente, generalista e dimensional. Caregnato & Mutti (2006) debatem que a formação discursiva se constitui na relação do interdiscurso e do intradiscurso, pois o "interdiscurso significa os saberes constituídos na memória do dizer; sentidos do que é dizível e circula na sociedade; saberes que existem antes do sujeito; saberes pré-construídos que são constituídos pela construção coletiva" (Caregnato & Mutti, 2006, p. 681). O "dono" do discurso imagina que possui controle com a aplicação do discurso, não percebendo que está dentro de uma engrenagem, ou seja, um contínuo, a qual aquele discurso está sendo dito e praticado pelos demais agentes, por uma infinidade de motivos (Pêcheux, 2002; Caregnato & Mutti, 2006). O intradiscurso é a materialidade (fala), ou seja, a formulação do texto; o fio do discurso; a linearização do discurso (Caregnato & Mutti, 2006, p. 681). Flick (2007) destaca que o estudo do discurso tem sido influenciado por "teorias" e "ideias" oriundas de fontes da linguística, psicologia crítica, desconstrucionismo, fenomenologia, pós-estruturalismo, pós-modernismo e do pragmatismo.

Quanto à **contextualidade**, Maguire, Hardy & Lawrence (2004) e Khalifa & Mahana (2017) dissertam que a identificação do contexto do discurso é fundamental para a análise dos dados, pois há a necessidade de construção e identificação do relacionamento entre pontos de referência e significados dos sujeitos pesquisados. Segundo Caregnato & Mutti (2006), a interpretação do discurso é um ato simbólico, nunca absoluto e único, que dá sentido e significação a um texto, pois eixos temáticos emergem de enunciados de um *corpus* de análise. Os autores ainda complementam que o funcionamento discursivo é caracterizado por recortes de formulações cujo enfoque analítico é dado por uma marca linguística ou marca de discurso e relacionando-os com o contexto sócio-histórico. Os autores ainda mencionam que após a delimitação do eixo temático, a construção de um recorte sócio-histórico é muito relevante, pois faz parte das "condições" da produção do discurso e condições da constituição do *corpus* de análise. Os autores destacam que estes "recortes discursivos" representam uma linguagem e uma situação, resultam da teoria, buscam caracterizar as regularidades na "formação discursiva" como um todo, tais como, a análises de sentidos heterogêneos. Argumentam

ainda que as regularidades das marcas linguísticas dos discursos compõem a identidade do discurso, que traz sentidos pré-construídos que figuram na memória do dizer da sociedade.

Em relação à **abrangência**, Zan (2004), Maguire, Hardy & Lawrence (2004), Sanchez-Matamoros, Gutiérrez, Espejo & Fenech (2005) e Murphy, O'Connell & Hógartaigh (2013), mostram que o discurso representa e são lógicas particulares de um determinado campo da contabilidade num dado contexto histórico. Khalifa & Mahana (2017) defendem que estes discursos apresentam um aparato numérico ou numérico-textual dando referência técnico-financeira para tecer comparações objetivas e altamente especializadas.

Quanto à **generalidade**, estes autores argumentam que a Contabilidade é um exemplo importante de um discurso codificado, pois tem um impacto profundo na prática organizacional e social, visto que o discurso codificado possui dimensões multifacetadas e em sua análise, observam-se três dimensões antagônicas entre si: o real, o atual e o empírico. Argumentam ainda que a dimensão real explica os poderes causais reais embutidos numa situação que não é previsível; a dimensão atual representa um contexto sociocultural específico; a dimensão empírica explica que os poderes embutidos nos textos e os efeitos de um o discurso pode estar alinhado ou em desacordo um com o outro. Maguire, Hardy & Lawrence (2004), complementam afirmando que a Contabilidade compartilha um discurso estável e coerente que facilita processos convergentes de enquadramento, explicação e justificação, e que dependendo da especificidade da organização, acarreta uma diversidade de pontos de vista e a distribuição de poder se torna singular e com maior probabilidade de sucesso nos objetivos pretendidos.

Em relação à **dimensão/delimitação**, Llewellyn & Milne (2007), escrevem que o discurso codificado pode ser entendido como aquele discurso composto de conhecimento prático-científico que consegue gerenciar e transferir um sentido. Os autores afirmam que a própria contabilidade é um tipo de discurso codificado, visto que instrui como deve ser desenvolvido um determinado relatório financeiro de acordo com seu método, período, entre outros. Portanto, os autores confirmam que o discurso possui um impacto profundo na prática organizacional e social de uma organização. Por exemplo, formas de práticas contábeis podem resultar em representações variadas de "sucesso" e poder nas organizações (Sikka, 2001; Macintosh & Baker, 2002; Maguire, Hardy & Lawrence, 2004). A formação de um discurso para Foucault (2011), pode integrar, sob certas concepções, procedimentos de controle, como por exemplo, normas e legislações específicas. Os agentes passivos desse controle reagem ganhando força dentro da formação discursiva através de uma análise crítica das instâncias do poder, mediante a compreensão da formação das regularidades discursivas e limites que os interferem ou influenciam.

Sobre o **simbolismo**, Maguire, Hardy & Lawrence (2004) discorrem que Foucault preocupa-se com a natureza discursiva do poder, analisando as relações da sociedade através das relações de poder. Os autores destacam que o discurso passa a ser um elemento secundário para Foucault, visto que o poder para se estabelecer, utiliza-se de mecanismos ou estratégias de discursos para estar presente nos mais variados campos: discursos da loucura, discursos da doença, discursos da morte, discursos da sexualidade, discursos do crime etc. Dessa forma, o objetivo da utilização da análise de discurso de Foucault é analisar o discurso sob uma prática discursiva de sua realidade, sob os fatos dos enunciados ditos, desconsiderando a possibilidade abstrata do enunciado se realizar (Foucault, 2021).

Em relação a **codificação**, Maguire, Hardy & Lawrence (2004) escreve que um discurso é um código, e Llewellyn & Milne (2007) discorrem que o discurso contábil gira em torno de três agendas principais: primeiro, existem instruções profissionais (códigos de prática); segundo, existem os textos contábeis codificados resultantes desses códigos de instrução (códigos de texto); terceiro, existem os discursos profissionais, organizacionais ou sociais que reivindicam mudanças nesses códigos de prática (discurso codificado). Entretanto, os autores argumentam ainda que a contabilidade também pode apresentar discursos não codificados, cuja ênfase é servir como argumento positivo de uma estratégia organizacional específica.

Quanto aos **fins políticos**, Holmqvist & Maravalias (2011) destacam que os discursos de poder podem atingir fins políticos ao organizar a conduta cotidiana dos agentes organizacionais no que se refere aos processos de autorreflexão e autogestão. Segundo os autores, a ênfase do discurso traz uma responsabilidade individual ao retratar fracassos, tomada de decisões, comportamentos e atitudes. De acordo com Maguire, Hardy & Lawrence (2004) e Fleming & Spicer (2014), tais práticas políticas podem ocorrer dentro das organizações, mas também entre e contra a instituição focal. Os autores discorrem que isso ocorre porque cada face do poder envolve um conjunto de diferentes táticas, recursos e estratégias para influenciar os resultados e comportamentos dos agentes organizacionais dentro e ao redor da organização.

Portanto, Maguire, Hardy & Lawrence (2004) destacam que as características de algumas organizações específicas ajudam a explicar fatos como a ausência de um gestor único e dominante claramente definido, mas que há concentrações de recursos associados a agentes organizacionais principais que se destacam. De acordo com os autores, esses agentes podem se destacar por motivos relacionados ao cargo, mas com os recursos financeiros em mãos, conseguem exercer poder dentro da instituição. Isso ocorre através de dois processos: i) através de um discurso, com a reunião de uma série de argumentos que correspondem e traduzem os interesses de diversas partes interessadas; e ii)

através do desenvolvimento de coalizões estáveis dessas partes interessadas por meio de táticas políticas como barganha, negociação e compromisso.

Dessa forma, após este debate, a Tabela 16 evidencia e consolida os sistemas de influência deste mecanismo principal.

Tabela 16
Sistemas de Influência do Discurso

Foco	Faces do Poder	Descrição	Estudos Seminais	Mecanismos Principais	Sistemas de Influência	Estudos Representativos
Sistêmico	Subjetivação	Tentativas de moldar o senso de si mesmo, experiências e emoções	Foucault (1979)	Discurso	Significado Cultural Sistematicidade Subjetividade Contextualidade Abrangência Generalidade Dimensão/Delimitação Sombolismo Codificação Fins Políticos	Maguire, Hardy & Lawrence (2004)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do estudo de Maguire, Hardy & Lawrence (2004).

A seção seguinte abre o debate sobre o mecanismo da Governabilidade, assim como, seus sistemas de influência que orientam o exercício de poder na organização.

2.2.4.4 Governamentalidade

Foucault (2021) utiliza o termo "governamentalidade" como uma junção de governo e mentalidade. Dessa forma, quando este estudo se referir ao termo "governabilidade", refere-se ao conceito de governamentalidade de Foucault (2021). Foucault (2008) conceitua a governabilidade, em primeiro lugar, como a maneira constituída pelas instituições, através de procedimentos, saber político/econômico, análises, reflexões, cálculos e táticas que permitem de forma específica e complexa, exercer poder. Em segundo lugar, a governabilidade é a "tendência", é a "linha de força" que conduz o poder, que se pode chamar de "governo", cuja função é estabelecer controle, disciplina e saberes. Por fim, a governabilidade deveria ser entendida como o processo administrativo do Estado. Oliveira (2019) complementa que os agentes organizacionais são engendrados numa dimensão de governo que os tornam/transformam governáveis.

Este mecanismo principal possui Holmqvist & Maravalias (2011) como autores representativos que corroboram, debatendo sobre a forma como agentes organizacionais podem alcançar fins políticos e, consequentemente, o governo de uma instituição. Após análise do estudo desses autores, verificaram-se nove sistemas de influência que orientam as relações de poder: i) governança; ii) racionalidade; iii) intervenção e regulação; iv) resistência; v) rede de relacionamentos; vi) controle; vii) teorização de práticas; viii) coalizões; e ix) táticas políticas; todos debatidos a seguir.

Em relação à **governança**, Townley (1993) escreve que a governamentalidade é um neologismo derivado de uma combinação de governo e racionalidade. O autor defende que o governo é compreendido não apenas como instituições políticas, mas em um sentido mais amplo, refere-se a uma conduta que visa moldar, orientar ou afetar a conduta dos agentes organizacionais. O autor conceitua que a racionalidade é a ideia de que, antes que algo possa ser governado ou gerenciado, deve primeiro ser conhecido, pois é o reconhecimento de que o governo é intrinsecamente dependente de formas particulares de conhecimento. Para Holmqvist e Maravalias (2011) à governança é a implementação de mecanismos e práticas que visam garantir a eficácia, a transparência e a responsabilidade nas decisões e ações das organizações. Segundos os autores, seu conceito é mais abrangente em relação aos aspectos de gestão, controle, participação e prestação de contas.

Quanto à **racionalidade**, Holmqvist & Maravalias (2011) descrevem que o conhecimento pode ser observado nos programas de governo, que requerem vocabulários e formas de representar o que deve ser governado. Essas são formas de ordenar os agentes da organização, constituindo mecanismos de supervisão e administração, tanto individualmente como coletivamente. Os autores dissertam que a racionalidade depende de conhecimentos e técnicas específicas para tornar algo cognoscível (que pode ser conhecido) e, como resultado, governável.

Sobre a **intervenção e regulação**, Townley (1993) assevera ainda que a governamentalidade refere-se aos processos pelos quais os objetos se tornam passíveis de intervenção e regulação ao serem formulados de uma forma conceitual particular. Coloca-se ênfase em sistemas regulatórios, processos e métodos de pensamento sobre um domínio, especificamente naqueles traduzidos em inscrições escritas que os representam. Os métodos incluem mecanismos de inscrição, registro e cálculo, tais como: maneiras de observar e formas de codificação, muito utilizados em balanços contábeis, auditorias, censos, etc. Holmqvist e Maravalias (2011) corroboram sobre a importância de uma abordagem adaptativa e iterativa para a intervenção e regulação em sistemas complexos das organizações, promovendo e permitindo ajustes contínuos com base nas informações gerenciais e no *feedback* do sistema. Segundo os autores, essa dinâmica ajuda a lidar com a incerteza da informação estratégica e a complexidade inerente a esses sistemas, cujo objetivo é atingir os objetivos almejados de forma mais eficaz.

Em relação à **resistência**, Holmqvist & Maravalias (2011) escrevem sobre a forma como agentes organizacionais podem alcançar fins políticos, e consequentemente, o governo de uma instituição. Os autores defendem que a gestão das organizações contemporâneas apresenta na sua dimensão gerencial, práticas com diferenças políticas. As políticas, programas e atividades elaboradas tem o objetivo de alcançar algum objetivo, como alterar aspectos específicos do comportamento individual dos agentes organizacionais.

Quanto à **rede de relacionamentos**, Holmqvist & Maravalias (2011) defendem que um sistema estável para a repartição de um produto, como, por exemplo, o orçamento, implica em um sistema correspondente para a manutenção e reprodução de agentes organizacionais capazes e dispostos a agirem como produtores de demandas seja sob a forma de subordinados, gestores, usuários e consumidores. Na legitimação de qualquer iniciativa ou luta destinada a melhorar a competitividade individual ou coletiva, haverá a necessidade de adaptação a normas, valores, leis, infraestrutura, etc., os quais, regem a conduta de todos. Todavia, qualquer tentativa de melhorar uma política implementada, os agentes organizacionais terão que considerar os efeitos sobre as capacidades de cada agente ou grupo e a vontade de se adaptar aos critérios de gestão.

Sobre o **controle**, Holmqvist & Maravalias (2011) sugerem que os debates políticos e econômicos e as lutas individuais e de grupos de interesse, por exemplo, giram ao redor da relação entre os princípios específicos de acumulação do sistema capitalista e os modos e doutrinas estabelecidos pelos agentes governantes. Sabendo-se ainda que o sistema capitalista é instável e passível de sofrer sucessivas transformações, a preocupação e as tentativas de assegurar a correspondência entre o embate político e econômico é inevitavelmente provisório. Também é sabido que, o sistema capitalista é propenso a crises por causa de sua tendência paradoxal de exigir estabilidade, visto que o sistema como um todo, apresentam movimentos e forças desestabilizadoras. Essa instabilidade deriva de seu crescimento natural. A crise é definida como a falta de crescimento, evolução e mudança. O crescimento é resultado da concorrência política, cujo objetivo é repousar sobre o controle.

Em relação à **teorização de práticas**, Holmqvist & Maravalias (2011) arvoram que a subordinação e o controle em relação aos princípios estabelecidos envolvem uma infinidade de diferentes atividades de educação, mobilização de sentimentos sociais (lealdade e orgulho profissional), identificações emocionais criadas através dos meios de comunicação, etc., dos quais as medidas políticas tomadas constituem apenas uma pequena parte. Contudo, essas medidas são importantes para estudar porque há tendencias a respeito de questões muito mais amplas do que as de manter agentes subordinados aptos a executarem tarefas/trabalhos numa situação de crise. Para manter o equilíbrio, medidas políticas são tomadas para desempenhar um papel na socialização entre os agentes, considerando critérios morais. A adoção e realização de diversas estratégias são vistas como para atender interesses morais e culturais em geral. A confiança nos conhecimentos científicos especializados e na ênfase na neutralidade estabelece políticas para o atendimento da maioria.

Quanto às **coalizões**, Holmqvist & Maravalias (2011) entendem que é uma aliança temporária ou permanente de diferentes grupos que se unem com um objetivo de atingir interesses comuns ou obter poder político, tendo como base objetivos compartilhados e envolvendo compromissos e

negociações. Foucault (2008) argumenta que não se governa um território ou uma estrutura política, pois o que é governado são sempre os indivíduos e grupos. O autor disserta que quando se fala em governar com base nos tecidos, significa que os indivíduos extraem a subsistência, ou seja, os recursos. Portanto, para o autor, as pessoas, indivíduos ou coletividade é que são governados. A arte de governar é "precisamente, a arte de exercer o poder na forma e segundo o modelo da economia" (Foucault, 2008, p. 127). É a implementação de um modelo de gestão e, consequentemente, os recursos obtidos e à conduta dos agentes que se compreende pela arte de governar, surgindo uma nova racionalidade governamental, aplicada para "conservar" a integridade da organização, assim como se entende como uma regra ou uma arte, meio pela qual se obtém a integridade e o equilíbrio (Foucault, 2008).

Por fim, em relação às **táticas políticas**, Santos (2016) e Foucault (2008) convergem suas ideias ao defender que a nova concepção da arte de governar proposta pelos políticos, rompe com modelos anteriores, propondo e estabelecendo princípios racionais de um novo modo de governo. Para Foucault (2008) os modelos antigos propunham a primeira forma de racionalização, cujo objetivo era aumentar o poder e riqueza. A arte de governar significa governar segundo sua própria racionalidade institucional, aumentando as potencialidades e forças com a utilização de tecnologias (Foucault, 2008; Holmqvist & Maravalias, 2011).

Portanto, a subjetivação, segundo Fleming & Spicer (2014) difere de coerção, manipulação e dominação, pois o poder procura reformular os membros da organização, mas não de maneira ideológica. Esta face de poder tem recebido menos atenção na academia de acordo com os autores, devido aos agentes organizacionais buscarem resistência ou se oporem às organizações dominantes que têm pouco acesso técnico aos fluxos de identidade dentro das instituições. Este último pode ser a explicação, segundo os autores, para que a coerção, a manipulação e a dominação ideológica sejam consideradas modos mais favoráveis de contestação.

Após este debate, a Tabela 17, evidencia e consolida os sistemas de influência deste mecanismo principal.

Tabela 17
Sistemas de Influência da Governamentalidade

Foco	Faces do Poder	Descrição	Estudos Seminais	Mecanismos Principais	Sistemas de Influência	Estudos Representativos
Sistêmico	Subjetivação	Tentativas de moldar o senso de si mesmo, experiências e emoções	Foucault (1980)	Governamentalidade	Governança Racionalidade Intervenção e Regulação Resistência Rede Relacionamento Controle Teorização de Práticas Coalizões Táticas Políticas	Holmqvist & Maravalias (2011)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do estudo de Holmqvist & Maravalias (2011).

Dessa forma, após o debate de como cada face de poder materializa o poder através de seus mecanismos principais, assim como, também, identificados, apresentados e discutidos os sistemas de influência de cada mecanismo principal e a maneira que orientam o exercício de poder na organização, a seção seguinte, após revisitarmos a literatura sugerida por Fleming & Spicer (2014) e desenvolvermos o debate, apresenta uma classificação dos autores ajustada.

2.2.5 Classificação de Fleming & Spicer (2014) Ajustada

Mintzberg (1992) afirma que os agentes organizacionais agem para alcançar seus objetivos, sejam eles internos e externos. Segundo Siqueira (2014), atuam aproveitando-se de falhas na estrutura da organização, durante a execução e operacionalização da estratégia para satisfazer as necessidades pessoais e profissionais. Para Mintzberg (1992) a dinâmica do poder organizacional é assegurada pelos agentes organizacionais que como "jogadores" ou influenciadores, organizados individualmente ou coletivamente, tentam controlar as ações organizacionais através dos sistemas de influência.

Siqueira (2014) disserta que para compreender o "jogo do poder", deve-se entender que, primeiro há uma necessidade dos jogadores que a organização deve satisfazer; segundo, a capacidade de jogar de cada influenciador na busca do atendimento de necessidades individuais ou coletivas. A autora escreve ainda que estes agentes organizacionais investem energia, vontade de influenciar, e suas habilidades políticas ao usar os sistemas de influência para orientar o exercício de poder na organização. Estes sistemas são as fontes às quais o poder organizacional se origina, se estrutura e configura toda a dinâmica organizacional. A Tabela 18 a seguir, mostra a classificação de Fleming & Spicer (2014) ajustada com os sistemas de influência.

Tabela 18

Classificação de Fleming & Spicer (2014) ajustada

Foco	Faces do Poder	Descrição	Estudos Seminais	Mecanismos Principais	Sistemas de Influência	Estudos Representativos
Episódico	Coerção	Mobilização direta do poder	Dahl (1957)	Autoridade Formal	Burocracia Tradição Carisma	Weber (1947)
				Personalidade	Autoridade Congruência Entre Valores Clareza Comportamental Ansiedade Estilo de Liderança	House (1968)
				Controle de Fonte de Incertezas	Incertezas Contexto Cultural Rigidez Regras Impessoais Relações Paralelas de Poder Centralização de Decisões	Crozier (1964)
				Controle dos Recursos	Posse de Recursos Competição por Recursos Ordenação	Pfeffer & Salanick (1974)
	Manipulação	Tentativas de garantir ação e discussão ocorrem dentro dos limites aceitos	Bachrach & Baratz (1963)	Regras de Manipulação	Forças Tangenciais Pressões do Ambiente Interno Estrutura Formal/Informal Mecanismos de Autodefesa Meios e Fins da Política Comprometimento	Salznick (1949)
				Modelagem de Resultados	Julgamentos Morais Utilitarismo Domínio	Gouldner (1970)
				Posicionamento da Rede	Capital Volume de Recursos Benefícios da Rede “Buracos” Estruturais Interação e Envolvimento Controle Motivação Dados da Rede	Burt (1995)
				Tendências	Geração/Design de Alternativas Necessidade de Decisão Ferramentas e Técnicas Consenso Informalidade	Alexander (1979)

Foco	Faces do Poder	Descrição	Estudos Seminais	Mecanismos Principais	Sistemas de Influência	Estudos Representativos
Sistêmico	Dominação	Tentativas de estabelecer relações de poder parecem inevitáveis e naturais	Lukes (1974)	Ideologia	Reconhecimento de Valores Conjunto de Suposições,Valores e Crenças Utilização Internalização de Ideias Obediência Voluntária Elitismo	Alvesson (1987)
				Consenso	Cooperativismo Autonomia Satisfação Consentimento sobre Regras Interesses Harmonia	Burawoy (1979)
				Conformidade	Bases de Controle Posicionamento Intelectual/ Reivindicações Causalidade Inovação/Imitação Ambiente/Organização Internos Informação e Autoridade Individualidade e Intencionalidade Ambiguidades	Fligstein (1987)
	Subjetivação	Tentativas de moldar o senso de si mesmo, experiências e emoções	Foucault (1977)	Disciplina	Organização do Espaço Conhecimento Vigilância Classificação/Codificação	Townley (1993)
				Identidade	Valores e Normas Culturais/Profissionais Confiança e Autonomia	Du Gay (1996)
				Discurso	Significado Cultural Sistematicidade Subjetividade Contextualidade Abrangência Generalidade Dimensão/Delimitação Sombolismo Codificação Fins Políticos	Maguire, Hardy & Lawrence (2004)
				Governamentalidade	Governança Racionalidade Intervenção e Regulação Resistência Rede Relacionamento Controle Teorização de Práticas Coalizões Táticas Políticas	Holmqvist & Maravalias (2011)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do estudo de Fleming & Spicer (2014).

Após a conceituação de como cada face de poder materializa o poder e como seus respectivos sistemas de influência orientam o exercício de poder, a seção seguinte aborda os locais onde o exercício de poder ocorre.

2.3 Os Quatro locais de poder organizacional

Para evidenciar os diferentes locais de poder organizacional o estudo de Fleming & Spicer (2014), adotou uma metáfora espacial para mapear quatro dimensões adicionais: poder "dentro", "através", "sobre" e "contra" a organização.

- Poder "dentro" das organizações – consiste em lutas dentro de seus limites formais para influenciar, manter ou mudar hierarquias e normas;
- Poder "através" das organizações – ocorre quando uma organização como um todo se torna um veículo ou agente para promover certos interesses e objetivos políticos;
- Poder "sobre" as organizações – maneira pela qual as elites podem competir para influenciar os objetivos, as estratégias e a composição da organização;
- Poder "contra" as organizações – refere-se às tentativas de usar espaços extra-organizacionais para se engajar em lutas políticas a fim de atingir os objetivos organizacionais.

Este estudo não se fecha a apenas uma dimensão, mas prioriza a dimensão "dentro", visto que o intuito do estudo é compreender as faces de poder que materializam as relações de poder no processo orçamentário dentro de uma IFES, a partir da análise dos mecanismos principais destacados pelos autores.

Após a discussão sobre as faces de poder, os mecanismos principais, os sistemas de influência e os locais onde o poder ocorre, a seção seguinte detalha os procedimentos metodológicos da pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Procedimentos Iniciais

Em um primeiro momento, com o objetivo de acesso a IFES, mesmo sendo servidor da instituição, foi feito um contato inicial com o Gabinete da Reitoria e protocolado ao Reitor, uma solicitação com pedido de autorização para o desenvolvimento do estudo. Justifica-se a solicitação, para que a pesquisa tenha legitimidade dentro da IFES e o pesquisador tenha amplo acesso a todo o tipo de dado ou informação.

Em um segundo momento, foi realizada uma pesquisa no Portal da IFES, validada posteriormente pelo Gabinete da Reitoria, cujo objetivo foi obter informações gerais sobre a instituição, sobre como ocorre o processo orçamentário de forma geral, identificação dos principais agentes organizacionais envolvidos com a gestão, estrutura administrativa em vigor, o organograma da instituição, identificação dos centros de ensino e pró-reitorias, assim como o funcionamento desses setores e os agentes responsáveis e com poder de decisão durante o exercício financeiro da IFES. Esta etapa foi importante para visualizar de forma geral toda a dinâmica de funcionamento da instituição e serviu de base para o planejamento da pesquisa.

A seção a seguir, apresenta as definições constitutivas e operacionais, importantes para garantir que os conceitos estejam claramente definidos no estudo.

3.2 Definições Constitutiva e Operacional

Categorias analíticas são os conceitos ou termos utilizados no campo científico-teórico, que permitem uma análise (identificação, descrição e compreensão) de um determinado fenômeno ou conjunto de fenômenos, tendo como base a plataforma uma teoria científica (Pêcheux, 2002; Llewellyn & Milne, 2007). A definição e desenvolvimento de categorias analíticas representa o exercício epistêmico e teórico para o fortalecimento, consolidação e rigor (Cuberli & Albardonedo, 2012).

Dessa forma, são apresentados alguns termos utilizados e as categorias de análise que compõem a pesquisa e desenvolvidas as definições constitutiva e operacional da tese. Para cada termo e categoria analítica são indicadas uma definição constitutiva e uma definição operacional. Definição Constitutiva é uma definição conceitual ou termo utilizado que emerge da plataforma teórica ou autor utilizado que define os atributos essenciais e características que a compõem (Vieira, 2004; Vieira & Zouain, 2021). A Definição Operacional é a forma como os conceitos ou termos são identificados, descritos e analisados dentro da realidade estudada (Vieira, 2004; Vieira & Zouain, 2021).

São apresentados na Tabela 19 a seguir, os termos abrangentes do estudo que julgo relevantes para o entendimento da execução da pesquisa. Assim sendo, define-se:

Tabela 19
Termos abrangentes utilizados na pesquisa

TERMOS	DEFINIÇÃO CONSTITUTIVA	DEFINIÇÃO OPERACIONAL
Práticas sociais	Dentro da dimensão real de uma instituição, tudo o que pode ser realizado e executado de forma prática, inclusive, a realização do que foi planejado (Turner, 2001).	São regularidades comportamentais (Rouse, 2001), compartilhadas através de regras ou normas (Alexander, 2016) de forma padronizada (Turner, 2001). As práticas formam relações complexas de dependência, onde podem fortalecer os efeitos umas das outras ou mudar as formas em que funcionam (Ahonen & Tienari, 2009, p. 660).
Relações sociais	Relacionamento entre indivíduos ou conduta entre indivíduos orientados reciprocamente conforme o sentido de suas ações (Cohn, 1997) e de forma compartilhada (Weber, 1991).	Conjunto amplo de interações entre os agentes organizacionais (Eastwood, Fischer, Hague & Brown, 2022).
Poder	Poder é um elemento da política (Maquiavel, 2011), uma força natural (Nietzsche, 2011), dominação política (Marx, 1872), emaranhado de relações sociais entre elementos com diferentes posicionamentos e antagonismos (Bobbio, 2000) ou relações sociais entre pessoas e instituições, entre pessoas dentro das instituições ou relações de forças (Foucault, 2021).	São práticas sociais heterogêneas e em constante transformação, constituída historicamente (Foucault, 2021). São ações de força estabelecidas nas relações sociais, ou seja, micro relações sociais, periférico-central e assimétrica que institui a autoridade e que a sustenta (Foucault, 2021).
Relações de Poder	Relações sociais, tais como, relações profissionais, são constituídas de relações de poder, pois toda relação social implica, de forma imanente, relações de poder (Santos, 2009, 2016).	Conjunto de micro relações assimétricas e permanentes que sustentam a autoridade (Foucault, 2021).
Estrutura do Poder	Estrutura organizacional, complexa, burocrática e política que define as relações de poder numa organização (Zelinska & Dubrow, 2021).	sistema de relações de influência entre indivíduos, que reflete a maneira como o poder ou a autoridade são distribuídas entre estes indivíduos de forma formal e informal (Domhoff & Dye, 1987).
Mecanismos Principal de Poder	Instrumentos de coerção, manipulação, dominação e subjetivação, cujo objetivo é estabelecer a coesão social (Bobbio, 2000; Mendes, 2014) e estabelecer uma verdade no interior das práticas sociais e organizacionais (Foucault, 2021).	Instrumento formal ou informal, de coerção, manipulação, dominação e subjetivação, presentes no processo orçamentário, cujo objetivo é instituir ao longo do tempo, algum tipo de influência (Cristo, 2016).
Mecânica do Poder	É o formato, a forma, a característica ou a maneira como ocorrem, estabelecem, movimentam, se propagam as relações de poder (Foucault, 2021). É a forma plástica de como o poder é exercido (Foucault, 2021). Para Foucault (2021), a mecânica do poder é caracterizada por microrelações de poder.	Forma que ocorrem, estabelecem, movimentam e se propagam as micro relações de poder, através de seus mecanismos, produzindo uma normalização como seu efeito (Ahonen & Tienari, 2009, p. 661).
Processo de Planejamento	Ações continuadas e sistematizadas elaboradas para a implementação de objetivos, cuja função é sustentar, direcionar e orientar o desenvolvimento das ações práticas de uma organização e auxiliar a	Conjunto de ações predeterminadas, integradas, programada, coordenada e gerenciada, cujo objetivo é atingir um objetivo ou um conjunto de objetivos (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 1998).

	tomada de decisões (Matus, 1993; Elbanna & Elsharnouby, 2018).	
Processo Orçamentário	Ação administrativa e financeira composta pelas etapas de estudo, elaboração, execução, controle e avaliação orçamentários, cuja função é acompanhar o desempenho da organização (Lunkes, 2003; Frezatti, 2009).	Plano financeiro constituído pelas fases de elaboração, execução e controle, composto por uma regulação pública específica e ritos próprios na aprovação e execução (Ríos, Bastida & Benito, 2016).
Racionalidades	Racionalidade é a produção de um saber de cunho explicativo, embasada numa teoria científica, cujo raciocínio objetivo é atingir algum tipo de atividade política, econômica ou social (McGehee e Kim, 2004).	Ações exercidas por agentes organizacionais, cujo objetivo é direcionar e influenciar a conduta de terceiros internos a organização, de forma padronizada e permanentemente, podendo ou não, envolver incentivos motivadores e sanções, resultando em comportamentos coerentes com os objetivos da organização, suas aspirações, suas regras, normas e objetivos (Flamholtz, 1996).

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

3.3 Delimitação da Pesquisa

3.3.1 Design da Pesquisa

Minayo (2007) destaca que a pesquisa se caracteriza pela atividade da ciência na análise e construção de realidade, através de um arcabouço teórico, vinculando pensamento e ação. Richardson (1999) assevera que o método é a maneira utilizada para se obter determinado objetivo, enquanto a metodologia é a forma como procedimentos e regras são utilizados e aplicados por determinado método. Dessa forma, o desenho da pesquisa caracteriza-se pela definição dos métodos e técnicas, que após combinada de maneira lógica, possuem a finalidade de direcionar o desenvolvimento do estudo de maneira eficaz.

A Tabela 20 a seguir, resume todo o *design* da pesquisa.

Tabela 20
***Design* da pesquisa**

Classificação	Tipo de Pesquisa	Justificativas
Quanto ao Método	Indutivo	Análises com o desenvolvimento de *insights* a teoria (Covaleski, Dirsmith & Samuel, 2018).
Quanto a finalidade	Básica ou Fundamental	Conhecimentos novos que contribuam para o avanço da ciência (Stake, 2005).
Quanto a natureza	Observacional	Realismo contextual e tempestividade (Gunther, 2006; Ferreira, Torrecilha & Machado, 2012).
Quanto a forma de abordagem	Qualitativa	Fenômeno complexo e específico (Messner, Moll & Strömsten, 2018) e análises interpretativas e críticas robustas e com maior profundidade (Annisette & Cooper, 2018).
Quanto aos objetivos	Descritiva	Identificação, descrição, detalhamento (Scapens, 2004) abrangente de um dado contexto (Annisette & Cooper, 2018).
Quanto aos procedimentos técnicos	Estudo de Caso	Visão abrangente/integral de um fenômeno, as especificidades/complexidades organizacionais em um determinado contexto (Pereira, Godoy & Terçariol, 2020; Vieira & Zouain, 2021).
Quanto a coleta de dados	Análise Documental	Obtenção de significados, compreensão e conhecimento acerca do problema de pesquisa (Corbin & Strauss, 2008). É utilizada como meio de triangulação de dados (Denzin, 1970).
	Observação não Participante	Refino oriundo de descobertas não evidenciadas pela literatura da pesquisa (Jorgensen, 1989).
Quanto a análise de dados	Análise de Conteúdo	Análise qualitativa que se baseia em técnicas de codificação e categorização para identificar temas e padrões em dados textuais (Saldaña, 2009).

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Todavia, cabe destacar que inicialmente foi adotada a estratégia de entrevistas a partir de um questionário, as quais foram realizadas com dois ex-pró-reitores de administração da UFES a título de teste para a verificação da profundidade dos dados e informações. Logo, foi percebido que as entrevistas não revelavam as explicações dos contextos sociais e culturais das relações de poder no processo orçamentário, apenas o político. Contudo, toda esta dinâmica foi encontrada nos debates das reuniões do Conselho Universitário (CUn) da UFES.

3.3.2 Organização Estudada

A organização estudada é a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), uma autarquia federal de ensino, pesquisa e extensão. Justifica-se sua escolha, visto que o autor é servidor de carreira da instituição, possui a função de responsável pela contabilidade, podendo ter maior acesso aos dados,

tem enxergado, observado e ficado incomodado com alguns contextos durante a execução orçamentária dos últimos exercícios.

A UFES possui 103 cursos de graduação presencial, com um total de 5.004 vagas anuais e 20.467 estudantes matriculados na graduação presencial e na modalidade a distância. Na pós-graduação, possui 62 cursos de mestrado e 32 de doutorado com cerca de 4.000 alunos matriculados. Em seus quatro *campi*, juntamente com o Hospital Universitário, totaliza o quadro de 1.780 professores efetivos, 1.928 técnicos-administrativos. No campo da pesquisa científica e tecnológica a UFES possui cerca de 5.500 projetos em andamento, e na extensão universitária desenvolve 851 projetos e programas com abrangência em todos o estado capixaba, totalizando a participação de 2 milhões de pessoas (Ufes, 2023a).

Na UFES, o Planejamento se materializa por meio do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que evidencia e estabelece as filosofias de trabalho (Pinto, Nogueira & Silva, 2019; Ufes, 2023e). O PDI enumera e constitui um conjunto de propósitos cujo objetivo é alavancar a instituição para um estado desejado, estabelecer o alinhamento da atuação entre gestores, definir objetivos e metas, proporcionar o envolvimento da comunidade acadêmica e colaborar para a tomada de decisão (Pinto, Nogueira & Silva, 2019; Ufes, 2023a). Instrumento institucional de enorme relevância para nortear as ações para o futuro (Pinto, Nogueira & Silva, 2019).

O PDI apresenta a missão, visão e valores institucionais; a governança, os indicadores de desempenho; os objetivos estratégicos; o Projeto Pedagógico Institucional; o Perfil Institucional e do corpo docente; a organização acadêmica e administrativa; a infraestrutura institucional; a gestão de pessoal; as políticas de atendimento aos discentes; os aspectos financeiros e orçamentários; entre outros fatores relevantes (Pinto, Nogueira & Silva, 2019; Ufes, 2022).

A gestão orçamentária da universidade dos últimos anos tem sido impactada de várias maneiras. Primeiro, através de um novo regime fiscal para os gastos públicos, pois as despesas primárias passaram a ter um teto para os próximos 20 anos, reajustadas pela inflação. Segundo, através da redução dos orçamentos de custeio e capital, a qual a cada aumento do orçamento de custeio aplicava-se uma redução do orçamento de capital. Terceiro, através da ampliação do orçamento condicionado, ou seja, orçamento que necessita de aprovação do congresso. Quarto, através da redução dos recursos do Tesouro Nacional, a obtenção de recursos próprios passa a ter relevância no cenário atual. Quinto, os impactos da própria pandemia de COVID-19. E por último, mas não menos importante, o PDI é uma ferramenta de gestão estratégica interna à universidade, que se torna um instrumento de política, porque envolve aspectos políticos na sua elaboração e implementação, considerando os diferentes interesses e perspectivas dos atores institucionais envolvidos, tais como discussões, negociações, busca de consenso, representatividade e visões (Ufes, 2022).

3.3.3 O Estudo de Caso

A UFES é uma instituição de educação que apresenta algumas características específicas, tais como estruturas organizacionais complexas, burocráticas e políticas. Os produtos das atividades produtivas são intelectuais, especializadas, intangíveis e individualizadas. Seus servidores possuem autonomia, especialização e objetivos heterogêneos/antagônicos. Sua tecnologia é complexa, não apresenta padronização de atividades, apresenta dificuldades no gerenciamento de ações com maior agilidade, baixa integração entre as áreas e poder concentrado na reitoria (Ufes, 2022).

A importância deste estudo de caso está nas potencialidades originadas através do conhecimento científico gerado através da identificação e discussão de *insights* causais e na abrangência do debate, visto que fatores empíricos desta pesquisa, como as heterogeneidades, as causalidades, a utilidade, o contexto e a disponibilidade de dados, promoveram contribuição empírica para os estudos em contabilidade pública (Gerring, 2007).

Dessa forma, o estudo de caso torna-se relevante, visto que é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro de um contexto, caracterizado por especificidades organizacionais, inserido em um determinado contexto de realidade pouco definido e que possui incertezas (Sátyro & D'Albuquerque, 2020). Também é importante por revelar *insights* ainda não estudados e promover um debate sobre como o poder é exercido, os mecanismos e a mecânica do poder no dia a dia de uma organização de educação federal, assim como de que forma as forças, as resistências, o controle, a vigilância e a dominação ocorrem (Sátyro & D'Albuquerque, 2020).

Justifica-se a utilização do estudo de caso único, pois é concomitante o processo de questionamento, análise do fenômeno social existente e ao produto da pesquisa que é a sobreposição de lacunas teóricas (Stake, 2005). Quanto mais específico, delimitado, ligado a um fenômeno social contemporâneo, mais autêntico (para sustentação de argumentos), plausível (sentido e nível de conhecimento) e crítico (subjetividades/possibilidades de novos *insights* a teoria), mais útil é à racionalidade epistemológica descrita no estudo (Golden-Biddle & Locke, 1993; Stake, 2005).

O foco do estudo de caso qualitativo não é na metodologia, mas sim em o que estudar, pois o objetivo é extrair o que pode ser aprendido de um caso e, epistemologicamente, o que pode ser compreendido um determinado caso específico (Stake, 2005). Sendo do tipo descritivo, já que busca a identificação, descrição, compreensão e o debate de forma crítica das razões de alguns fenômenos sociais contemporâneos intrínsecos a práticas contábeis que podem contribuir para a obtenção de achados (Scapens, 2004).

3.4 Coleta de Dados

3.4.1 Análise Documental

Justifica-se a utilização de documentos organizacionais e institucionais, como instrumentos de captação de dados, visto que são fontes de dados relevantes para pesquisas qualitativas. Glaser & Strauss (1967) e Bowen (2009) argumentam que a análise de documentos é um procedimento sistemático de revisão ou avaliação de documentos que requer o exame e a interpretação de dados, cujo objetivo é encontrar, selecionar, avaliar (dar sentido) e sintetizar os dados contidos nos documentos.

Bowen (2009) afirma que é utilizada em combinação com outros métodos de pesquisa qualitativa, tais como a observação, para promover a triangulação de dados, cuja finalidade é reduzir o impacto de potenciais vieses sobre o estudo. O autor destaca que o método eficiente, de fácil disponibilidade, ótima relação custo-efetividade, baixa instrusividade e reatividade, estabilidade, confiabilidade e abrangência. A análise de documentos, Atkinson & Coffey (2004) defendem que não pode ser considerada apenas como uma análise do seu conteúdo em si, pois as relações entre produção, consumo e conteúdo, devem ser consideradas para compreender como os documentos podem mediar e estruturar episódios de interação social, pois a realidade documental não está isolada da realidade social.

A análise documental foi desenvolvida entre os meses de agosto de 2022 a maio de 2023 e foram selecionados e analisados os seguintes documentos para a pesquisa: Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Relatórios de Gestão, Atas de reuniões sobre o orçamento no Conselho Universitário e as reuniões do Conselho Universitário sobre orçamento, Notas Explicativas, Relatório de Prestação de Contas e Portarias.

Os **Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI)** dos exercícios de 2019 a 2022, ajudaram a compreender as diretrizes da UFES numa perspectiva mais abrangente, visualizando o plano de ação orçamentário e de que forma este plano é gerenciado em relação aos centros de ensino e pró-reitoras. Justifica-se a utilização do documento, pois serviu para compreender e analisar os níveis de planejamento, o mapa estratégico, as áreas e objetivos estratégicos, além de evidenciar as orientações para a elaboração do orçamento e a distribuição de recursos.

Os **Relatórios de Gestão, Relatório de Prestação de Contas, Notas Explicativas e Portarias** dos exercícios de 2019 a 2022, ajudaram a entender possíveis reflexos sobre a gestão administrativa, processos, produtos, instancias de governança, riscos, perspectivas, desafios, as forças e limitações do ambiente interno e relatórios orçamentários. Justifica-se a utilização destes documentos, visto que serviu para compreender o gerenciamento da aplicação de recursos dos setores,

cujo objetivo e enxergar algum tipo de política/dinâmica “fora do planejamento” sobre a aplicação dos recursos.

As **Atas de reuniões do Conselho Universitário** de maio de 2019 a maio de 2023 são registros formais das discussões e decisões tomadas durante as reuniões do Conselho. A análise desses documentos teve como objetivo capturar informações valiosas sobre como o orçamento é planejado, alocado e gasto, ou seja, as prioridades orçamentárias, as áreas de investimento e de corte de gastos, as respostas orçamentárias de mudanças e demandas, a gestão dos desafios financeiros do exercício, além de ajudar a identificar padrões e tendências ao longo dos exercícios analisados. Inicialmente foi feito um mapeamento das reuniões que debatiam sobre o orçamento. Contudo, após a análise das Atas não selecionadas, verificou-se que também continham assuntos relevantes sobre orçamento. Dessa forma, considerado então, a análise de todas as atas das reuniões do trecho temporal adotado.

Análise das **reuniões do Conselho Universitário sobre o orçamento** (vídeos), de janeiro de 2022 a maio de 2023, que teve como objetivo revisar e discutir as receitas e despesas do exercício fiscal corrente e o que está por vir. Nessas reuniões do conselho sobre o orçamento, a UFES tem o objetivo de chegar a um consenso sobre como gerir os recursos financeiros estabelecidos no orçamento. Com a análise, objetiva-se capturar *insights* e *feedbacks* sobre as decisões orçamentárias propostas, avaliações, impactos financeiros, estratégicos das decisões e analisar as relações entre agentes organizacionais participantes do conselho.

3.4.2 Observação Não Participante

A aplicação do método de observação é necessária tanto para a complementação de informações e decisões, quanto para a triangulação dos dados. A observação é não participante, pois o pesquisador não participa das relações sociais (relações de poder) entre os gestores estudados no processo orçamentário, assim como, também, não participa da estrutura de poder a qual estes pertencem.

Justifica-se a utilização da observação não participante como instrumento de captação de dados, visto que absorve o realismo da situação estudada, fornece um indicador para análises das características do ambiente de pesquisa, estrutura a realização e análises e captam comportamentos e acontecimentos tempestivos as suas ocorrências (Gunther, 2006; Ferreira, Torrecilha & Machado, 2012). O trabalho mental na pesquisa qualitativa de acordo com Stake (2005), também é ostensivamente observacional. Contudo, sob uma perspectiva mais crítica, específica e reflexiva, pois estas características comprometem o pesquisador ao desenvolvimento de impressões, a deliberar sobre lembranças e registros sem prender-se a conceitos ou modelos e quadros teóricos.

A observação não participante segundo Marietto (2018) fornece uma base robusta para o rigor empírico e proporciona maior conteúdo a análise, possibilitando revisões repetidas e cuidadosas de

acontecimentos registrados, o que auxilia na identificação de padrões de interação de situações e fenômenos. Fornece uma leitura da realidade contextual atribuindo o verdadeiro significado da realidade vivenciada (Geertz, 1993), promove subsídios para compreensão do real significado do fenômeno estudado sob a perspectiva individual, coletiva e organizacional, assim como o aprendizado obtido à organização ou campo específico (Nandhajumar & Jones, 2002; Marietto, 2018).

A observação foi realizada durante todo o período de execução da captação dos dados, entre os meses de agosto de 2022 a maio de 2023, pois como o pesquisador é servidor da instituição pesquisada, responsável pela contabilidade, participa das reuniões da comissão de orçamento do Conselho Universitário, participa das reuniões de prestação de contas, desenvolve parte da prestação de contas e desenvolve notas explicativas sobre as gestões orçamentária, financeira e patrimonial trimestrais; visualiza todo o processo diariamente, de forma detalhada, em todos os seus ciclos, sendo relevante, um trecho temporal, para que detalhes sejam observados e que contribuirão para as análises.

Os dados resultantes da observação não participante foram registrados e organizados por meio de notas de campo, conforme orientações de Corwin & Clemens (2012). As notas de campo contribuíram para o descortinar das práticas sociais e forneceu uma alternativa para a triangulação de dados (Corwin & Clemens, 2012; Zappellini & Feuerschütte, 2015).

3.5 Procedimentos de Tratamento e Análise de Dados

O planejamento da pesquisa é sensível a peculiaridades do estudo, oriundos das necessidades de eventuais ajustes ao problema de pesquisa e as condições de realização (Luna, 1997). As escolhas derivam alternativas a serem tomadas exigindo sensibilidades a alterações e ao equilíbrio metodológico (Luna, 1997). O período estudado contemplou o processo orçamentário de 2020 a 2022 que compreendeu o período de 15 de maio de 2019 (período que se inicia a elaboração do projeto de lei orçamentária) a 30 de junho de 2023 (período em que se encerra o processo de execução dos Restos a Pagar). Dessa forma, o planejamento da pesquisa pode ser visualizado na Figura 1 a seguir.

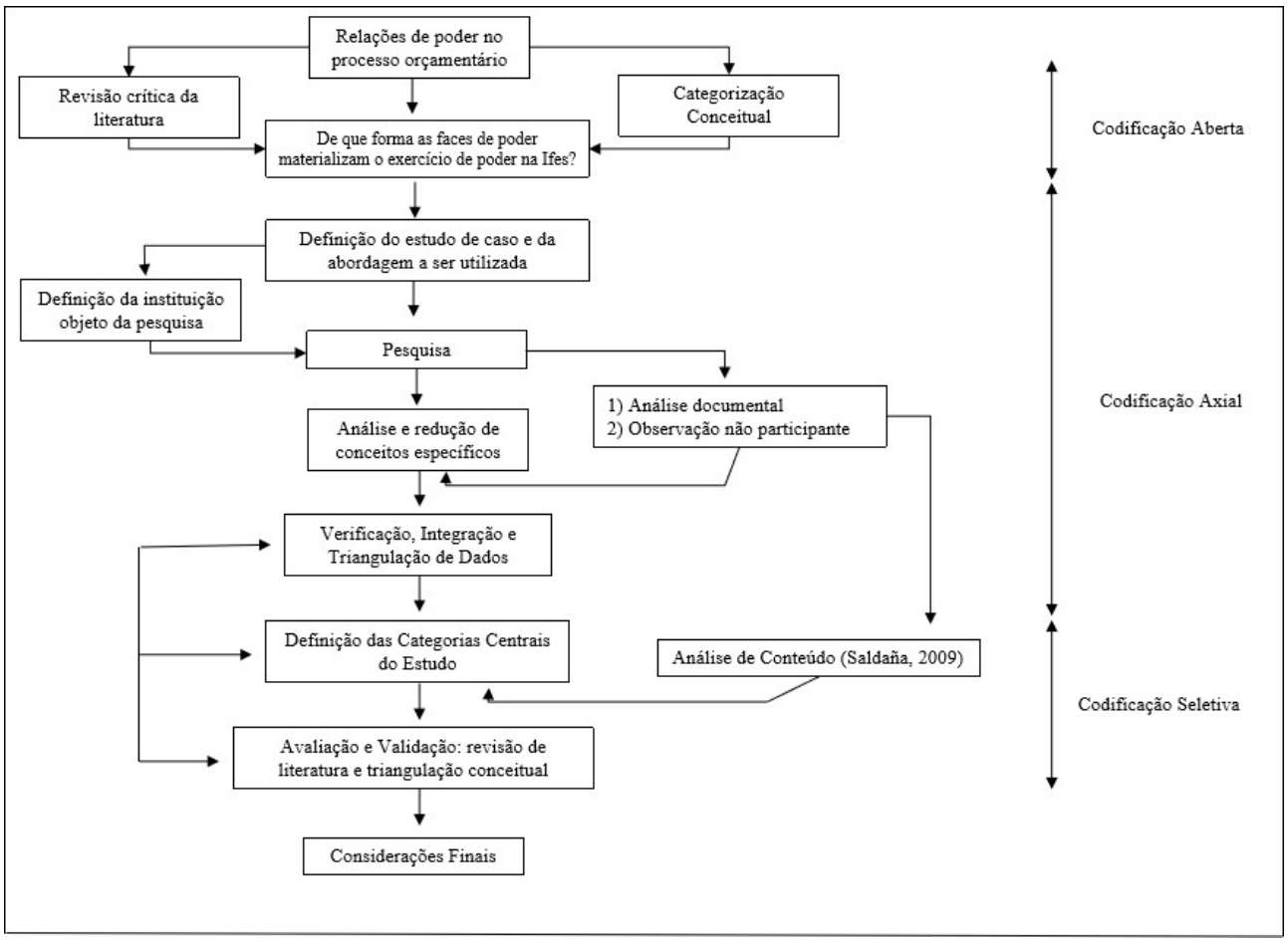


Figura 1: Planejamento das etapas da pesquisa
Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Neste estudo, foi utilizado a análise de conteúdo de Saldaña (2009), utilizando-se o paradigma de análise explicativo de Cassiani, Caliri & Pelá (1996), que discorrem que no paradigma de análise, as **condições causais** são definidas como o conjunto de eventos, incidentes e acontecimentos que direcionam as ocorrências específicas ou ao desenvolvimento do fenômeno. O **fenômeno** apresenta-se como a ideia central, o evento, o acontecimento específico e incidente sobre o qual um grupo de ações ou interações estão interligados, são dirigidos ou estão relacionados. O **contexto** são as propriedades que pertencem ao fenômeno, evidenciando um grupo particular de condições pelas quais as estratégias de ação/interação são tomadas. As **condições intervenientes** são condições estruturais que se apoiam nas estratégias de ação/interação e que pertencem ao fenômeno, facilitando ou bloqueando as estratégias tomadas dentro de um contexto específico. As **estratégias de ação/interação** são as estratégias especificas ocorridas/tomadas em resposta ao fenômeno. As **consequências** são as implicações observadas dentro do contexto.

Este fluxo pode ser observado tanto na visão teórica, quanto na visão prática, conforme Figura 2 a seguir.

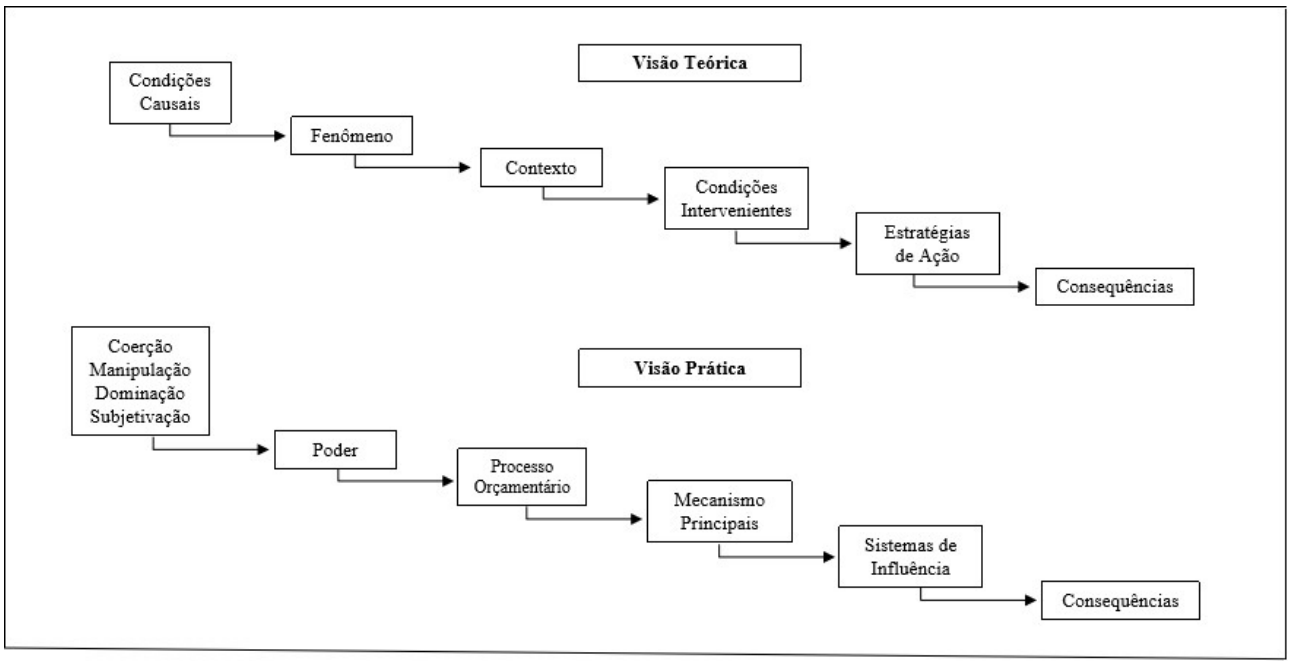


Figura 2: Esquema do Paradigma de Análise
Fonte: A partir do estudo de Cassiani, Caliri & Pelá (1996).

O tema e o método adotados necessitam que a entidade em estudo tenha estrutura e maturidade em seu processo orçamentário, cujo objetivo é a captação das informações específicas e detalhadas. O trabalho de campo envolveu duas metodologias de captação de dados, cujo objetivo é permitir o amadurecimento e detalhamento das análises das informações coletadas.

Saldaña (2009) sugere uma metodologia de análise de conteúdo qualitativa embasada em técnicas de codificação e categorização para identificar temas e padrões em dados. A metodologia deste autor enfatiza a importância de uma abordagem sistemática e rigorosa, com ênfase na importância de categorizar dados de forma sistemática e coerente. É um método que vai muito além da criação de códigos, pois durante a análise, o pesquisador pode identificar, criar categorias e subcategorias, agrupando esses códigos com base em padrões textuais e semelhanças de sentido. O autor defende que estas categorias e códigos são utilizados para criar temas, conceitos, afirmações, proposições e teorias (Saldaña, 2009).

A Figura 3 a seguir, sugere o fluxo de transformação de códigos em teoria.

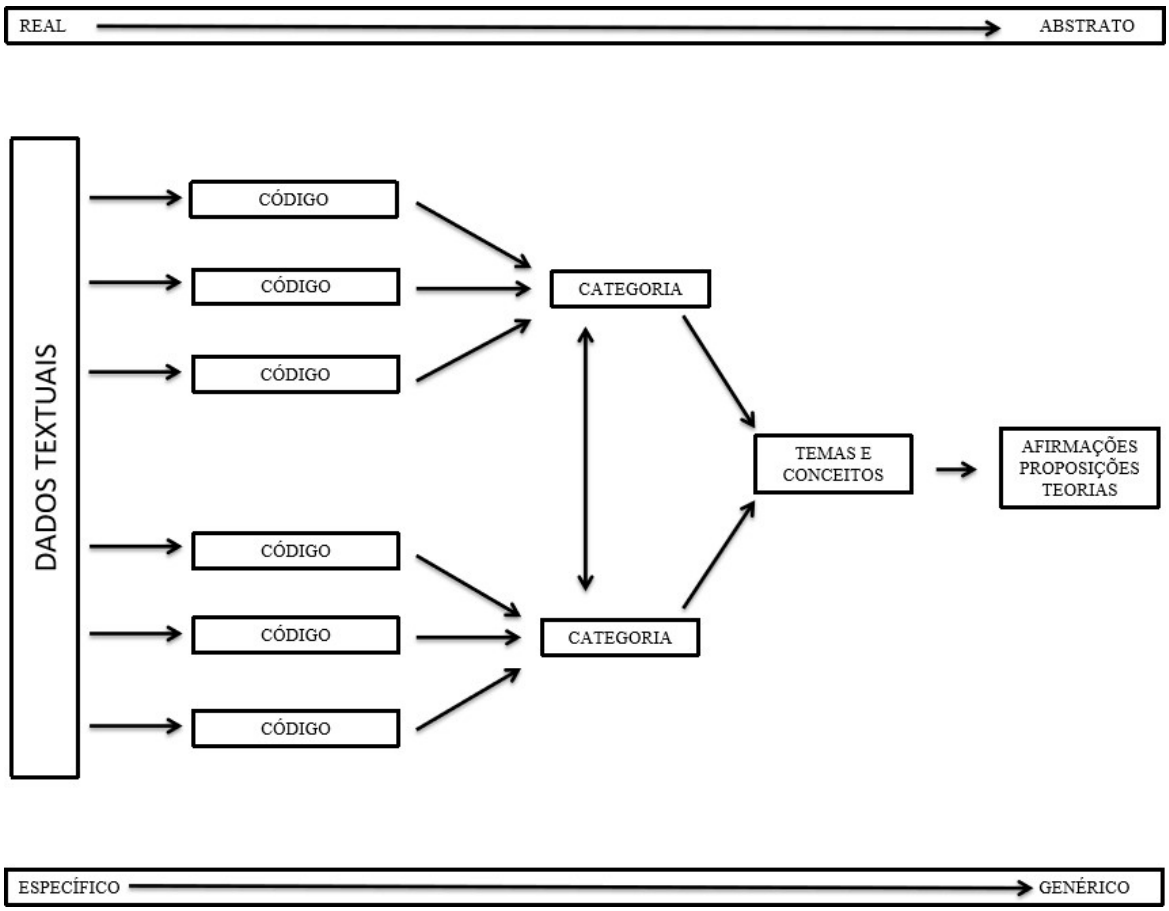


Figura 3: Fluxo de transformação de códigos em teoria
Fonte: Elaborado a partir de Saldaña (2009).

A análise de conteúdo proposta por Saldaña (2009) é constituída de três etapas principais de codificação: codificação aberta, codificação axial e codificação seletiva; etapas realizadas sequencialmente e que permitem uma análise de conteúdo sistemática e rigorosa sobre os dados textuais.

A **codificação aberta** foi utilizada com o objetivo de emergir as categorias conceituais da literatura com conceitos desenvolvidos também a partir da literatura que descrevem e explicam os processos e comportamentos do fenômeno estudado (Cassiani, Caliri & Pelá, 1996). Segundo Saldaña (2009), os conteúdos são examinados detalhadamente e as categorias iniciais mais amplas são identificadas, permitindo ainda a inclusão de várias subcategorias.

A **codificação axial** foi realizada com o objetivo de realizar a integração das categorias, ou seja, tem o objetivo de enxergar a conexão entre as categorias e subcategorias através e um processo indutivo de agrupamento dos códigos de categorias, agrupando as categorias já formadas pela literatura, com as emergidas do *corpus* da pesquisa, identificando as mais relevantes, outras específicas emergidas dos dados e que pode não estar contemplada na literatura. Nesta etapa, a essência é descobrir o "processo principal", ou seja, a variável principal que explica a ação na cena social pesquisada na prática e sua conexão com o referencial teórico (Cassiani, Caliri & Pelá, 1996).

De acordo com Saldaña (2009), as categorias iniciais são refinadas, agrupadas em categorias mais amplas, examinando as relações entre as categorias e identificação das conexões entre elas.

Por fim, a **codificação seletiva** foi realizada para finalizar o processo de análise de conteúdo através da variável central e da integração das categorias (Cassiani, Caliri & Pelá, 1996). As condições causais, o fenômeno, o contexto, as condições intervenientes, as estratégias de ação/interação e consequências formam as relações teóricas pelas quais as categorias são relacionadas umas às outras e à categoria central, formando uma estrutura teórica, chamada de paradigma de análise (Cassiani, Caliri & Pelá, 1996). Para Saldaña (2009), nesta etapa as categorias finais são identificadas e relacionadas aos objetivos da pesquisa, ou seja, os temas e padrões emergentes são identificados e interpretados e a análise de conteúdo é concluída.

No entanto, operacionalmente, a análise de conteúdo envolveu algumas etapas resumidas da seguinte forma (Saldaña, 2009): preparação dos dados, codificação dos dados, categorização dos códigos, exploração dos dados, interpretação dos resultados e verificação da validade.

Em relação à etapa de **preparação dos dados**, os dados textuais e audiovisuais foram organizados manualmente em formatos padronizados, permitindo a codificação e a análise posterior. Na etapa de **codificação dos dados**, a análise textual e audiovisual revelou unidades de informações significativas, que foram identificados e rotulados com um código que resumia o seu conteúdo. Quanto à etapa de **categorização dos códigos**, os códigos foram agrupados nas categorias que representavam os temas ou tópicos mais relevantes do conjunto de dados. Com a **exploração dos dados**, foi desenvolvida a categorização dos códigos, ou seja, foram explorados padrões, tendências e relações entre as categorias (faces e mecanismos principais), identificando os principais temas/subtemas (sistemas de influência). Em relação à etapa de **interpretação dos resultados**, foi efetuada uma análise "exploratória", cujo objetivo foi desenvolver conclusões sobre o significado dos dados, destacando as implicações para o processo orçamentário da UFES. E por último, foi feito a **avaliação e validação de dados**, ou seja, foram feitos procedimentos para verificar a validade dos resultados através da triangulação de dados obtidos tanto do arcabouço documental, quanto da observação não participante (múltiplas fontes de dados). Também foi feito a triangulação conceitual através da literatura de poder organizacional desenvolvida no estudo.

Segundo Saldaña (2009), essas etapas são iterativas e podem ser repetidas quantas vezes forem necessárias para refinamento e aprimoramento dos resultados. A análise de conteúdo sugerida por este autor, é uma abordagem flexível e se adaptou às necessidades e aos objetivos específicos desta pesquisa.

A análise de conteúdo foi realizada parte manualmente e parte com a ajuda do software MAXQDA de análise qualitativa. O objetivo da utilização do software MAXQDA de análise qualitativa foi auxiliar a codificação, interpretação e avaliação dos dados, auxiliar a análise de dados

não estruturados e ajudar organizá-los. A análise de dados compreendeu o período a partir de 2 de fevereiro de 2023 a 30 de maio de 2023.

Portanto, após definição do plano de pesquisa e método de análise, para se atingir os objetivos, o estudo de caso partiu: i) da natureza do caso (atividade e funcionamento do processo orçamentário); ii) *background* contextual (conjunto das condições, circunstâncias ou antecedentes do poder no processo orçamentário); e iii) configuração física/desenho de como cada face de poder materializa o exercício de poder no processo orçamentário (Stake, 2005, Yin, 2015).

Dessa forma, para melhor organizar o estudo foi desenvolvido um protocolo de estudo de caso conforme Apêndice A, contendo conceitos, procedimentos e regras para o desenvolvimento da pesquisa, pois funciona como um roteiro do método científico, abordando os aspectos teóricos e práticos de toda a atividade de pesquisa, possibilitando maior aprofundamento de ideias (Yin, 2015). O protocolo contempla os seguintes itens: i) tema e visão geral da pesquisa; ii) questão e objetivos de pesquisa; iii) procedimentos (locais, fontes de informação e formulários para registro de dados), método de pesquisa, aplicação e uso dos instrumentos de captação de dados; iv) teoria base do estudo; v) guia de relatório do estudo de caso; e vi) metodologia de análise de dados (Yin, 2015).

Após a explanação da metodologia do estudo, a seção seguinte inicia a etapa da análise dos resultados.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Como Funciona a UFES?

A UFES é composta por diversos agentes organizacionais que exercem diferentes formas de poder e influência. Os principais atores incluem, primeiro, o Reitor e Vice-Reitor, líderes máximos da universidade e que exercem grande poder executivo e decisório. São os Ordenadores de Despesa da instituição, responsáveis por tomar decisões estratégicas, gerirem o orçamento, a infraestrutura da instituição, o ensino, a pesquisa, a extensão, e representarem a universidade junto ao governo, órgãos internacionais e em eventos externos. Compõem o Conselho Universitário, sendo o Reitor o presidente.

Segundo, os docentes (os professores), são responsáveis por produzir conhecimento, ensinar e orientar alunos. São a base da universidade e exercem poder em diferentes níveis, desde a sala de aula até a formulação de políticas e diretrizes acadêmicas, pois integram atualmente onze diretorias de centro de ensino e seis das sete pró-reitoras da IFES. O poder dos professores sobre o comando da universidade está materializado no estatuto da UFES que estabelece, entre outras exigências, que para ser dirigente máximo da instituição é necessário ser professor. Eles também exercem o cargo de Diretores de Centros de Ensino e são representantes no Conselho Universitário.

Terceiro, os servidores (técnicos administrativos), exercem poder na gestão da IFES, atuando nas áreas de administração, finanças, gestão de pessoas, biblioteca etc. São responsáveis por garantir o funcionamento da instituição e prestar serviços aos professores, alunos e a sociedade em geral. Nas últimas duas décadas, estes profissionais, na UFES, têm conseguido se especializar e se capacitar, aumentando os seus conhecimentos e participação na gestão e, consequentemente, maior poder nas práticas cotidianas da IFES e no processo orçamentário. Os eleitos dentro da categoria tornam-se os representantes dos servidores técnico-administrativos no Conselho universitário.

Quarto, os estudantes que também exercem poder na UFES, através do Comitê Central de Estudantes, mas principalmente por meio dos seus representantes no Conselho Universitário. São responsáveis por demandar melhorias na infraestrutura, na qualidade do ensino/pesquisa/extensão, na oferta de serviços pela IFES, e de participarem de movimentos estudantis e pautas sociais.

E por último, a sociedade civil que através de suas organizações e representantes externos, pode exercer pressão sobre a UFES em questões relacionadas à pesquisa, ensino e extensão. Além disso, a UFES pode ser demandada por diferentes setores da sociedade para prestar serviços de pesquisa, consultoria e assessoria e oferecer soluções para problemas sociais e soluções tecnológicas.

Cabe ressaltar que todos estes agentes organizacionais não são necessariamente estanques ou hierarquizadas, e muitas vezes se inter-relacionam de diferentes formas na gestão e na tomada de decisões da universidade, ou seja, o poder não é somente fruto de um cargo, função ou hierarquia,

mas também de pequenas relações sociais na ponta, nos setores de ensino, dos menores aos maiores, dos servidores aos professores, relações que acorrem como fluxo, como resultado de uma rede de relacionamentos ou uma rede de relações de poder que independe de local e hierarquia.

A UFES, em sua essência, é uma instituição democrática, com a participação da comunidade universitária em suas decisões, assim como a participação nas discussões para formulação do seu PDI e de avaliações sistemáticas sobre as ações planejadas. Essa dinâmica cria sintonia, coerência, cooperação e atribui ações para as diferentes unidades organizacionais. Essas unidades interagem entre si, designando ações sobre outros setores, criando e estabelecendo vínculos sinérgicos e importantes para a consolidação da governança universitária e também para as relações de poder.

Compreender o funcionamento da UFES é importante para visualizar as esferas de poder e entender o funcionamento desses setores no rol de responsáveis e, consequentemente, no rol de poder. A UFES é uma instituição com uma estrutura administrativa racional, complexa, plural, padronizada, com acontecimentos influenciados por ocorrências e ações anteriores, bem como por relações não causais. Está organizada administrativamente em sete setores: Reitoria, três conselhos superiores, sete pró-reitorias, onze centros de ensino, cinco superintendências, quatro secretarias e oito órgãos suplementares.

A Reitoria é o órgão executivo máximo da UFES, sendo o setor responsável por planejar, organizar, administrar, coordenar e fiscalizar todas as atividades da instituição. Ela firma projetos, convênios e parcerias para viabilizar atividades relacionadas à política universitária como um todo, garantindo o desenvolvimento, qualidade e a visibilidade das atividades acadêmicas. Define as políticas acadêmicas, supervisiona o orçamento, arrecada fundos e é responsável pela gestão financeira da instituição. A reitoria é responsável por tomar decisões estratégicas, implementar políticas e ações relacionadas ao ensino, pesquisa e extensão. Possui poder de decisão sobre a alocação de recursos, contratações e definição de políticas acadêmicas e de gestão (Ufes, 2022).

A UFES possui três conselhos superiores que, na prática, têm a função de analisar e aprovar as políticas institucionais, zelando pelo seu cumprimento. Os conselhos são órgãos colegiados que possuem poder deliberativo sobre as decisões da universidade. O Conselho Universitário (CUn) é o órgão máximo de deliberação da universidade e é responsável pela definição de políticas e diretrizes gerais da UFES. Os conselhos de graduação, pós-graduação e extensão têm poder de decisão sobre as políticas acadêmicas e ações específicas relacionadas a essas áreas (Ufes, 2022).

O Conselho Universitário (CUn) é o órgão superior deliberativo e consultivo da UFES em matéria de política universitária, administrativa, financeira e de planejamento. O Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) é o órgão central e que cuida de questões de supervisão de ensino, pesquisa e extensão, com funções deliberativas e consultivas. E o Conselho de Curadores (CUr) é o órgão deliberativo e consultivo em matéria de fiscalização econômico-financeira. Cabe a este

conselho aprovar a proposta orçamentária anual, acompanhar a execução do orçamento e aprovar a prestação de contas anual (Ufes, 2022).

As Pró-reitorias operacionalizam a gestão da IFES, fornecendo suporte administrativo e acadêmico à Reitoria, cada uma em sua respectiva área e com atribuições específicas. São órgãos que supervisionam, orientam, controlam, normatizam e coordenam as atividades de administração, planejamento, pessoal, graduação, de assuntos estudantis, pesquisa e extensão. Respondem a todas as atribuições delegadas pelo Reitor. Não são cargos eletivos, mas comissionados (Ufes, 2022).

Os centros de ensino são unidades acadêmico-administrativas que reúnem cursos e departamentos de uma mesma área do conhecimento. Cada centro possui um diretor e um vice-diretor, eleitos com mandatos de quatro anos, além de conter o Conselho Departamental, composto pelos chefes de cada departamento de ensino. Os centros de ensino possuem a função de desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, em conformidade e articulação com os cursos de graduação e pós-graduação (Ufes, 2022).

Os centros de ensino são as unidades que organizam o ensino, a pesquisa e a extensão. Originaram-se das antigas faculdades e escolas da UFES. O funcionamento desses centros de ensino é marcado por gigantismo, heterogeneidades, críticas à repartição do orçamento e disparidades políticas e financeiras. Destacam-se aqui as pluralidades das qualificações acadêmicas, as diferentes áreas do conhecimento e as disparidades quanto as suas realidades orçamentárias. Seus diretores são eleitos e se organizam em um "bloco", realizando encontros bimestrais (reuniões) para a discussão de assuntos específicos sobre orçamento, finanças, demandas e projetos (Ufes, 2022).

Inseridos em seus centros de ensino, os departamentos acadêmicos são a base da estrutura acadêmica da instituição, reunindo a área de conhecimento e atividades fins. São chefiados pelos professores, mas os estudantes participam da administração por meio de representantes eleitos (1/5 dos membros). Realizam eleição para chefe de departamento, que possui mandato de dois anos. Todos os departamentos de ensino da IFES estão vinculados, por afinidade temática a um Centro de Ensino. Por exemplo, Departamento de Ciências Contábeis é vinculado a Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE). Ainda dentro dos departamentos, existem os colegiados acadêmicos de cada curso de graduação, coordenados por um Colegiado composto por professores e representantes estudantis (Ufes, 2022).

Vinculados a Administração Central, aparecem as superintendências distribuídas nas áreas acadêmicas e administrativas, centralizando o ensino a distância, comunicação, contabilidade e finanças, infraestrutura e tecnologia da informação. Da mesma forma, as secretarias executam atividades específicas de áreas estratégicas das áreas acadêmicas e administrativas, tais como, avaliação institucional, cultura, órgãos colegiados e relações internacionais. Ainda vinculados a administração central, alguns órgãos suplementares são importantes para a execução de atividades

administrativas e de ensino. Destaque para o hospital universitário (HUCAM), hospital escola administrado pela Ebserh, responsável pelo ensino prático e atendimento de especialidades médicas a população (Ufes, 2022).

Portanto, compreendido o funcionamento prático da UFES, a seção seguinte descreve e explica como se dá o percurso do dinheiro na instituição, os desdobramentos e regras de controle e gestão do dinheiro ao entrar nos cofres da instituição.

4.2 O “caminho do dinheiro” na UFES

Numa dimensão mais abrangente, o "caminho do dinheiro" na UFES pode ser descrito da seguinte forma: primeiro, a instituição recebe recursos financeiros do governo federal por meio do **orçamento da União**, que é elaborado anualmente pelo Poder Executivo e aprovado pelo Congresso Nacional. Segundo, a partir da definição do orçamento da União, a UFES elabora a sua **programação orçamentária**, definindo como os recursos serão distribuídos entre as diversas áreas e unidades da instituição. Terceiro, com a definição da programação orçamentária, a IFES realiza a **gestão dos recursos** recebidos, que envolve projetos, licitação e a aplicação dos recursos através de aquisições e contratações de serviços. E por último, a UFES faz a **prestação de contas** da aplicação/utilização dos recursos financeiros recebidos, tanto para os órgãos de controle interno e externo quanto para a sociedade em geral. Essa prestação de contas envolve a elaboração de relatórios como Relatório de Gestão, Demonstrativos Contábeis, Notas Explicativas, Declaração do Contador, *etc*.

É importante frisar, neste estudo, que o processo de alocação e gestão de recursos na UFES é pautado pelos princípios da transparência pública, da eficiência e da efetividade, pois a instituição busca garantir que os recursos financeiros sejam alocados e utilizados de forma adequada e em consonância com as necessidades da IFES, da comunidade universitária em geral e da sociedade. Outro ponto a ser destacado é que a UFES busca sempre aprimorar os seus processos de prestação de contas, cujo objetivo é aumentar a transparência e responsabilidade perante a sociedade e órgãos de controle externo.

Especificamente, conforme Figura 4, o caminho do dinheiro na UFES segue um fluxo financeiro através de fontes de recursos que se originam de agrupamentos de naturezas de receitas, a partir de uma determinada regra de destinação legal de recursos, cujo objetivo é indicar de que forma as despesas são financiadas. Nesse sentido, o dinheiro entra na universidade através de três agrupamentos:

- Recursos originários do Tesouro Nacional (Discricionário/Não discricionário);
- Recursos de Convênios (Não discricionário);
- Recursos Próprios Arrecadados (Discricionário).

Estas fontes de recursos são as origens ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade. Estes recursos são individualizados de modo a evidenciar sua aplicação segundo a determinação legal. A classificação por fontes é estabelecida, no orçamento federal, pela Portaria SOF nº 1/2001 que especifica o Grupo de Fonte de Recursos, mostrando a procedência do recurso e se pertence ao exercício corrente ou a exercícios anteriores.

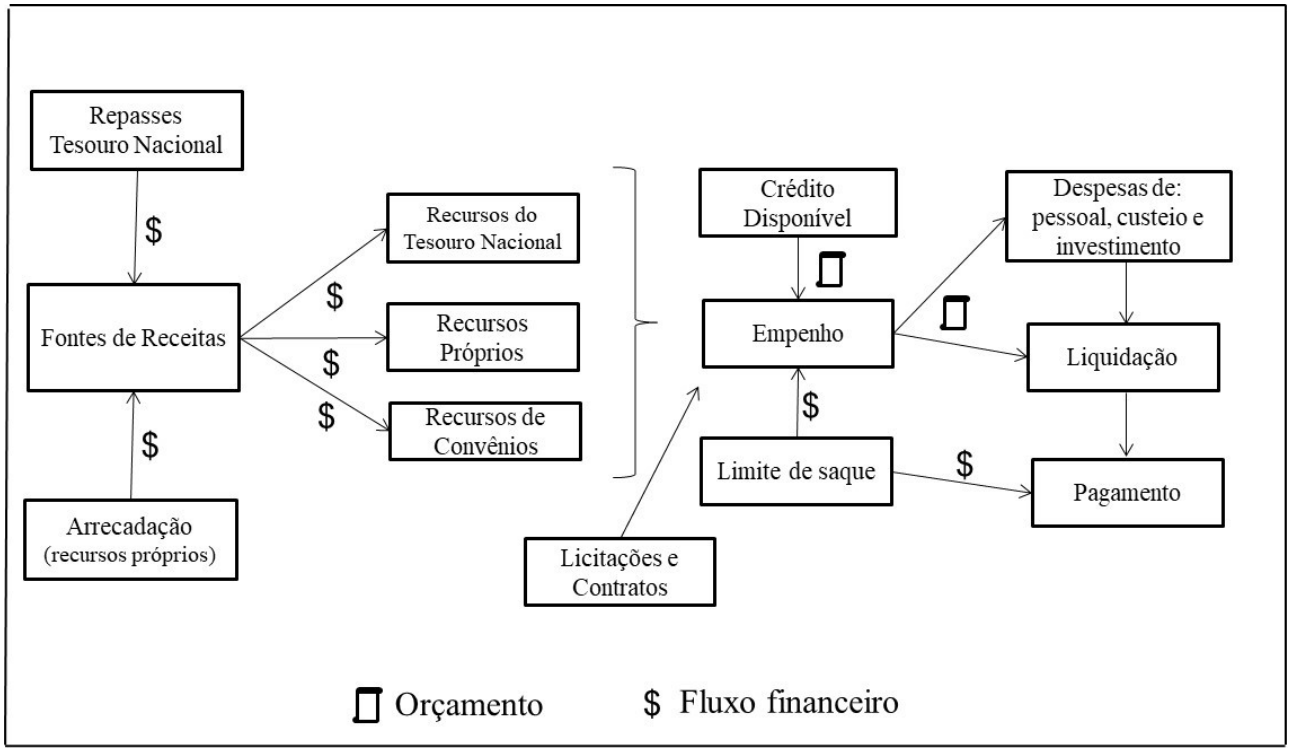


Figura 4: O "caminho do dinheiro" na IFES
Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Os recursos financeiros são liberados através de uma conta chamada "limite de saque", que enumera todas as fontes de recursos e seus saldos. O governo controla as remessas de recursos do tesouro, através do "crédito disponível" que é o saldo orçamentário para empenho. Da mesma forma, este controle é feito para os recursos de convênios do tesouro nacional. Os recursos de convênio de receita são gerenciados como se fossem recursos próprios pela conta limite de saque.

Os recursos próprios arrecadados referem-se às entradas financeiras provenientes de aluguéis, multas/juros sobre contratos, restituições, rendimento de aplicações financeiras, serviços educacionais, taxa de inscrição de concurso público, leilões, *etc*. Destaca-se que os contratos de prestação de serviços de ensino/pesquisa e extensão que geram recursos próprios para sua execução, geram um ressarcimento de 3% para a universidade e de 10% para o centro de ensino. Estes recursos podem ser aplicados tanto em despesas de custeio quanto em despesas de capital da IFES.

Quanto à fatia do bolo orçamentário, apesar de ser a Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PROPLAN) o setor responsável pelo planejamento orçamentário, é

a Pró-Reitoria de Administração (PROAD) que decide a divisão através de uma planilha, elaborada nos moldes da planilha ANDIFES, a alocação de recursos. Esta planilha é composta por indicadores como aluno equivalente, professor equivalente, metro quadrado da unidade, número de agentes organizacionais (técnicos e professores) e algumas especificidades da unidade organizacional (UFES, 2022). Através de um sistema de controle gerencial, o gestor acompanha a situação orçamentária de sua unidade e gerencia os recursos em tempo real.

A priorização de recursos orçamentários em um cenário de crise como o vivido nos últimos três anos, com a pandemia e a austeridade orçamentária, deixou claro o processo de racionalização da aplicação do orçamento na tentativa de torná-lo mais eficiente na aplicação de diversos tipos de despesas. No exercício financeiro de 2021, por exemplo, devido ao atraso na aprovação da Lei Orçamentária Anual - LOA (Lei 14.143/2021), a UFES vivenciou enormes dificuldades orçamentárias no primeiro trimestre. Apesar de não ter havido contingenciamento em 2021, os vetos no orçamento reduziram a capacidade de pagamento e o poder de compra da instituição.

A Tabela 21 mostra alguns pontos importantes sobre a evolução do orçamento da UFES nos últimos nove anos. Primeiro, que o orçamento de custeio e capital em relação ao orçamento total, tem sido reduzido substancialmente ao longo dos exercícios. Observa-se que o orçamento de custeio e de investimentos em relação ao orçamento de total, reduziu cerca de 50% em relação ao período analisado, ou seja, as despesas para manutenção (custeio) e capital (equipamentos) são cada vez menores mostrando a precariedade dos investimentos na IFES. Segundo, é possível visualizar que no orçamento com pessoal e encargos, há uma política de arroxo salarial. Isso é confirmado nos últimos anos, pois os servidores não recebiam aumento salarial desde o mês de janeiro de 2017, e a categoria dos professores desde agosto de 2019. Terceiro, que a necessidade de recursos próprios para financiar o custeio e os investimentos têm sido ascendente, revelando que a universidade está buscando alternativas para financiar seus gastos e investimentos. E por último, é possível evidenciar que o aumento nas despesas com pessoal e encargos, é acompanhada de uma redução no orçamento de despesas de custeio e investimentos, principalmente a partir do exercício de 2019. O trecho temporal analisado foi caracterizado por um período inflacionário crescente e o orçamento total da UFES mudou muito pouco.

A Figura 5 visualiza o comportamento dos gastos específicos do orçamento em três partes. Entre os anos de 2014 e 2015, aumento da necessidade de recursos próprios com redução do envio de recursos do Tesouro, aumento das despesas de pessoal e redução das despesas de custeio e investimento tanto em relação às despesas de pessoal quanto ao orçamento total. Ou seja, foi um período de austeridade orçamentária, mas influenciada por questões políticas. Entre os anos de 2015 e 2019, período marcado pelo processo de *impeachment* da Presidenta Dilma Roussef em 2016, ocasionando instabilidade política e econômica. Neste período, foi observado um ligeiro aumento do

financiamento das despesas de custeio e investimento com recursos do tesouro e de convênios. Um ligeiro aumento dos gastos com pessoal em relação ao orçamento total. Contudo, as despesas de custeio e investimentos, decresceram em relação às despesas de pessoal, bem como em relação ao orçamento total. Ou seja, houve maior necessidade de financiamento com recursos próprios dessas despesas. Foi um período de "austeridade moderada", com uma piora acentuada entre os anos de 2017 e 2019, onde se observa uma necessidade mais acentuada por recursos próprios. Período marcado por um cenário político caótico, com o Presidente Michel Temer, com teto de gastos e cortes orçamentários. Este período só não foi pior que o período de 2019 a 2022. O gráfico da Figura 5 demonstra uma queda significativa das despesas de custeio e investimentos em relação ao orçamento total e as despesas de pessoal. Aumento das despesas de pessoal entre os anos de 2019 e 2020, mas ficando estável nos anos seguintes. Ou seja, foi um período de austeridade financeira, com cortes, contingenciamentos e redução orçamentários.

O orçamento da universidade estabelece limites de gastos para todas as categorias de despesas, de todas as unidades que são centros de custos. Essa forma de gestão da despesa pela instituição visa eficiência na destinação dos recursos, tendo como base as prioridades estabelecidas alinhadas à programação, definida inicialmente no planejamento. A aplicação de limites de gastos para as despesas de custeio da instituição resulta na limitação de despesas continuadas, como os contratos continuados com despesas de vigilância, despesas com diárias e passagens, com a aquisição de materiais de consumo, nos pagamentos de bolsas de apoio a estudantes, nos pagamentos de serviços diversos, como manutenção de mobiliário, entre outros.

Na prática, a UFES pode executar as despesas de forma direta, ou através de outros órgãos, mediantes destaques ou descentralizações de recursos. Atualmente, a UFES é composta por quatro Unidades Gestoras (UG) capazes de executar as despesas: Restaurante Universitário, Hospital Universitário, Unidade Centro Sul e CEUNES. As despesas são executadas por uma codificação chamada "natureza de despesa", que é uma informação gerencial que tem por finalidade indicar detalhadamente todas as informações sobre a aplicação do recurso. A despesa é liquidada no sistema por meio de uma nota de sistema, que resume os dados orçamentários da nota de empenho, como fonte, natureza de despesa, plano interno, plano de trabalho, o centro de custo responsável por essa despesa, *etc.* O pagamento da despesa é feito através da emissão de uma ordem de pagamento (ordem bancária) que especifica a fonte de recursos e os dados do fornecedor.

Tabela 21
Categoria: Tamanho do orçamento e parcela financiada com recursos próprios da UFES

DESCRIÇÃO	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014
PESSOAL E ENC. SOCIAIS	961.920.221,95	1.009.211.452,23	1.002.630.610,84	1.004.993.022,22	894.672.445,42	918.491.317,92	818.676.507,31	757.322.095,84	691.752.475,69
CUSTEIO	151.991.954,06	152.095.417,43	152.292.549,65	240.311.699,60	238.920.710,78	252.106.616,43	299.405.213,41	240.016.200,07	279.075.739,38
INVESTIMENTO	27.559.202,92	22.995.794,52	17.048.808,25	69.235.309,81	14.121.917,75	22.609.829,80	10.162.525,85	23.189.215,16	36.010.417,13
ORÇAMENTO TOTAL	**1.141.471.378,93**	**1.184.302.664,17**	**1.171.971.968,73**	**1.314.540.031,63**	**1.147.715.073,95**	**1.193.207.764,14**	**1.128.244.246,57**	**1.020.527.511,07**	**1.006.838.632,20**
% Cust+Inv/Orc. total	16%	15%	14%	24%	22%	23%	27%	26%	31%
% Pessoal/Orc. Total	84%	85%	86%	76%	78%	77%	73%	74%	69%
% Cust+Inv/Pessoal	19%	17%	17%	31%	28%	30%	38%	35%	46%
RECEITA PRÓPRIA	18.952.395,90	23.081.305,62	21.303.136,04	47.108.045,44	23.049.751,98	25.257.714,83	27.483.418,19	33.908.008,00	34.068.853,63
% Cust+Inv/Rec tes. + conv.	89%	87%	87%	85%	91%	91%	91%	87%	89%
% Cust+Inv/Rec Prop	11%	13%	13%	15%	9%	9%	9%	13%	11%
∑ IPCA (IBGE)	-	1,0655707	1,1799969	1,2308676	1,2711766	1,322607	1,359691	1,4546988	1,6070957

Fonte: Tesouro Gerencial (2023) (valores ajustados pelo IPCA acumulado).

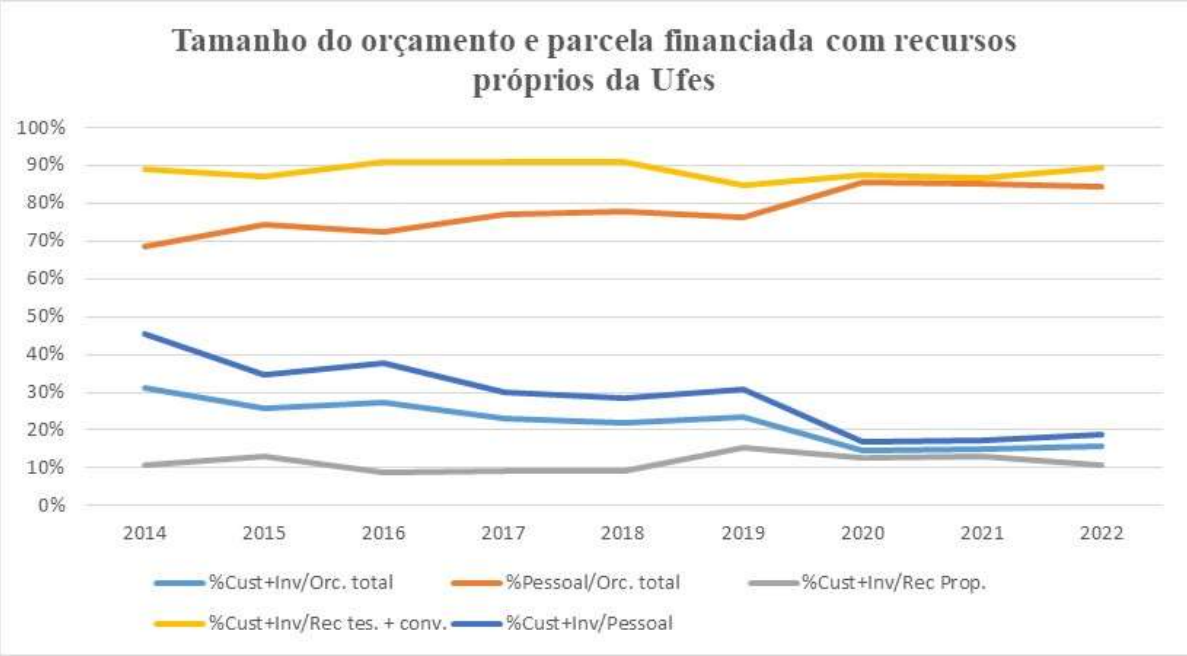


Figura 5: Tamanho do orçamento e parcela financiada com recursos próprios da UFES
Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

As despesas da UFES são divididas em três grandes grupos de contas: pessoal, custeio e investimentos. As despesas com pessoal refletem os dispêndios com salários, férias e 13º salário dos servidores e professores, encargos sociais, aposentadorias e pensões. Algumas despesas de custeio caminham juntamente com os gastos com pessoal. São despesas de custeio relacionadas aos gastos com auxílios (alimentação, funeral, pré-escolar, saúde, transporte), benefícios, indenizações e ajudas de custo. A despesa com pessoal é a mais representativa da UFES. Isso pode ser explicado pelo tipo de serviço prestado pela universidade a sociedade, tanto fim quanto meio.

Despesas de custeio são as despesas necessárias para a manutenção organizacional e a prestação dos serviços. Os principais dispêndios de custeio refletem gastos com vigilância, energia, água e esgoto, telefonia, limpeza, mão de obra terceirizada, entre outros. As despesas de custeio apresentaram crescimento até o exercício de 2019. Com o advento da Pandemia de COVID-19, a austeridade orçamentária acarretou cortes e limites de gastos para a universidade.

As despesas com investimentos são os gastos aplicados no patrimônio tangível ou intangível da UFES, tais como obras em andamento, instalações, aquisições de materiais e equipamentos, desenvolvimento de *softwares*, aquisição de sistemas de tecnologia de informação, *etc*. As despesas de capital não registraram tanto impacto como as de custeio. O exercício de 2022 apresentou redução em relação ao exercício de 2021, contudo o impacto sobre os valores empenhados em investimentos não foi tão relevante como no custeio.

A Tabela 22 resume as despesas com recursos próprios de cada centro de ensino e unidades administrativas que são centros de custos da universidade. Evidencia-se que os pagamentos de despesas com os recursos próprios dos últimos nove exercícios financeiros têm sido uma necessidade crescente para os centros de ensino, pois a cada exercício, há uma necessidade maior por recursos próprios, pois houve nos últimos anos uma política de redução, cortes e contingenciamento do orçamento, o que estimula ainda mais a busca e captação por recursos próprios através da exploração de imóveis (aluguéis), cursos (Centro de Línguas) ou por convênios de receitas junto a empresas privadas (Petrobrás, Fíbria, Vale, *etc*.). Este estudo não tem o intuito de ranquear os setores conforme o tamanho do orçamento, mas sim de investigar que quanto maior o fluxo de recursos chegando e saindo, quanto maior a posse, quanto maior o controle do recurso e quanto maior a proporção de um setor sobre o orçamento global de uma instituição, maior são as possibilidades de ocorrência de exercício de poder entre os gestores e agentes desses setores em relação aos demais agentes, setores e a própria organização (Caponi, 2021; Cotula, 2021; Sujatha, 2021).

Tabela 22
Pagamentos de despesas com fonte de recursos próprios (Exercício + Restos a Pagar)

CENTRO DE CUSTOS	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014
PRO-REITORIA DE PLANEJAMENTO E ORCAMENTO	62.720,95	136.314,66	28.086,24		59.400,00				
OUVIDORIA/UFES						12.238,08	22.204.188,40	20.751.631,67	11.793.717,96
SUPERINTENDENCIA DE EDUCACAO A DISTANCIA	5.977,41	462.168,25				157.462,56	7.020,00	6.140,48	82.471,27
DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS	181.647,32			1.072.218,16	48.731,74	3.496,92			
HOVET- HOSPITAL VETERINARIO ALEGRE/UFES	2.092.741,50	159.784,50		627.587,16	258.172,72	329,40	121.442,76	165.372,02	108.851,12
PRO-REITORIA DE GESTAO DE PESSOAS	11.244.097,35	1.105.397,06	285.605,84	41.636,12	1.930.341,88	586.299,18	334.200,43	1.370.681,57	866.437,93
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO	22.363.471,06	9.752.083,64	2.197.213,24	16.899.825,36	10.081.743,90	10.482.983,49	12.499.992,51	13.450.561,49	18.948.732,52
HOSPITAL UNIVERSITARIO C. ANTONIO MORAIS/UFES	761.107,19	655.596,99	15.798.409,96	36.593.552,23	237.249,74	215.584,07	515.668,30	365.685,51	985.243,51
RESTAURANTE CENTRAL DA UFES	10.131.044,38	70.319,25	534.346,53	5.191.828,75	2.486.705,61	6.430.537,28	8.507.947,88	6.996.831,21	7.606.381,86
CENTRO UNIVERSITARIO NORTE DO ESPIRITO SANTO.	11.285.955,97	128.160,74	543.311,59	8.571.776,31	639.668,84	3.565.752,60	2.350.860,44	10.990.921,00	3.457.487,38
UFES - COORDENACAO DE ADM. SUL ESPIRITO SANTO	6.056.443,30	167.467,00	90.436,00	1.159.798,57	263.343,05	2.345.225,47	6.348.597,79	6.169.101,69	4.131.769,35
CENTRO DE ARTES	3.268.970,73	1.574.476,00	249.008,72	280.327,31	60.604,32	116.825,39	3.172.167,61	228.774,93	81.394,16
CENTRO DE CIENCIAS DA SAUDE	14.641.803,43	6.027.025,57	1.832.864,78	5.041.830,59	2.245.426,38	4.082.743,78	3.119.882,82	13.854.306,76	9.597.937,15
CENTRO DE CIENCIAS JURIDICAS E ECONOMICAS	4.793.286,09	5.090.938,01	718.398,85	1.231.893,86	1.632.988,54	1.314.741,46	1.482.212,38	5.987.332,60	4.755.139,29
CENTRO DE EDUCACAO FISICA E DESPORTOS	7.768.515,10	1.890.239,20	731.564,37	214.188,46	916.541,28	300.882,14	494.778,84	944.740,29	499.941,37
CENTRO DE CIENCIAS HUMANAS E NATURAIS	34.342.958,45	27.427.058,37	39.244.078,16	38.289.772,20	46.975.756,12	49.719.226,43	39.174.491,73	59.910.280,91	47.697.333,62
CENTRO DE EDUCACAO	8.034.258,04	3.236.320,14	2.072.325,92	3.585.326,92	5.574.041,83	766.726,96	3.210.867,89	3.330.492,12	687.853,03
CENTRO TECNOLOGICO	25.626.703,87	13.391.956,06	11.062.484,18	17.018.115,83	23.599.681,76	26.382.697,62	20.510.360,19	28.307.275,39	14.017.891,50
PRO-REITORIA DE GRADUACAO	2.688.209,20	299.584,37	600.362,00	1.549.085,92	2.591.060,89	884.432,65	1.334.742,35	1.095.137,36	144.647,00
PRO-REITORIA DE ADMINISTRACAO	1.159.253,93	5.951.628,46	1.502.997,64	203.234,63	266.288,27	257.201,37	47.940,00	222.535,42	8.271,71
PRO-REITORIA DE EXTENSAO	7.604.559,33	1.721.382,82	149.440,00	1.946.474,76	1.299.119,26	220.690,76			4.885.163,02
PRO-REITORIA DE PESQUISA E POS-GRADUACAO	18.590.656,26	12.489.947,46	10.629.290,52	2.966.631,24	1.926.814,88	1.848.430,43	2.288.935,47	411.542,90	114.429,31
EDITORA UNIVERSITARIA - EDUFES	106.380,00								
BIBLIOTECA CENTRAL	779.651,54	1.477.450,64		628.871,52	790.787,71	517.621,53	1.007.344,24	583.209,67	2.403.663,20
PRE-ESCOLA CRIATE			24.819,76	9.405,60				257.092,89	223.434,67
IOUFES-INSTITUTO DE ODONTOLOGIA DA UFES	25.195,60	32.448,91	156.113,60	331.161,76			18.125,80	240.604,30	330.906,95
ITUFES-INSTITUTO TECNOLOGICO DA UFES		2.089.878,76	1.838.833,74	1.732.800,07	2.520.819,08	5.307.635,89	9.624.763,15	8.941.802,72	26.004.028,37
SUPERINTENDENCIA DE INFRAESTRUTURA	10.666.890,31	995.868,34	3.919.610,14	5.867.959,77	2.788.482,49	5.321.319,06	2.902.549,23	94.318,66	46.365,68
REITORIA DA UNIVERSIDADE DO ESPIRITO SANTO	1.459.599,32	395.490,96	210.910,00	656.880,40	57.582,46	45.706,99	61.843,56	108.382,86	176.081,02
CENTRO DE CIENCIAS EXATAS	2.649.314,25	1.433.161,30	441.179,62	1.327.617,30	3.159.979,18	339.836,23	343.287,65	7.482.132,84	2.446.693,28
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACAO/ALMOXARIFADO.	63.960,00		212.524,00	268.144,78			297.810,00		
CENTRO DE CIENCIAS EXATAS,NATURAIS E DA SAUDE	3.449.735,75	204.443,01	95.160,00	1.298.055,36	578.090,49	215.937,98			
PRO-REITORIA DE ASSUNTOS ESTUD. E CIDADANIA	409.200,50	288.727,09		1.280.326,73				13.340,06	12.569,35
SECRETARIA DE CULTURA - SECULT	2.600.000,00	7.144.584,00	129.822,00	210.765,00	4.423,38	300.131,46	309.537,23	605.375,28	418.697,97
SUPERINTENDENCIA DE CULTURA E COMUNICACAO	53.228,00	64.344,00		2.980.242,50	2.434.762,70	1.278.034,38	513.482,32	4.812.255,91	687.291,93
CENTRO DE CIENCIAS AGRARIAS E ENGENHARIA/UFES	2.664.793,50	748.696,78	3.263.566,09	2.156.737,79	1.564.667,61	1.023.535,27			
SUPERINTENDENCIA DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	2.780.291,00	1.318.514,50		386.272,52	2.438.909,28	80.439,05		5.524,22	384.624,49
SECRETARIA DE RELACOES INTERNACIONAIS	108.963,00	13.167,00				37.856,00	101.610,98		14.262,17

Fonte: Tesouro Gerencial (2023) (valores nominais).

Dessa forma, é importante compreender de que forma o dinheiro chega na UFES. A Figura 6 permite melhor visualizar o caminho do dinheiro e sua relação com o exercício de poder na Universidade. A discricionariedade, mediante critérios racionais de alocação, fornece margem de negociação para a liberação de recursos, criando uma arena propícia de relações de poder. Os gestores buscam recursos para o atendimento de suas políticas de gestão e contemplação de seus objetivos traçados no planejamento setorial. As regras do jogo são postas na mesa, assim como a natureza dos interesses em disputa, visto que o que está em jogo é sempre o dinheiro e o futuro das gestões.

A busca pelo dinheiro, bem como sua gestão e aplicação, é uma situação que gera interações entre os gestores no processo orçamentário, influenciando padrões de funcionamento que, por sua vez, afetam o comportamento, as demandas e decisões dos gestores. Eles se tornam interdependentes entre si e estabelecem uma relação de "troca" no processo orçamentário, na tentativa de influenciar o orçamento de acordo com seus interesses e demandas, ou mesmo sofrendo algum tipo de influência no processo.

Com a observação não participante, constatou-se que, devido a um grande número de interações e à liberdade dos gestores em tensionar a relação, o fluxo de relações de poder não tem um único ponto de controle e o poder fica distribuído, sendo exercido por todos no processo orçamentário. Assim, há evidências de que o poder é exercido como resultado da confiança, liderança e responsabilidades dos cargos. Este fenômeno converge com o estudo de Silva (2022) que explica como as interações influenciam o funcionamento dos processos organizacionais e, consequentemente, as relações de poder.

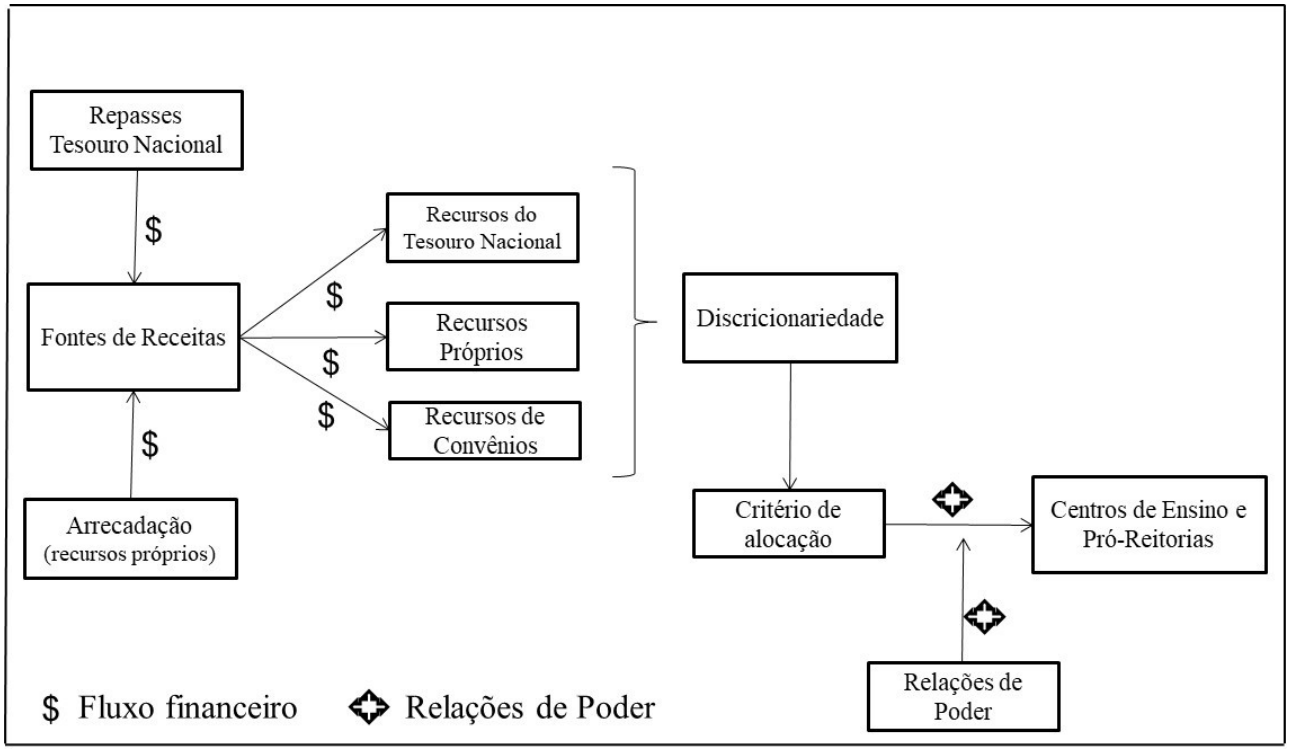


Figura 6: O "caminho do dinheiro" e o exercício de poder na IFES
Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Na UFES, a alocação dos recursos, com a definição das despesas demandadas, materializadas na LOA e no próprio PDI, torna-se uma arena com intensa disputa de poder, com cada gestor lutando por sua parte nos recursos do Tesouro e criando estratégias de captação de recursos para suas unidades. Este estudo se torna uma oportunidade ímpar para analisar essa relação conflituosa, contexto ainda não estudado e explorado numa IFES.

A Figura 7 evidencia a proporção de recursos financeiros por fonte de recursos. Verifica-se que majoritariamente os recursos do tesouro financiam os gastos da universidade, mas que com a queda do orçamento de recursos do Tesouro, há uma ligeira necessidade por outras fontes de recursos. Cabe lembrar que no gráfico estão incluídos os recursos de pessoal e encargos, valores significativos que projetam esses valores para cima. Observa-se que a partir do ano de 2018, o orçamento com recursos do Tesouro cai significativamente. Isso favorece as relações de poder na UFES, uma vez que a limitação ainda mais acentuada desses recursos faz com que os gestores da IFES disputem ainda mais os recursos e busquem outras formas de financiamento para seus projetos e pesquisas, o que também favorece as relações de poder, pois a posse de recursos contribui com o exercício de poder.

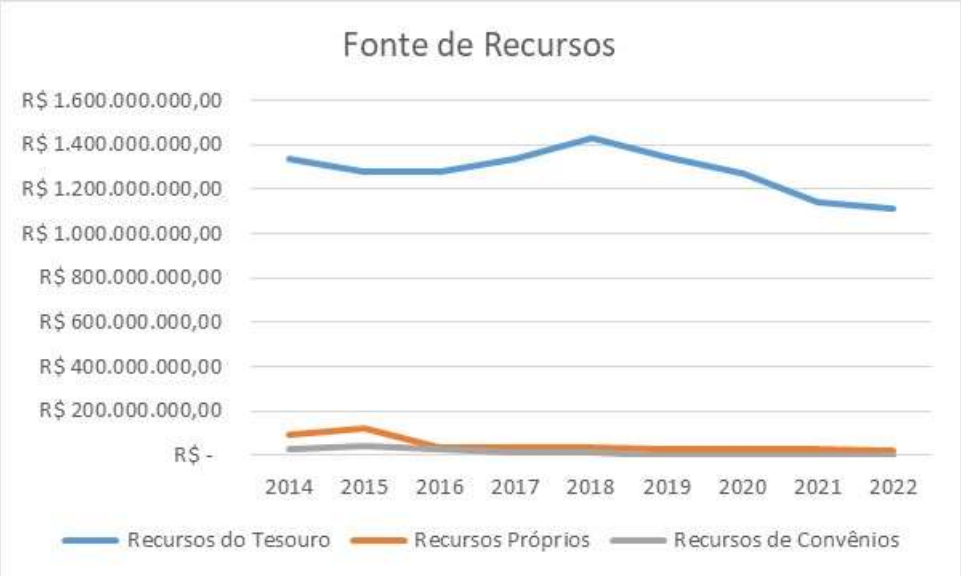


Figura 7: Fonte de recursos (Dotação Atualizada)
Fonte: Tesouro Gerencial (2023) (valores corrigidos pelo IPCA-IBGE).

A Figura 8 demonstra uma queda significativa das despesas com custeio e investimento em relação com o orçamento total a partir do ano de 2019. Neste processo de austeridade orçamentária, percebe-se uma redução da autonomia orçamentária, pois as despesas com custeio e investimento discricionárias, ou seja, as despesas com autonomia de decisão por parte dos gestores da universidade são reduzidas de forma significativa. O gráfico revela uma redução acentuada desses dos recursos e da autonomia orçamentária da universidade ao longo dos últimos anos, o que fortalece as disputas por recursos, ou seja, as relações de poder.

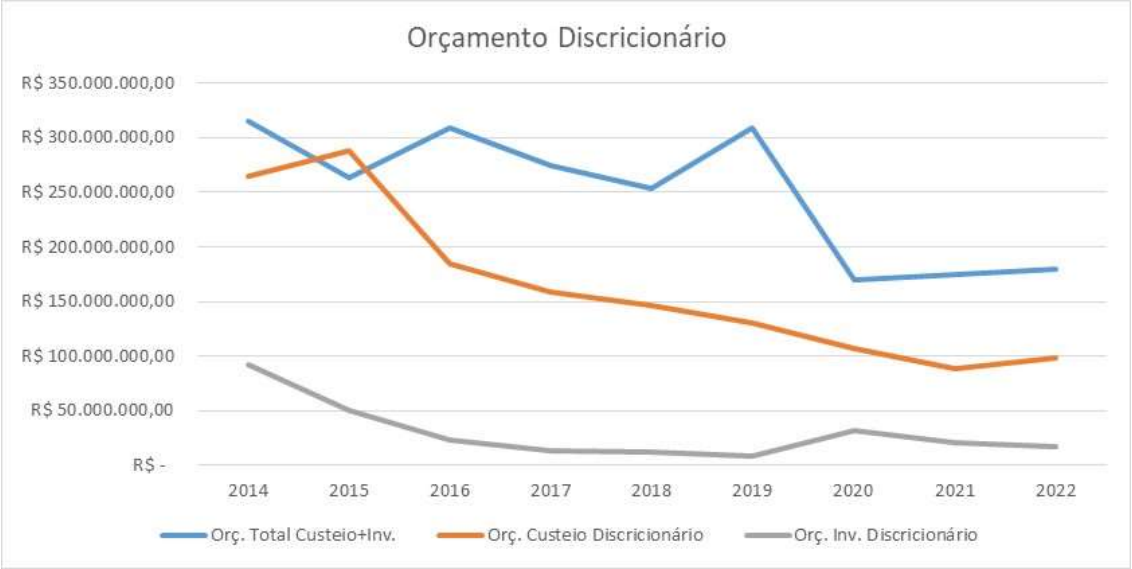


Figura 8: Orçamento Discricionário (Dotação Atualizada)
Fonte: Tesouro Gerencial (2023) (valores corrigidos pelo IPCA-IBGE).

Após compreender o percurso do dinheiro na UFES e como influencia o exercício de poder, a seção seguinte explica de que maneira é feita e os critérios de alocação adotados na distribuição de orçamento para a universidade pelo Ministério da Educação.

4.3 Distribuição de Recursos do Ministério da Educação para a UFES

Na UFES, a distribuição de recursos do Ministério da Educação (MEC) segue um processo determinado pelo orçamento anual da União e pelas políticas públicas estabelecidas pelo governo federal para a educação superior. Anualmente, o MEC elabora o orçamento da UFES levando em consideração as demandas apresentadas pela instituição e as políticas do governo federal para a área de educação na instituição. Esses recursos são distribuídos pela Matriz ANDIFES no orçamento por meio de programas e ações que buscam fomentar o ensino, a pesquisa e a extensão.

A distribuição desses recursos é realizada de acordo com a programação orçamentária elaborada pela UFES, que define as prioridades de investimento e as necessidades de cada unidade acadêmica e administrativa. Essa programação é elaborada em diálogo com a comunidade acadêmica, considerando as demandas apresentadas pelos departamentos, coordenações de curso, dos centros de ensino, assim como das Pró-reitorias e outros setores da universidade. A distribuição de recursos financeiros do MEC para a UFES ocorre por meio de diversas modalidades. Primeiro, há recursos destinados ao **Custeio**, ou seja, recursos alocados à manutenção das atividades regulares da IFES, como pagamento de salários dos servidores, compra de materiais de consumo, pagamento de serviços de limpeza, vigilância, água e esgoto, entre outros. Segundo, existem recursos destinados a

investimentos, ou seja, para a ampliação ou modernização da infraestrutura da universidade, como construção de edifícios, reformas, compra de equipamentos, aquisição de veículos, entre outros. Por fim, há recursos destinados a **programas e ações específicas**, ou seja, recursos alocados para fins específicos, como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), entre outros.

É importante frisar que a distribuição orçamentária de recursos financeiros do MEC para a UFES é pautada pelos princípios da transparência, da eficiência e da efetividade. A instituição busca garantir que os recursos financeiros sejam aplicados/utilizados de forma adequada e em consonância com as necessidades da comunidade acadêmica e da sociedade. A UFES busca aprimorar os seus processos de prestação de contas, cujo objetivo é aumentar a sua transparência e responsabilidade perante a sociedade e os órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU) e Advocacia Geral da União (AGU).

Numa visão mais específica da programação financeira da UFES, não há no orçamento a participação dos gestores na definição dos recursos originários do Tesouro Nacional, pois a divisão é feita por uma matriz chamada Matriz ANDIFES. Esta matriz possui como indicador principal o "aluno equivalente" e os indicadores ligados a atividades de pós-graduação e pesquisa. O objetivo da matriz é institucionalizar a alocação dos recursos de custeio e capital garantindo precisão técnica e transparência na distribuição de recursos.

Diretrizes básicas e critérios técnicos para distribuição de recursos orçamentários nas IFES foram estabelecidos pelo Decreto Presidencial nº 7.233/2010, que "dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária", cujo objetivo foi institucionalizar a alocação dos recursos de custeio e capital de forma a garantir precisão técnica e transparência na distribuição dos recursos (Brasil, 2022a). O decreto estabelece procedimentos orçamentários e financeiros relacionados a autonomia de gestão administrativa e financeira, e define critérios para elaboração das propostas orçamentárias das IFES. Assim, o decreto estabelece diretrizes e indicadores de qualidade e produtividade na distribuição do orçamento.

Na prática, verifica-se que grande parte do orçamento é não discricionário, ou seja, é importante destacar a discricionariedade de parte do orçamento de recursos originários do Tesouro Nacional e de todo o recurso próprio arrecadado. A partir dessa discricionariedade, mesmo o orçamento sendo um instrumento legal-racional, apresenta sua parte oculta, ou seja, a existência de um "vácuo" que permite que o orçamento seja utilizado como instrumento de poder entre gestores em sua "execução".

Os recursos de custeio (Receitas Correntes) são aqueles aplicados nas despesas com a prestação de serviços, aquisição de materiais de consumo, diárias, passagens, bolsas de estudo no país e benefícios sociais aos estudantes como auxílios moradia, material e alimentação. Os recursos de

capital, são os recursos de investimento, tais como, obras, construções, instalações e aquisição de equipamentos e materiais permanentes, que são incorporados gerando um patrimônio tangível e intangível da IFES.

A UFES desenvolve um plano de gestão orçamentária que descentraliza o orçamento para unidades administrativas (ver Tabela 22). O objetivo é emplacar responsabilidade aos gestores, economia de recursos por parte deles e maior transparência na alocação orçamentária. A integração entre as diversas unidades, os programas e ações planejados e a construção e aplicação do PDI ajudam a potencializar a alocação dos recursos de capital e custeio em suas respectivas fontes de recursos. Os critérios utilizados para a divisão das despesas de custeio e de capital, resumem-se na aplicação de indicadores contábeis e econômicos, como por exemplo, o indicador de taxa de aluno equivalente, que têm a missão de distribuir o bolo orçamentário entre os setores e áreas. Este contexto é importante, pois há evidências na literatura de que quanto mais recursos um setor recebe, mais continua recebendo, e quanto mais recursos financeiros detém, mais poder se exerce.

Dessa forma, após a compreensão de como são distribuídos os recursos do Ministério da Educação para a UFES, a seção seguinte descreve a gestão orçamentária e financeira da universidade, destacando seu regulamento e especificidades do orçamento no setor público.

4.4 Gestão Orçamentária e Financeira na UFES

O orçamento na UFES é um instrumento de planejamento de toda a execução financeira da instituição. Obedece a Constituição Federal Brasileira, em seu artigo 165 (Brasil, 1988), e as leis e normas sobre a matéria orçamentária elaboradas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Na prática, o planejamento público é estabelecido por três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA define diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. É um instrumento com vigência de quatro anos, elaborado e aprovado no primeiro ano e iniciado a partir do segundo ano do mandato do presidente da república. A LDO refere-se as metas e prioridades da administração pública e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), que é o orçamento utilizado para gerir as finanças públicas. Possui a principal função de previsão das receitas e a fixação das despesas para o exercício financeiro de um ano.

O orçamento da UFES está contemplado nos instrumentos de planejamento e execução financeira e orçamentária do Governo Federal, obedecendo-se aos princípios do orçamento público. Dentre eles, destaca-se o princípio da universalidade, que estabelece que o orçamento deve conter

todas as receitas e despesas da instituição. O princípio da anualidade, que estabelece a previsão da receita e a fixação da despesa para um trecho temporal de um ano.

Partindo-se então dessas premissas, compreendendo as ações de planejamento e a gestão orçamentária como algo relevante para o estabelecimento de estratégias inseridas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Esta ferramenta evidencia a missão, visão, valores e objetivos estratégicos. O desenvolvimento do plano, necessita que a gestão orçamentária seja executada de maneira transparente, eficaz e eficiente, observando variáveis como a política econômica nacional, mais especificamente, à política orçamentária e financeira do Ministério da Educação, conforme anteriormente discutido, considerando às especificidades da instituição.

O orçamento de uma instituição é instrumento fundamental para o seu funcionamento, gestão, avaliação e desenvolvimento, visto que que é nele que se consolida a autorização legislativa para a previsão das receitas e para a fixação das despesas de um exercício financeiro. A Figura 9, a seguir, mostra os valores orçamentários concernentes à UFES, dos exercícios financeiros de 2013 a 2023, detalhados por grupo de despesa: pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e investimentos. Verifica-se que o orçamento de pessoal nos últimos dez anos está numa subida "galopante", enquanto os orçamentos de custeio e investimento permanecem quase que constantes durante 10 exercícios passados.

Em contrapartida, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFES está delimitado às estratégias para os exercícios financeiros de 2021 a 2030 e foi desenvolvido a partir das diretrizes do Plano Plurianual dos anos de 2020 a 2023 do governo federal, como órgão vinculado ao Ministério da Educação. A UFES executa ações vinculadas a programas temáticos, programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado e programas vinculados a operações especiais, permanecendo coerente a suas finalidades e as metas quantitativas e qualitativas estabelecidas.

Os objetivos estratégicos das atividades-fim e atividades-meio orientam as ações institucionais, tendo como referência a missão e visão estabelecidas, fortalecendo os valores e contribuindo para a obtenção dos resultados anteriormente delineados. O planejamento estratégico institucional da UFES constitui um plano que funciona como um processo contínuo e sistemático, sendo traduzido em ações e cronogramas por meio da consecução integrada dos planejamentos estratégicos setoriais.

Esses planos são construídos através de um Plano de Desenvolvimento Setorial (PDS) por cada setor, submetidos à aprovação do Comitê de Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos da Gestão. Os planos setoriais são referenciados no PDI 2021-2030, alinhando suas metas a esse instrumento de planejamento, sujeito a revisões, cujo objetivo é o alinhamento estratégico necessário para atingir os resultados programados pela instituição. Nesse contexto, o monitoramento é realizado por meio de avaliações periódicas, com o objetivo de realinhar as estratégias aos novos contextos e

demandas específicas, identificando ações que contribuem para as metas estabelecidas e necessárias para atender às novas demandas, assim como ações necessárias diante das novas realidades.

Portanto, a gestão orçamentária e financeira na UFES é uma atividade estratégica, cujo objetivo é assegurar um adequado planejamento com a alocação e aplicação dos recursos financeiros, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela legislação vigente de finanças públicas atuais e pelos órgãos de controle interno e externo. Esta gestão é realizada através de um conjunto de atividades que envolvem a elaboração, estudo/aprovação e execução do orçamento, a gestão dos recursos financeiros e a prestação de contas.

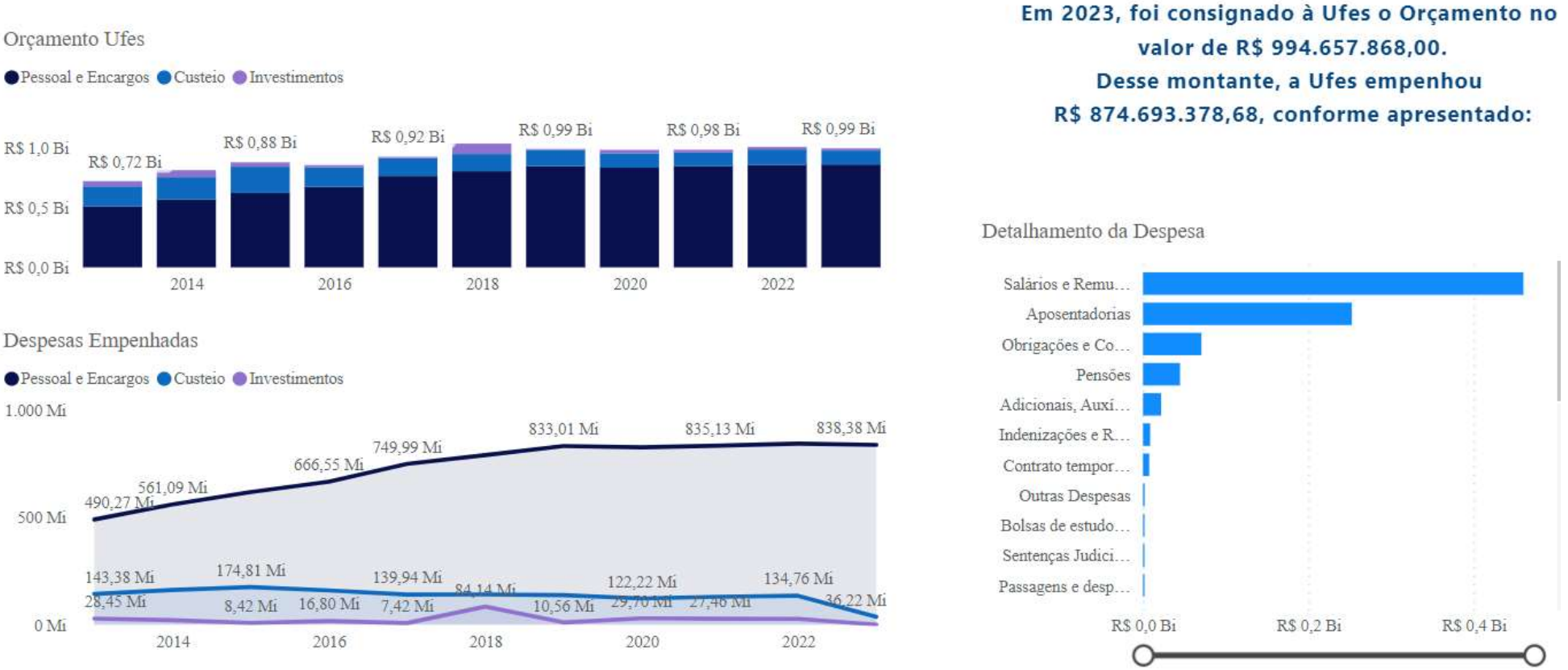


Figura 9: Orçamento na UFES (2013 – 2023)
Fonte: UFES (2023) (Valores nominais - abril/2023).

A Figura 10 revela a execução dos recursos ao longo dos anos, evidenciando a dimensão dos cortes e contingenciamentos do orçamento ao longo do tempo. Os cortes e contingenciamentos são eventos que criam conflitos e definem relação de forças. A análise dos recursos previsto, fixado e executado é muito importante em termos de jogos de poder, visto que evidenciam uma lógica de governo e mecanismos que materializam uma determinada face de poder dentro da universidade. Verifica que a fixação da despesa e a dotação orçamentária caminham praticamente juntas, com pouco variação. Mas se comparadas as despesas pagas, observa-se que houve cortes e contingenciamentos praticamente em quase todo o trecho temporal, exceto no ano de 2017.

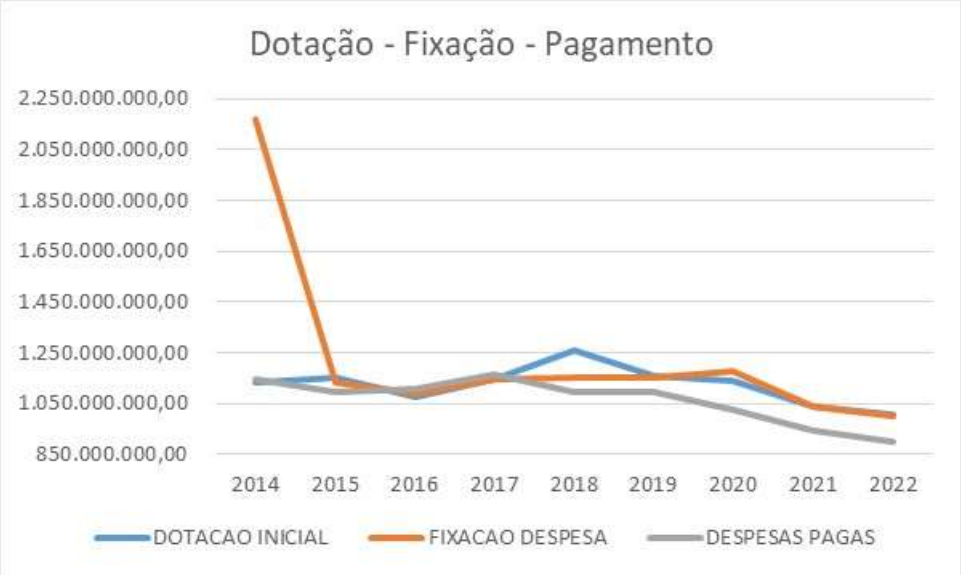


Figura 10: Comparação entre a dotação, fixação e pagamento
Fonte: Dados da pesquisa (2023) (valores corrigidos pelo IPCA-IBGE).

Quanto as Diretrizes da Gestão Econômico-Financeira da UFES, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 2022), em seu artigo 207, estabelece que:

> Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Este dispositivo estabelece autonomia a universidade em sua gestão administrativa, financeira e patrimonial. Na prática, permite que o orçamento projete e realize as receitas e as despesas necessárias para o alcance das prioridades definidas no PDI. Nesse sentido, a gestão econômico-financeira da UFES é formulada de acordo com princípios, estratégias e diretrizes que viabilizem, ao final de seu trecho temporal, a construção da instituição projetada (Ufes, 2023e).

As diretrizes da Gestão Econômico-Financeira da UFES são estabelecidas pelo Conselho Universitário (CUn), órgão máximo de deliberação cujo objetivo é orientar a aplicação dos recursos financeiros de forma responsável, transparente e eficiente. As principais diretrizes da Gestão

Econômico-Financeira da UFES são: atendimento à legislação e normas de finanças públicas e aos princípios da administração pública; priorizar a alocação de recursos financeiros ao ensino, pesquisa e extensão; controle e otimização dos gastos; transparência na gestão financeira; aprimoramento dos processos de gestão financeira; captação de recursos próprios, *etc*. (Ufes, 2023e).

As normas específicas para a gestão dos recursos financeiros da UFES são dadas pelo Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), pois define as diretrizes para a alocação dos recursos e a Política de Compras e Contratações, estabelecendo critérios para aquisição de bens e serviços pela instituição. Além disso, a instituição possui uma estrutura de controle interno que monitora e avalia a gestão dos recursos financeiros, promovendo ações de prevenção e correção de possíveis desalinhamentos.

A Tabela 23 a seguir, mostra um resumo da gestão Econômico-financeira da universidade.

Tabela 23
Categoria: Visão Teórica da Gestão Econômico-Financeira da UFES

Fator	Descrição
Etapas do Processo Orçamentário	1 – Elaboração: etapa desenvolvida de forma não integrada entre setores e gestores.
	2 - Estudo e aprovação: aprovado pelo Conselho Universitário da Universidade.
	3 – Execução: não há uma ferramenta que fornece um acompanhamento "just in time" aos gestores de centro e pró-reitores.
	4 – Controle: os gestores acompanham a execução a partir de relatórios desenvolvidos pela SCF e PROPLAN.
Receitas	Tesouro: a Matriz ANDIFES define a divisão do bolo orçamentário.
	Recursos próprios: os gestores detêm poder sobre seus recursos.
	Convênios: recursos oriundos de outros ministérios para projetos específicos.
Despesas	Pessoal: despesa que compõe 2/3 do orçamento.
	Custeio: Os gestores não possuem influência sobre estes dispêndios.
	Capital: Cada vez menos recursos são alocados aos investimentos.

Fonte: Dados da Pesquisa (2023).

No final do exercício de 2022, bloqueios orçamentários impactaram a gestão dos recursos orçamentários e financeiros da universidade. De uma maneira geral, a pandemia de COVID-19 e a gestão político-econômico do governo impactaram negativamente a gestão orçamentária da universidade. Nos exercícios de 2020 e 2021, o orçamento da IFES sofreu cortes reais e nominais em diversos programas e ações, de acordo com o novo regime fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional 95 (Brasil, 2016).

Esta emenda constitucional estabelece novo regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, vigorando por 20 exercícios financeiros. Estabelece limites individualizados para o Poder Executivo, órgãos dos demais poderes, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União, para despesas primárias dos órgãos que integram aqueles orçamentos, estabelecendo o método para sua apuração, conforme artigo 107. Este dispositivo limita as despesas públicas e é conhecido como "Teto dos Gastos Públicos" ou "Tetos dos Gastos".

A UFES está inserida num cenário de crise política econômico-financeira do governo federal no exercício de 2022, cenário caracterizado por incertezas, dificuldades e desafios. Contudo, o exercício de 2023, caracterizado por um novo governo de coalizão, já desenvolve uma política orçamentária que possibilita a universidade desenvolver uma gestão orçamentária e financeira com diretrizes de transparência, eficiência do gasto público, de descentralização como princípio participativo, e da vinculação umbilical e equitativo entre planejamento e orçamento.

Entretanto, em meio aos regulamentos do orçamento público, suas regras legais, contábeis e financeiras, não o eximem de considerar em sua execução, demandas gerenciais tais como: atendimentos e adaptações a novas legislações e protocolos normativos, que não foram previstos durante a elaboração das políticas do plano, mas que necessitam de contemplação. É a parte oculta do orçamento a qual buscaremos compreender e debater. Nesta lacuna, observa-se a identificação de fatores que intervém à gestão e à execução orçamentárias como as relações de poder, discutidas na próxima seção.

4.5 As Relações de Poder e a Rede de Relações de Poder na UFES

O poeta francês Victor Hugo escreveu: *Le budget, monstre énorme, admirable poisson, à qui de toutes parts ont jetté l'hameçon* (Hugo, 1846, p. 183), ou seja, "o orçamento, monstro enorme, admirável peixe, para quem de toda parte se joga a isca" [tradução nossa], refere-se a um instrumento com capacidade de previsão, que reflete as estratégias políticas traçadas no planejamento, mas que de alguma forma sofre influência das partes interessadas. Como se fosse um jogo de tabuleiro, onde há os jogadores, as regras e as jogadas.

Fazendo uma analogia, o tabuleiro seria o processo orçamentário, os jogadores os agentes organizacionais, as regras as normas e leis de finanças públicas e as jogadas as relações de poder. Na UFES, as relações de poder são complexas e envolvem diversos agentes organizacionais e mecanismos. Algumas das principais relações de poder na UFES incluem: primeiro, a gestão superior, constituída pela reitoria e pró-reitorias, responsáveis pela gestão geral da instituição, possuindo poder de decisão, como na alocação de recursos financeiros, na definição de políticas e diretrizes, na definição das prioridades, *etc*. O reitor e vice-reitor são eleitos pelos membros da comunidade universitária (professores, técnicos e estudantes), que por conseguinte, nomeiam seus pró-reitores, delegando poder e garantindo com seus nomeados a suas alianças políticas e a consecução de suas políticas estabelecidas em sua campanha. Entretanto, suas atuações são avaliadas regularmente pela comunidade universitária e pelos conselhos universitários.

Segundo, os conselhos universitários, que são órgãos de deliberação da UFES e são compostos por representantes da gestão superior, dos diretores de centro de ensino, dos professores, técnicos

administrativos e estudantes. Os conselhos da UFES possuem poder de decisão sobre diversos aspectos da gestão da universidade, como a aprovação de políticas e diretrizes, a alocação de recursos, prioridades de recursos, cortes de recursos etc. O próprio conselho é caracterizado por uma pluralidade de posições, ideias, políticas e grupos.

Terceiro, os grupos de interesse referem-se aos grupos dentro da UFES que buscam influenciar as decisões da gestão superior e dos conselhos universitários atingir algum objetivo. Esses grupos podem ser constituídos por docentes, técnicos ou estudantes, e podem se organizar em torno de interesses específicos, tais como, na defesa de uma causa específica ou na promoção de um projeto institucional.

Quarto, setores que são responsáveis pela execução das políticas e diretrizes definidas pela gestão superior e pelos conselhos universitários. Por exemplo, Pró-Reitoria de Administração, responsável pela gestão e execução orçamentária e financeira da instituição, possui sua própria dinâmica e cultura, influenciando as relações de poder dentro da UFES, pois como "guardiã" do financeiro da UFES, possui conhecimento sobre finanças públicas, possui a visão do contexto e incertezas, tendo o poder de decisão da aplicação dos recursos, estabelecendo novas prioridade e alterando-as conforme a necessidade e dentro da legalidade.

Quinto, os estudantes, que são uma parte fundamental da comunidade acadêmica da UFES e têm poder de influência sobre as decisões da gestão superior e dos conselhos universitários, pois através do grêmio estudantil, consegue aplicar pressão sobre os chefes de departamentos, diretores de centro de ensino e na gestão superior, exercendo poder sobre estes gestores. Também participam do conselho universitário, participando ativamente da vida universitária e da tomada de decisões da IFES.

E por último, a sociedade civil, pois a UFES é uma instituição pública que aplica recursos públicos e deve prestar contas à sociedade sobre a aplicação dos recursos públicos e buscar atender às demandas e necessidades da população por conhecimento e tecnologia, através de projetos de pesquisa, ensino e extensão. Cabe aqui destacar que, todas as relações de poder na UFES estão em constante dinâmica e podem influenciar a gestão orçamentária de diversas maneiras. É importante mencionar que as decisões e ações tomadas por todos os agentes organizacionais, consideram as diversas perspectivas e interesses envolvidos, mas sempre buscando o benefício/atendimento das necessidades da instituição e da sociedade.

Em relação à execução do orçamento, há a exigência de autorização de um ordenador de despesas, tais como: Reitor, Vice-Reitor e Pró-Reitor de Administração, e que mesmo o orçamento sendo aprovado pelo Conselho Universitário, as autorizações do empenho e pagamento pelos ordenadores de despesas não deixam de ser decisões unilaterais, o que pode envolver negociações. Nessa relação, observa-se o fortalecimento desses gestores da alta administração e o enfraquecimento

dos gestores de centro e demais pró-reitores que os tangenciam. O orçamento é um instrumento de gestão autorizativo e é um forte instrumento de barganha em seu processo de elaboração e execução.

Nessa relação, a barganha sempre irá favorecer ou preservar os interesses daqueles que decidem, que autorizam os gastos, que possuem influência política sobre o planejamento e aqueles que detém o controle financeiro. Seus interesses estariam mais preservados, teriam mais vantagens para desfrutarem de informações específicas e estratégicas, tendo mais possibilidades de alocar recursos aos seus projetos e aos projetos de seus aliados.

Em contrapartida, nessa relação de poder, gestores de centro de ensino, e ainda aqueles não alinhados politicamente a alta administração, poderão ter mais dificuldades de sobrevivência, pois não terão prioridade na divisão de bolo orçamentário. Os gestores alinhados a alta administração, possuem vantagens que podem ser desfrutadas em relação aos não alinhados. Ou seja, exerceriam poder sobre os demais. E nessa relação de poder, o exercício de poder seria assimétrico, já que uns exerceriam mais poder que outros.

E nessa relação assimétrica, aquele que exerce mais poder, logicamente e obrigatoriamente, exerce mais responsabilidade sobre as ações de tomada de decisão, sobre eventuais erros, omissões, em relação as receitas e despesas orçamentárias. Ter mais poder em matéria orçamentária, implica em um aumento de poder de forma geral. Esses gestores, ficam mais fortalecidos em relação a outros gestores ou servidores em geral, pois no processo orçamentário atuam no sentido de aumentar a influência e os mecanismos que lhes assegurem a prevalência do controle em todo o processo.

E este objetivo, motiva a formação redes sociais, fenômeno observado no processo orçamentário da UFES, sendo importante analisar e explorar os determinantes do acesso e participação desses agentes na rede de relações de poder. A Figura 11 a seguir, mostra de que forma ocorrem as relações sociais que culminam em relações de poder. Observe o orçamento no centro, ao redor “variáveis” que influenciam as relações, tais como: gestores, a organização, as incertezas e o governo. Ao redor dessas quatro “variáveis” visualiza-se o domínio do poder, ou seja, dimensão de ocorrência dos mecanismos principais que materializam o exercício de poder, assim como, os sistemas de influência que orientam o exercício de poder. Entre as quatro variáveis, visualiza-se um processo de resistência.

O domínio de poder é um campo de poder que serve como área onde ocorrem as relações de poder. Esse domínio transcende os campos individuais dos agentes envolvidos, permitindo que eles se engajem em relações coletivas, construindo e constituindo pontes de relacionamentos díspares, influenciando ações no processo orçamentário. Alguns agentes se destacam um pouco mais que outros que atuando em redes de relacionamentos mais fortes e refinadas, conseguem maiores resultados em suas demandas orçamentárias. Por exemplo, os agentes atuantes no conselho universitário conseguem multiplicar o número e a qualidade de conexões pessoais formando

coalizões, construindo e consolidando acordos, demandando e controlando os fluxos de recursos de forma mais intensa, concentrando-se em maiores capacidades de acesso e relações na rede, e alcançando, assim, objetivos e posições.

As relações de poder na rede de relacionamentos são caracterizadas por um exercício desproporcional do poder na universidade, devido a alguns agentes ou grupos exercerem mais poder do que outros, influenciando decisões e resultados em seu benefício. Isso significa que certos agentes ou grupos têm mais influência sobre a alocação e o uso do dinheiro do que outros. Esse fenômeno resulta em desigualdades na distribuição de recursos e benefícios, prejudicando aqueles com menos influência e voz na tomada de decisões.

O exercício de poder é a capacidade de um agente organizacional ou grupo influenciar ou controlar as ações ou decisões de outros agente ou grupos. Essa ação pode ser alcançada através de quatro formas: coerção, manipulação, dominação e subjetivação. Ao mesmo tempo em que ocorre o exercício de poder, surge a resistência, que são as ações adotadas pelos agentes organizacionais e grupos que sofrem o poder para se oporem ou desafiarem o poder exercido por um agente ou grupo.

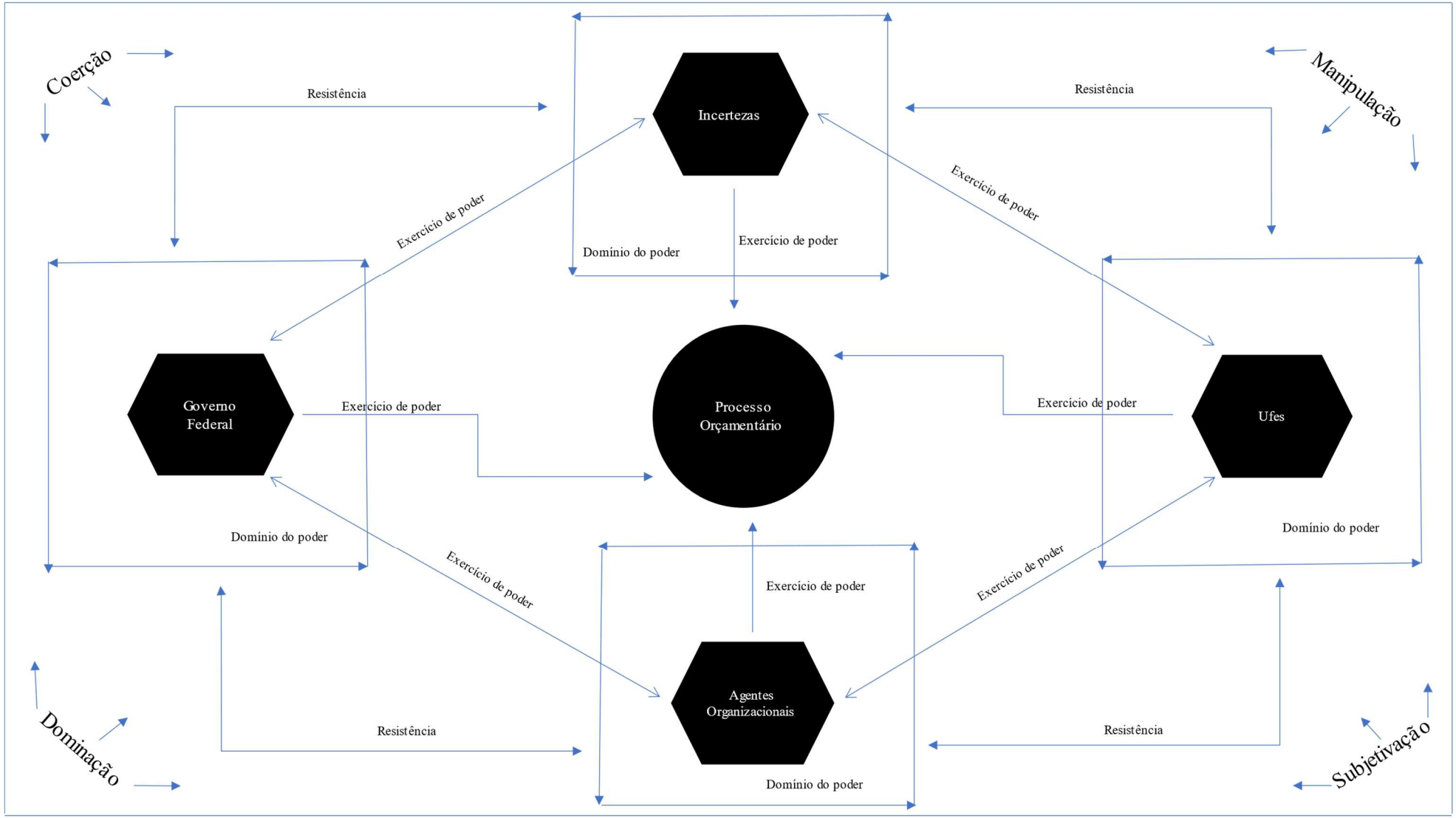


Figura 11. Fluxo de Poder e Resistência no Processo Orçamentário da UFES
Fonte: Elaborado pelo Autor (2023).

A mecânica do poder no processo orçamentário da UFES segue um caminho com uma série de etapas e envolve diversos agentes organizacionais. O processo orçamentário na instituição é constituído por quatro etapas ou fases: **elaboração, estudo e aprovação, execução, controle e avaliação**. Na etapa da **elaboração do orçamento**, as unidades acadêmicas e administrativas da UFES apresentam suas demandas e necessidades orçamentárias à Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PROPLAN), setor responsável pela elaboração da proposta orçamentária da instituição. Nessa fase, a PROPLAN também leva em consideração as diretrizes e metas estabelecidas pelo Conselho Universitário (CUn) e instâncias superiores da UFES. Esta fase é "bombardeada" por pressões, sobre a gestão superior responsável por propor o orçamento, cujo objetivo é garantir que os recursos sejam alocados de acordo com as prioridades e objetivos estabelecidos pelo governo federal e dentro das necessidades da instituição. Nesta fase, observa-se a pressão/influência de gestores das unidades administrativas dos centros de ensino, dos diretores dos centros de ensino, assim como dos próprios estudantes; ambos pleiteando recursos para manutenção e investimentos de seus respectivos setores.

Na fase de **estudo e aprovação** do orçamento, inicia-se a discussão sobre a alocação e prioridades do orçamento, a proposta orçamentária é encaminhada ao Conselho de Planejamento e Orçamento (CPO), que é um órgão colegiado formado por representantes das diversas unidades da UFES. Nessa fase, o CPO avalia a proposta e faz sugestões de alterações, caso necessário. Após a discussão, a proposta orçamentária é encaminhada ao Conselho Universitário (CUn), que analisa e delibera sobre ela. Havendo necessidade de ajustes e alterações, a proposta orçamentária retorna à fase de discussão para que sejam realizadas as alterações necessárias. Caso contrário, a proposta é aprovada e o orçamento encaminhado para execução. A alocação de recursos determina a distribuição de verbas para cada área/setor/departamento da universidade, e as prioridades refletem as necessidades mais urgentes estabelecidas pelos gestores desses setores. No processo de alocação e estabelecimento de prioridades, observa-se as relações de poder por parte dos gestores. Cada um utilizado de suas ferramentas de influência para atingir seus objetivos.

A fase de **execução** do orçamento na UFES, ocorre obedecendo as normas e procedimentos estabelecidos pelo Governo Federal e pela legislação vigente. Dessa forma, as receitas são realizadas de acordo com as rubricas orçamentárias previstas no orçamento aprovado e as despesas incorridas conforme as naturezas de despesas estabelecidas no orçamento, dentro das normas e exigências legais. A UFES possui uma superintendência de contabilidade e um controle interno especializados que controla e fiscaliza os processos e procedimentos de gestão financeira, cujo objetivo é dar transparência, eficiência e legalidade e execução orçamentária. Esta etapa, ainda envolve a participação de diversos outros setores administrativos da universidade, que são responsáveis por

gerir os recursos alocados em suas respectivas rubricas, abrindo caminho para a prestação de contas aos órgãos competentes.

Na fase de **controle e avaliação**, é feito o controle financeiro que inclui a supervisão do uso adequado dos recursos alocados, o estabelecimento de medidas de contenção de despesas, o acompanhamento das receitas e despesas, o desenvolvimento de relatórios financeiros e a tomada de decisões estratégicas. O objetivo é garantir o uso eficiente dos recursos orçamentários, que se refletem nos projetos, programas, contratação de pessoal, fornecedores, aquisição de bens, entre outros. Na prestação de contas, são apresentados relatórios financeiros precisos e transparentes, ocorrem avaliações dos resultados alcançados, a comunicação clara das ações realizadas e a responsabilização pelos resultados obtidos.

Ao longo de todo o processo orçamentário, observa-se uma distribuição de poder entre setores e agentes organizacionais envolvidos. A gestão superior exerce influência ao aplicar sua política, a PROPLAN, responsável por elaborar a proposta orçamentária, desenvolve sua função seguindo as normas e diretrizes do MEC, mas essa proposta pode ser modificada pelo CPO e pelo CUn. Os gestores das unidades administrativas e centros de ensino também possuem poder, uma vez que apresentam suas demandas e necessidades à PROPLAN, influenciando e motivando alterações no processo de discussão da proposta orçamentária. Além disso, a participação dos servidores, por meio do sindicato dos servidores e do grêmio estudantil, também pode influenciar o processo por meio de reivindicações e mobilizações.

Especificamente, a mecânica do poder pode ser evidenciada na Figura 12 a seguir.

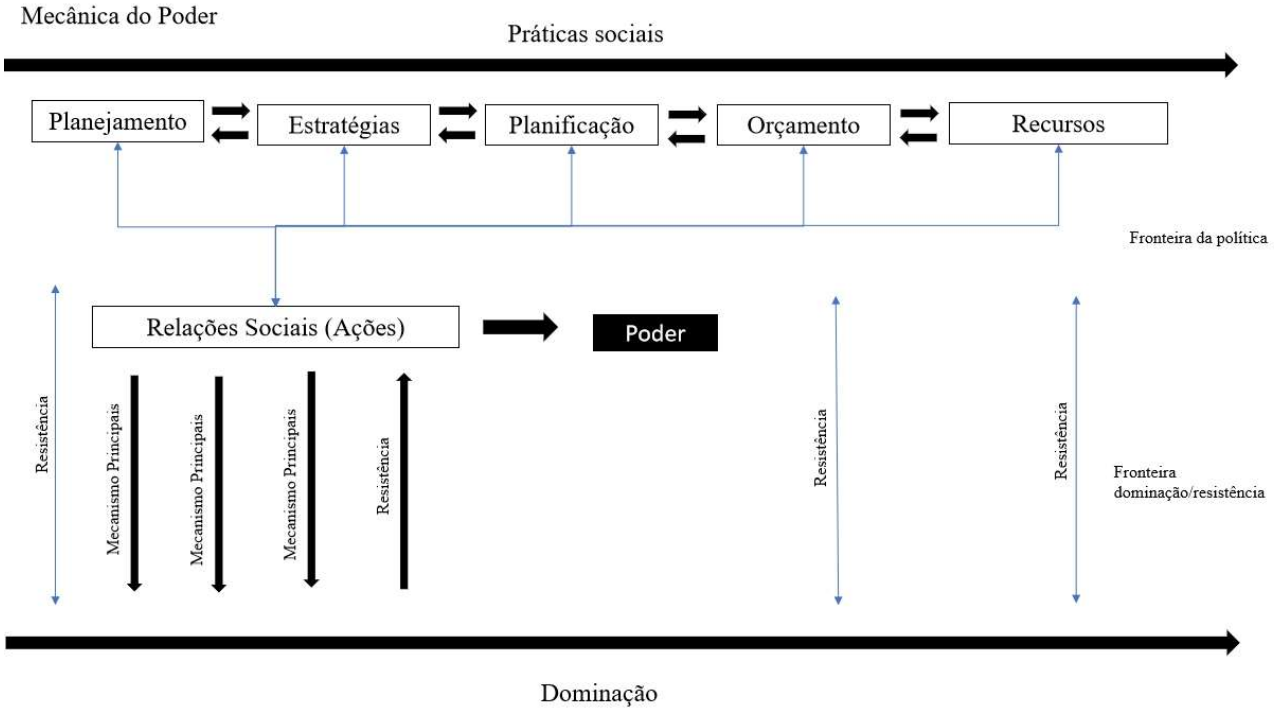


Figura 12. Mecânica do Poder no Processo Orçamentário da UFES
Fonte: Elaborado pelo Autor (2023).

Na parte superior da Figura 12, apresenta-se a um fluxo de estratégias e codificações incorporadas através de regras que irão constituir as relações sociais. As estratégias são um plano ou conjunto de ações, e as codificações são princípios institucionais. É o campo da fronteira política onde ocorrem os acordos e negociações para garantir recursos. Na parte inferir da figura, nas relações sociais, existem os agentes organizacionais e grupos que articulam as regras através de princípios institucionais e ações cujo objetivo é estabelecer influência através de mecanismos de exercício de poder, como controle e disciplina para obter dominação. No entanto, isso não acontece na essência, pois há a ocorrência da resistência. Na fronteira dominação/resistência, tanto o exercício de poder quanto a resistência se reproduzem um em função do outro, na relação de poder, através dos agentes capazes de reunir recursos e fundamentos necessários para exercer poder e também para reagir ao poder. O exercício de poder acorre quando há a ruptura de uma prática social padrão que não atende as necessidades orçamentárias de um agente ou grupo. Mesmo dentro da legalidade, com o aparato normativo, há um comportamento de "ataque" (poder) e "defesa" (resistência) nas relações entre agentes e grupos, pois possuem diferentes interesses e prioridades. No processo orçamentário, o exercício de poder se materializa de forma particular em cada relação, através de uma face de poder que materializa o poder através de um mecanismo principal. E este, por conseguinte, apresenta um sistema de influência que orienta o exercício de poder de maneira circunstancial e específica.

Portanto, a mecânica do poder no processo orçamentário da UFES funciona através de uma rede de relações de poder, envolvendo uma série de etapas e agentes organizacionais, ocorrendo uma distribuição de poder entre eles. Neste domínio do poder, há espaço para que mecanismos materializem o poder pelos agentes organizacionais no processo orçamentário. Dessa forma, a seção seguinte, abre o debate sobre como estes mecanismos materializam o poder dentro de cada face, conforme modelo de Fleming & Spicer (2014) ajustado sugerido.

4.6 A Materialização do Exercício de Poder Através das Faces de Poder

O exercício do poder no processo orçamentário da UFES pode ocorrer através das faces: coerção, manipulação, dominação e subjetivação, se materializando através de diferentes mecanismos principais, as quais possuem sistemas de influência que orientam o exercício de poder no processo orçamentário. A seção seguinte, analisa a coerção, seus mecanismos principais e seus sistemas de influência.

4.6.1 A Coerção no Processo Orçamentário da UFES

A coerção no processo orçamentário da UFES ocorre quando o governo federal reduz o orçamento destinado à universidade, comprometendo o funcionamento e a qualidade dos serviços

oferecidos pela instituição. Este fato aconteceu por inúmeras vezes durante os anos de 2015 a 2021. Nos anos de 2019 a 2022, a universidade teve que lidar com problemas decorrentes da imposição de restrições pelo governo federal, restringindo a liberdade acadêmica, limitando a capacidade de gestão, à autonomia da universidade, e consequentemente, a capacidade da instituição de tomar decisões importantes relacionadas à gestão de recursos. Essa realidade confirma o que Dahl (1957) afirma que o poder é exercido na medida em que "A" consegue que "B" faça algo que de outro modo não faria.

O governo federal, nos anos de 2019 a 2022, impôs políticas e diretrizes não adequadas às necessidades e realidades da universidade, prejudicando a qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão. Algumas sanções orçamentárias seriam estabelecidas à universidade caso a instituição não atendesse as políticas e diretrizes impostas. Contudo, é importante destacar que a autonomia universitária é um princípio constitucional, ou seja, a UFES tem liberdade para tomar decisões relacionadas à gestão de seus recursos orçamentários. Os cortes e contingenciamentos no processo orçamentário da universidade comprometem sua autonomia e a capacidade de oferecer um ensino de qualidade. Este contexto, converge com o que Leoni (1993) destaca, de que o exercício de poder pela face da coerção ocorre através de uma pressão para que um agente, grupo ou organização faça algo pela força.

A seção seguinte, apresenta o mecanismo principal de Autoridade Formal, assim como, seus sistemas de influência.

4.6.1.1 Autoridade Formal

A **autoridade formal** refere-se aos cargos e funções institucionais que possuem poder de decisão e de influência no processo orçamentário. Ou seja, **materializa o exercício de poder através de cargos e funções**, pois essas autoridades possuem o poder formal de tomar decisões e de influenciar o processo orçamentário da UFES, com base em suas competências e atribuições estabelecidas em normas, regimentos internos e estatuto da universidade. Essa situação confirma o que Weber (1947) defende, que a autoridade é uma propriedade que não pertence a uma pessoa, mas sim ao cargo em que ela ocupa, dentro de uma determinada jurisdição específica. Por exemplo, o pró-reitor de planejamento da UFES tem a competência formal de liderar a elaboração da proposta orçamentária da universidade, com base nas diretrizes e metas estabelecidas pelo CUn, pelas instâncias superiores da UFES e diretrizes do MEC. O CPO, por sua vez, tem a responsabilidade e função formal de analisar e sugerir alterações na proposta orçamentária elaborada pela PROPLAN. Da mesma forma, o CUn tem o poder formal de aprovar o orçamento final da universidade, conforme observado em declaração de Conselheira em reunião do CUn da organização.

> A Conselheira [...], com a palavra, fez a leitura do seu parecer e do parecer da Comissão de Legislação e Normas, contrários à aprovação do referido recurso. Em discussão, em votação, aprovado por unanimidade (Ata CUn 06/2019).

A autoridade formal exerce um papel importante no exercício de poder no processo orçamentário da UFES, visto que as decisões tomadas por essas autoridades têm impacto significativo no orçamento da universidade e, consequentemente, nas atividades acadêmicas e administrativas do dia a dia. Este mecanismo utiliza três sistemas de influência para orientar o exercício de poder: burocracia, tradição e carisma.

A **burocracia** orienta o exercício de poder no processo orçamentário através da racionalidade inserida na estrutura e através das regras, elementos presentes em todas as etapas do processo orçamentário. A racionalidade inserida na estrutura e nos processos é adotada pela UFES para que todas as etapas do ciclo orçamentário sejam cumpridas. Isso inclui a definição das responsabilidades e competências dos diferentes setores e cargos ocupados pelos agentes organizacionais, assim como os procedimentos e prazos para a apresentação das propostas orçamentárias, a análise técnica, aprovação, execução, controle e avaliação, conforme verificado em Ata de reunião do CUn da IFES.

> [...] aprovação da prestação de contas final dos Centros de Custo 3622 e 3764 no que tange à responsabilidade do coordenador; reprovação da prestação de contas, no que se refere à atuação da Fundação de Apoio FCAA, dos Centros de Custo 3622 e 3764 (Ata CUn 7/2019).

Este fato converge com o que Weber (1947) defende, pois para este autor, o agente organizacional possui suas atribuições e funções, operando como parte integrante do sistema (estrutura) e fundamenta seu poder sobre as regras (racionalidade).

As normas vigentes são as regras formais e informais que regem o processo orçamentário. São as legislações que definem as bases legais do processo, as normas técnicas que orientam a elaboração das propostas orçamentárias, assim como as práticas e costumes que são adotados pelos diferentes agentes organizacionais participantes do processo. A burocracia **orienta o exercício de poder** no processo orçamentário de diversas formas. Primeiramente, define de forma clara as responsabilidades e competências dos diferentes agentes organizacionais e setores envolvidos, garantindo maior eficiência e transparência no processo. Isso foi verificado em Ata de reunião do CUn da universidade.

> [...] Comissão de Orçamento e Finanças, favorável às seguintes determinações: aceitação e aprovação do Relatório Final de Cumprimento do Objeto apresentado pelo coordenador com a aprovação do vice-diretor do Centro de Ciências Exatas e ata de aprovação do Conselho Departamental do CCE; aprovação da prestação de contas final do Contrato nº 37/2010 no que tange à responsabilidade do coordenador (Ata CUn 7/2019).

Ademais, quando normas técnicas rigorosas são adotadas para garantir a qualidade e a precisão das propostas orçamentárias apresentadas, ou mesmo na execução, como por exemplo, regras de

contingenciamento do orçamento, prática adotada nos últimos anos pelo governo federal no orçamento das IFES. Isso foi observado em manifestação de um Conselheiro em reunião do CUn da instituição.

> [...] Relatório Preliminar da PEC Emergencial 186, de 2019, [...] extinguirá as vinculações constitucionais de aplicação mínima nas áreas de saúde e de educação, o que coloca ambos os setores em situação de extrema vulnerabilidade, ainda mais neste momento em que o país é assolado pela pandemia de COVID-19 (Ata CUn 1/2021).

Estes contextos confirmam o que Faria (2020) disserta, pois o poder é legitimado de forma legal-racional, dentro de uma estrutura organizada, burocratizada para que as atribuições sejam realizadas a contento. Isso pode ser confirmado pela fala de um agente: "abra um processo, faça tudo por escrito e embasado pela norma" (Agente Organizacional A). O estudo de Võ & Laking (2020) e Musselin (2021) destacaram a burocracia dentro da face da coerção, como sistemas de influência ao exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação a **tradição**, refere às práticas e costumes que são transmitidas as gerações de agentes organizacionais e que moldam a forma como agem e pensam dentro da IFES. No contexto do processo orçamentário, a tradição **orienta o exercício de poder** através, primeiro das políticas internas formuladas e implementadas; segundo, a forma como os setores internos e os agentes detentores de cargos se relacionam entre si; e por último, a forma de relacionamento da UFES com órgãos governamentais (TCU, AGU e MEC, por exemplo). Isso foi verificado em Ata de reunião do CUn da IFES.

> [...] participação de servidor Técnico Administrativo em Educação em projeto de pesquisa como coordenador. A relatora, Conselheira [...], com a palavra, fez a leitura do seu parecer e do parecer da Comissão de Legislação e Normas, contrários à aprovação da referida participação. Em discussão, em votação, aprovado por maioria (Ata CUn 2/2021).

Na UFES, há a tradição de dar prioridade aos interesses dos grupos políticos da gestão superior, e isso leva a uma alocação desigual de recursos no orçamento, em detrimento das necessidades e demandas da universidade em geral. Em contrapartida, a tradição de fortes participações dos estudantes e servidores, contribui com uma maior transparência e responsabilidade no processo orçamentário.

A tradição também é limitada pelas estruturas institucionais da UFES e por suas regras formais inseridas e que regem o processo orçamentário. Além disso, também é moldada e influenciada por fatores externos, como mudanças políticas (trocas de governos), econômicas (contingenciamento/inflação) e sociais (pandemias), conforme destaca uma agente organizacional.

A tradição também orienta o exercício de poder no processo orçamentário da UFES através de práticas e costumes estabelecidos ao longo do tempo, moldando assim, a forma como as decisões são tomadas e os recursos são alocados. Por exemplo, ao longo dos anos, alguns setores da universidade receberam mais recursos do que outros. Este fato pode se tornar uma tradição e influenciar a alocação de recursos no futuro para estes setores, ou seja, setores que recebem mais recursos receberiam tradicionalmente, mais recursos; mesmo que não sendo necessariamente a decisão mais justa ou eficiente.

Além disso, a tradição orienta o exercício de poder no processo orçamentário da UFES através da forma como os diferentes grupos políticos da UFES interagem e negociam recursos financeiros durante o processo orçamentário, pois determinados grupos possuem o hábito de se posicionarem de maneira mais agressiva ou coercitiva que outros. Isso foi identificado em um pronunciamento do Presidente do CUn em reunião do CUn da organização.

> O Senhor Presidente, com a palavra, propôs encaminhamento no sentido de que seja composta uma comissão designada pelo Reitor, formada por membros da CIS, do SINTUFES, da PRPPG e da PROGEP, a fim de discutir os instrumentos normativos referentes ao tema (Ata CUn, 2/2021).

E isso acarreta a um desequilíbrio de poder afetando a alocação de recursos. Contudo, Weber (1947) lembra que a tradição não deve ser vista como algo estático e imutável, visto que à medida que a UFES evolui e as necessidades e demandas mudam/crescem, é necessário estar aberto e atento a questionar e desafiar práticas que prejudiquem eficiência no processo orçamentário, assim como a justiça na alocação dos recursos.

A tradição como sistema de influência na UFES confirma o que afirma Weber (1947), pois a tradição é exercida através usos e costumes transferidos entre os agentes da organização, tendo continuidade e permanecendo no tempo, e estabelecendo uma visão. Os estudos de Greene & Barsky (2017) e Mkasiwa (2022) debatem sobre a tradição como sistema de influência ao exercício de poder numa universidade. Os estudos seminais de Clegg (1989b), DiMaggio & Powell (1991) e Meyer & Rowan (1977) convergem com o escopo deste estudo, porém não especificamente quanto ao processo orçamentário de uma universidade.

Quanto ao **carisma**, é importante destacar que a orientação exercida por este sistema de influência é vista como uma forma de poder informal. É limitada pela estrutura formal de poder da UFES, tais como: órgãos colegiados, normas e regulamentos internos. O carisma ou poder carismático, refere-se a uma forma de poder que se baseia na capacidade de um agente influenciar e inspirar outros agentes organizacionais, gerando seguidores que acreditam em sua visão, sendo motivados a agir em prol dos objetivos do primeiro. No contexto do processo orçamentário da UFES, o carisma **orienta o exercício de poder** quando os agentes organizacionais carismáticos utilizam suas

habilidades de comunicação e persuasão para convencer os membros do CUn, CPO, gestores e políticos a apoiarem as propostas de orçamento alinhadas aos seus interesses, conforme discurso persuasivo do Presidente do CUn, verificado em Ata de reunião do CUn da universidade.

> Destacamos em particular o papel da educação superior e das universidades no atendimento do direito à educação [...]. Essas instituições, que já vêm sofrendo graves consequências com uma política contínua de cortes orçamentários [...]. [...] o Estado brasileiro se desobriga de promover o direito à cidadania plena [...]. [...] É inadmissível que se imponha um retrocesso dessa monta ao povo brasileiro [...]. [...] fazemos um apelo a todos os parlamentares, em particular aos senadores e aos integrantes da bancada capixaba, para que se mantenham alinhados aos interesses maiores da sociedade brasileira e capixaba e ao compromisso de promoção dos direitos e da cidadania, impedindo que tal proposição seja aprovada (Ata CUn, 2/2021).

Este contexto converge com o que afirma Weber (1947), que discorre que o poder carismático é aquele que é exercido através do apreço que o agente organizacional conquista frente aos demais agentes.

Todavia, é importante lembrar que o processo orçamentário da UFES também envolve a negociação política entre diferentes grupos de interesse, bem como, há também, a análise técnica das propostas e a participação dos estudantes e servidores, mediante pressão durante todo o processo orçamentário. Além disso, a ação carismática de um agente de influenciar o processo orçamentário é limitada pela estrutura institucional da UFES e pelas regras formais que regem o processo. Foi observado que líderes estudantis carismáticos são capazes de mobilizar uma grande quantidade de estudantes a protestarem para pressionar a administração da UFES a aumentar/alocar o orçamento destinado a determinada área. Também foi observado que, diretores de centro de ensino são capazes de convencer outros agentes participantes do CUn a apoiar determinada proposta orçamentária.

Este fato converge com o que afirma Faria (2020), pois quando o poder carismático é instituído, as estratégias de gestão não são construídas e organizadas pelas regras. Os estudos de Aycan & Fikret-Pasa (2003), Scott *et al.* (2010) e Yukl (2013) também discutem o poder carismático como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Dessa forma, após a finalização do debate sobre o mecanismo principal de autoridade formal, a seção seguinte abre a discussão sobre o mecanismo principal da personalidade.

4.6.1.2 Personalidade

A **personalidade** se refere às características individuais dos agentes envolvidos no processo orçamentário, como suas habilidades de negociação, capacidade de liderança, reputação e influência pessoal. Dessa forma, com essas características, **a personalidade de um agente pode materializar**

o exercício de poder através da interação e negociação durante todas as etapas do processo orçamentário, e acarretando em impactos significativos no resultado final do orçamento: primeiro, um agente na qualidade de gestor com boa habilidade de negociação pode conseguir mais recursos para sua unidade acadêmica/administrativa, enquanto que a liderança dos estudantes através do grêmio estudantil ou mesmo o presidente do sindicato do servidores, ambos com alta capacidade de mobilização podem conseguir que as demandas dos alunos e servidores sejam atendidas. Isso foi verificado em exposição de um Conselheiro em de reunião do CUn da UFES.

> O Conselheiro [...], corroborou a importância dessa divulgação e relatou uma reunião de gestão do Diretório Central dos Estudantes, que deverá se organizar com o diretório acadêmico de cada centro de ensino no sentido de pôr em prática o Escuta DCE, de modo a dar visibilidade às decisões da UFES que afetam os estudantes (Ata CUn, 6/2020).

É importante frisar que a personalidade dos agentes influencia a forma como as autoridades da UFES tomam suas decisões. Contudo, a personalidade não pode substituí-las ou anulá-las. O segundo ponto a ser discutido é que a personalidade pode ser vista como um sistema de influência subjetivo e imprevisível, que na prática varia de acordo com o contexto e a dinâmica do processo orçamentário, conforme observado em manifestação de um Conselheiro em reunião do CUn da IFES.

> [...] do parecer da Comissão de Legislação e Normas, favoráveis à aprovação da referida alteração, de forma a permitir a candidatura a diretor, desde que detentores de 3 (três) anos de experiência nessa unidade de ensino, de docentes [...], servidores [...] (Ata CUn, 6/2020).

Este mecanismo principal apresenta os seguintes sistemas de influência: autoridade, congruência entre valores, clareza comportamental, ansiedade e estilo de liderança, que serão discutidos a seguir.

A **autoridade** é um sistema de influência muito utilizado na UFES para o exercício de poder, visto que **orienta o exercício de poder** baseado no reconhecimento de uma posição formal de um agente dentro da hierarquia organizacional da instituição, atribuindo a este agente (ou até mesmo a um grupo) o direito de tomar decisões e agir para implementar as políticas e procedimentos da organização. Na UFES, a autoridade é exercida pelos cargos de gestão: reitor, vice-reitor, pró-reitores, diretores de centros e departamentos, superintendentes e CUn, conforme evidenciado em orientação de um Conselheiro em reunião do CUn da entidade.

> [...] deverá ser constituído Conselho Administrativo, de caráter consultivo, nos campi fora da Sede em que houver mais de um Centro de Ensino (Ata CUn, 3/2021).

Esses cargos exercem poder através da autoridade inserida sobre as responsabilidades definidas pela estrutura organizacional da universidade e pelas leis e normas que regem o ensino superior no Brasil.

Na etapa da elaboração do orçamento, os agentes organizacionais que possuem maior **autoridade orientam o exercício de poder através** de regras de decisão, práticas e filosofias, cujo objetivo é definir as prioridades e a alocação de recursos orçamentários. Por exemplo, o reitor da UFES tem mais autoridade para determinar a alocação de recursos para projetos e iniciativas que são importantes para sua visão de desenvolvimento da universidade. Na etapa da execução orçamentária, a autoridade também pode ser exercida por meio da participação no processo decisório. Aqueles agentes que possuem mais autoridade do que outros, por meio de procedimentos e controles, têm mais acesso aos processos de tomada de decisão e mais oportunidades/possibilidades de influenciar a alocação de recursos. Por exemplo, os pró-reitores e diretores de centro de ensino possuem maiores oportunidades na participação do processo orçamentário do que os estudantes ou servidores, visto que esses cargos ocupam lugares no conselho universitário, o que lhes dá oportunidades, ou seja, o poder de orientar a alocação de recursos com suas políticas e negociações.

Este contexto converge com o que afirma House (1968), visto que o sistema de autoridade na UFES consiste numa estrutura formal de propriedades embasada na filosofia, nas práticas, nos procedimentos, nas políticas e nas regras de decisão, conforme determinação do Presidente do CUn em reunião do CUn da organização.

> [...] o Senhor Presidente pôs em votação o destaque proposto pelo Conselheiro [...], que obriga todos os ocupantes de cargos CD-4 a bater ponto [...] (Ata CUn 8/2019).

Os estudos de Jones, Kim & Ryu (2020) e Buckner (2023) discutiram, dentro da face da coerção, como o sistema de influência da autoridade orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação a **congruência de valores** o processo orçamentário da UFES, **orienta o exercício de poder** através de três formas. Primeiro, através do alinhamento entre as diferentes partes envolvidas no processo de elaboração e execução do orçamento, buscando garantir a coerência e a harmonia entre as demandas e necessidades dos diferentes setores e áreas da universidade e os recursos disponíveis para atendê-las. Isso pode ser alcançado por meio da negociação, do diálogo e da busca de consenso entre os diferentes agentes envolvidos no processo. Segundo, o processo orçamentário da UFES orienta o exercício de poder, pois garante que as decisões tomadas estejam alinhadas com as demandas e necessidades dos diferentes setores e áreas da universidade. Isso aumenta a legitimidade das decisões tomadas e contribui para uma gestão mais eficiente, eficaz e justa dos recursos disponíveis. Terceiro, a congruência de valores também favorece a participação e

o engajamento dos diferentes agentes envolvidos, fortalecendo a democracia e a transparência na gestão orçamentária da universidade.

A congruência de valores confirma o que discorre House (1968), pois foi observado que os agentes participantes do CUn possuem valores em consonância com os valores da UFES, conforme observado em Ata de reunião do CUn da UFES.

> [...] após algumas discussões entre os Conselheiros presentes, o relator incorporou ao seu parecer a apuração de possível responsabilidade das empresas encarregadas da vigilância, [...], sendo aprovado por unanimidade, a retirado de pauta do processo para envio à Superintendência de Infraestrutura para as devidas providências (Ata CUn 3/2021).

São valores como o compromisso com a excelência acadêmica/administrativa, a ética, a transparência, a inclusão e a responsabilidade social. Estes valores ajudam na criação de uma cultura organizacional forte, coesa e comprometida com os objetivos da universidade.

Após pesquisa bibliográfica sobre o assunto, não foram encontrados registros de referências de estudos que discutem especificamente a congruência de valores como mecanismo de exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade dentro da face da coerção. A congruência de valores pode ser uma consequência ou um pré-requisito para a coerção e até mesmo de outros mecanismos de poder, mas não é frequentemente tratada como um mecanismo em si pela literatura de poder organizacional. Os estudos de Telford & Masson (2005) e Myers, Davis, Schreuder & Seibold (2016) corroboram com o debate sobre a congruência de valores como sistema de influência ao exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação à **clareza comportamental**, este sistema de influência **orienta o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES, em primeiro lugar, ajudando no estabelecimento de uma cultura de transparência e responsabilidade em todas as etapas processo orçamentário. Foi observado que os agentes organizacionais envolvidos no processo orçamentário compreendem claramente seus papéis e responsabilidades específicas, assim como das expectativas de comportamento que devem ter e manter durante todo o processo. Isso foi identificado em manifestações de Conselheiros em reunião do CUn da instituição.

> [...] Nesse instante, o Conselheiro [...] retirou-se da sessão, dado o seu impedimento por ser parte interessada. O relator, Conselheiro [...], com a palavra, fez a leitura do seu parecer e do parecer da Comissão de Orçamento e Finanças, favoráveis à aprovação da referida reorçamentação (Ata CUn 3/2021).

Este fato ajuda a minimizar conflitos internos e aumenta a confiança, a colaboração e a cooperação entre os agentes envolvidos no processo orçamentário da UFES.

Em segundo lugar, a clareza comportamental promove a eficácia e a eficiência no processo orçamentário da instituição, visto que os agentes participantes entendem claramente o que é esperado deles e como o processo orçamentário deve ser conduzido, contribuindo e ajudando a garantir que o tempo e os recursos financeiros sejam utilizados de maneira eficaz. Por exemplo, a Superintendência de Contabilidade e Finanças (SCF) da UFES compreende sua atribuição na universidade é garantir a gestão financeira e contábil eficiente e transparente, contribuindo para o cumprimento de suas atividades de forma responsável e sustentável; enquanto a Auditoria Interna, compreende que sua atribuição na instituição se resume na avaliação e na garantia da transparência, prestação de contas, assegurar o cumprimento das normas e regulações sobre as atividades. Da mesma forma o CUn, conforme observado em pronunciamento do Presidente em reunião do CUn da instituição de ensino.

> [...] o Senhor Presidente, com a palavra, agradeceu a participação de todos os Conselheiros, felicitando-os pela superação da pauta, de modo a iniciar o próximo ano sem pendências, e enaltecendo a manutenção da lista tríplice no processo de escolha do próximo reitor da Universidade (Ata CUn 12/2019).

Isso confirma o que afirma House (1968), de que a clareza comportamental se refere à capacidade do agente de se comunicar de forma clara e efetiva, facilitando a negociação e a tomada de decisão na universidade. Os estudos de Heneman & Judge (2000), Dias, Bernardes, Fantazia, Ruiz-Frutos, & Gómez-Salgado (2019) e Stiff, Rosenthal-Stott, Wake, & Woodward (2019) discutiram sobre clareza comportamental como sistema de influência ao poder no processo orçamentário de uma universidade.

A **ansiedade orienta o exercício de poder** na UFES de algumas formas. Em primeiro lugar, é importante destacar que o processo orçamentário da UFES é um processo complexo e burocrático que envolve diversas etapas, e pressões externas e internas pelos cumprimentos delas geram ansiedade sobre os agentes organizacionais responsáveis processo, que muitas vezes têm prazos limitados e curtos para a aplicação dos recursos, apresentar resultados e prestar contas. Isso foi verificado em exposição de um Conselheiro em reunião do CUn da organização.

> [...] mesmo sem FG, as secretarias devem cumprir suas funções, devendo-se mostrar ao governo as demandas da Universidade e a supressão da estrutura necessária (Ata CUn 7/2019).

Em segundo lugar, a ansiedade motiva a tomada de decisões precipitadas ou a procrastinação. Foi observado que pressões sobre resultado sobre um gestor da UFES, o deixou ansioso e pressionado a tomar uma decisão rápida para o cumprimento de tarefa dentro do prazo estabelecido. Isso foi evidenciado através de uma declaração de um Conselheiro em uma reunião do CUn da IFES.

> [...] foi feita uma reunião com os três Conselhos Superiores da UFES [...] e novas exposições deverão ser feitas a partir do PLOA que gerou a LOA, responsável por bloqueios no orçamento de custeio e cortes no orçamento de capital (Ata CUn 5/2021).

Possivelmente, todas as informações disponíveis no contexto não foram analisadas, comprometendo a tomada de decisão, pois o deixou excessivamente cauteloso ou indeciso. No entanto, quando a tomada de decisão no processo orçamentário é procrastinada, ou seja, é postergada ou adiada, resulta nas sensações de stress, culpa perda de produtividade, isolamento e vergonha.

Em terceiro lugar, a ansiedade orienta o exercício de poder no processo orçamentário da UFES, quando um gestor ansioso se tornar mais autoritário ou centralizador, buscando controlar todas as etapas do processo e dificultando, não só a participação de outros agentes e setores da instituição no processo, mas também, dificultando a solução de problemas no processo. Isso foi observado em uma exposição de uma Conselheira em uma reunião do CUn da entidade.

> A Conselheira [...], com a palavra, informou que assumiu a Comissão de Orçamento e Finanças [...] e essa comissão fez uma triagem de processos, com um resultado preocupante, dado que já estão na COF 84 processos parados desde, no mínimo, 2019, variando de três a 121 volumes (Ata CUn 5/2021).

Este contexto prejudica a qualidade da execução do orçamento, gerando conflitos internos, engessando as etapas, atrasando o fluxo financeiro, afetando a capacidade dos agentes de se comunicar de forma clara e eficaz entre si e, consequentemente, afetando a qualidade do serviço público da universidade.

Estes pontos convergem com o que disserta House (1968), visto que a ansiedade induz o processo de liderança dos agentes organizacionais na UFES. Não foram encontrados estudos específicos sobre ansiedade como sistema de influência ao exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade. A ansiedade pode ser uma consequência da coerção e até mesmo de outros mecanismos de poder, mas não é frequentemente tratada como um mecanismo em si pela academia. Os estudos de Shenhar (2014) e Zamudio-Duarez (2016) discutiram sobre ansiedade como sistema de influência ao exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação ao **estilo de liderança** no processo orçamentário, é um sistema de influência fundamental no exercício de poder na UFES, pois **atua orientando** através, primeiro, da capacidade dos agentes na competência de gestores, de influenciar e guiar os demais agentes da organização em direção à realização dos objetivos e metas da universidade. Isso foi observado em Ata de reunião do CUn da UFES.

> O Conselho Universitário da Universidade Federal do Espírito Santo, na sessão histórica pública especial do dia 27 de setembro de 2019, manifesta publicamente o seu posicionamento contrário à proposta do Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras – Future-se, [...] têm se manifestado

> quanto à perda dos recursos financeiros ocasionada pela aprovação da Emenda Constitucional nº 95 [...] (Ata CUn 9/2019).

Os gestores desempenham um papel importante na construção de uma cultura, na motivação, na tomada de decisões e no alcance dos resultados desejados. Segundo, os gestores da UFES são capazes de inspirar e motivar os membros da organização a trabalhar unidos no processo orçamentário em direção aos objetivos da instituição, conforme observado em um posicionamento de um Conselheiro em uma reunião do CUn da instituição.

> [...] defesa da integralidade da Universidade, evitando a fragmentação da sua estrutura e da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão [...] (Ata CUn 9/2019).

Foi observado que possuem habilidades de comunicação eficazes e são capazes de transmitir uma visão clara e inspiradora para os demais agentes, assim como, para o ambiente externo a universidade. São capazes de trabalhar em equipe e colaborar com outros agentes e gestores da organização para alcançar os objetivos da universidade. Terceiro, a liderança orienta o exercício de poder ao envolver a tomada decisões importantes e difíceis no processo orçamentário, o que afeta significativamente a universidade e a comunidade acadêmica. Isso foi observado em declaração de um Conselheiro em reunião do CUn da IFES.

> O projeto é uma ameaça aos cursos novos, aos cursos das áreas de ciências humanas e sociais e aos de pós graduação, pois não esclarece quanto aos 45 dispositivos que alteram 16 leis, incluindo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a Lei nº 12.772/2012, que regula as carreiras do magistério superior e do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT) (Ata CUn 09/2019)

Estas lideranças são capazes de avaliar as informações disponíveis e tomar decisões informadas e eficazes que beneficiem a universidade e sua comunidade. São responsáveis por suas decisões e estão abertos a *feedback* e críticas construtivas.

Não foi detectado estilo de liderança "tóxico" no processo orçamentário da UFES. No entanto, foram identificados três tipos de lideranças mencionados por House (1968): a diretiva, a participativa e a delegativa. O estilo de liderança diretivo (autocrática) na UFES exerce poder no processo orçamentário tomando decisões de maneira individual, sem a consulta aos demais agentes de seus setores. Esse estilo pode ser eficiente e eficaz em situações de urgência e emergência, mas também pode ocasionar conflitos e a desmotivação da equipe ao longo do tempo. A liderança participativa (democrática) na UFES exerce poder no processo orçamentário ao envolver sua equipe no processo de tomada de decisão, ouvindo as opiniões e ideias. Esse estilo pode resultar em maior satisfação da equipe e desenvolver decisões bem mais fundamentadas. Entretanto, as decisões são mais demoradas

e difíceis de implementar. A liderança delegativa (*laissez-faire)* exerce poder deixando que sua equipe tome as decisões sem fornecer direcionamento ou supervisão. Esse estilo pode desenvolver uma percepção ou até mesmo a falta de direção e contribuir para conflitos entre os membros da equipe/setor.

Esse contexto converge com o que House (1968) disserta, pois os líderes na UFES desempenham um papel importante na construção de uma cultura orçamentária, na motivação dos agentes da organização, na participação ou não na tomada de decisões e no alcance dos resultados desejados. Os estudos de Trow (1973), Merritt (2013), Amtu, Souisa, Joseph, & Lumamuly (2021) e Furstenberg, & Khan (2022) discutiram sobre estilos de liderança como sistema de influência no processo orçamentário de uma universidade.

Dessa forma, após a finalização do debate sobre o mecanismo principal da personalidade, a seção seguinte abre a discussão sobre o mecanismo principal do controle de fontes de incertezas.

4.6.1.3 Controle de Fontes de Incertezas

O processo orçamentário da UFES, envolve a alocação de recursos financeiros para diferentes áreas e projetos, com base em prioridades e necessidades. Nesse sentido, o **controle das fontes de incertezas** como mecanismo principal, **materializa** o exercício de poder, visto que detém o controle das incertezas tem a capacidade de influenciar a decisão final sobre o orçamento. Várias são as fontes de incertezas na UFES, desde mudanças nas políticas governamentais, flutuações econômicas, mudanças tecnológicas, flutuações no número de alunos, mudança de governo, mudanças das legislações, *etc*. Conseguir visualizar, antecipar e controlar essas incertezas influenciam a alocação de recursos em suas respectivas áreas e interesses da gestão superior.

O departamento de ensino que apresenta projeções precisas sobre o aumento do número de alunos em seu curso, consegue argumentar sua necessidade de mais recursos, seja para adquirir equipamentos, livros, *softwares* acadêmicos e implementar melhorias nas instalações. A concretização da projeção beneficia o setor com mais recursos financeiros do que aqueles que se privaram da projeção, ou seja, o controle sobre a fonte de incerteza materializa uma demanda por recurso que introduz pressão/influência no processo orçamentário, exercendo poder sobre o processo. Portanto, os agentes organizacionais e gestores que conseguem prever e controlar incertezas em outras áreas, como as mudanças nas políticas governamentais ou as flutuações econômicas, podem influenciar a alocação de recursos para suas áreas de interesse.

Este mecanismo principal apresenta os seguintes sistemas de influência: incertezas, contexto cultural, relações paralelas de poder e centralização de decisões; que serão discutidos a seguir.

As incertezas orientam o exercício de poder na UFES, influenciando a tomada de decisões, a alocação de recursos e a motivação dos agentes organizacionais. Na tomada de decisão, as incertezas

podem afetar a estabilidade de questões estratégicas e de longo prazo, conforme verificado em exposição de Conselheiro em reunião do CUn da organização.

> [...] restrição orçamentária compromete o pagamento das bolsas da assistência estudantil [...] (Ata CUn 12/2022).

Os agentes/gestores da UFES encontram dificuldades para tomar decisões informadas e eficazes quando há muita incerteza em relação ao futuro da universidade e do ambiente em que ela opera. Por exemplo, na transição de governos com trocas ministeriais, leva a uma tomada de decisão mais cautelosa, atrasando projetos, aquisições, pesquisas, parcerias; levando a perda de oportunidades importantes para a universidade.

Na alocação de recursos na UFES, quando há muita incerteza em relação à demanda e aos recursos disponíveis, fica difícil para o agente e os gestores da universidade planejarem adequadamente e alocarem recursos de forma precisa e eficaz. Este contexto, acaba trazendo desperdícios de recursos e a falta de foco na realização dos objetivos da universidade.

A incerteza também pode afetar a motivação dos agentes organizacionais, pois a existência de incertezas em relação ao futuro da universidade, das carreiras, do plano de salários, fica difícil manter a motivação e o engajamento. Este contexto, acarreta um clima organizacional negativo e a uma queda no desempenho geral da universidade. Isso pode ser percebido em governos que não desenvolvem políticas de investimento em educação.

Dessa forma, a incerteza é um fator limitante para a eficácia da UFES e para o exercício de poder, pois dificulta a coordenação e a tomada de decisões assertivas. No entanto, Crozier (1964) defende que as incertezas podem ser vistas como uma oportunidade para a criatividade e a inovação, uma vez que exigem um comportamento adaptativo e flexível por parte dos agentes organizacionais e da própria organização. Os estudos de Ball (2012), Diamond (2013) e Shields (2018) analisaram as incertezas como sistema de influência que orienta o exercício de poder dentro do processo orçamentário de uma universidade.

Em relação à **rigidez**, o orçamento é um dos mais importantes instrumentos de gestão financeira e administrativa da UFES, e a rigidez **orienta o exercício de poder** através da efetividade. Durante a elaboração do orçamento anual, a universidade é obrigada a seguir um conjunto de normas e regulamentos, o que limita a flexibilidade da gestão financeira e impede a tomada de decisões mais criativas e inovadoras. Foi observado que algumas regras da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Educação (MEC), Decretos da Presidência da República, entre outros, podem restringir a possibilidade de realocação de recursos entre setores, estabelecendo limites para o percentual de recursos que podem ser utilizados em investimentos em inovação e pesquisa, ou ainda

adicionando maior complexidade à gestão orçamentária, conforme evidenciado na Portaria de Encerramento de Exercício UFES 2021-2022.

> O empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro (Portaria PROAD/UFES 1/2022).

Outro exemplo disso, foi a mudança no sistema de fontes de recursos no início do exercício de 2023, que limitou a gestão das receitas, limitou a flexibilidade, centralizou o fluxo financeiro, sitiou a criatividade, mas que não foi observado melhorias na efetividade para a UFES. Esta inovação com novas codificações mais modernas e atuais, orienta o exercício de poder para o Governo Federal, pois aumentou seu controle sobre as receitas da universidade.

Dessa forma, a rigidez materializada pelas normas e regulamentos, orienta o exercício de poder na execução do orçamento impondo limites ao uso dos recursos financeiros, impedindo a realização as aquisições e contratações, mesmo havendo recursos disponíveis. Este contexto prejudica a gestão, a qualidade do ensino, a capacidade de inovação, e adaptação às novas demandas da sociedade em geral, pois há um engessamento em etapas primordiais no processo orçamentário, conforme observado na Portaria de Encerramento de Exercício UFES 2021-2022.

> Promover a conferência de todas as despesas que deverão ser inscritas em Restos a Pagar, de forma a cancelar aqueles que não se enquadrarem nas hipóteses previstas no artigo 35 do Decreto nº 93.872/86 (Portaria PROAD/UFES 1/2022).

Todavia, é importante destacar que foi observado que a rigidez no processo orçamentário da UFES apresenta pontos positivos, como a transparência e a previsibilidade na gestão financeira dos recursos. Esses fatores são importantes porque trazem sustentabilidade e aumentam a credibilidade perante os setores de controle interno e os órgãos de controle externo. Além disso, a rigidez ajuda a garantir que os recursos financeiros sejam aplicados de maneira responsável, técnica e eficaz. No entanto, na etapa da execução, os gestores estão enfrentando dificuldades quanto à gestão das receitas, devido a falhas e fragilidades na metodologia de gestão.

Para Crozier (1964) a efetividade é uma medida complexa e multifacetada da capacidade de uma organização para alcançar seus objetivos específicos em um contexto em constante mudança, e no processo orçamentária da UFES não é diferente. Os estudos de Serna (2013) e Falqueto & Farias (2013) investigaram o tema da rigidez dentro da face da coerção, como sistema de influência ao exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação às **regras impessoais, orientam o exercício de poder** através de normas estabelecidas pela UFES no processo orçamentário, que regem a conduta dos seus agentes,

independentemente da vontade individual de cada um deles. Esse conjunto de normas é constituído de regimentos federais, regulamentos federais, portarias internas e regras impessoais que devem ser obrigatoriamente seguidas pelos agentes da organização, bem como por toda a comunidade acadêmica envolvida no processo.

As **regras impessoais orientam** o exercício de poder no processo orçamentário da UFES, primeiro limitando o poder discricionário dos agentes gestores da universidade com influência na alocação dos recursos orçamentários. Segundo, introduzindo critérios objetivos para a distribuição dos recursos, baseados em indicadores de desempenho, necessidades e demandas, ambos mapeados durante todas as etapas do processo orçamentário. Terceiro, contribuindo para a garantia da transparência e a *accountability* de todas as etapas do processo orçamentário, permitindo que os interessados acompanhem, analisem e avaliem as decisões tomadas. Quarto, contribui para evitar a concentração de poder sobre alguns agentes organizacionais, mais especificamente, alguns gestores ou grupos, reduzindo a influência de interesses particulares sobre as decisões orçamentárias, aumentando a legitimidade, confiabilidade e a efetividade do processo financeiro como um todo. E por último, padronizam o comportamento dos agentes organizacionais, promovendo maior eficiência e previsibilidade nas operações financeiras, como por exemplo, a Portaria de Encerramento de Exercício do MEC e da UFES, que estabelecem as orientações sobre a manutenção de recursos, limites, classificações e prazos, conforme evidenciado na Portaria de Encerramento de Exercício UFES 2021-2022.

> Despesas que podem ser inscritas em Restos a Pagar. a) Serviços continuados cuja Unidade não tenha recebido a fatura referente ao mês de dezembro de 2022. b) Serviços iniciados e não concluídos nos prazos estabelecidos para a sua conclusão. c) Bens de consumo e permanentes não recebidos pelo Departamento de Administração nos prazos estabelecidos para a entrega do material (Portaria PROAD/UFES 1/2022).

No entanto, as regras impessoais também limitam a flexibilidade e a capacidade de inovação do processo orçamentário, trazendo problemas de adaptação às mudanças do ambiente externo. Por exemplo, a STN, ao estabelecer a norma para recolhimento e classificação através das fontes de receitas durante o início do exercício de 2023, a UFES ficou obrigada a executar os procedimentos da norma, atendendo as demandas da STN e do MEC. Esses procedimentos complexos e não permitem dinamizar ou evoluir o processo, engessando as operações orçamentárias.

Entretanto, os dados convergem com a visão de Crozier (1964) sobre as regras impessoais, pois para superar esses desafios, a UFES deve adotar uma abordagem flexível em relação às regras impessoais, permitindo que os agentes tenham um certo grau de autonomia e discricionariedade em relação a gestão orçamentária. Isso permitiria uma melhor adaptação da UFES às mudanças no ambiente externo e um melhor aproveitamento das habilidades e conhecimento dos agentes

organizacionais alocados nos setores responsáveis pela gestão financeira. Os estudos de Ramirez & Christensen (2013), Caliman, Caetano, Frassi & De Castro (2016) e Muscio, Quaglione, & Ramaciotti (2016) discutiram como as regras impessoais orientam o exercício de poder dentro da face da coerção no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação à **centralização de decisões** no processo orçamentário da UFES, **orienta o exercício de poder** através da centralização das decisões de pequenos grupos de agentes gestores ou em uma única autoridade, como no caso o reitor ou o pró-reitor de administração, sobre à alocação de recursos financeiros, conforme observado em posicionamento de Conselheiro em reunião do CUn da UFES.

> [...] a proposta da Administração Central promoverá uma ainda maior centralização de atividades, reduzindo a autonomia do CEUNES (Ata CUn 7/2019).

Ou seja, a elaboração e a execução do orçamento são responsabilidades da Reitoria, que é composta pelo Reitor, Vice-Reitor e outros membros indicados pelo Reitor. Esses agentes possuem o poder de decisão sobre como o orçamento da universidade será alocado em diferentes setores. Mas é a Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional que fica responsável por desenvolver tecnicamente o orçamento.

A **centralização de decisões** no processo orçamentário da UFES tem vantagens e desvantagens. É vantajoso quando garante maior eficiência na alocação de recursos por meio de decisões tomadas por grupos de agentes que possuem uma visão ampla e definida dos objetivos da instituição. Isso ocorre devido à colaboração e à troca de informações entre os agentes, resultando em decisões mais bem informadas e com maior probabilidade de sucesso.

Dessa forma, foi observado esse fenômeno na etapa da elaboração do PDI da UFES, que é construído a partir da participação de diversos agentes, como professores, técnicos administrativos e estudantes, por meio de consultas públicas, fóruns e grupos de trabalho. Esses agentes possuem uma visão mais ampla e diversificada das demandas e necessidades, e, consequentemte, dos objetivos da instituição. A participação na elaboração do PDI garante que as prioridades e demandas de diferentes setores sejam consideradas, integradas e os recursos alocados.

Além disso, a participação desses diferentes agentes institucionais na elaboração do PDI permite a identificação de oportunidades e desafios que não poderiam ser percebidos por um único agente ou setor. Isso garante que as decisões tomadas sejam mais bem informadas e alinhadas com os objetivos inserido no PDI da instituição como um todo, contribuindo para uma elaboração e execução mais coerentes, já que o PDI é o planejamento estratégico da instituição, e o orçamento o instrumento prático para implementar seus objetivos.

Todavia, a centralização de decisões não é vantajosa quando ocorre a falta de transparência e participação no processo orçamentário em si, limitando o envolvimento de outros agentes/membros da comunidade universitária. Foi observado na UFES que as decisões de investimento em novos equipamentos para um laboratório específico, tomadas por algum motivo, por uma autoridade institucional ou grupo de agentes com visão mais limitada dos objetivos da instituição, acarretaram a alocação ineficiente dos recursos na etapa de elaboração e a aplicação ineficiente de recursos na etapa de execução, visto que não levaram em consideração as necessidades mais abrangentes ou necessidades de outros laboratórios ou departamentos da instituição.

Mas, também foi observado que as decisões tomadas por um grupo de agentes com uma visão mais ampla e definida dos objetivos da UFES, como o Comitê da Pandemia ou o próprio CUn. Os reflexos da decisão promovem uma alocação de recursos mais eficiente, visto que leva em conta as necessidades de toda a instituição, evitando desperdícios, investimentos financeiros desnecessários garantindo maior justiça na alocação e na aplicação dos recursos.

Portanto, todos estes contextos convergem com o que discorre Crozier (1964), pois na UFES é primordial que nas decisões no processo orçamentário tenha equilíbrio entre a centralização e a descentralização, de forma que a organização execute suas ações de maneira mais eficiente e eficaz possível dentro das estratégias inseridas no PDI, fato que pode ser observado em Ata de reunião do CUn da entidade.

> [...] referente à ausência de documentos que comprovam a prestação de contas contábil-financeira determinar a remessa dos autos à Diretoria de Projetos Institucionais para conhecimento e providências; autorizar a Administração Superior à adoção de medidas judiciais quanto à habilitação da UFES como credora [...] (Ata CUn 9/2022)

Os estudos de Nair, Wayland & Mertova (2010) e Alhamad & Aladwan (2019) investigaram os efeitos da centralização de decisões ao exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade e revelaram que a falta de equilíbrio entre centralização e descentralização influenciam o exercício de poder de forma assimétrica, ou seja, alguns agentes organizacionais e grupos exercem mais poder que outros.

E por último, mas não menos importante, **as relações paralelas** de poder **que orientam o exercício de poder** através da atuação de grupos informais ou redes de influência que operam fora das estruturas formais de poder da UFES e exercem forte influência nas decisões sobre a alocação e aplicação de recursos. Esses grupos informais são capazes de influenciar as decisões e ações da organização, muitas vezes de maneira não percebida pelos membros da estrutura formal, porque sua ocorrência e funcionamento ocorre fora da agenda formal dos agentes e gestores. Esses grupos de interesse são formados por agentes institucionais que compartilham interesses em comum e são constituídos e organizados por alunos, professores ou funcionários. Eles possuem seus próprios

objetivos e interesses, mas nem sempre estão alinhados com os objetivos da organização como um todo.

Foi observado que relações paralelas de poder são exercidas por grupos de interesses específicos, constituídos por empresas que prestam serviços à universidade ou que fornecem serviços ou equipamentos, ambos com valores contratuais relevantes e detentores de serviços mais especializados. Além disso, empresários ou políticos que possuem laços pessoais com as autoridades universitárias pressionam essas autoridades a alocar recursos em áreas específicas e a favorecer projetos através de recursos de bancada, mesmo que não seja necessariamente do interesse da universidade como um todo, da comunidade acadêmica ou da sociedade em geral. Seria o que vamos chamar aqui de “desvirtuação do orçamento”.

Além disso, as relações paralelas observadas na UFES acarretam uma falta de transparência no processo orçamentário como um todo, já que grupos informais operam nos bastidores da universidade, atuando sem o devido escrutínio público e ético. Isso gera uma perda de confiança na UFES por parte dos agentes, da sociedade e das instituições, além de questionar a credibilidade das estruturas formais de poder da instituição, conforme verificado em manifestação de Conselheiro em reunião do CUn da instituição de ensino.

> O Conselheiro [...], manifestou sua preocupação quanto às várias enquetes referentes aos critérios de segurança definidos pelo Núcleo de Tecnologia da Informação, o que pode gerar um conjunto de informações discordantes com narrativas quantitativas paralelas, de modo a conduzir a caminhos opostos (Ata CUn 6/2020).

Todos estes contextos convergem com o que defende Crozier (1964), visto que é importante que a UFES esteja atenta a existência desses grupos informais e que busque compreender o funcionamento, a dinâmica e as formas de atuação desses grupos, permitindo que a instituição lide de forma mais ativa com esses grupos, evitando possíveis conflitos e dificuldades. Para o autor, é relevante que as organizações como a UFES estejam conscientes da existência e ação desses grupos. Os estudos de Harman (2010), Dewey (2014) e Vera, Le Blanc, Taris & Salanova (2014) discutiram os efeitos das relações paralelas no exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Dessa forma, após a finalização do debate sobre o mecanismo principal controle de fontes de incertezas, a seção seguinte abre a discussão sobre o mecanismo principal de controle de Recursos.

4.6.1.4 Controle de Recursos

O **controle de recursos financeiros materializa o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES através da alocação de recursos na etapa de elaboração e na influência sobre a aplicação de recursos durante a etapa da execução, ambos para suas áreas, setores e projetos de interesses. Os agentes organizacionais e gestores que possuem controle sobre recursos financeiros,

como fundos, doações, transferências e convênios, influenciam a alocação e a aplicação de recursos para suas áreas e setores de interesse.

Foi observado que, quando um setor ou gestor recebe uma grande transferência/doação de uma empresa, estes setores argumentam que precisam de mais recursos para realização dos projetos, sejam para comprar equipamentos ou contratar serviços. Quando o volume de recursos é significativo, o setor é beneficiado com mais recursos e aqueles que controlam os recursos financeiros exercem influência no processo orçamentário. Também foi observado que quando um setor/gestor controla recursos financeiros, conseguem decidir ações de alocação de recursos para determinadas áreas, setores ou projetos, afetando o orçamento da UFES como um todo. Quando um determinado setor recebe uma grande alocação de recursos em detrimento de outros setores, isso também afeta a distribuição geral de recursos na universidade, assim como as prioridades e necessidades inseridos no orçamento.

Foi observado que o controle de recursos no processo orçamentário da UFES, é realizado de três formas. Primeiro, aqueles recursos considerados escassos, são controlados na instituição colocando a UFES, o setor, o gestor ou ao agente organizacional, numa posição estratégica que o permite exercer poder sobre demais universidades. Os setores detentores desses recursos escassos, consegue projeção política de seus agentes ou gestores na universidade, tendo voz ativa em reuniões formais sobre orçamento com a alta gestão e motiva a obtenção de mais recursos. Como exemplo, pode-se citar os recursos vindos de uma empresa privada para bolsas de pesquisa na área da engenharia da madeira.

Segundo, aqueles recursos considerados complementares, são controlados pela UFES colocando os mesmos atores anteriormente citados, numa posição estratégica, estabelecendo uma dependência desses recursos de outras instituições e de outros gestores e agentes internos, projetando politicamente os atores, permitindo-os exercer poder dentro e fora da UFES, e em relação aos demais agentes e gestores. Também fornece voz ativa dos agentes e gestores no processo orçamentário e motiva a abertura para a obtenção de mais recursos. Um exemplo desses recursos é o obtido pelo projeto “Música para Todos”, que é um projeto de extensão universitária que oferece aulas gratuitas de música para crianças e adolescentes em vulnerabilidade social, e que é financiado por doações de empresas e pessoas físicas.

E por último, aqueles recursos considerados estratégicos, são recursos vistos como críticos, ou seja, são recursos que necessitam de atendimento de regras específicas e prazos, conforme observado em Portaria de Encerramento de Exercício UFES 2021-2022.

> Despesas que não podem ser inscritas em Restos a Pagar. a) Diárias, Passagens, Bolsas e Ajuda de Custo. Não podem ser inscritas em Restos a Pagar, logo todos os empenhos que tenham saldo e que não venham

> a ser utilizados, devem ser anulados obedecendo aos prazos estabelecidos acima e a legislação em vigor (Portaria PROAD 2/2021).

Também acarretam os mesmos efeitos dos anteriores, permitindo o exercício de poder dentro e fora da instituição. Como exemplo, pode-se dar aqueles recursos destinados a fomentar e incentivar a pesquisa, pois a UFES com esses recursos investe em editais, bolsas e recursos materiais que possibilitem o desenvolvimento de projetos inovadores e de qualidade.

Estes contextos convergem com a teoria do controle de recursos de Pfeffer & Salanick (1974), visto que destacam a importância da aquisição e controle de recursos para o desempenho da UFES. Para que ela seja bem-sucedida em todo o processo orçamentário, precisa não apenas adquirir os recursos necessários, mas também gerenciá-los de forma eficaz e eficiente para atender às suas necessidades e metas, conforme verificado em Portaria de Encerramento de Exercício UFES 2021-2022.

> Os saldos dos créditos orçamentários descentralizados por órgãos do MEC e não empenhados, bem como os recursos financeiros não utilizados, deverão ser empenhados até o dia 24/11/2021 e devolvidos à concedente em 26/11/2021, quanto aos créditos oriundos de outros órgãos não vinculados ao MEC, deverão ser empenhados e devolvidos até o dia 10/12/2021 (Portaria PROAD 2/2021).

Dessa forma, este mecanismo principal apresenta os seguintes sistemas de influência: posse de recursos, competição por recursos e ordenação, discutidos a seguir.

Em relação a **posse de recursos**, **orienta o exercício de poder** através da alocação e controle de recursos sobre influência de diferentes áreas e setores da UFES, conforme observado em declaração de um Conselheiro em reunião do CUn da organização.

> [...] deve-se permitir o uso total dos recursos próprios captados por meio de boas práticas de gestão, inclusive patrimonial. Essas ações seriam suficientes para garantir a autonomia de gestão financeira (Ata CUn 09/2019).

Foi observado que alguns setores da UFES que possuem acesso a recursos financeiros mais significativos, advindos de fontes específicas para projetos específicos do governo federal, convênios com instituições privadas ou públicas, recursos federais, próprios, emendas parlamentares, recursos específicos da iniciativa privada ou outras formas de financiamento externo. Isso confere a esses setores um acesso diferenciado ao orçamento, proporcionando-lhes uma maior capacidade de influência sobre as decisões orçamentárias da universidade. Setores e seus gestores que tenham recebido grande quantidade de recursos para um projeto específico têm maior capacidade de influência na alocação e execução de recursos em comparação com outros setores que não possuem recursos.

Outra forma em que a posse de recursos orienta o exercício de poder está relacionada à capacidade de articulação política e institucional dos diferentes setores e gestores da UFES. Isso fornece proporciona a capacidade de estabelecer alianças com outros setores, agentes e gestores relevantes no processo orçamentário, bem como grupos de interesse interno e externo, políticos ou setores do governo. Essa capacidade permite pressionar as autoridades universitárias com o objetivo de obter decisões favoráveis aos interesses desses setores e gestores.

Portanto, este contexto converge com o estudo de Pfeffer & Salanick (1974), visto que na UFES os recursos financeiros são utilizados para adquirir, manter e exercer poder internamente quanto no ambiente em que opera. Os estudos de Caballero, Galache, Gómez, Molina, & Torrico (2001), Uščurienė, Sakalauskas & Dumskis (2017) e Guo (2022) discutiram como a posse de recursos orientam o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação à **competição por recursos** financeiros, orienta o exercício de poder no processo orçamentário da UFES, quando há uma quantidade limitada de recursos disponíveis e diferentes agentes da instituição buscam influenciar o processo para garantir suas demandas. Os que conseguem conquistar maior influência conseguem maiores vantagens na obtenção de recursos. Essa influência pode ser exercida de várias maneiras: primeiro, através de *lobby* junto aos tomadores de decisão; segundo, mobilização de grupos de interesses; e por último, por meio de negociações políticas. Isso foi observado em exposição de um Conselheiro na reunião do CUn.

> Quando o COF é favorável às recomendações: em primeiro lugar, pela aceitação e aprovação do Relatório de Cumprimento do Objeto do Projeto apresentado pelo coordenador do projeto; em segundo lugar, pela aprovação da Prestação de Contas Final no que tange à responsabilidade do coordenador; em segundo lugar, pela reprovação da Prestação de Contas [...]; em terceiro lugar, pela devolução pela [...] ao erário/UFES do valor de R$ 4.131.613,37 (quatro milhões, cento e trinta e um mil, seiscentos e treze reais e trinta e sete centavos), referente à ausência de documentos que comprovam a prestação de contas contábil financeira (Reunião CUn 10/2022).

Foi observado na UFES que lobistas tentam influenciar a tomada de decisão no processo orçamentário por meio de pressões e persuasão, utilizando estratégias simples, como encontros informais, encontros com representantes políticos, reuniões com membros do CUn, apresentações e participações em comitês, entre outros. Embora a prática do *lobby* não seja ilegal ou imoral, levanta preocupações quanto à transparência e a ética nas negociações. A mobilização de grupos de interesses abrange a participação em conselhos, comitês, manifestações, protestos, *lobbying*, mídia e redes sociais, com o objetivo de influenciar e persuadir os tomadores de decisão a adotarem políticas e programas que atendam aos interesses desses grupos.

Dentre as negociações políticas, estão aquelas relacionadas à distribuição de recursos e melhorias nas instalações e infraestrutura da instituição, realizadas por meio de fóruns de discussão,

mobilização da comunidade acadêmica e até mesmo através de outras instituições pressionando a alta gestão da universidade. No processo orçamentário da UFES, é comum que diferentes setores, como departamentos, centros de ensino, os programas de pós-graduação e setores administrativos, disputem recursos para seus projetos e atividades. Cada setor possui suas estratégias para garantir recursos financeiros e atender suas demandas, incluindo a apresentação de propostas, o diálogo com os tomadores de decisão e a mobilização da comunidade universitária.

Portanto, este cenário está em consonância com o que afirmam Pfeffer & Salanick (1974), uma vez que a UFES precisa de recursos para sobreviver e prosperar, porém esses recursos são limitados e distribuídos de forma desigual internamente. Os estudos de Munene & Otieno (2008) e Pashkus, Pashkus, Krasnikova & Asadulaev (2015) discutiram sobre como a competição por recursos orienta o exercício de poder no processo orçamentário em uma universidade.

A **ordenação** orienta o exercício de poder no processo orçamentário da UFES, através da definição da atribuição de prioridades a determinadas demandas ou projetos, indicando quais deles devem receber recursos em primeiro lugar. Foi observado que a ordenação na universidade ocorre de diferentes formas. Primeiro, a gestão superior define as prioridades de investimento com base em critérios como relevância acadêmica, impacto social interno, necessidades e demandas e por indicadores financeiros, conforme observado em manifestação de um Conselheiro em reunião do CUn.

> O Conselheiro [...], informou que a PROAD, em parceria com a PROPLAN, conseguiu um saldo para o contrato em questão, empenhando-se para resolver o problema, restando agora à empresa contratada o correspondente fornecimento, e ao mesmo tempo está em andamento uma licitação para a resolução definitiva (Ata CUn 6/2019).

Os departamentos de centros acadêmicos também participam estabelecendo suas prioridades, por meio de processos de consulta interna e mobilização de seus membros.

Segundo, a ordenação orienta o exercício de poder no processo orçamentário, através da alocação de recursos que é limitada e não consegue atender todas as demandas integralmente. A alta gestão, ao introduzir prioridades, direciona os recursos financeiros disponíveis para as atividades mais necessárias, urgentes, que impactam mais positivamente a comunidade universitária e a sociedade em geral. Isso foi evidenciado em exposição de uma Conselheira em reunião do CUn da IFES.

> [...] a Conselheira [...] informou que o fornecimento de combustível encontra-se prejudicado, o que atrapalha as aulas de campo, que têm sofrido adiamento. O Conselheiro [...], esclareceu que foram inseridos mais R$ 26 mil no contrato referente ao abastecimento de combustíveis para o atendimento de prioridades (Ata CUn 6/2019).

Terceiro, foi observado que tanto o governo federal quanto a própria UFES, estabelecem regras e regulamentos no processo orçamentário para limitar a autonomia dos agentes e gestores a tomar decisões sobre como alocar e aplicar recursos financeiros, conforme verificado em orientação de um Conselheiro em reunião do CUn da instituição de ensino.

> [...] de acordo com a Diretoria de Programas da Capes, não haverá cortes nos programas de bolsas de nota 4. Além disso, estão sendo revistos os cortes dos programas de nota 3, devendo todos os programas ser submetidos a uma revisão geral com vistas à equidade, razão pela qual os diretores de bolsas devem alinhar seus programas para a isenção de cortes (Ata CUn 7/2019).

Isso é possível através de portarias de encerramento do MEC, portarias de encerramento da UFES e macrofunções da STN, que definem as ações de maneira rígida e burocrática, que devem ser seguidas para a elaboração e execução do orçamento anual. Todavia, esse processo limita a capacidade de agentes e gestores de tomar decisões autônomas em todas as etapas do processo orçamentário, restringindo a capacidade de inovação e adaptação às mudanças inseridas através das demandas orçamentárias.

E por último, a ordenação é usada para impor sanções ou punições no plano orçamentário aos gestores que não cumprirem as normas e regulamentos. Isso também acarreta um efeito negativo no processo, visto que cria um ambiente de desconfiança, transformando agentes e gestores passivos e acomodados, relutantes em buscar soluções criativas para os problemas de demandas orçamentárias ou até mesmo, desafiando normas estabelecidas. Portanto, a ordenação limita a autonomia dos agentes e gestores, restringe suas capacidades de inovação e adaptação as necessidades e demandas orçamentárias.

Estes contextos convergem com o que afirma Pfeffer e Salanick (1974), pois a ordenação na no processo orçamentária da UFES impõe uma ordem hierárquica que controla o comportamento de agentes e gestores através de regras, regulamentos e normas. Outros estudos como de Taylor, Machado & Peterson (2008) e Johnson & Hirt (2011) investigaram a influência da ordenação no exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Dessa forma, após a finalização do debate sobre o mecanismo principal controle de fontes de incertezas, a seção seguinte apresenta uma síntese sobre a face da coerção e suas formas de materialização do poder no processo orçamentário da UFES.

4.6.1.5 Síntese da Face da Coerção no Processo Orçamentário da UFES

A mobilização direta do poder pela coerção é materializada no processo orçamentário da UFES através de diversas formas de pressão e influência, exercidas por diferentes agentes organizacionais envolvidos no processo como um todo. Foi verificado que as formas mais evidentes

de coerção é a imposição de regras, normas e regulamentos que inserem limites orçamentários, tanto pelo Governo Federal, quanto pela própria universidade. Cada um com um objetivo específico, não divergentes do controle e, consequentemente, do exercício de poder. A UFES depende dos recursos repassados pelo governo federal para manter suas atividades e projetos em funcionamento. Caso o orçamento anual destinado à universidade seja reduzido, como observado nos último dois governos, isso gera uma série de restrições financeiras, tais como cortes orçamentários, que afetam o funcionamento, os serviços a sociedade, mas principalmente, a qualidade do ensino, pesquisa e extensão.

Outra forma da coerção materializar o exercício de poder no processo orçamentário da UFES, é por meio de diferentes grupos de interesse que disputam recursos financeiros e influenciam a definição das prioridades orçamentárias. Esta distribuição de recursos financeiros é influenciada por fatores políticos, ideológicos, psicológicos e outras variáveis que por algumas vezes e motivos não estão necessariamente alinhadas com as necessidades e demandas reais da comunidade acadêmica. Também foi observada a falta de transparência e de participação mais efetiva da comunidade acadêmica na definição do orçamento, favorecendo a ação de grupos de interesse. Além disso, a coerção limita o exercício de poder dos gestores da universidade, gerando sobre eles um sentimento de impotência e de desrespeito.

Portanto, em resumo, a coerção no processo orçamentário da UFES materializa o poder por meio de: i) limitações internas, impostas pela própria instituição; ii) limitações externas, impostas pelo governo federal; iii) disputas internas entre agentes, gestores, grupos de interesse; e iv) falta de transparência e participação da comunidade acadêmica e dos servidores da instituição quanto ao processo de tomada de decisões institucional. Dessa forma, apresenta-se a Tabela 24, que resume os mecanismos principais e os sistemas de influência que materializam e orientam, respectivamente, o exercício de poder no processo orçamentário da UFES.

Tabela 24
Foco Episódico – Coerção: mobilização direta do poder nas organizações.

Face do Poder	Mecanismos Principais	Sistemas de influência	Consequências (Elementos de Gestão)
Coerção	**Autoridade Formal**	Burocracia	Racionalidade.
		Tradição	Políticas internas, relacionamentos internos e externos, regras formais, práticas e costumes e a interação.
		Carisma	Habilidades de comunicação e persuasão, negociação política e pressão política.
	Personalidade	Autoridade	Posição formal, regras de decisão, práticas e filosofias e a Participação.
		Congruência Entre Valores	Alinhamento, legitimidade das decisões e a participação e o engajamento.
		Clareza Comportamental	Cultura de transparência e responsabilidade e a clareza comportamental.
		Ansiedade	Pressões externas e internas, tomada de decisões precipitadas, procrastinação, autoritarismo e centralização.
		Estilo de Liderança	Competência de gestores, capacidade de inspirar e motivar, tomada decisões importantes e difíceis.
	Controle de Fontes de Incertezas	Incertezas	Desmotivação, limitador de eficácia, desequilíbrio e instabilidade.
		Rigidez	Conjunto de normas e regulamentos, limites ao uso dos recursos financeiros e investimentos. Transparência e a previsibilidade Investimentos responsáveis, técnico e eficaz.
		Regras Impessoais	Normas de conduta, limitando o poder discricionário, critérios objetivos, transparência e a *accountability,* evitar a concentração de poder, padronização do comportamento, limitação da flexibilidade e da capacidade de inovação.
		Centralização de Decisões	Centralização de decisões orçamentárias.
		Relações Paralelas	Grupos informais ou redes de influência e falta de transparência.
	Controle de Recursos	Posse de Recursos	Alocação e controle de recursos, capacidade de articulação política e institucional.
		Competição de Recursos	Quantidade limitada de recursos disponíveis, pressão, persuasão, *lobby* e negociações políticas.
		Ordenação	Atribuição de prioridades, alocação de recursos que é limitada, regras e regulamentos, sanções ou punições.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

A seção seguinte, abre o debate sobre a face de poder da manipulação, evidenciando seus mecanismos principais, assim como os sistemas de influência que materializam e orientam, respectivamente, o exercício de poder no processo orçamentário da UFES.

4.6.2 A Manipulação no Processo Orçamentário da UFES

Tomando como base as duas formas de **manipulação** destacadas por Bachrach & Baratz (1963), a manipulação no processo orçamentário da UFES se **materializa** de forma **perceptiva**, pois na instituição observa-se que informações são introduzidas com claro objetivo de derrubar/sobrepor outras informações, cujo objetivo é influenciar a percepção de outros agentes organizacionais e gestores. As informações podem ser introduzidas com o objetivo de suprimir alternativas ou opções diferentes daquelas que outros agentes e gestores preferem. Por exemplo, quando um departamento tem uma opção muito onerosa para realizar um projeto de pesquisa, ou fazer uma aquisição de um equipamento ou serviço, também muito oneroso, essa opção é ignorada ou minimizada em favor de uma opção mais acessível que a equipe de finanças ou a alta gestão prefere.

A manipulação na UFES é responsável, primeiro pela tomada de decisões mais estratégicas, visto que permite que a instituição tome decisões mais estratégicas, como investir em projetos, programas e executar gastos e investimentos que tragam benefícios mais significativos para a comunidade acadêmica e a sociedade em geral; segundo, pela redução de desperdícios de recursos financeiros, pois evita o desperdício de recursos financeiros, por meio do controle e monitoramento dos gastos, atuando através de alternativas mais econômicas e sustentáveis para executar as despesas e os investimentos. terceiro, por uma maior transparência e prestação de contas, já que promove a transparência e a prestação de contas, o que tornam os gastos da UFES mais visíveis e compreensíveis tanto para a comunidade acadêmica, órgãos de controle e a sociedade em geral; e por último, por fortalecer a instituição, porque contribui para o fortalecimento da UFES como um todo, através da melhoria da qualidade dos serviços oferecidos e da modernização da infraestrutura.

Todavia, por outro lado, informações são introduzidas no processo orçamentário com o objetivo de criar conflitos entre diferentes setores da instituição, ocasionando uma situação de competição por recursos financeiros limitados, em vez de trabalharem juntos, compartilharem conhecimento, tecnologia e recursos, em prol dos objetivos comuns da instituição. Da mesma maneira que pode proporcionar a transparência, também é observado que também promove a falta de transparência, com a inserção de procedimentos com fragilidades de controle, dificultando o acompanhamento e fiscalização dos recursos financeiros. Foi observado que ocasiona a má alocação de recursos, com o direcionamento para setores, projetos e programas que não são prioritários ou que não trarão benefícios relevantes para a comunidade universitária em geral, bem como para a sociedade. Também traz distorções das prioridades estabelecidas no PDI, prejudicando setores estratégicos em detrimento de interesses individuais ou políticos. E por fim, o descrédito em relação a UFES como instituição pública, visto que gera desconfiança tanto da comunidade universitária em geral, bem como, a sociedade, em relação sua capacidade de gerir os recursos financeiros de forma eficiente e transparente.

Portanto, para Bachrach & Baratz (1963) a manipulação envolve a tentativa de garantir ação e a discussão ocorre dentro de limites aceitáveis. Assim, a manipulação materializa o exercício de poder, segundo Fleming e Spicer (2014) através de quatro mecanismos principais: regras de manipulação, modelagem de resultados, posicionamento de rede e tendências, ambos discutidos na seção seguinte.

4.6.2.1 Regras de Manipulação

As regras de manipulação **materializam o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES, permitindo que agentes e gestores influenciem a alocação e aplicação de recursos de acordo com seus interesses e objetivos específicos, conforme observado em declaração de Conselheiro em reunião do CUn da organização.

> [...] com relação aos contratos, ressaltou a importância da margem de segurança referida pelo Conselheiro [...], mas destacou que em momentos de contingenciamento, como o atual, essa prática pode não funcionar (Ata CUn 6/2019).

Foram observadas algumas das formas de manipulação constituídas de algumas regras para sua materialização. Primeiro, foi observado uma manipulação de agenda, a qual um agente ou gestor específico influencia algum ponto no processo orçamentário, introduzindo regras ou tópicos que favoreçam seus interesses, ignorando e excluindo quesitos de ameaçam os seus objetivos. Segundo, foi verificado a manipulação com a escolha de agentes para compor a equipe responsável por desenvolver o orçamento, cujo objetivo é inserir agentes e gestores que estejam alinhados aos objetivos a alta administração e que possam trabalhar garantindo que o orçamento seja alocado e aplicado de acordo com a vontade do gestor principal. Um fator importante para que isso seja viável é que os altos cargos da PROPLAN são cargos de confiança, ou seja, por indicação da alta gestão. Terceiro, há manipulação através do não acesso à informação de alguns gestores, ou por desleixo, falta de gerência, ou mesmo por desconhecimento referente ao processo. Dessa forma, o gestor que possui acesso às informações, consegue compartilhá-las com as partes interessadas, negociar e acordar, o que permite a tomada de decisões informadas que beneficiem seus objetivos. Quarto, foi evidenciado uma manipulação através de uma comunicação contábil gerencial específica, ou seja, através de uma linguagem sobre os dados utilizados para descrever e explicar os itens orçamentários e os dados orçamentários apresentados. O objetivo é criar uma impressão favorável ou desfavorável sobre determinados gastos/investimentos ou sobre projetos e programas, ou ainda, sobre setores. E por último, as regras de manipulação materializam o exercício de poder através da pressão, pois foi verificado que alguns agentes e gestores fazem pressão a outros gestores forçando-os a ceder e atenderem aos seus interesses. Alguns, sentem-se até mesmo intimidados em se opor a manipulação,

em grande parte por motivos de retaliação política, visto que há o temor de não serem priorizados na alocação do orçamento para o próximo exercício financeiro.

Dessa forma, após examinar o estudo de Salznick (1949), foi verificado seis sistemas de influência que orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES: forças tangenciais, pressões do ambiente externo, estrutura formal/informal, mecanismos de autodefesa, meios e fins da política e comprometimento, discutidos a seguir.

Em relação às **forças tangenciais**, é importante entender que são forças que atuam de forma lateral ou indireta, ou seja, são forças que não atuam diretamente no processo orçamentário da UFES, mas que podem afetá-lo de alguma forma substancial. Dessa forma, foi observado que as forças tangenciais **orientam o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES de várias maneiras. Primeiro, através da política interna que promove um ambiente político que afetam as decisões tomadas em relação ao orçamento, especialmente no que diz respeito à alocação e aplicação de recursos financeiros na instituição, conforme observado em exposição de Conselheiro em reunião do CUn da entidade.

> Os contratos estão muito abaixo dos valores distribuídos aos Centros, o que impede a execução, até o fim de cada ano, do valor distribuído. O Conselheiro também destacou a necessidade de entendimento maior entre os diretores de Centro, a Prefeitura Universitária, a PROAD e a PROPLAN sobre as atribuições desses contratos (Ata CUn 6/2019).

As disputas políticas internas entre diferentes agentes, gestores e grupos ou ainda entre agentes pertencentes a partidos políticos ou ainda detentores de ideologias políticas, estabelecem influência sobre as prioridades de investimento, afetando a distribuição equitativa/justa de recursos financeiros na instituição.

Segundo, através do posicionamento econômico do governo, impactam relevantemente as decisões orçamentárias na UFES, pois na pandemia de COVID-19 por exemplo, o governo cortou o orçamento da universidade levando a uma redução nos recursos disponíveis, competição pelos recursos escassos, além das flutuações no mercado financeiro afetarem a capacidade da instituição de investir em projetos prioritários como a vacina da dengue, os veículos autônomos e as pesquisas da área biológica, sem mencionar que nos exercício de 2020, a universidade quase parou, pois o volume de recursos do orçamento deste ano, só contemplava gastos até o mês de setembro daquele ano.

E por último, foi verificado na UFES que as forças tangenciais originadas pelos grupos de interesse externos à universidade, tais como as forças tangenciais geradas pelas empresas prestadoras de serviços, aquelas detentoras de grandes valores contratuais, exercem pressão sobre a instituição para que a universidade também faça pressão sobre o MEC para o envio de financeiro para o pagamento dos serviços prestados e materiais entregues, isso porque na fase final de pagamento

ocorre um intervalo de tempo de 3 a 15 dias para o envio do financeiro para o pagamento. Isso já ocorre desde os dois últimos governos federais. Este atraso afeta as estratégias de desembolso de despesas, impactando as decisões tomadas no processo orçamentário.

Assim, todos estes contextos convergem com o estudo de Salznick (1949), visto que as forças tangenciais orientam o exercício de poder através de influências ou pressões que atuam sobre o processo orçamentário da UFES. Entretanto, não estão diretamente relacionadas aos objetivos ou racionalidades da organização em si. Os estudos de Levin (2010) e Sánchez-Barrioluengo, Uyarra & Kitagawa (2019), discutem sobre forças tangenciais que orientavam o exercício de poder numa universidade.

Quanto às **pressões do ambiente interno**, **orientam o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES através de quatro maneiras, sendo que as três primeiras são descritos e explicados por Salznick (1949) e a última foi observada e capturada junto as análises das reuniões do CUn. Dessa forma, foram observadas no processo orçamentário da UFES: Pressões técnicas, pressões normativas, pressões políticas e pressões organizacionais. É importante destacar que estas pressões afetam a tomada de decisões financeiras da instituição.

As pressões técnicas na UFES, referem-se à influência técnica para aprimorar a fase de execução dos recursos, cujo objetivo é garantir a eficiência financeira e cumprir as metas e objetivos estabelecidos no PDI. Esta pressão é exercida por gestores da PROAD e PROPLAN, através das classificações estabelecidas ou exigidas pela contabilidade pública no orçamento público, conforme identificado em declaração de Conselheiro em reunião do CUn da organização.

> O Conselheiro [...] com a palavra, com relação aos contratos, relatou uma diferença muito grande entre o valor destes e o orçamento, há três anos praticamente congelado, com variação de 5% (cinco por cento) (Ata CUn 6/2019).

As pressões normativas na instituição referem-se as influências para o cumprimento das normas e regulamentações estabelecidas pelo Governo Federal. A pressão exercida pela PROPLAN na fase da elaboração do orçamento, está relacionada as diretrizes do Ministério da Educação (MEC) para o orçamento de universidades federais, enquanto as pressões exercidas pelo Controle Interno na fase da execução, está relacionada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e normas do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme evidenciado em afirmação de um Conselheiro em reunião do CUn da UFES.

> […] o relator da Lei Orçamentária Anual declarou que não haverá contingenciamento dos recursos voltados para a Educação[...] (Ata CUn 7/2019).

As pressões políticas na UFES refletem uma competição por recursos financeiros de setores e gestores da universidade e dentro da própria administração central. Referem-se a influência introduzida por agentes políticos ou grupos de interesse interno e externos à instituição e que afetam suas operações e tomada de decisões, conforme verificado em manifestação de um Conselheiro em reunião do CUn da instituição.

> [...] Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração da Instituições Federais de Ensino Superior (Forplad) discutido com a UFES a promoção da divisão orçamentária pela matriz, o que mantém o sistema unido (Ata CUn 7/2019).

Essas pressões são geradas por fatores políticos internos e externos, como por exemplo a indicação do reitor atual pelo presidente da república, sem ter sido eleito pela comunidade acadêmica, causando uma ruptura política. Também por questões econômicas e sociais, tal qual como foi a pandemia de COVID-19, a qual trouxeram austeridade econômica, problemas financeiros para a universidade e procedimentos sociais a serem tomados de forma emergencial para conter a doença. Estas pressões são exercidas por atores políticos ou grupos de interesse, agentes e gestores organizacionais internos, parlamentares, sindicatos e organizações estudantis.

As pressões políticas afetam o processo orçamentário da UFES de várias formas. Nas influências sobre a alocação de recursos financeiros, na implementação de políticas e programas, na escolha de gestores e na definição de prioridades estratégicas. Assim, podem acarretar: primeiro, a liberação ou redução de recursos financeiros no orçamento para alguns setores, gestores e até mesmo para a universidade. Por exemplo, a bancada dos deputados federais do Espírito Santo, trazem recursos para a UFES conhecidos como recursos de bancada que financiam projetos mais ligados a sociedade, conforme destacado pelo Presidente do CUn em reunião do CUn da organização.

> O Senhor Presidente, ainda com a palavra, também anunciou a negociação de emendas impositivas para a UFES (Ata CUn 7/2019).

Isso faz com que a universidade gaste energia para realizar o projeto do político e que muitas vezes não está no escopo dos objetivos do PDI.

Segundo, a alteração de políticas governamentais/institucionais que é observada quando é feita a alternância de presidentes da república e ministros da educação e até reitores, pois cada qual possui uma visão e querer aplicá-la é uma coisa natural. O governo federal anterior quase fechou a universidade com um plano de austeridade financeira que massacrou a instituição e, consequentemente, as atividades de ensino e a própria comunidade acadêmica que por inúmeras vezes fez protestos contra aquele governo, reivindicando melhorias para a instituição, conforme verificado em posicionamento de um Conselheiro em reunião do CUn da UFES.

> É nosso entendimento que o debate contínuo com os poderes federativos é capaz de constituir uma proposta que atenda às necessidades e o desenvolvimento efetivo das IFES. Mas os princípios que elencamos devem estar assegurados, o que não é o caso nos termos propostos no Future-se. Ao contrário, o programa aponta numa direção diversa que não aborda os problemas centrais do financiamento do ensino superior em um contexto de profundo desgaste para as IFES submetidas à profunda instabilidade orçamentária (Ata CUn 8/2019).

Terceiro, a influência na eleição de reitores e gestores, além da indicação de gestores para cargos de confiança. Um exemplo que se pode dar, é que apenas um vice-reitor na história da UFES perdeu a eleição para Reitor da UFES. Foi observado que o critério para a alocação de cargos de direção é político, pois houve um episódio em que um cargo de direção foi atribuído a um gestor que promovia eventos, mas não foi alocado a um gestor estratégico. Isso pode ser evidenciado em Ata de reunião do CUn da entidade, através de pronunciamento do Presidente.

> Aprovação dos nomes dos novos Pró-Reitores de Gestão de Pessoas, de Graduação e de Extensão desta Universidade. O Senhor Presidente, com a palavra, apresentou os novos Pró-Reitores [...] parabenizou os novos Pró-Reitores e agradeceu aos ex-Pró-Reitores [...], pelo trabalho executado (Ata CUn 6/2020).

O objetivo da indicação política é garantir a aliança e apoio dos gestores de centro de ensino que participam do CUn e que possuem poder através do voto em decisões deliberativas sobre as etapas do processo orçamentário.

A pressão organizacional na UFES, refere-se a uma pressão da organização interna, advinda de todos os agentes, setores, gestores que exercem influência sobre a alocação de recursos financeiros no orçamento de maneira justa e transparente, e que tem como objetivo garantir a participação de toda a comunidade universitária, assim como, os agentes, setores e gestores envolvidos no processo orçamentário, mantendo a sustentabilidade financeira da instituição a longo prazo. O reflexo dessa pressão está relacionado com a qualidade dos serviços prestados pala instituição para a sociedade.

Observa-se na UFES, que cada setor tem suas próprias necessidades e demandas de recursos, e essas demandas muitas vezes entram em conflito. Dessa forma, O exercício de poder no processo orçamentário pode ser influenciado pela capacidade de cada setor (pressões) em fazer valer suas demandas, garantindo a alocação de recursos. Como em qualquer organização, na UFES há disputas políticas e de poder dentro da instituição, através de grupos com interesses diferentes e que disputam poder e recursos. O exercício de poder no processo orçamentário é influenciado pelas alianças e negociações que se formam entre esses grupos, assim como as pressões exercidas no processo orçamentário.

A capacidade dos diferentes agentes organizacionais, gestores e setores da UFES em articular e representar suas demandas no processo orçamentário, influenciam diretamente (pressões) o exercício de poder, pois àqueles que possuem maior representatividade e capacidade de negociação

muitas vezes conseguem obter recursos mais facilmente. A situação financeira da UFES, bem como, a disponibilidade de recursos também exerce uma forte influência (pressões) no processo orçamentário, visto que em tempos de incertezas e a constante escassez de recursos, o exercício de poder se torna mais intenso, e as disputas pelo acesso aos recursos se intensificam.

Todos estes cenários contemplam o que disserta Salznick (1949), pois na UFES as pressões do ambiente interno surgem afetando as operações, estrutura e comportamentos. Os estudos de Santos & Almeida Filho (2008) e Osipian (2017) debatem sobre como as pressões do ambiente interno no processo orçamentário orientam o exercício de poder numa universidade.

Em relação à **estrutura formal e informal, orienta o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES, através de influências inseridas na estrutura formal, bem como numa estrutura informal identificada. A estrutura formal da UFES é constituída pelos órgãos e cargos definidos em lei federal, regulamentos e normas internos. Seu organograma é composto pela reitoria, pró-reitorias, departamentos, conselhos e comissões. Assim, a estrutura formal é responsável por estabelecer as normas e procedimentos que regem o processo orçamentário da universidade. Por exemplo, a PROPLAN é responsável por elaborar a proposta orçamentária anual da UFES, que é submetida aos órgãos colegiados da universidade para análise e aprovação. A PROAD, mais especificamente na figura da Superintendência de Contabilidade e Finanças (SCF), executa e controla o orçamento. A PROPLAN novamente entra em cena, monitorando a execução orçamentária e avaliando o impacto das políticas e programas implementados pela universidade.

A estrutura formal da UFES é composta pelas regras e procedimentos oficiais que são estabelecidos pela organização, como normas e regulamentos que definem os papéis, responsabilidades e autoridade dos agentes organizacionais envolvidos no processo orçamentário. Portanto, **a estrutura formal orienta o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES, através de uma definição clara de quem tem a autoridade final para tomar decisões orçamentárias, e de que maneira estas decisões são tomadas. Isso foi verificado em orientação de um Conselheiro em reunião do CUn da instituição.

> [...] Reconhecer onde os recursos devem ser garantidos ou retirados, e isso só se torna possível com diálogo da Administração Central com as categorias da universidade e sociedade, e com transparências das contas da universidade, por meio de Auditoria de suas contas (Ata CUn 9/2019).

Este contexto objetivo e instrumental, ajuda a evitar conflitos e garantir que o processo mais justo e transparente. A estrutura formal é fácil de identificar, descrever e explicar. Entretanto, a estrutura formal não é suficiente para orientar o exercício de poder no processo orçamentário.

Também foi observado na UFES uma estrutura informal, composta por relações pessoais, redes de comunicação e acordos informais existentes. A estrutura informal na universidade afeta o

exercício de poder no processo orçamentário através de três maneiras. Primeiro, através da influência dos grupos de interesse, pois grupos informais internos à organização exercem mais poder do que suas posições oficiais sugerem. Esses grupos podem ser formados por docentes, técnicos administrativos e alunos que compartilham interesses em comum. Foi observado que um grupo de professores que controlam uma parcela significativa do orçamento, conseguem trabalhar na captação de recursos próprios, ou seja, um grupo influente tem mais influência na alocação de recursos do que o próprio comitê formal de tomada de decisão.

Segundo, através da capacidade de controlar informações financeiras, políticas ou estratégicas pelos agentes organizacionais e gestores, visto que aqueles que possuem acesso a informações importantes sobre o processo orçamentário em si, conseguem utilizar essa informação para influenciar a tomada de decisão. Foi observado que, um grupo informal de docentes políticos, consegue mobilizar e pressionar a reitoria a alocar mais recursos para seu programa de pesquisa, garantindo a continuidade de seu projeto de extensão. Alguns deles já aposentados, mas que de forma voluntária atuam assessorando a instituição com a agenda orçamentária.

E por último, através da capacidade de estabelecer alianças, já que os agentes organizacionais e gestores estabelecem alianças informais para influenciar a tomada de decisão. Este contexto envolve o compartilhamento de recursos financeiros e a troca de favores, conforme evidenciado declaração de Conselheiro em reunião do CUn da instituição.

> O Conselheiro chamou a atenção para o fato de que o projeto merece análise criteriosa por parte da Universidade, para que seja adotada uma postura e solicitada a forte atuação da bancada capixaba (Ata CUn 6/2020).

Foi verificado que gestores de centro de ensino compartilham recursos através de um processo de auto cooperação, não deixando que setores de outras áreas fiquem desguarnecidos de materiais em geral.

Estes contextos convergem com o que discorre Salznick (1949), pois as estruturas formal e informal são importantes sistemas de influência no processo orçamentário da UFES. A estrutura formal estabelece as regras e procedimentos oficiais do processo orçamentário, enquanto a estrutura informal exerce influência por meio de pressões e interesses compartilhados. Os estudos Edwards, Crosling, & Lim (2014) e Erol & Ordu (2018) discutem como as estruturas formal e informal orientam o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação ao mecanismo de **autodefesa**, foi observado que **orienta o exercício** de poder da seguinte maneira. Primeiro, quando há conflitos entre setores, em relação à alocação de recursos no orçamento, o setor que se sente “rejeitado” ou “injustiçado” adota uma postura de ataque, ou seja, com afirmativas críticas em relação ao não atendimento de suas demandas, argumentando que suas

demandas são muito importantes, ou que são mais importantes do que outras áreas por algum motivo técnico ou mesmo pela necessidade, enfim, defendendo seu posicionamento com argumentos e dados específicos de seu setor ou da demanda. Segundo, através do mecanismo de ajustamento ocorre quando um setor da UFES observa que seus recursos estão sendo reduzidos e então, ajusta suas metas e planos adaptando-se à nova realidade financeira. Um exemplo habitual é quando um setor decide adiar a compra de equipamentos, bens de consumo e serviços ou mesmo reduzir o número de eventos acadêmicos ou administrativos que pretende realizar, adequando-se ao orçamento. Estes dois cenários foram observados em exposição de um Conselheiro em reunião do CUn da IFES.

> Diante do anúncio da administração central do corte de mais de 1100 bolsas (PAEPE I, PAEPE II, PIBIC, PIBEX), o Diretório Central dos Estudantes da UFES (DCE UFES), em conjunto com as entidades de base, promoveu na noite de ontem - quarta-feira, dia 4 - uma plenária com os estudantes bolsistas, que definiram estratégias e frentes para combater ao desmonte da universidade (Ata CUn 9/2019).

Extrapolando o que era esperado pela literatura de poder organizacional, foi observado que o exercício de poder no processo orçamentário da UFES, envolve três maneiras de autodefesa, a qual representam estratégias utilizadas para proteger os interesses dos agentes organizacionais e de grupos. Tais maneiras são a manipulação de informações, a obstrução de processos e a tomada de decisões que beneficiam interesses particulares em detrimento do interesse público.

A primeira maneira de autodefesa está relacionada com a utilização de recursos orçamentários de forma discricionária, ou seja, as receitas e despesas as quais a UFES tem uma maior margem de manobra para a decisão alocativa, direcionando verbas para áreas ou projetos que são de interesses específicos de determinados agentes organizacionais, gestores e grupos. Esta prática e contexto podem ocorrer através da manipulação de informações sobre as reais necessidades da instituição, a qual é influenciado por meio de pressão política para a aprovação de projetos e demandas. Contudo, não foi observado a manipulação de informações em quaisquer das etapas do processo orçamentário da UFES. Mas, foi observada pressão política sobre demandas ditas urgentes no decorrer dos processos, conforme verificado em proposição de um Conselheiro em reunião do CUn da instituição de ensino.

> Por meio dessa moção, os estudantes bolsistas da UFES vêm manifestar o seu repúdio ao corte das mais de 1.100 bolsas ofertadas nos projetos de ensino, pesquisa e extensão (Ata CUn 9/2019).

A segunda maneira de autodefesa está relacionada com a obstrução de processos administrativos que refletem demandas orçamentárias que não atendem aos interesses da coletividade ou da comunidade universitária. Este contexto ocorre por meio da procrastinação na análise de propostas, com a dificuldade na obtenção de informações relevantes ou até mesmo com a recusa de agentes organizacionais e gestores em participar de discussões sobre a demanda orçamentária. Essa

prática também ocorre durante a execução da despesa, a qual processos ficam "sepultados" em alguns setores com a prerrogativa de que estão aguardando documentos, *feedback*, pareceres*, etc.* A despesa acaba não sendo executada e em alguns casos, tendo complicações para executá-las devido ao tempo que ficou obstruída. Alguns casos o recurso orçamentário é até mesmo perdido. Isso foi observado em manifestação de Conselheiro em reunião do CUn da UFES.

> [...] Relativa a atrasos nas entregas das prestações de contas, inadequações/irregularidades, atraso na devolução dos saldos à UFES, ausência de documentos, ausência de uniformidade da prestação de contas apresentada e ausência da apresentação total e uniforme que comprove a prestação de contas contábil-financeira [...] (Ata CUn 9/2019).

E por fim, a última maneira de autodefesa sobre a tomada de decisões beneficiam interesses particulares em detrimento do interesse público, é refletida sobre as estratégias utilizadas por agentes, gestores ou grupos para a proteção de interesses e para influenciar o processo decisório. Essas práticas incluem a utilização de recursos financeiros, a mobilização de agentes e grupos de pressão e a utilização de informações privilegiadas. A utilização de recursos financeiros para influenciar a decisão dos tomadores de decisão é utilizado para financiar projetos e atividades que se alinhem aos seus interesses, garantindo assim, a execução de suas demandas no processo orçamentário. A mobilização de grupos de pressão, constituídos por estudantes, professores e servidores, introduzem pressão sobre os tomadores de decisão, cujo objetivo é influenciar/acelerar a aprovação de demandas orçamentárias que atendam os seus interesses. Essa mobilização ocorre por meio de manifestações, greves, petições, audiências e debates, conforme evidenciado em pronunciamento do Presidente em reunião do CUn da organização.

> Ato contínuo, o Senhor Presidente informou a dinâmica da sessão, assim elaborada: primeiramente o Senhor Presidente apresentaria o Programa Future-se; em seguida, a ADUFES, o SINTUFES e o DCE com 5 (cinco) minutos cada para manifestação [...] (Ata CUn 9/2019).

As informações privilegiadas também é um mecanismo de autodefesa utilizado por grupos de poder na UFES, que possuem acesso a informações estratégicas sobre o processo orçamentário, como por exemplo, as prioridades estabelecidas pela alta gestão, e que são utilizadas para influenciar decisões dos tomadores de decisão.

Assim, há práticas de autodefesa adotadas/executadas pela UFES para prevenir e combater a manipulação, ou mesmo com esta intenção, mas que promovem a manipulação de informações indiretas no processo orçamentário, ou seja, o processo ficou retido por algum momento em alguma etapa do processo orçamentário para que alguma atividade ou fim fosse atendido. Dessa forma, os dois primeiros sistemas de influência discutidos inicialmente estão na literatura de poder de Selznick (1949) e os três últimos, avançam com a literatura, visto que são especificidades de uma organização

com características tão complexas como é uma universidade. Os estudos de Ayers (2014) e Poplawski (2022) debatem sobre a influência da autodefesa da manipulação no processo orçamentário de uma universidade.

Os meios e fins da política orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES, através de como a política é conduzida para alcançar objetivos coletivos. Primeiro, os meios utilizados no processo orçamentário da universidade, incluem a negociações diretas, persuasão e *lobby* sobre os setores responsáveis pelo orçamento e a busca por apoio político, cujo objetivo é garantir a alocação, a aprovação e execução de recursos adequados para a instituição. Estas práticas envolvem a negociação entre agentes, gestores, alta gestão, parlamentares da bancada federal, autoridades responsáveis pelo envio de recursos públicos e privados, assim como a mobilização da comunidade acadêmica para apoiar as "causas" da universidade. Segundo, os fins abrangem a busca por recursos orçamentários suficientes para garantir o funcionamento pleno da UFES, com a realização de suas atividades acadêmicas, científicas e de gestão. Esta busca por recursos orçamentários tem como objetivo investimentos em infraestrutura, pesquisa e extensão, e para a manutenção de programas e serviços essenciais, bem como sua autonomia econômico-financeira, conforme observado em exposição de um Conselheiro em reunião do CUn da instituição de ensino.

> [...] Comitê em Defesa da UFES, formado por representantes da Associação dos Docentes da UFES (ADUFES), do Sindicato dos Trabalhadores da UFES (SINTUFES), do Diretório Central dos Estudantes (DCE) e da Administração Central da UFES, tendo como objetivo a elaboração de um documento como posição oficial da Universidade sobre o Programa Future-se, a ser enviado ao Congresso Nacional, ao Ministério da Educação e a demais autoridades federais e outros entes nacionais e representações sindicais, como a ANDIFES e a FASUBRA (Ata CUn 9/2019).

A política em si é um meio para alcançar fins, podendo ser diverso e variado, o que depende dos envolvidos no contexto, ou seja, à política é utilizada por diversos agentes institucionais com os propósitos de influenciar o processo orçamentário em busca de seus próprios fins. Foi observado que a alta gestão tem como objetivo de maior alocação de recursos orçamentários para determinadas áreas e setores, cujo fim é atender a objetivos estratégicos da gestão. Os diretores de centros de ensino, representantes dos docentes buscam recursos orçamentários adicionais para melhorar as condições de trabalho, ensino nas salas de aula, inovação e infraestrutura de seu setor como um todo. Os representantes dos estudantes da UFES, buscam recursos orçamentários para projetos e iniciativas que atendam às necessidades dos discentes como um todo.

Dessa forma, este contexto converge com o que afirma Salznick (1949), pois a política na UFES é o meio para que diversos atores institucionais influenciem o orçamento em busca de seus próprios fins. Em uma reunião de agentes organizacionais, foi falado sobre a substituição de um gestor que era professor, por um servidor, sem desabono aos professores, mas para mostrar que os cargos relevantes são indicações políticas da alta gestão. Os estudos de Tonn (1978), Bose (2015) e

Hladchenko (2020) também retratam sobre meios e fins da política no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação ao **comprometimento** organizacional, foram observados três fenômenos que orientam o exercício de poder destacados por Salznick (1949). Em primeiro lugar, foi observado que quando os agentes responsáveis em executar atividades mais específicas de orçamento e finanças estão comprometidos com os objetivos e valores da universidade, é perceptível a colaboração e o empenho nas práticas do dia a dia, facilitando a negociação e a tomada de decisões no decorrer de cada etapa do processo orçamentário da universidade. Isso foi verificado em declaração de uma Conselheira em reunião do CUn da UFES.

> A Conselheira também manifestou sua preocupação com a pandemia do Coronavírus, indagando das providências que a Instituição tomará para proteger a comunidade universitária [...]. O Conselheiro solidarizou-se com a Conselheira [...] quanto à necessidade de, em conjunto com outros Centros da Universidade, tomar medidas de proteção contra o Coronavírus (Ata CUn 3/2020).

Por exemplo, quando as pró-reitorias, os centros de ensino, sindicato dos servidores e estudantes, cada um com interesses específicos, pressionam de diversas maneiras a alta gestão para que suas demandas por recursos sejam atendidas, o comprometimento se transforma num sistema de influência que orienta o poder através de uma negociação sadia.

Em segundo lugar, foi observado que quando agentes organizacionais da UFES estão comprometidos com os objetivos da instituição, ficam mais dispostos e receptivos a aceitar decisões de alocação, execução, cortes orçamentários, contingenciamentos, mesmo envolvendo sacrifícios setoriais para de alguma forma contribuir com a instituição. Isso foi evidenciado em pronunciamento do Presidente em reunião do CUn da instituição.

> A Reitoria chamou os pró-reitores e diretores de centros para conversar, tendo em vista o objetivo e a necessidade de conhecer a situação de cada unidade […]. O presidente do CUn destacou que as sessões extraordinárias são convocadas em caso de necessidade de tomada imediata de decisões [...] (Reunião CUn 2/2022).

Este fato contribui para uma maior cooperação entre agentes e a alta gestão durante o processo orçamentário reduzindo o conflito entre si. Por exemplo, uma determinada pró-reitoria no exercício de 2022 se comprometeu em reduzir seus gastos liberando recursos financeiros para outros setores com demandas orçamentárias prioritárias. Neste mesmo exercício, um determinado centro de ensino se compromete em reduzir seus gastos com eventos em troca da alocação de mais recursos para investimentos em infraestrutura.

Em terceiro lugar, foi verificado que quando um gestor da UFES trabalha e se empenha para desenvolver um senso de comprometimento entre os agentes, fortalece a legitimidade e a autoridade de sua liderança na tomada de decisões no processo orçamentário. Foi observado que quando o agente confia e respeita o gestor (liderança), se tornam mais dispostos a aceitar e apoiar as decisões envolvendo o orçamento pela liderança. Ao se comprometer, o agente demonstra sua disposição em contribuir para a sustentabilidade financeira da universidade, aumentando a credibilidade organizacional já que há uma redução de conflitos e disputas com potenciais para prejudicar a tomada de decisão no processo orçamentário, conforme observado declaração de uma Conselheira em reunião do CUn da UFES.

> A Conselheira [...], a respeito do álcool em gel contra o Coronavírus, afirmou que a Instituição o está comprando, mas por causa da impossibilidade de compra emergencial [...], priorizando-se a distribuição aos restaurantes, [...], até que se defina o conjunto de ações a serem praticadas (Ata CUn 3/2020).

Portanto, todos esses contextos convergem com o que disserta o estudo de Salznick (1949), pois o comprometimento organizacional orienta o exercício do poder no processo orçamentário da UFES, facilitando a colaboração, reduzindo o conflito/disputas e, ainda, fortalecendo a autoridade a liderança dos gestores na tomada de decisões. Ou seja, um cargo de direção a qual possui remuneração mais elevada, é direcionada para indicados políticos e na maioria professores. Os estudos de Cleary (2015), Rincon & George-Jackson (2016) e Harris (2022) também debatem sobre o comprometimento como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Após o debate sobre as regras de manipulação, a seção seguinte abre a discussão sobre a modelagem de resultados.

4.6.2.2 Modelagem de Resultados

A **modelagem de resultados** proposta por Gouldner (1970) no processo orçamentário da UFES, é explicada quando os agentes organizacionais trabalham juntos para definir metas, estabelecer padrões de desempenho e medir a performance com base em resultados mensuráveis. Este contexto **materializa o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES de várias maneiras. Primeiro, com o envolvimento de todos os participantes na definição dos objetivos e padrões de desempenho, assim como, o acesso às informações sobre o progresso em relação a esses objetivos. Isso leva a uma maior transparência e a*ccountability* no processo orçamentário, visto que reduz o poder discricional de determinados agentes ou grupos que tenham objetivos em direcionar recursos orçamentários. Segundo, a modelagem de resultados alinha os interesses e objetivos de diferentes setores e áreas da UFES, criando uma cultura de colaboração e trabalho em equipe. Este contexto,

reduz conflitos entre agentes e grupos, diminuindo o poder de barganha entre eles no processo orçamentário da instituição. Estes dois contextos são observados na declaração de um Conselheiro e na exposição do Presidente em reunião do CUn da organização.

> […] o Conselheiro manifestou preocupação com a conservação dos telhados da Universidade [...] em situação muito ruim, tendo [...] aparentemente piorou com a instalação dos painéis fotovoltaicos [...]. Outros Centros vêm igualmente apresentando problemas [...]. O Senhor Presidente, com a palavra, respondeu que foi feito no ano passado o aporte da quantia de R$ 1.400.000,00 (um milhão e quatrocentos mil reais), para fins de manutenção, conforme acordado no orçamento para 2020, e concordou com o Conselheiro [...] a respeito da necessidade de elaboração de um projeto de recuperação dos telhados, dado que o atual trabalho de manutenção não está adequado (Ata CUn 3/2020).

A modelagem de resultados **materializa o exercício de poder** permitindo que os agentes organizacionais e gestores tenham maior controle sobre o processo orçamentário, tornando possível a seleção de projetos e programas que estejam alinhados com os objetivos estratégicos da UFES, visto que a modelagem de resultados possibilita a definição de indicadores de desempenho e metas a serem alcançados pelos projetos e programas selecionados para o recebimento de recursos da universidade. Os indicadores e metas são utilizados na UFES para avaliar a efetividade dos projetos e programas financiados, ou seja, dos gastos, cujo objetivo é justificar a alocação de recursos e estabelecer ou legitimar as prioridades na tomada de decisão. Foi observado na UFES que gestores da alta gestão como o pró-reitor de administração utilizam a modelagem de resultados como um mecanismo para controlar o fluxo de recursos financeiros da universidade e garantir que sejam alocados e aplicados de maneira eficiente e efetiva. E este fato é extremamente importante em ambientes de escassez de recursos, como é o ambiente de uma IFES.

Dessa forma, após examinar o estudo de Gouldner (1970), foi verificado três sistemas de influência que orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES: julgamentos morais, utilitarismo e domínio, discutidos a seguir.

Em relação aos **julgamentos morais**, foi observado que **orienta o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES nas três dimensões destacadas por Rhoads (1972). Primeiro, na dimensão pré-convencional, foi verificado na UFES que uma pequena parcela de agentes organizacionais está mais preocupada com o seu próprio interesse, interesse específico do setor ou mesmo com um benefício pessoal, ocorrendo assim, comportamentos egoístas na tomada de decisão do processo orçamentário, conforme verificado em afirmação de Conselheiro em reunião do CUn da IFES.

> Por isso o Conselheiro solicitou do Senhor Presidente e da Administração Central que seja providenciado um projeto de restauração dos telhados, composto por telhas de produção descontinuada, não mais encontráveis no mercado, já que o CCJE foi construído nos anos 1960 (Ata CUn 3/2020).

Este comportamento egoísta ocorre quando um agente defende um projeto ou uma despesa pelo simples fato de beneficiar diretamente seu setor, mesmo que isso signifique que outros setores da universidade sejam prejudicados. É um agente inconsequente que não possui visão do planejamento como um todo e está disposto a quase tudo e sempre pronto para o conflito, sem fundamentos.

Segundo, na dimensão convencional, os agentes organizacionais seguem as regras e normas sociais, transcorrendo em comportamentos mais conformistas, conforme evidenciado em explanação de Conselheiro em reunião do CUn da instituição de ensino.

> [...] Será feita a apresentação da situação financeira da Universidade, com a economia alcançada pela instalação das placas fotovoltaicas e a disposição de saldo a ser utilizado na próxima gestão, tendo sido pagas praticamente todas as contas de 2019, faltando a elaboração de um orçamento para o uso das reservas obtidas, podendo ser pagas as despesas dos primeiros meses de 2020, o que concede mais tempo para que se pense em ações futuras, graças à economia na conta de energia elétrica e na vigilância (Ata CUn 3/2020).

Neste caso, os agentes podem não questionar as regras e normas estabelecidas no processo orçamentário, tomar decisões com base em interesses de grupos ou ainda tomar decisões sobre pressões internas ou externas, em vez de tomar decisões que sejam realmente benéficas para a universidade como um todo. Por exemplo, existem centros de ensino na UFES, composto por professores pesquisadores altamente influentes e bem conectados tanto internamente, quanto externamente, que conseguem captar recursos com sua pesquisa, são capazes de pressionar a alta gestão da universidade para obter ainda mais recursos para sua área de pesquisa. Conseguem ainda, ter acesso a informações privilegiadas, estando em posição de negociar melhores recursos para seu setor, exercendo assim, poder no processo orçamentário da universidade. Todavia, outros setores considerados menos atraentes por não captarem recursos próprios para suas pesquisas, que não possuem a mesma influência, são ignorados no processo de alocação de recursos, mesmo que suas pesquisas sejam igualmente importantes. A consequência desse fato é que a UFES investe em pesquisas menos prioritárias, de menos impacto social, negligenciando outras áreas que poderiam ter um impacto maior e mais abrangente, ocasionando desigualdades na distribuição de recursos e baixos investimentos em áreas fundamentais para o desenvolvimento da universidade como um todo. Isso foi evidenciado em comunicação de Conselheiro em reunião do CUn da entidade.

> O Conselheiro [...], com a palavra, comunicou que seu Centro vem sofrendo prejuízo às suas atividades por falta ou queda brusca de energia elétrica, como a paralisação momentânea dos freezers, indagando da conexão entre as recentes placas fotovoltaicas instaladas e a rede normal (Ata CUn 3/2020).

Terceiro, na dimensão pós-convencional, os agentes organizacionais tomam decisões com base em suas próprias convicções morais, questionaram as normas e valores existentes, mas consideram as consequências de suas decisões a longo prazo, conforme verificado em declaração de Conselheiro em reunião do CUn da UFES.

> O Conselheiro [...], afirmou a necessidade de os diretores de Centro se reunirem urgentemente com a nova Administração a fim de que se estabeleçam as novas prioridades, destacando que a Prefeitura Universitária conta com engenheiros e arquitetos no seu quadro de pessoal, que podem perfeitamente elaborar os projetos necessários, sem que se recorra a profissionais externos (Ata CUn 3/2020).

Este fato leva a uma tomada de decisão mais justa e equitativa no processo orçamentário da UFES, considerando as necessidades de todas as áreas da universidade e não apenas os interesses de determinados grupos. Por exemplo, quando um determinado departamento X recebe um aumento significativo no orçamento no ano anterior, mas, que no exercício corrente, o departamento Y solicita um aumento no orçamento para realizar projetos de pesquisa e desenvolvimento de ensino, em vez de a alta gestão conceder este aumento para o departamento Y, é considerado o histórico de financiamentos e as necessidades de cada departamento, cujo objetivo é desenvolver uma decisão mais justa e equitativa na universidade. Isso envolve uma avaliação mais detalhada das necessidades de cada setor, incluindo o seu histórico de financiamento, objetivos e metas a longo prazo, desempenho atual e potencial, e consequentemente, a contribuição geral para a universidade. Partindo-se dessa avaliação, a alta gestão da UFES consegue tomar uma decisão mais informada sobre como alocar e aplicar recursos de forma justa e equitativa, pois estaria levando em consideração as necessidades de todos os setores da UFES. Assim, essa dimensão para o processo orçamentário da UFES permite uma tomada de decisão mais completa, evitando comportamentos egoístas ou conformistas que possam prejudicar a universidade como um todo.

Todos esses três contextos convergem com o dissertam Gouldner (1970) e Rhoads (1972), pois os julgamentos morais partem de um conjunto de valores, crenças e princípios que guiam o comportamento humano e moldam as normas sociais. No contexto da UFES, estão presentes através de diferentes dimensões do processo orçamentário, orientando a maneira como os recursos são alocados e utilizados. Os julgamentos morais podem ser utilizados para a legitimação ou deslegitimação de decisões orçamentárias. Por exemplo, o corte de verbas para determinados setores é justificado com base em um julgamento moral sobre a importância de programas com maior impacto social em relação a outros. No entanto, os estudos de Setayesh, Maher & Abolhallaj (2012) e Myers (2019) também discutiram sobre os julgamentos morais como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade. Destaca-se, também, o estudo de Hanusch (2012) que é um estudo seminal sobre a manipulação do orçamento através de incentivos de

coalizão em ciclos orçamentários políticos dos países da OECD (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

Em relação ao **utilitarismo**, na UFES se **orienta o exercício de poder** da seguinte maneira. Primeiro, condiciona os gestores a priorizarem a alocação de recursos para projetos que gerem maiores benefícios para uma maioria ou maior parcela da comunidade universitária, em detrimento de projetos que beneficiam pequenos grupos ou grupos restritos, conforme observado em pronunciamento do Presidente em reunião do CUn da instituição.

> O Senhor Presidente também anunciou o Terceiro Painel Eleições 2022, viabilizado por um grupo de ex-reitores da UFES que criou um movimento em defesa da educação, ciência, tecnologia e inovação com o objetivo de conduzir eventos que estabeleçam estratégias para o fortalecimento dessas áreas por meio da eleição de representantes comprometidos com esses temas, tendo alguns professores e ex-reitores se posto à disposição para concorrer a esses cargos, de modo a compor uma futura bancada que defenda os interesses dessas áreas (Ata CUn 2/2022).

Este contexto, implica na tentativa de uma distribuição mais justa, equitativa e eficiente dos recursos orçamentários na instituição. Como exemplo, pode-se citar a alocação de recursos para a ampliação/construção de novos edifícios, a aquisição de equipamentos, a contratação de professores e servidores.

Segundo, influencia os gestores a adotarem uma abordagem mais pragmática em relação à alocação e execução de recursos orçamentários, conforme destacado em posicionamento de Conselheiro em reunião do CUn da UFES.

> "Voto no sentido de se atribuir atividades obrigatórias aos professores, seguindo a manifestação da Procuradoria nos autos, que adverte sobre a necessidade de comprovação da execução das atividades para que haja amparo legal para pagamento de remuneração. Embora o artigo 7º obrigue a entrega de um plano de atividades, a forma como está redigido o artigo 8º. da resolução não deixa claro um rol de atividades que seriam obrigatórias nesse período, garantindo o cumprimento do plano." (Ata CUn 4/2020).

Foi observado um maior interesse dos gestores em focar projetos que gerem benefícios mais tangíveis e imediatos, visto que projetos que geram benefícios a longo prazo são menos evidentes. Todavia, à medida que se beneficia uma grande quantidade/parcela da comunidade universitária de forma leve e temporária, não é tão vantajoso quanto à medida que se beneficia um número/parcela menor de pessoas de forma mais intensa e duradoura. Um exemplo de maior impacto é a alocação de recursos para a implementação do programa de assistência estudantil para alimentação, moradia e transporte.

Os dois contextos convergem com o que dissertam Gouldner (1970) e Rhoads (1972), pois identificam as possíveis alternativas de alocação de recursos e avaliam qual delas traz o maior

benefício para uma maior parcela da comunidade acadêmica. Os estudos de Lowen (2005) e Compton (2017) também discutem sobre o utilitarismo como sistema de influência no processo orçamentário de uma universidade. Destaca-se o estudo de Eguia, Immorlica, Lalley, Ligett, Weyl & Xefteris (2023) sobre o utilitarismo em tomadas de decisões de gestores orçamentários.

Quanto ao **domínio**, Gouldner (1970) defende que **o exercício de poder** é orientado por meio da posição hierárquica, *status*, especialização e pela capacidade de influência na organização. Desse modo, no processo orçamentário da UFES, o domínio orienta o poder de várias maneiras. Primeiro, agentes organizacionais ou grupos, como por exemplo, um grupo de professores com mais prestígio e influência dentro da universidade são capazes de pressionar a alta gestão para que mais recursos orçamentários sejam alocados para seu setor/área de atuação. Por exemplo, professores-pesquisadores de áreas específicas da saúde e petróleo. Não diferente disso, grupos de servidores com mais poder de barganha buscam por benefícios e recursos para suas carreiras. Como exemplo, pode-se citar o grupo de técnicos de nível superior que se organizam e traçam estratégias de forma separada das demais classes. A grande questão disso tudo é que outros setores, áreas e carreiras podem ser negligenciados, criando uma assimetria nas relações de poder, conforme observado em declaração de Conselheiro em reunião do CUn da IFES.

> [...] lamentando a divisão profunda, no seio da Universidade, entre trabalhadores docentes e técnicos, configurada como relação de poder, caracterizando estruturas reforçadas pelo Conselheiro docente mencionado (Ata CUn 2/2022).

Segundo, o domínio orienta o exercício de poder através de como as decisões orçamentárias são tomadas, ou seja, quando agentes organizacionais ou grupos possuem mais influência dentro da universidade do que outros agentes e grupos, conseguindo ter mais voz nas discussões e decisões orçamentárias, ocasionando numa alocação de recursos mais favorável aos seus interesses. Foi observado, na UFES, que um determinado departamento Z, possui um corpo docente mais numeroso e mais bem financiado tanto com recursos do tesouro, quanto com recursos próprios captados por eles mesmos, além de desenvolverem pesquisas renomadas em revistas científicas de alto impacto. Enquanto, o departamento W da UFES, embora também possua pesquisas relevantes, possui um corpo docente menor e menos financiado com recursos próprios. Quando a universidade decide alocar os recursos, o departamento Z possui mais influência na decisão, visto que possuem um histórico mais sólido e maior visibilidade em relação ao departamento W, ocasionando em uma alocação de recursos mais favorável ao primeiro, mesmo que o departamento W tenha necessidades financeiras mais urgentes. A distribuição de recursos entre unidades administrativas da UFES, como pró-reitorias e diretorias de centro, são acompanhadas de disputas sobre a alocação desses recursos, e os gestores com maior capacidade de influência ou representatividade dentro da universidade, conseguem exercer

mais poder, sendo, consequentemente, mais favorecido, conforme observado manifestação de uma Conselheira em reunião do CUn da instituição de ensino.

> A Conselheira [...] declarou que não houve pressão sobre o CCENS, tal qual houve no CCAE, tendo o Conselho Departamental do CCENS demonstrado, por unanimidade, oposição à ideia de desmembramento entre as unidades. Foi mostrado um estudo com números que evidenciam perdas a unidade com uma possível fragmentação (Reunião CUn 10/2022).

Em resumo, estes dois contextos convergem com a visão de Gouldner (1970), pois a influência no processo orçamentário da universidade afeta a alocação de recursos, resultando em decisões que favorecem grupos específicos em detrimento de outros. Estudo como de Kissler (1997) e Rausch (2019) também discutem o domínio como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Após o debate sobre modelagem de resultados, a seção seguinte abre a discussão sobre o mecanismo principal posicionamento de rede.

4.6.2.3 Posicionamento de Rede

Tendo como base o modelo proposto por Burt (1995), foram verificados na UFES os quatro padrões de **posicionamento de rede** que **materializam o exercício de poder** no processo orçamentário. O autor menciona que a realidade pode apresentar uma combinação desses padrões de posicionamento de rede. Além disso, o processo orçamentário da UFES é influenciado por uma série de fatores contextuais, como políticas públicas do governo federal, recursos disponíveis e demandas internas, que moldam o posicionamento da rede em torno do orçamento.

Em relação ao primeiro tipo de posicionamento de rede, que possui um agente organizacional central, neste caso, o reitor da universidade, ele está conectado a todos os outros agentes envolvidos no processo orçamentário e exerce poder através de um alto grau de controle sobre todas as etapas do processo orçamentário da UFES. Isso ocorre porque ele exerce poder sobre os agentes que desenvolvem o orçamento (PROPLAN), exerce poder sobre os agentes que fazem o controle e as finanças dos recursos financeiros (PROAD) e ainda possui influência sobre os membros do CUn, conforme observado em afirmação de Conselheiro em reunião do CUn da organização.

> [...] passou à composição da mesa dos trabalhos, convidando para ocuparem seus respectivos lugares o Magnífico Reitor e presidente deste Conselho (Ata CUn 3/2020).

Este contexto é vantajoso em termos de eficiência e rapidez em tomada de decisões urgentes. Todavia, limita a participação e a contribuição de outros agentes organizacionais no processo orçamentário da instituição.

No segundo tipo de posicionamento de rede, cada agente organizacional está conectado a outro agente, formando uma cadeia de conexões que percorre todo o processo orçamentário da UFES, conforme observado sobre a discussão de projeto de criação da Universidade Federal de São Mateus, em afirmação de Conselheiro em reunião do CUn da IFES.

> O posicionamento do CEUNES/UFES decorre dos debates e deliberações ocorridos nas Câmaras Departamentais, Colegiados de Cursos de Graduação e Pós-graduação, Técnicos Administrativos e Discentes que integram este Centro (Ata CUn 12/2021).

Os diretores de centros de ensino enviam suas propostas ao pró-reitor de planejamento e desenvolvimento institucional (PROPLAN), que avalia as propostas e depois de aprovado o orçamento, monitora e avalia a execução desses diretores, formando uma cadeia de conexões em várias etapas do processo orçamentário da instituição. Este contexto é vantajoso em termos de transparência e equidade no processo de alocação de recursos. Entretanto, favorece a lentidão e a burocracia no processo orçamentário, com possíveis gargalos e atrasos em pontos específicos de cada etapa do processo.

No terceiro tipo de posicionamento de rede, um agente organizacional central, neste caso, o reitor, está conectado a dois outros agentes. Por exemplo, o pró-reitor de administração (responsável pelo dinheiro) e o pró-reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (responsável pelo planejamento), que estão conectados a outros agentes envolvidos em todas as etapas do processo orçamentário, conforme mencionado numa tarefa de gestão de crise durante a Pandemia de COVID-19, em janeiro do ano de 2022, conforme verificado em explanação de Conselheiro em reunião do CUn da IFES.

> A Reitoria reuniu-se com as pró-reitorias, secretarias, superintendências, direções de centros, ADUFES, SINTUFES e manifestou a disposição da Administração Central [...] tendo havido dificuldades no RU [...] garantir à oferta do almoço, embora sem admissão nos salões de refeição, a fim de evitar a aglomeração, com abastecimento por meio de marmitas (Ata CUn 1/2022).

Esse contexto permite alto grau de coordenação e comunicação entre os setores envolvidos no processo orçamentário, estabelecendo uma comunicação gerencial através de uma codificação técnica estabelecida pelas normas do orçamento público. Contudo, isso limita a autonomia e a diversidade de perspectivas dos setores, principalmente àqueles que não conhecem os procedimentos e normas do orçamento.

O quarto tipo de posicionamento de rede, estabelece que todos os agentes organizacionais envolvidos no processo orçamentário estão conectados diretamente uns aos outros. Foi observado que todos os setores da UFES envolvidos no processo orçamentário, tais quais: reitoria, pró-reitorias,

centros de ensino, diretorias, coordenações, unidades acadêmicas e setores administrativos, estão conectados diretamente uns aos outros, através de reuniões, e-mails, sistemas de controles gerenciais internos (Lepisma) e externo (Siafi) ou outros canais de comunicação, conforme destacado em declaração de Conselheiro em reunião do CUn da UFES.

> [...] a primeira sessão deste Conselho a ser transmitida em tempo real, de modo a ser acompanhada pelas comunidades externa e interna pelo canal do YouTube, como resultado de um esforço coletivo da UFES num passo importante para a transparência e o controle social, garantindo a publicidade dos processos decisórios da Instituição (Ata CUn 1/2022).

Todos os setores da UFES estão envolvidos no processo de alocação de recursos e são capazes de compartilhar informações, apresentar demandas, contribuir e cooperar para a elaboração e execução do orçamento. A reitoria fornece as diretrizes gerais para a elaboração da proposta orçamentária. A PROPLAN coordena a elaboração da proposta em conjunto com as diretorias de centros de ensino, assim como seus setores. A PROAD garante a viabilidade financeira da proposta e sua execução eficiente. Os centros de ensino e demais setores funcionando como usuários/consumidores de informações e recursos, promovendo uma interação mais abrangente. Este contexto permite maiores participação e colaboração entre os setores envolvidos no processo orçamentário. No entanto, acaba levando a um processo orçamentário mais complexo e de difícil gerenciamento, pois há a incidência de muitas vozes e perspectivas diferentes sendo expressas, bem como suas demandas e necessidades.

Dessa forma, após examinar o estudo de Burt (1995), foram verificados oito sistemas de influência que orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES: capital, volume de recursos, benefícios da rede, buracos estruturais, interação e envolvimento, controle, motivação e dados da rede, todos debatidos a seguir.

Em relação ao **capital, orienta o exercício de poder** na UFES de duas maneiras. Através do primeiro tipo de capital destacado por Burt (1995), com conexões entre diferentes grupos ou redes sociais que fornecem aos agentes novas informações, oportunidades e perspectivas, conforme verificado em manifestação de Conselheira em reunião do CUn da organização.

> A Conselheira [...], com a palavra, solicitou uma reunião com a Reitoria para discutir urgentemente a questão dos aparelhos de ar-condicionado, o que recebeu a concordância do Senhor Presidente (Ata CUn 6/2022).

Foi observado, na UFES, que a colaboração com a conexão entre diferentes setores como departamentos, centros de ensino, e setores administrativos permite que estes setores tenham acesso a informações sobre projetos em andamento, troca de experiências e práticas em gestão orçamentária,

assim como a cooperação em projetos interdisciplinares financiados por recursos próprios ou por recursos de órgãos externos de fomento à pesquisa ou à inovação. Por exemplo, os projetos de monitoramento da qualidade do ar, projeto de desenvolvimento e produção de energia limpa e projeto de mudanças climáticas, todos interdisciplinares e intersetoriais. Este contexto permite que a UFES maximize a alocação e a aplicação de recursos, bem como melhor aproveitar as oportunidades, evitando a duplicação de esforços e investimentos, e fortalecendo sua capacidade da instituição em atuar em áreas estratégicas. A conexão entre diferentes grupos ou redes internas, também permite a criação uma cultura de colaboração, cooperação e inovação na UFES, que é benéfica para o processo orçamentário e, consequentemente, para a UFES como um todo.

Através do segundo tipo de capital destacado por Burt (1995), as conexões dentro de um grupo ou rede social fornecem aos agentes suporte emocional, sentimento de pertencimento e sentimento de segurança, conforme observado em pronunciamento do Presidente em reunião do CUn da UFES.

> O Senhor Presidente, com a palavra, relatou o resultado da reunião dos reitores das universidades federais, dos institutos federais e dos Cefets de todo o País com o Presidente da República, os Ministros da Educação, da Ciência e Tecnologia, da Secretaria da Presidência da República e da Casa Civil. O resultado da reunião foi muito positivo [...]. (Ata CUn 3/2023).

Dessa forma, foi verificado na UFES que, em primeiro lugar, a colaboração permite conexões entre os diferentes setores e áreas, promovendo a colaboração e a cooperação, ocorrendo assim, uma alocação mais eficiente de recursos e a uma melhor utilização do orçamento. Em segundo lugar, o envolvimento da comunidade universitária estabelece relações positivas com a sociedade em geral, e a UFES obtém financiamentos para seus projetos, através de parcerias com empresas locais, como a Vale, Fíbria, ou a participação em eventos da comunidade, como o "Domingo na Universidade". Em terceiro lugar, a participação permite criar uma cultura de envolvimento e participação da comunidade universitária como um todo, melhorando a eficiência e a eficácia do processo orçamentário, através da criação de canais de comunicação abertos, incentivos para a apresentação de ideias e *feedback* regular. Todavia, esse último ainda não é realidade na instituição. Em quarto lugar, o desenvolvimento de conexões com agentes de outras instituições como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), permite à UFES obter acesso a recursos adicionais para o financiamento de seus projetos, inclusive equipamentos. Por último, ao estabelecer relações de forma positiva com a comunidade acadêmica em geral, a UFES fortalece sua imagem institucional e melhora sua reputação, o que possibilita aumentar a captação de recursos próprios.

Assim, os dados confirmam o que Burt (1995) defende, pois na UFES, o capital dentro de uma rede de relações influencia e molda a tomada de decisão no processo orçamentário. Os estudos

de Pourdeyhimi (2017), Brezis (2018) e Mkasiwa (2020) também discutem de que forma o capital, através de conexões em rede de agentes organizacionais, orientam o exercício de poder numa universidade. Eles sugerem como as redes sociais e as relações entre os agentes organizacionais na organização influenciam a forma como a informação e os recursos humanos e financeiros são compartilhados e assim, orientam o exercício de poder.

No contexto da UFES, o **volume de recursos** humanos e financeiros **orienta o exercício de poder** no processo orçamentário de três maneiras. Primeiro, através do acesso à informação, pois foi observada a presença de uma rede densa de contatos e relações internas que fornece acesso de maneira mais fácil a informações relevantes para o processo orçamentário. Na UFES, grupos de pesquisa são formados por agentes com interesses e objetivos semelhantes, que constroem e mantêm uma rede densa, compartilhando informações sobre oportunidades de financiamento ou mudanças nas políticas de financiamento da instituição, como editais de pesquisa, chamadas para propostas de projetos e outras formas de financiamento externo, conforme observado em exposição de um Conselheiro em reunião do CUn da IFES.

> [...] mediante a Secretaria de Relações Internacionais, está iniciando um convênio com uma universidade da Finlândia para cooperação na graduação em atividades de aventura e ao ar livre, permitindo a alunos finlandeses cursarem a disciplina aqui, ministrada em inglês, e a alunos da UFES cursarem disciplinas durante um semestre na Finlândia. Esse convênio somente foi possível graças à compra de equipamento adequado no ano passado pelo próprio Centro de Educação Física e Desportos (Ata CUn 12/2022).

Por exemplo, o grupo de pesquisa em sistemas de energia conta com uma rede densa de relações e contatos, envolvendo seus membros, colaboradores e parceiros de pesquisa, inclusive de outras instituições. Isso permite que eles estejam sempre atualizados sobre oportunidades de financiamento próprio, governamental e através da iniciativa privada, bem como as mudanças nas políticas de financiamento relacionadas à área de energia.

Segundo, através da influência na tomada de decisão, os agentes organizacionais que possuem mais recursos humanos e financeiros conseguem obter mais influência na tomada de decisão relacionada ao orçamento. Esses agentes são capazes de exercer pressão política para alocar recursos para projetos específicos ou para seu próprio setor. Um exemplo que ocorreu na UFES foi quando a instituição teve que lidar com um corte significativo de recursos em decorrência da crise econômica gerada pela pandemia de COVID-19 no exercício de 2020. A área de pesquisa e pós-graduação, que possui mais recursos humanos e financeiros, passou a exercer pressão política para a alocação de mais recursos para suas atividades, em detrimento de outros setores que possuíam menos recursos. Da mesma forma, unidades acadêmicas da UFES que captam, possuem e gerenciam maior volume de recursos, como os centros de excelência e as unidades que possuem maior número de alunos, servidores e professores, também passaram a exercer pressão política sobre a alta gestão e governo

federal para a alocação de mais recursos para suas atividades. O argumento era que eram setores estratégicos para a instituição e que era necessário mais recurso para se manterem competitivos.

Por último, através de padrões de colaboração, a rede de relacionamentos na UFES afeta como os agentes organizacionais colaboram com os projetos e iniciativas relacionadas ao orçamento. Foi observado que unidades organizacionais que possuíam mais recursos financeiros eram mais propensas a colaborar, enquanto as demais ficavam mais isoladas. Um exemplo de como a colaboração dos agentes organizacionais afeta uma rede de relacionamentos no processo orçamentário da UFES, ocorreu em um projeto de pesquisa financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes), que envolveu diferentes unidades acadêmicas, de diferentes centros de ensino da UFES. As unidades acadêmicas do Centro Tecnológico (CT) e o Centro de Ciências Exatas (CCE), que possuíam mais recursos financeiros, estabeleceram parcerias entre si e com outras instituições para o desenvolvimento de projetos de pesquisa. Entretanto, também foi verificado que unidades acadêmicas com menos recursos financeiros, como alguns departamentos de Ciências Sociais e Humanas, tiveram menos oportunidades de colaboração com outras unidades da universidade e de outras instituições, bem como na participação de projetos de pesquisa que demandasse recursos orçamentários na UFES.

Dessa forma, os três contextos confirmam o que destaca Burt (1995), pois na UFES o volume de recursos é uma medida mais abrangente da posição de um agente organizacional em uma rede social, visto que leva em conta não apenas a quantidade de recursos humanos e financeiros, mas também a qualidade e diversidade das conexões. Os estudos de McEwan (2013), Romm, Romm & Zaiakina (2016) e Diánez-González & Camelo-Ordaz (2019) também debatem de que maneira o volume de recursos orientam o exercício de poder numa universidade.

Em relação aos **benefícios de rede** propostos por Burt (1995), eles **orientam o exercício de poder** de várias maneiras. Primeiro, o benefício do acesso a novas informações e recursos humanos e financeiros, beneficia a rede de contatos e parcerias para obtenção de informações e recursos que de outra forma não teria êxito, como por exemplo, através de convênios e acordos de cooperação com outras instituições e entidades governamentais, conforme observado em afirmação de um Conselheiro em reunião do CUn da UFES.

> O Conselheiro [...] defendeu a integração da ANDIFES com as redes das universidades com o objetivo de integrar e quebrar o paradigma de fragmentação nos Estados [...] (Reunião CUn 10/2022).

Essas informações e recursos são relevantes para o planejamento e execução do orçamento da universidade.

Segundo, o benefício do controle da rede que permite que a UFES exerça mais controle sobre as informações que fluem em sua rede. Como exemplo, a colaboração com outras entidades

governamentais (financiamento) e instituições de ensino superior (conhecimento), para que sejam contemplados e desenvolvidos projetos de interesse da UFES de acordo com seu planejamento e conforme as políticas públicas do Governo Federal, conforme verificado em exposição de um Conselheiro em reunião do CUn da instituição.

> [...] formação de uma comitiva que viaje ao sul do estado para a execução de um trabalho junto às lideranças municipais a fim de construir uma rede de apoio a essa narrativa a ser trabalhada (Ata CUn 10/2022).

Assim, a universidade passa a ter uma visão mais clara do que acontece em sua rede e a tomada de decisões ocorre de forma mais informada e segura.

Terceiro, o benefício da flexibilidade na rede que permite ajustar as conexões de acordo com as necessidades. Através de parcerias e colaborações com outras instituições públicas, empresas privadas, Fundações e Associações, geram conexões que ajudam a UFES a se adaptar às mudanças de ambiente e obter novas oportunidades. Como exemplo, pode-se citar a participação da universidade em programas de fomento de projetos pelo FNDE e CAPES. Ou ainda com parcerias e colaborações com agentes organizacionais e gestores, conforme descrito em declaração de um Conselheiro em reunião do CUn da instituição.

> [...] referindo a presença nos centros departamentais envolvidos de pessoas favoráveis ao desmembramento e que assumirão a liderança dessa nova universidade, caso a proposta seja aprovada (Ata CUn 10/2022).

Quarto, o benefício da legitimidade na rede que fornece legitimidade para as ações dos agentes organizacionais da UFES e da própria UFES como instituição, pois através da colaboração com outras instituições que gozam de credibilidade e respeito no mercado e sociedade, bem como tendo suas ações, pesquisas e projetos apoiados por outras instituições e órgãos governamentais, passam a ser consideradas mais aceitáveis e confiáveis. Por exemplo, pesquisas na área de petróleo da UFES tem a colaboração da Petrobrás, outras IFES e do Ministério de Minas e Energia.

Quinto, o benefício da identidade na rede que permite ajudar e a moldar a identidade dos agentes organizacionais e da própria UFES, já que através da colaboração com outras instituições que compartilham valores e princípios semelhantes, geram conexões que influenciam a forma como a UFES é vista pela comunidade acadêmica, instituições e sociedade em geral. Por exemplo, o Governo Lula (2023-2026) convocou uma professora e pesquisadora da UFES renomada nacionalmente e internacionalmente na área de doenças infecciosas para compor o novo Ministério da Saúde, pois além do conhecimento, a profissional possui valores e princípios semelhantes ao implantado pelo governo. Da mesma forma, a conexão entre “sub-redes” internas a UFES, que através da colaboração

compartilham valores e princípios semelhantes e influenciam a forma como a UFES é vista, conforme verificado em pronunciamento do Presidente em reunião do CUn da entidade.

> Proposta de Resolução que visa implementar e regulamentar, no âmbito desta Universidade, o Programa de Gestão e Desempenho [...] o Senhor Presidente propôs, para escolha dos membros da comissão eleitoral, a formação de uma comissão, devendo ser enviada por *e-mail* a solicitação de um representante discente ao DCE, de um representante TAE, após discussão da Conselheira [...] e um representante docente a ser indicado pelo Fórum de Diretores de Centro (Ata CUn 12/2022).

E por último, o benefício da inovação que é uma fonte de inovação e criatividade para a UFES, visto que através da colaboração com outras instituições e empresas que possuem *expertise* em determinadas áreas e campos do conhecimento, geram conexões que ajudam a UFES a gerar novas ideias e soluções, bem como aprimorá-las, aumentando a capacidade de competitividade da universidade.

No entanto, conforme destacou Burt (1995), os benefícios de rede podem variar dependendo do contexto, das características da rede e das especificidades da organização. Dessa forma, no processo orçamentário da UFES foi observado mais três benefícios. Primeiro, o benefício de rede do aumento da transparência que permite que diferentes agentes organizacionais tenham acesso às informações orçamentárias da UFES, o que aumenta a transparência do processo orçamentário, da gestão em si e reduz a possibilidade de corrupção. Segundo, o benefício da participação abrangente na rede que amplia a participação de diferentes agentes organizacionais no processo orçamentário da UFES, como professores, servidores, alunos e comunidade externa, permitindo que suas vozes e interesses sejam considerados no processo. E por último, o benefício do fortalecimento da democracia que permite fortalecer a democracia no processo orçamentário da UFES, permitindo que diferentes agentes organizacionais participem da tomada de decisão e que a decisão final reflita os interesses e necessidades da comunidade acadêmica em geral.

Dessa forma todos os aspectos aqui destacados confirmam com o que escreve Burt (1995), pois na UFES a rede aumenta a eficiência e eficácia do processo orçamentário, visto que diferentes atores colaborem e compartilhem informações utilizadas para tomar decisões mais informadas, acertadas e seguras, resultado em uma alocação e execução mais eficientes e eficazes dos recursos financeiros da instituição. Os estudos de Hamilton (2017) e Chaudhuri & Rath (2021) também discorrem sobre como os benefícios de redes sociais orientam o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação aos **buracos estruturais**, eles **orientam o exercício de poder** através de quatro maneiras no processo orçamentário da UFES. Primeiro, através de lacunas de comunicação que corresponde a uma comunicação não adequada entre setores durante todas as etapas do processo orçamentário, gerando lacunas de informação e contribuindo para a elaboração e execução do

orçamento de forma incompleta ou inadequada. Este problema é muito comum entre os setores acadêmicos e a PROPLAN na fase de construção da proposta orçamentária, bem como, entre os setores de contrato e a Contabilidade e Finanças. Assim, as lacunas de comunicação não favorecem o exercício de poder no processo orçamentário.

Segundo, através de barreiras geográficas, pois os setores acadêmicos e administrativos da UFES estão localizados em diferentes campi, criando barreiras geográficas à comunicação e colaboração entre elas, originando assim, buracos estruturais no processo orçamentário já que os setores não conseguem se conectar adequadamente para discutir e elaborar propostas orçamentárias conjuntas. Isso acontece quando um setor acadêmico do campus da cidade de Alegre ou São Mateus, faz uma proposta orçamentária que não leva em consideração os custos operacionais necessários para sua execução em seu município, ficando alguns projetos inviáveis, conforme verificado em posicionamento de um Conselheiro em reunião do CUn da organização.

> [...] manifestou preocupação dos professores de Alegre e de outros campi com a dificuldade, depois de dois anos de aulas a distância, de adaptação às aulas de campo, dada a escassez de recursos para locomoção. O Conselheiro também expôs a dificuldade de acesso aos *campi* da UFES, malgrado o grande esforço que tem sido feito no sentido de resolver esse problema (Ata CUn 8/2022).

Geralmente são custos com infraestrutura necessários para realização de uma atividade. Este problema resulta em uma alocação inadequada de recursos, o programa fica sem os recursos necessários para sua execução, ocorrem anulação de crédito, devolução de recursos financeiros ou até mesmo, podendo ocorrer desperdícios de recursos, materiais e equipamentos.

Terceiro, através de diferenças de interesses, visto que os setores acadêmicos e administrativos da UFES possuem interesses e prioridades diferentes e antagônicos em relação ao orçamento da universidade. Este contexto cria buracos estruturais já que esses setores não conseguem se conectar de forma adequada para debater e conciliar esses interesses e prioridades na proposta orçamentária. Dessa forma, o ambiente fica conflituoso favorecendo outras maneiras de exercício de poder, conforme discutidos na face da coerção.

E por último, através da falta de colaboração, pois buracos estruturais são gerados no processo orçamentário da UFES quando os setores acadêmicos e administrativos não colaboram de forma adequada durante as etapas do processo orçamentário, resultando em uma proposta orçamentária desalinhada, com a falta de sinergia entre os diferentes setores da UFES e um orçamento que não condiz com a realidade da instituição. O processo orçamentário fica engessado, embaçado, não favorecendo o exercício de poder ou até o exercício de poder por coerção. Isso foi observado em uma afirmação de uma Conselheira em reunião do CUn da UFES.

> A Conselheira [...] reforçou que devido ao problema, a solução encontrada pela PROAD foi de que cada Centro de Ensino faça suas compras de materiais, o que pode gerar problemas para a Universidade junto aos órgãos de controle, ao se arriscar a adquirir o mesmo material por preços diferentes (Reunião CUn 5/2022).

Todos estes contextos convergem com o que defende Burt (1995), pois os buracos estruturais no processo orçamentário da UFES ocorrem através de lacunas de comunicação, barreiras geográficas, diferenças de interesses e pela falta de colaboração. Os estudos de Sinuany-Stern (1984) e Silva (2020) também debatem como os buracos estruturais orientam o exercício de poder numa universidade.

Quanto à **interação e envolvimento**, ela orienta o **exercício de poder** através de diversas formas e dependem substancialmente da estrutura da rede envolvida no processo orçamentário da UFES e das estratégias adotadas pelos agentes organizacionais para se conectarem e acessarem informações relevantes. Dessa forma, seguindo o entendimento de Burt (1995) e partindo da compreensão de que a interação é a dinâmica de troca de informações e ideias entre as partes interessadas e que o envolvimento é o grau de participação de cada uma delas no processo orçamentário da UFES, quanto maior o nível de interação e envolvimento dos agentes organizacionais numa determinada rede social, maior é a possibilidade de influência das partes interessadas no processo orçamentário da UFES.

Dessa forma, foi observado que a interação ocorre entre os diversos agentes organizacionais envolvidos no processo orçamentário da UFES, como gestores, professores, servidores e representantes estudantis, através de reuniões, troca de e-mails, conversas informais, intercâmbio com outras instituições e outros canais de comunicação, conforme verificado em declaração de um Conselheiro em reunião do CUn da IFES.

> O Conselheiro também informou que o Restaurante Universitário permanecerá aberto durante o horário especial, manifestando sua satisfação com esse posicionamento (Ata CUn 12/2019).

A participação desses agentes e grupos permite a identificação de prioridades, a definição de objetivos/metas e a alocação de recursos de forma mais eficiente no processo orçamentário.

Quanto ao envolvimento, foi verificado que ocorre quando os agentes organizacionais se conectam com outras redes ou grupos que não estão diretamente envolvidos no processo orçamentário da UFES, mas que fornecem informações ou recursos humanos e financeiros relevantes para a tomada de decisões, conforme evidenciado em Ata de reunião do CUn da organização.

> [...] Termo de Cooperação a ser celebrado entre a UFES e a Petrobras, com interveniência da Fest, objetivando a execução do projeto de P&D [...] (Ata CUn 12/2019).

Como exemplo, foi observado os servidores de contabilidade e finanças envolvem em redes sociais de servidores de contabilidade e finanças da área da educação para terem acesso a informações e tendências do setor e que são úteis para a execução do orçamento da UFES.

No processo orçamentário da UFES, a interação é um pré-requisito para que o envolvimento aconteça, pois sem interação, não há como os agentes organizacionais desenvolverem um sentimento de compromisso e lealdade. Contudo, o envolvimento é o resultado da interação, pois quanto mais as pessoas se comunicam e trocam informações e ideias, mais se conhecem/identificam e mais fortes são as relações que se estabelecem.

Dessa forma, estes contextos confirmam o que discorre Burt (1995), pois na UFES a interação é importante na medida em que permite que agentes organizacionais conheçam uns aos outros, consigam desenvolver uma compreensão mútua e construam laços sociais. O envolvimento é importante na medida em que cria laços duradouros e afetivos entre os agentes que sustentam as relações sociais. Os estudos de Boitier & Rivière (2013) e Hamidifar & Ebrahimi (2016) também dissertam sobre como a interação e o envolvimento orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES.

Em relação ao **controle** na rede social da UFES, ele **orienta o exercício do poder** por meio da ocorrência de buracos estruturais que geram oportunidades de controle para os agentes organizacionais ou grupos. O controle orienta o exercício de poder no processo orçamentário da UFES através de duas maneiras. Primeiro, quando um determinado setor está isolado em sua própria rede social, sem conexões significativas com outros setores ou grupos da universidade, criando o buraco estrutural que permite que este setor tenha mais controle sobre o processo orçamentário do que outros. Este setor utiliza de sua posição isolada para influenciar a tomada de decisões orçamentárias e limitar a influência de outros setores da instituição. Foi observado na UFES que o setor de contabilidade e finanças é um exemplo, devido a sua posição isolada na sua rede social, ocorrem buracos estruturais e com isso, o setor consegue limitar a influência de outros setores e grupos no processo orçamentário e implementar controles sobre outros setores e grupos, influenciando decisões e, consequentemente, exercendo poder.

Segundo, quando através da posição de um setor ou grupo em sua rede social, consegue influenciar o controle no processo orçamentário da UFES, influência baseada na capacidade de acessar informações relevantes, estabelecer conexões com outros setores e grupos, conseguindo controlar o fluxo de informações, recursos humanos e financeiros da rede social da universidade. Um exemplo é o COF que consegue influenciar o CUn quanto as penalidades contratuais, conforme evidenciado em Ata de reunião do CUn da UFES.

> [...] Comissão de Orçamento e Finanças, favoráveis que nas cláusulas referentes a penalidades dos contratos com fundações de apoio a base de cálculo dos percentuais das multas seja o valor dos serviços prestados, ou seja, do custo operacional (Ata CUn 9/2019).

Também foi observado na UFES que a PROPLAN, por estar no centro do processo orçamentário da UFES, possui acesso a informações privilegiadas sobre o orçamento da universidade. E sua posição, permite influenciar a alocação de recursos financeiros para diferentes setores e grupos, conforme suas necessidades e prioridades. Também, possui conexões com outros setores e grupos da universidade, como os setores administrativos, centros de ensino, departamentos e programas de pós-graduação, que influenciam de alguma maneira as decisões orçamentárias da universidade. Portanto, a PROPLAN desempenha um papel fundamental na rede social da UFES, controlando o fluxo de informações, recursos humanos e financeiros, e exercendo poder no processo orçamentário da universidade.

Portanto, estes dois contextos confirmam o que disserta Burt (1995), pois o isolamento do setor da rede social promove buracos estruturais que orientam o exercício de poder, bem como a PROPLAN através de sua posição consegue acesso a informações privilegiadas que também são fonte de exercício de poder. Os estudos de Hamid (2011) e Sorooshian & Yahaghi (2017) também discutem o controle como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Quanto à **motivação**, ela **orienta o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES influenciando o processo de tomada de decisão, já que os gestores organizacionais podem estar mais ou menos motivados a buscar soluções criativas e efetivas para os problemas financeiros da instituição. No processo orçamentário da UFES, foi observado que um agente organizacional ou equipe motivados são mais produtivos e criativos, levando a soluções mais efetivas para os problemas financeiros da instituição. Também, foi verificado maior comprometimento com a instituição e com seus objetivos, promovendo um maior esforço coletivo para atingir as metas estabelecidas no orçamento. Todavia, foi observado que um agente organizacional ou equipe desmotivados tomam decisões menos criativas e menos efetivas, levando a problemas financeiros ainda maiores para a UFES. Foi verificado que um agente organizacional ou equipe desmotivados são menos comprometidos com a instituição e seus objetivos, ocorrendo um esforço coletivo menor para alcançar metas estabelecidas no orçamento da universidade.

No processo orçamentário da UFES, quanto as posições estruturais na rede social destacadas por Burt (1995), ou seja, agentes organizacionais em posições de centralidade na rede social da instituição possuem maior acesso a informações, recursos humanos/financeiros e oportunidades do que aqueles agentes em posições periféricas, influenciam o exercício de poder através de sua motivação da seguinte forma. Primeiro, pró-reitores e diretores de centro de ensino, são agentes

organizacionais que ocupam posições centrais na rede social da UFES, pois possuem acesso a informações relevantes sobre as demandas e necessidades dos diversos setores da universidade. Além disso, fazem parte do CUn da UFES. Isso pode ser evidenciado em Ata de reunião do CUn da instituição.

> Proposta de criação de Comissão Especial com a finalidade de reanálise da estrutura administrativa e distribuição de cargos e funções na UFES aprovada por meio da Resolução nº [...] deste Conselho (Ata CUn 9/2019).

Estes gestores exercem poder influenciando a alocação de recursos orçamentários e a execução do orçamento da instituição para suas áreas de atuação, bem como para outras áreas, como os pró-reitores da PROPLAN e PROAD, pois fazem *lobby* junto à reitoria da UFES para garantir que as demandas de seus setores sejam atendidas.

Segundo, o Diretório Central dos Estudantes (DCE) e grupos de estudantes possui uma proximidade política com a reitoria e o próprio CUn, visto que o CUn apresenta representantes discentes que possuem um papel importante na definição das prioridades orçamentárias da universidade, especialmente quanto aos investimentos em infraestrutura e serviços acadêmicos, conforme verificado em Ata de reunião do CUn da IFES.

> o Diretório Central dos Estudantes da UFES (DCE UFES), em conjunto com as entidades de base, promoveu na noite de ontem - quarta-feira, dia 4 - uma plenária com os estudantes bolsistas, que definiram estratégias e frentes para combater ao desmonte da universidade (Ata CUn 9/2019).

Esses representantes discentes ocupam posições centrais na rede social da instituição e conseguem obter mais influência nas decisões orçamentárias do que aqueles em posições periféricas, conforme observado em manifestação de um Conselheiro em reunião do CUn da instituição.

> O Conselheiro [...] com a palavra, fez a leitura da seguinte moção de repúdio: “MOÇÃO DOS ESTUDANTES BOLSISTAS CONTRA OS CORTES. [...] esses cortes têm significado o comprometimento da permanência estudantil, sobretudo daqueles que dependem diretamente das políticas de assistência estudantil e das bolsas de ensino, pesquisa e extensão - em sua maioria jovens, negros e de baixa renda (Ata CUn 9/2019).

Observou-se, certa vez, que um reitor da UFES passou pelos servidores que integram a rede social de orçamento da UFES, sem cumprimentá-los, locomovendo-se em direção aos representantes dos servidores e representantes discentes, demonstrando uma interação muito grande com estes agentes. A grande questão é que os estudantes exercem poder político tanto no CUn, pois possuem direito a voto; quanto também, ao pressionar a alta administração, mais especificamente, a reitoria da universidade para que suas demandas sejam atendidas, por meio de pressão praticada através de

manifestações e mobilizações dentro do próprio prédio da reitoria, cujo objetivo é chamar a atenção para questões de deficiência em investimentos em infraestrutura e serviços acadêmicos.

Terceiro, os servidores técnicos-administrativos da UFES são agentes organizacionais que desempenham funções técnicas essenciais para o funcionamento da universidade, como a gestão da contabilidade pública, administração financeira e finanças da universidade. Estes agentes ocupam posições centrais na rede social da UFES, possuem mais acesso a recursos humanos/financeiros e informações relevantes para o processo orçamentário. Destaque para aqueles que representam os servidores técnicos administrativos no CUn, conforme verificado em Ata de reunião do CUn da UFES.

> [...] Homologação do processo eleitoral para a escolha de representantes do corpo técnico-administrativo da UFES junto aos Conselhos Universitário (CUn); de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe); e de Curadores (CCur) desta Universidade para o biênio 2019-2021 (Ata CUn 8/2019).

Por exemplo, o exercício de 2023, duas das sete Pró-reitorias estão sob comando de dois servidores. Sendo que, um deles é o pró-reitor de planejamento. Os servidores técnicos-administrativos exercem poder no processo orçamentário da UFES ao controlar o fluxo de informações contábeis, financeiras, orçamentárias, bem como, recursos humanos e financeiros, adiantando/atrasando processos administrativos, participando de forma proativa ou mesmo dificultando o acesso a recursos financeiros para setores que não concordam com as demandas técnicas. Um instrumento que exerce muito poder sobre a administração do reitor da UFES é um documento chamado Declaração do Contador Geral, que é um parecer enviado ao MEC no mês de janeiro de cada ano apresentando todas as restrições do exercício findo. Esta declaração faz parte do relatório de gestão e prestação de contas da universidade.

E por último, representantes docentes que participam do CUn; professores pesquisadores e professores captadores de recursos próprios, governamentais e de convênios para seus projetos de pesquisa específicos e extensão, possuem mais acesso a recursos financeiros, além de recursos humanos, pois possuem maior conexão com a rede social da instituição, conexões com outros pesquisadores e agentes e ainda conexões com outras instituições de ensino superior obtendo mais oportunidades de financiamento externo para suas atividades de pesquisa, ensino, extensão e atividades operacionais, conforme observado em exposição de Conselheiro em reunião do CUn.

> O total de recursos bloqueados já chega a 14 milhões de reais, com 6 milhões comprometidos com o último procedimento. O Senhor Presidente viaja nesta data para Brasília para se encontrar com outros reitores de universidades federais a fim de debaterem e estudarem uma resolução para o problema (Ata CUn 12/2022).

Os docentes exercem poder no processo orçamentário da UFES ao influenciar a alocação de recursos para projetos de pesquisa e extensão, pois além de apresentarem projetos científicos relevantes e de qualidade para a sociedade e a humanidade, conseguem captar recursos humanos e principalmente financeiros para financiar os investimentos de suas pesquisas.

Quanto às **normas sociais** e expectativas associadas a determinadas posições na rede de acordo com Burt (1995), elas influenciam a motivação dos agentes organizacionais envolvidos no processo orçamentário da UFES de diferentes níveis de **exercício de poder**. Primeiro, a reitoria possui posição central na hierarquia e na rede social da universidade, com grande poder de decisão nas etapas do processo orçamentário, conforme verificado em Ata de reunião do CUn.

> [...] Homologação do *ad referendum* da Vice-Reitora no exercício da presidência que aprovou a proposta de horário especial no período de 22 de julho a 2 de agosto de 2019 (Ata CUn 8/2019).

Esta decisão, por exemplo, além de agradar toda a comunidade acadêmica, também promove uma economia financeira de gastos operacionais. Outro fato verificado é que os agentes organizacionais envolvidos na elaboração do orçamento sentem uma pressão maior em agradar e manter um bom relacionamento com a reitoria, cujo objetivo é garantir a continuidade do alinhamento político e estratégico da alta gestão. O exercício de poder é resultado do grande poder de decisão da reitoria sobre os recursos do orçamento, que faz com que os gestores administrativos e diretores de centro de ensino possuam uma relação próxima com a reitoria, cujo objetivo é obter maior influência no processo orçamentário, uma vez que seus interesses e prioridades podem ser mais levados em conta pela reitoria.

Segundo, foi constatado que agentes organizacionais e gestores em posições periféricas na rede social da universidade sentem menos pressão para se envolver no processo orçamentário, ou seja, acreditam que a alta administração, o CUn, a reitoria e gestores centrais já tomaram as decisões mais importantes e que suas contribuições não serão significativas para o resultado final, conforme observado em explanação de um Conselheiro em reunião do CUn da IFES.

> As dificuldades financeiras continuam, mas o melhor possível está sendo feito, e não cabe desconstruir a Universidade, mas produzir seu progresso continuamente, devendo este Conselho unir esforços em prol desse objetivo, pois o momento é de aglutinação, manifestando o Conselheiro o desejo de que dias melhores venham para a Instituição (Ata CUn 11/2022).

Esse sentimento é muito comum internamente. O exercício de poder é orientado em relação aos recursos destinados à pesquisa e ao ensino, já que os projetos de pesquisa e de extensão são desenvolvidos pelos professores, aqueles que possuem projetos relevantes, bem avaliados pela comunidade acadêmica, e ainda conseguem captar algum tipo de recurso financeiro, permitindo exercerem poder no processo orçamentário da instituição.

Terceiro, os servidores técnicos administrativos da UFES, que geralmente estão em posições intermediárias na hierarquia da universidade e da rede social, sentem uma pressão mista, ou seja, por um lado, sentem-se motivados a contribuir para o processo orçamentário, já que possuem conhecimento científico e prático sobre as necessidades e desafios enfrentados pela universidade em suas atividades diárias. Por outro lado, sentem-se desmotivados ao perceberem que suas contribuições não são valorizadas ou se as decisões não levarem em conta suas sugestões. Os servidores técnicos administrativos da UFES orientam o exercício de poder através de suas participações e sugestões técnicas essenciais para garantir que as decisões orçamentárias considerem as demandas de todos os setores e áreas da UFES. Mas, observa-se o CUn deliberando sobre igualdade entre professores e servidores técnicos, de acordo com a afirmação de um Conselheiro em reunião do CUn da organização.

> Desde então, o CD-04 passou a ter equivalência com o DAS-03, ou seja, desde então os servidores ocupantes de CD-04 devem realizar o controle de frequência por meio do Sistema de Registro Eletrônico de Ponto (SREP). Ressalta-se que não há distinção entre docentes e técnicos-administrativos, pois, conforme prevê a Lei nº 8.112, de 1990, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público (Ata CUn 8/2019).

E por último, os discentes embora não sejam diretamente responsáveis pelo processo orçamentário da UFES, possuem interesses específicos em relação ao orçamento com relação a disponibilidade de bolsas de estudo, o financiamento de projetos de extensão e a qualidade do ensino oferecido e, auxílios alimentação, moradia e de material. Como representantes dos alunos, através dos centros acadêmicos, do próprio DCE e representantes discentes do CUn, orientam o exercício de poder de maneira significativa no processo orçamentário, especialmente se conseguirem mobilizar a comunidade acadêmica em torno de suas demandas.

Dessa forma, todos estes contextos sobre motivação de rede convergem com o que escreve Burt (1995), pois como modelo de uma grande universidade pública, a UFES possui um complexo processo orçamentário que envolve diversos atores, etapas, situações e níveis de exercício de poder. Os estudos de Huggins & Prokop (2017) e Huggins, Prokop & Thompson (2020) também debatem sobre como a estrutura de rede e as normas sociais e expectativas associadas a determinadas posições na rede orientam o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação aos **dados da rede** segundo Burt (1995), no contexto do processo orçamentário da UFES, eles **orientam o exercício de poder** da seguinte forma. Primeiro, a universidade através de dados sociométricos sobre a relação entre diferentes setores administrativos e acadêmicos em relação ao orçamento, consegue gerar informações da rede social da UFES que revelam quais setores possuem algum tipo de interação mapeando os setores que possuem propostas conjuntas, bem como

aqueles que entraram em conflito por recursos financeiros, conforme evidenciado em manifestação de Conselheiro em reunião do CUn da organização.

> [...] Dada a alocação de recursos nos centros, para que, diante desses dados, seja feito o planejamento global pela Instituição. Não haverá fracionamento, mas a reunião dessas informações a partir de cada centro para uma aquisição em conjunto (Ata CUn 5/2022).

Estes contextos sugerem os setores que possuem influência no processo orçamentário da UFES, com base em sua capacidade de fazer alianças estratégicas e estabelecer coalizões com outras unidades, exercendo assim, poder. O setor que consegue estabelecer alianças com vários outros setores consegue estabelecer mais influência do que setores mais isolados.

Segundo, a UFES consegue medir o envolvimento conjunto dos setores administrativos e acadêmicos no processo orçamentário da UFES, observando o número e a forma de interações entre os setores, conforme verificado em exposição de uma Conselheira em reunião do CUn da UFES.

> A Conselheira [...], explicou que os três preços devem ser buscados na internet, e não com a utilização de uma documentação oficial, e que os centros de ensino já detêm as especificações dos materiais que utilizam no seu dia a dia (Reunião CUn 5/2022).

A universidade pode controlar quantas vezes diferentes setores se reuniram para discutir o orçamento, quantos agentes organizacionais de cada setor participaram dessas reuniões, quantos acordos foram desenvolvidos e o teor dos acordos. Enfim, a análise do envolvimento conjunto dos diferentes setores indica quais setores possuem maior influência sobre as decisões no processo orçamentário da UFES, a partir do número e tipo de interações que desenvolveram. Foi observado que os setores que participaram de muitas reuniões e negociações sobre o orçamento conseguiram mais influência do que setores que não participaram ou que menos participaram ativamente.

Por último, a UFES consegue medir diretamente a interação financeira entre as diferentes setores administrativas e acadêmicos no processo orçamentário da universidade, através da observação do fluxo de recursos financeiro, visto que a instituição consegue verificar e analisar as transferências orçamentárias entre os setores, o volume de recursos que foram destinados a cada um deles, a quantidade de setores que conseguiram obter recursos adicionais por meio de projetos, além do mapeamento das características orçamentárias e financeiras desses projetos, entre outros aspectos. Isso foi evidenciado em uma explanação de um Conselheiro em reunião do CUn da IFES.

> O Conselheiro explicou que o orçamento da UFES se compõe principalmente da Fonte Tesouro, [...], e da Fonte Própria [...]. O bloqueio se estabeleceu sobre as despesas discricionárias, embora não afete a assistência estudantil, e se estendeu sobre o custeio no orçamento Fonte Própria e sobre o capital no orçamento Fonte Tesouro. A primeira consequência diz respeito ao planejamento, estando a equipe da PROAD e da PROPLAN em elaboração de estudos de readequação (Ata CUn 6/2022).

A análise da medida direta de interação revela quais unidades consegue influenciar o exercício de poder, ou seja, quais setores possuem mais poder econômico no processo orçamentário da UFES, com base no volume de recursos que conseguiram obter, além das especificidades dos projetos. Foi observado que o setor que consegue obter um montante significativo de recursos financeiros exerce mais poder do que uma unidade obtém menos recursos.

Assim, os contextos aqui discutidos convergem com o que defende Burt (1995), visto que no processo orçamentário da UFES, os dados da rede orientam o exercício de poder ao revelar quais setores possuem maior capacidade de estabelecer alianças estratégicas, participar ativamente das negociações e obter recursos financeiros, já que estes fornecem maior capacidade de influência na decisão, ou seja, maior capacidade de exercer poder. Os estudos de Pilbeam (2012) e Hurtado, Correa & Cardona (2013), também debatem sobre dados da rede como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Após o debate sobre o mecanismo de posicionamento de rede, a seção seguinte abre a discussão sobre o mecanismo principal tendências.

4.6.2.4 Tendências

Pode-se depreender que tendências cognitivas, motivacionais e emocionais debatidas por Alexander (1979) materializam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES da seguinte maneira. Primeiro, foi observado que no processo orçamentário da UFES, as tendências cognitivas influenciam os tomadores de decisão a interpretar informações de maneira enviesada, ou seja, há um viés na forma de pensar a informação, o que contribui para o favorecimento de interesses e ideias específicos em detrimento de outros agentes organizacionais, conforme observado orientação de um Conselheiro em reunião do CUn da UFES.

> O Conselheiro [...] solicitou aos Conselheiros muita serenidade no momento das críticas, registrando que foram muitos os desafios para o retorno do funcionamento de restaurantes universitários das universidades federais, destacando a seriedade dos gestores e servidores que trabalham no RU, devendo-se o ocorrido a um conjunto de licitações mal sucedidas (Ata CUn 6/2022).

Foi observado que há uma "falácia", ou seja, um tipo de fala confirmatória ou um viés cognitivo que influencia os agentes a buscar, lembrar e interpretar as informações de maneira seletiva, favorecendo suas crenças ou ideias pré-concebidas, ignorando informações que contradizem ou mesmo comprovam a ineficácia da informação, acontecendo de forma inconsciente e tornando as decisões enviesadas. Quando gestores acreditam que um determinado setor é menos relevante que outro, buscam informações que confirmem essa crença e ignoram informações que confirmem o

contrário, motivando desde a alocação de recursos a execução financeira de forma desigual, assim como, uma tomada de decisão enviesada.

Segundo, foi verificado que no processo orçamentário da UFES, as tendências motivacionais influenciam àqueles que tomam decisão a priorizar objetivos ou ações, em detrimento de outros agentes organizacionais e setores que poderiam ser mais relevantes. Foi observado que quando gestores possuem o objetivo de conquistar ou mesmo aumentar a visibilidade de seus setores ou áreas de pesquisa em eventos científicos nacionais e internacionais, priorizando recursos com inscrições, passagens e diárias nesses eventos, em detrimento de outras demandas orçamentárias, como a aquisição de equipamentos como microscópios, equipamentos audiovisuais, cessão de programas, livros e contratação de pessoal especializado, fomenta uma decisão enviesada e uma alocação de recursos financeiros que não cobre as demandas prioritárias da universidade num determinado momento, conforme verificado em afirmação de um Conselheiro em reunião do CUn da entidade.

> O centro comprou máscaras para todos os estudantes envolvidos com o evento, solicitou que os visitantes também as usassem e cobrou da Administração maior clareza na situação do avanço da doença na UFES (Ata CUn 11/2022).

E por último, foi visto no processo orçamentário da UFES, que as tendências emocionais influenciam as percepções de circunstâncias, bem como suas respostas, promovendo a decisões motivadas por emoções, tais como, medo, ansiedade e confiança. Foi observado que quando um determinado setor da UFES é alvo de críticas em algum canal de comunicação em relação a qualidade de seus serviços acadêmicos, administrativos ou de gestão, os tomadores de decisão sentem ansiedade e pressão para tomar decisões assertivas para melhorar/concertar a situação, conforme observado em pronunciamento do Presidente em reunião do CUn da instituição de ensino.

> O Senhor Presidente, com a palavra, reconheceu certa ansiedade com relação ao retorno seguro às atividades em geral e considerou que se avançou pouco nas alternativas do ensino emergencial remoto, refletindo que a decisão de suspensão do ensino foi tomada tendo-se em vista uma avaliação posterior, e é preciso saber dialogar para que se resolvam as tensões políticas internas e se superem certos entraves (Ata CUn 6/2020).

Dessa forma, estes gestores optam por aplicar recursos orçamentários em soluções de curto prazo, em detrimento de investimentos e aplicações de recursos em soluções estruturais e de longo prazo, que promovam impactos mais significativos na qualidade dos serviços prestados a sociedade.

Os contextos aqui discutidos convergem com o que defende Alexander (1979), pois a influência das tendências na tomada de decisão materializa o exercício de poder de forma enviesada, não considerando os fatores relevantes para o processo orçamentário da UFES. Da mesma forma, foi verificado que gestores que passam por fases de grande sucesso financeiro ou de gestão, há um sentimento de confiança excessiva sobre sua capacidade de gerenciar uma determinada circunstância

e tomar decisões arrojadas sem avaliar de forma mais prudente os riscos envolvidos no investimento, como exemplo, na situação das placas fotovoltaicas que como resultado, posteriormente, houve a necessidade de investimentos em trocas e manutenção de telhados. Dessa forma, após examinar o estudo de Alexander (1979), foram verificados cinco sistemas de influência que orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES: geração e *design* de alternativas, necessidade de decisão, ferramentas e técnicas, consenso e informalidade, todos debatidos a seguir.

Quanto à **geração e *design* de alternativas**, os quatro passos propostos por Alexander (1979) para a geração de alternativas **orientam o exercício de poder** de forma positiva no processo orçamentário da UFES, visto que contribuem para a alocação mais eficiente e mais justa dos recursos, a partir da consideração de uma variedade de perspectivas e opções. Primeiro, quanto a definição dos objetivos e critérios de avaliação permite a inserção de critérios claros e objetivos para a alocação e execução de recursos financeiros, evitando com isso, uma tomada de decisão arbitrária, ou mesmo, baseadas em preferências pessoais dos agentes organizacionais, permitindo a consideração de diversos fatores significativos a decisão. Por exemplo, na etapa de elaboração do orçamento da UFES, a definição da alocação dos recursos para cada área, são levados em consideração os indicadores de desempenho específicos e critérios de avaliação previamente estabelecidos pela PROPLAN, conforme observado em Relatório de Gestão da universidade.

> Assegurar 60% do orçamento discricionário de capital da universidade alocado em iniciativas estratégicas (Relatório de Gestão UFES 2022).

Segundo, sobre a geração de muitas alternativas possíveis, incumbe a consideração de diferentes opções e perspectivas, que permitem soluções mais inovadoras e criativas para a alocação e execução de recursos, ajudando a UFES a alcançar seus objetivos de maneira mais eficiente. Por exemplo, quando um setor na UFES objetiva adquirir um *software* de prateleira na área de ensino e pesquisa, em vez de simplesmente, o gestor escolher a opção mais óbvia, popular ou econômica, a geração de uma grande quantidade de alternativas, tais como, pesquisar o preço de diferentes *softwares*, considerar as necessidades específicas de cada setor ou área e consultar outras universidades, a universidade encontra um *software* mais adequado e econômico para o atendimento de suas necessidades específicas, conforme verificado Relatório de Gestão da UFES.

> Trabalhar conjuntamente com a empresa selecionada para a redação de pedidos de patentes, registro de marcas e registros de software, para que a UFES tenha todos os seus processos regularizados e, com isso, mostre a sua real produção no mundo da inovação (Relatório de Gestão UFES 2022).

Também, foi visualizado uma maior participação e colaboração dos agentes organizacionais na seleção desse novo *software*, com o aumento da aceitação e até mesmo da utilização da ferramenta no setor de origem da aquisição.

Terceiro, sobre a seleção de um subconjunto para avaliação mais detalhada de alternativas, fornece condições para que sejam escolhidas as opções mais promissoras, evitando a avaliação detalhada de opções inviáveis ou pouco relevantes a tomada de decisões, ocorrendo economia de tempo e recursos. Por exemplo, quando a PROPLAN recebe as propostas orçamentárias dos setores e estas propostas totalizam um valor superior ao orçamento disponível, é necessário selecionar um subconjunto de propostas para avaliação mais detalhada e específica, cujo objetivo é escolher as opções mais promissoras e relevantes para o processo de tomada de decisões. Para atingir este objetivo, são considerados como critérios o impacto na melhoria da qualidade do ensino e pesquisa, a viabilidade financeira e a relevância para a comunidade acadêmica, conforme observado Relatório de Gestão da IFES.

> Tais aspectos, quando relacionados à Emenda Constitucional nº 95 (teto de gastos), depositam futuro sombrio sobre a viabilidade orçamentária das instituições federais de ensino. A UFES, nesse perene cenário de adequação a sucessivas restrições orçamentárias, vem intensificando ações nas áreas estratégicas nos últimos anos e buscou soluções que possibilitaram ampliar sua eficiência de gestão, reduzindo os gastos com despesas correntes, em iniciativas que visaram à economia de energia elétrica, água e material de consumo, possibilitando a ampliação de fomentos diversos direcionados à sua atividade fim (Relatório de Gestão UFES 2022).

E por último, quanto ao refinamento das opções selecionadas com base em critérios adicionais, passo que permite que sejam efetuadas escolhas ainda mais precisas e fundamentadas, aumentando a confiança na alocação e execução de recursos e garantindo que as escolhas sejam feitas de maneira alinhada com os objetivos da instituição. Por exemplo, quando a PROPLAN está decidindo sobre a alocação de recursos financeiros um determinado setor, inicialmente o setor apresenta uma lista de projetos e atividades das demandas que posteriormente, são avaliadas de acordo com critérios como impacto, viabilidade financeira e técnica e alinhamento com os objetivos da UFES. Após essa avaliação, algumas opções são então selecionadas para receber o financiamento. Contudo para refinar ainda mais a escolha, a PROPLAN utiliza critérios adicionais, tais como, viabilidade a longo prazo, prioridades específicas, riscos e indicadores. Isso foi verificado no Relatório de Gestão da universidade.

> [...] evidencia-se o resultado para a área estratégia de 2022 e a evolução recente dos indicadores determinados pela Decisão nº 408/2002 e pelos Acórdãos nº 1.046/2006 e 2.167/2006 do Plenário do Tribunal de Contas da União, os quais tratam de indicadores referentes a custos e eficiência do ensino na instituição (Relatório de Gestão UFES 2022).

Com esse refinamento, a UFES consegue tomar decisões ainda mais precisas e fundamentadas, aumentando e melhorando a confiança na alocação de recursos, além de promover escolhas mais alinhadas com os objetivos da instituição.

Assim, todos estes passos e contextos aqui retratados confirmam com o que discorre Alexander (1979), haja vista que no processo orçamentário da UFES há a geração de um conjunto diversificado e representativo de opções de escolhas, cujo objetivo é promover uma avaliação mais objetiva e criteriosa antes de tomada de decisões. Os estudos de Kurulgan & Temizel (2013) e Block & Khvatova (2017) também debatem o processo de geração de alternativas como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Quanto à **necessidade de decisão orienta o exercício de poder** através das duas dimensões de Alexander (1979). A primeira dimensão sugerida remonta a questão de saber se as alternativas são criadas ou encontradas, pois foi observado no processo orçamentário da UFES, que a identificação das necessidades de decisão é fruto de uma demanda por recursos financeiros para o atendimento de necessidades de um determinado setor ou gestor, conforme verificado em exposição de Conselheiro em reunião do CUn da instituição de ensino.

> Os recursos provenientes de emendas parlamentares são da ordem de 377 milhões de reais [...]. A receita própria está prevista em 675 milhões de reais [...]. [...] a ANDIFES está fazendo gestão junto aos parlamentares no Congresso Nacional no sentido de reverter o veto presidencial de modo a recuperar 150 milhões de reais, algo pequeno, porém importante (Ata CUn 2/2022).

Quando um determinado setor necessita de recursos adicionais adquirir equipamentos novos ou softwares atualizados, a PROPLAN percebe a necessidade de tomar uma decisão e, assim, procura alternativas para a resolução dos problemas. Essas alternativas são variadas, tais como, a alocação de recursos adicionais para o setor, o ajuste dos recursos financeiros disponíveis para priorizar as demandas mais urgentes, busca de recursos próprios, busca de recursos de convênios com outras instituições, *etc*. A partir do momento que as alternativas são identificadas, a PROPLAN estabelece parâmetros de avaliação e critérios de decisão, como o impacto financeiro, a prioridade das demandas, a eficiência no uso dos recursos, a capacidade de execução das ações propostas e custo-benefício da demanda. Assim, a avaliação das alternativas disponíveis, a PROPLAN escolhe a ação preferida a ser tomada, alocando recursos adicionais para o setor demandante ou reorganizando os recursos existentes, monitorando todo o processo com os objetivos de garantir que a demandas sejam atendidas de maneira eficaz.

A segunda dimensão está relacionada com a forma que as alternativas orçamentárias são geradas, visto que foi observado que a PROPLAN adota métodos normativos, como a análise de custo-benefício e análises de retorno sobre o investimento para a geração de alternativas orçamentárias para a universidade como um todo. Esses métodos auxiliam a PROPLAN avaliar e

comparar alternativas, considerando fatores como o impacto, as prioridades, a eficiência no uso dos recursos e a capacidade de execução das ações propostas no orçamento, permitindo a tomada de decisões mais informadas e estratégicas no decorrer do processo orçamentário, conforme destacado por um Conselheiro em reunião do CUn da IFES.

> O Conselheiro [...], parabenizou as equipes da PROPLAN e da PROAD pelo desenvolvimento de uma nova proposta, um novo modelo de redistribuição de recursos orçamentários na Universidade (Reunião CUn 3/2022).

Quando a UFES desenvolve a alocação de recursos para dois tipos de projetos diferentes, como por exemplo, um projeto de reforma predial e outro de aquisição de equipamento de laboratório, a PROPLAN adota métodos normativos como a análise de custo-benefício e a análise sobre o investimento, cujo objetivo é avaliar as duas alternativas e decidir qual projeto deve ser priorizado, tendo como referência critérios objetivos e estratégicos para a escolha.

Dessa forma, os contextos aqui destacados convergem com o que defende Alexander (1979), haja vista que no processo orçamentário da UFES há uma criação cuidadosa de alternativas que permite ajudar a aumentar a eficácia das decisões, a partir de uma variedade de opções que abrangem diferentes aspectos circunstanciais. Os estudos de Williams (1996) e Melo, Lunkes, Schäfer & Bortoluzzi (2018) também debatem como a necessidade de decisão orienta o poder no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação às **ferramentas e técnicas**, no processo orçamentário da UFES elas orientam o exercício de poder através da utilização de diversas ferramentas e técnicas que auxiliam a articulação de metas, avaliação de projetos e programas e escolhem soluções alternativas que melhor representam às necessidades e realidades da instituição. Primeiro, o processo orçamentário da UFES segue tanto normas externas quanto normas internas. As externas referem-se as normas e diretrizes estabelecidas pelo MEC, STN, TCU e AGU, conforme observado no planejamento da IFES.

> O orçamento público é um instrumento de planejamento e execução das finanças públicas, instituído pela Constituição Federal Brasileira, em seu artigo 165, a partir de leis e normativas elaboradas pelo Poder Executivo sobre a matéria orçamentária, quais sejam: (i) o Plano Plurianual (PPA); (ii) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e (iii) a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses três instrumentos estão interligados (PDI UFES 2021-2030, p. 89).

As internas, referem-se as normas do CUn e Portarias editadas pela reitoria. Para articular as metas e avaliar projetos e programas, a UFES utiliza diversas ferramentas, como o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), o Plano de Gestão Orçamentário Anual (PGOA), o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e o Sistema Federal de Administração Financeira (SIAFI). O PDI é o planejamento estratégico da UFES, ou seja, é um documento que estabelece as

diretrizes, objetivos, metas e prioridades da instituição para um período de dez anos. O PGOA é um plano anual que detalha as ações a serem executadas no período de um ano para atingir as metas estabelecidas no PDI. O SIOP é um sistema federal que integra o planejamento e o orçamento da UFES, que auxilia a gestão de recursos e a tomada de decisões estratégicas. O SIAFI é um sistema de controle que, além de gerir, o sistema de contabilidade, também controla o sistema orçamentário, permitindo que os tomadores de decisão consigam enxergar as melhores alternativas para a decisão.

Segundo, a UFES utiliza em seu processo orçamentário, técnicas normativas para projetar soluções alternativas para uma determinada circunstância que demande por recursos financeiros, conforme detectado no planejamento da instituição de ensino.

> Os níveis de planejamento da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) fundamentam a implementação do PDI, permeando a hierarquização funcional dos trâmites decorrentes do desdobramento dos objetivos estratégicos, das metas e dos indicadores nos diferentes níveis de planejamento: estratégico, tático e operacional (PDI UFES 2021-2030, p. 12).

A análise de custo-benefício, utilizada para avaliar o custo e o benefício de diferentes programas e projetos propostos pela universidade, tem como objetivo decidir onde alocar recursos financeiros. A análise SWOT, utilizada para identificar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças da UFES presentes em seus ambientes interno e externo, a qual auxiliam na definição das prioridades e estratégias para a alocação de recursos financeiros. A análise de rede, que é usada para visualizar as interações entre os diferentes setores e áreas da UFES, auxiliando na compreensão de como o orçamento é distribuído, executado e como as decisões orçamentárias afetam diferentes contextos organizacionais da instituição. A análise do cenário, que explora diferentes cenários futuros conforme à disponibilidade de recursos financeiros, auxiliando na definição de eventuais planos de contingência e permitindo a UFES se preparar para diferentes situações. Na análise de decisão multicritério, avalia-se diferentes propostas de investimento ou projetos, considerando múltiplos critérios, tais como: benefícios, sustentabilidade, impactos financeiros e sociais. A análise de sensibilidade, que avalia o impacto de variáveis como alterações nas taxas de juros e contingenciamentos, influenciam as decisões orçamentárias da UFES. Por fim, a análise de risco, que avalia os riscos associados aos projetos e programas, auxiliando a tomada de decisões mais informadas e a alocação e execução de recursos de maneira mais estratégica.

Terceiro, no processo orçamentário da UFES, como em qualquer outra organização e processo de tomada de decisão, há a existência de desafios em relação à adequação das ferramentas e técnicas utilizadas para analisar o comportamento real, bem como, com as restrições identificadas, conforme observado no planejamento institucional da organização.

> A governança é regida por regras comuns que limitam a atuação e a autoridade de cada participante de acordo com os seus referidos níveis de planejamento (PDI UFES 2021-2030, p. 12).

O primeiro desafio é garantir que as alternativas a serem avaliadas sejam adequadas e relevantes para o atendimento das necessidades da UFES, pois envolve a definição clara de critérios e indicadores de desempenho, assim como a identificação, compreensão e avaliação cuidadosa e prudente das opções disponíveis de alternativas. O segundo desafio é promover a garantia de que as técnicas de avaliação utilizadas sejam apropriadas para as circunstâncias, bem como para seus problemas. Como exemplo, a análise custo-benefício é adequada para a avaliação de projetos de investimento em equipamentos, mas apropriada e indicada para avaliar políticas de gestão de pessoas na universidade. E o último desafio é a importância de garantia de que as restrições e limitações de um determinado contexto em questão, bem como as tomadas de decisão sejam consideradas na avaliação das alternativas. Como exemplo, restrições contábeis, orçamentárias ou políticas do Governo Federal limitam as opções disponíveis de alternativas para a tomada de decisões no processo orçamentário da universidade.

Assim, todos estes contextos discutidos confirmam o que discorre Alexander (1979), visto que as ferramentas e técnicas aplicadas e utilizadas no processo orçamentário da UFES, orientam o exercício de poder, auxiliando na definição das prioridades, alocação e execução dos recursos, bem como no controle e influência sobre as decisões. Outros estudos como de Schick (1985) e Xomytehko (2018), também discorrem sobre as ferramentas e técnicas aplicadas e utilizadas que orientam o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação ao **consenso**, Alexander (1979) disserta que é uma forma de restrição que limita o leque de opções disponíveis para a tomada de decisão, ocorrendo de várias maneiras, promovendo à adoção de um consenso em que certas opções são consideradas inviáveis ou inaceitáveis para a organização, seja por meio do pré-condicionamento ou da manipulação de informações como recurso de poder. No processo orçamentário da UFES, o consenso **orienta o exercício de poder** através das restrições que se manifestam de várias maneiras, tais como: através da limitação de recursos para determinadas áreas e pela influência de grupos de interesse que influenciam opções em detrimento de outros, conforme observado em Ata de reunião do CUn da organização.

> [...] Em caso de não existir consenso na tomada de decisão administrativa de interesse comum ao CCENS e ao CCAE, o Conselho Universitário deliberará sobre o assunto (Ata CUn, 3/2021).

Dessa forma, o consenso é construído através do diálogo entre os membros da comunidade acadêmica, através da consulta aos órgãos colegiados e através da participação dos representantes dos diversos segmentos nas decisões. Todos estes mecanismos são importantes porque garantem a

legitimidade e a transparência de todo processo decisório, uma vez que que são utilizados para construir um consenso organizacional em torno de determinadas opções de alternativas às decisões.

Em primeiro lugar, o diálogo entre membros da comunidade acadêmica é uma forma importante para a construção de consenso no processo orçamentário da instituição, visto que promove debates e discussões em reuniões, fóruns e outros espaços de debate. Como exemplo, pode-se dar a participação da comunidade acadêmica nas discussões, sugerindo propostas para o orçamento da UFES nas reuniões do CUn. Em segundo lugar, a consulta aos órgãos colegiados, que é uma maneira importante para a construção de consenso, já que os órgãos colegiados, como o Conselho de Curadores da UFES (CCUR) promove espaços de debate e deliberação sobre assuntos sobre a construção, execução, avaliação e prestação de contas do processo orçamentário da universidade. Por exemplo, a prestação de contas é apreciada pelo CCUR e depois é enviado ao CUn para análise e aprovação. Em terceiro lugar, a participação dos representantes dos diversos segmentos setoriais da universidade nas decisões é importante para a construção de consenso, haja vista que permite a participação de representantes dos docentes, técnicos-administrativos e estudantes em espaços de debate e deliberação. Como exemplo, os representantes dos estudantes da UFES participam de reuniões no DCE para debaterem propostas e sugestões para o orçamento da universidade.

Dessa forma, estes três pontos discutidos no processo orçamentário da UFES, converge com o que escreve Alexander (1979), visto que são instrumentos de construção de consenso organizacional em torno das opções de alternativas às decisões orçamentárias. Os estudos de Prestbo (1981) e Poplawski (2022) também debatem sobre o consenso como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Quanto à **informalidade** no processo orçamentário da UFES, ela tem origem como uma resposta às limitações e restrições impostas pela estrutura formal e hierárquica da universidade, pois todo o processo é controlado por uma estrutura hierárquica rígida e burocrática, que dificulta a participação e contribuição dos agentes organizacionais e grupos de diferentes seguimentos e níveis da comunidade acadêmica da universidade. Com isso, **para exercerem poder,** os agentes organizacionais, gestores e grupos recorrem a algumas práticas no decorrer do processo orçamentário da universidade.

Primeiro, recorrem a práticas informais, tais como: reuniões não oficiais e comunicações informais, cujo objetivo é contornar as limitações da estrutura formal e alcançar seus objetivos. Estas práticas informais ocorrem quando os agentes e grupos precisam tomar decisões rápidas e estratégicas e não conseguem seguir o curso do processo formal devido a grande quantidade de burocracias, conforme visualizado em declaração de Conselheiro em reunião do CUn da entidade.

> [...] no tocante ao contrato de transporte, destacou que participou de uma reunião com os Professores [...], além do servidor responsável pelo transporte, tendo a Professora [...] dado algumas orientações e o

> Professor [...] se comprometido a encaminhar à Reitoria possibilidades de sanar o problema, devendo, na próxima semana, serem propostas algumas alternativas para sua resolução (Ata CUn 8/2022).

As consequências da informalidade processo orçamentário da UFES são negativas, pois ocorrem falta de transparência e responsabilidade, assim como o surgimento de silos e barreiras entre os agentes organizacionais e grupos.

Quanto a falta de transparência, sem a constituição de um processo formalizado completo ou com a falta de itens importantes, os agentes organizacionais e gestores responsáveis pelo orçamento não conseguem compartilhar informações importantes, tornando difícil o gerenciamento de informações, o entendimento de como o orçamento está sendo conduzido, bem como quais decisões estão sendo tomadas. Este contexto, fomenta a desconfiança, a falta de colaboração, falta de cooperação e falta de confiança entre os agentes, gestores e comunidade universitária em geral. A falta de responsabilidade é explicada pela falta de uma estrutura formalizada de responsabilidades e dependendo do projeto, uma prestação de contas mais robusta e específica, pois os agentes organizacionais podem se sentir menos responsáveis pelo gerenciamento do orçamento, promovendo com isso, decisões imprudentes, a utilização ineficiente dos recursos financeiros e reprovação em prestação de contas.

Sobre o surgimento de silos e barreiras entre os agentes organizacionais e grupos no processo orçamentário da UFES, isto ocorre quando estes não trabalham coletivamente em uma estrutura formalizada e integrada, mas sim através de grupos informais e ainda com pouca interação entre si. Silos e barreiras entre os agentes são problemas comuns no processo orçamentário da UFES e afetam a comunicação gerencial, a colaboração, a cooperação e eficácia do trabalho em equipe, levando a tomada de decisões sem considerar impactos de outros setores e áreas, dificultando o processo de colaboração entre agentes organizacionais na universidade. Os silos se referem a setores, agentes organizacionais e grupos que trabalham de forma isolada e autônoma, sem o compartilhamento de informações com os demais, promovendo uma falta de comunicação gerencial, falta de colaboração e falta de cooperação entre agentes, resultando em conflitos, redundância de trabalho (“retrabalho”) e baixa eficiência. As barreiras entre os agentes organizacionais são causadas por diferenças de personalidade, falta de confiança ou falta de clareza nas responsabilidades e objetivos individuais durante o processo orçamentário, contextos que impedem a comunicação gerencial, a colaboração e a tomada de decisão em equipe, tornando mais difícil alcançar os objetivos do setor, da área e, consequentemente da UFES.

Segundo, a informalidade no processo orçamentário da UFES é resultado da prática de contornar as restrições impostas e inseridas pela estrutura formal da universidade, cujo objetivo

encontrar soluções criativas para os problemas que enfrentam do dia a dia, dentro do escopo da legalidade. Isso foi observado em um pronunciamento do Presidente em reunião do CUn da IFES.

> A reunião relatada teve caráter simbólico, marcando um canal de diálogo aberto e o compromisso de atender, no que for possível, ao que constar das pautas dos reitores. O Presidente foi assertivo [...], reconhecendo a necessidade do apoio orçamentário [...] (Ata CUn 1/2023).

Isso ocorre através de uma comunicação informal entre agentes, gestores e grupos para discussão e obtenção de informações relevantes que não estão disponíveis nos documentos formais inseridos nos processos formalizados via sistema gerencial. Entretanto, foi observado que a comunicação informal permite identificar novas oportunidades ou soluções que não foram consideradas no processo formal, devido a rigidez ou falta de flexibilidade em algum ponto ou etapa do processo orçamentário.

Dessa forma, estes contextos confirmam o que discute Alexander (1979), pois no processo orçamentário da UFES, a informalidade leva a consequências negativas, como a falta de transparência e responsabilidade e a silos e barreiras entre agentes organizacionais. Todavia, a formalidade excessiva gera burocracia, engessamento de tarefas e lentidão na tomada de decisões, resultando na limitação da capacidade da instituição em responder tempestivamente às mudanças e necessidades circunstanciais do ambiente, principalmente diante de incertezas. Os estudos de Turk-Bicakci & Brint (2005) e Ali, Abera & Abede (2019) também discutiram sobre a informalidade como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Dessa forma, após a finalização do debate sobre o mecanismo principal tendências, a seção seguinte apresenta uma síntese sobre a face da manipulação e suas formas de materialização do poder no processo orçamentário da UFES.

4.6.2.5 Síntese da Face da Manipulação no Processo Orçamentário da UFES

Bachrach & Baratz (1963) definem a importância em **delimitar o escopo** do exercício do poder ao debater sobre as relações de poder nas organizações, haja vista que se deve ter a prudência e não exagerar ao afirmar que o agente A tem poder sobre o agente B, apenas porque o agente B, preocupado em evitar sanções, cumpre uma determinada política impetrada pelo agente A. Os autores dissertam que esta afirmação é uma descrição imprecisa da relação, pois uma vez que o poder do agente A, em relação ao agente B, é limitado em escopo, com relação a valores afetados. Por exemplo, o poder de um policial de trânsito sobre um cidadão pode ser confinado as atividades deste último como motorista, e não mais do que isso.

No processo orçamentário da UFES, a **delimitação do escopo** do exercício do poder evita a descrição imprecisa da relação de poder entre os agentes organizacionais. Como exemplo, o pró-reitor de planejamento é responsável pela elaboração do orçamento tem poder sobre outros agentes organizacionais da universidade, mas esse poder está limitado no escopo da relação dos valores afetados. Foi observado que isso ocorre através de duas maneiras, primeiro porque o poder de um agente organizacional, neste caso, o responsável pela elaboração do orçamento, está confinado às decisões financeiras, outrossim, alguns agentes possuem poder sobre alguns setores, mas alguns outros não pode ser exercido; segundo que um determinado agente pode não ter poder para tomar decisões que afetem outros setores e áreas da universidade, como por exemplo, o superintendente de Contabilidade e Finanças, que tem poder de decisão sobre a execução do orçamento, mas não exerce poder sobre a seleção de projetos de pesquisa ou a contratação de professores na UFES.

Bachrach & Baratz (1963) explicam que na avaliação da materialização do exercício de poder, deve-se levar em conta o **peso do poder**, ou seja, o **grau em que os valores são afetados**, seu **domínio** e o **número de pessoas afetadas**. Por exemplo, ao analisar o poder do ministro da fazenda do Brasil, observa-se que seu poder se limita principalmente ao escopo de matérias fiscais. Todavia, dentro desse escopo, este agente possui poder na determinação das políticas federais das receitas orçamentárias (impostos, por exemplo) e despesas orçamentárias (gastos com custeio), fazendo referência ao peso. Estas políticas podem afetar um vasto número de pessoas, incluindo, até mesmo, o próprio presidente da república, chefe geral de um país (domínio).

No processo orçamentário da UFES, foi observado que, primeiro, o **peso do poder** está na capacidade de decisão dos agentes organizacionais, gestores e grupos com influência nas etapas do processo orçamentário em relação a questões de tomada de decisão financeiras, como a alocação de recursos e decisões sobre investimentos. As decisões possuem um impacto significativo sobre o dia a dia da instituição, haja vista que afeta toda a comunidade universitária. Segundo, em relação ao **grau em que os valores são afetados**, Bachrach e Baratz (1963) defendem que o poder é mais efetivo quando os agentes organizacionais afetados pelo exercício do poder não estão conscientes da natureza e das consequências de suas ações, ou seja, quanto menos estes agentes perceberem que seus valores estão sendo afetados, mais o poder é exercido. No processo orçamentário da UFES, o grau em que os valores são afetados é observado pela análise dos grupos de interesse presentes no processo, visto que grupos de interesse com maior influência no processo orçamentário consegue mais influência e, consequentemente, obter uma alocação orçamentária mais favorável. Em contrapartida, os valores dos grupos de interesse menos representativos são afetados negativamente. Toda esta dinâmica ocorre de forma não declarada, através da manipulação da agenda política ou da limitação da participação dos grupos menos representativos nas decisões presentes e participantes do processo orçamentário da UFES. Terceiro, quanto ao **domínio do poder,** ele foi observado na capacidade dos agentes

organizacionais, gestores e grupos com influência nas etapas do processo orçamentário controlarem os fluxos de recursos financeiros, bem como de tomar decisões que afetem o funcionamento e a *performance* da instituição, tais como: a capacidade de definir prioridades de investimento, a capacidade de direcionar recursos para projetos específicos, a capacidade de tomar decisões sobre a contratação de pessoal, a aquisição de equipamentos e materiais. Quarto, quanto ao **número de pessoas afetadas pelo poder**, foi verificado sobre os impactos das decisões orçamentárias na UFES vão além da comunidade acadêmica, ou seja, também atinge a sociedade, ou através de conhecimento, tecnologia ou investimentos.

Bachrach & Baratz (1963) dissertam que se deve considerar o sistema de reações antecipadas, pois um determinado fato carece de poder sobre o agente B, porque o agente A com a mesma regularidade, adapta suas demandas ao agente B, conforme as dimensões que o agente A considera que o agente B poderá aceitar. Dessa forma, para os autores, para que uma relação de poder exista, deve-se existir um conflito sobre valores/interesses ou no curso de ação entre dois agentes organizacionais, quando o agente B cumpre os desejos do agente A, devido ao temor de que o agente A, o impeça de exercer valores ou pleitear interesses considerados mais importantes do que aqueles que teriam sido alcançados pelo descumprimento.

Foi observado no processo orçamentário da UFES, situações em que um agente organizacional com maior influência, tal qual, um gestor, materializa o exercício de poder impondo suas demandas e prioridades financeiras a outro agente organizacional com menor influência. Esta dinâmica de poder é influenciada pela capacidade de resistência dos agentes organizacionais que estão sendo afetados pelas demandas, ou seja, foi verificado que os agentes organizacionais, gestores e grupos que possuem a capacidade de adaptação e de ajuste às demandas dos gestores com maior influência no orçamento, limita-se a capacidade desse gestor com maior influência sobre os orçamentos de exercer poder sobre estes agentes de menor influência. Todavia, quando estes agentes sentem que seus valores e interesses estão sendo comprometidos pelas demandas do gestor de maior influência no orçamento, ocorrem conflitos e tensões resultando em resistência, assim como a busca de outras maneiras alternativas de recursos financeiros para financiamentos de seus setores, áreas e projetos.

Bachrach e Baratz (1963) sugeriram a **noção de "poder não-declarado"** como uma forma de poder que é exercida por meio da manipulação da agenda política e da limitação da participação dos agentes organizacionais nas tomadas de decisões em decisões que afetam os seus interesses. No processo orçamentário da UFES, foi observado que o exercício de poder é materializado através do poder não-declarado, que ocorre pela existência de conflitos latentes, a partir de questões que não são discutidas publicamente, não são debatidas de forma oficial ou de forma formalizada, mas que influenciam as decisões políticas da instituição. Dessa forma, apresenta-se a Tabela 25 a seguir, que

resume os mecanismos principais e os sistemas de influência da face da manipulação que materializam e orientam, respectivamente, o exercício de poder no processo orçamentário da UFES.

Tabela 25
Foco Episódico – Manipulação: Tentativas de garantir ação e discussão ocorrem dentro dos limites aceitos

Face do Poder	Mecanismos Principais	Sistemas de influência	Consequências (Elementos de Gestão)
Manipulação	**Regras de Manipulação**	Forças Tangenciais	Política interna, posicionamento econômico do governo, forças tangenciais originadas por grupos de interesse externos.
		Pressões do Ambiente Interno	Pressões técnicas, pressões normativas, pressões políticas e pressões organizacionais.
		Estrutura Formal/Informal	Estrutura formal e informal, capacidade de controlar informações financeiras, políticas ou estratégicas e capacidade de estabelecer alianças.
		Mecanismos de Autodefesa	Afirmativas críticas, ajuste de metas, discricionariedade, obstrução de processos e interesses particulares.
		Meios e Fins da Política	Negociações diretas, persuasão, *lobby* e busca por recursos financeiros.
		Comprometimento	Colaboração, empenho e concordância frente as decisões financeiras, legitimidade e liderança.
	Modelagem de Resultados	Julgamentos Morais	interesse específico, regras e normas sociais e convicções morais.
		Utilitarismo	Benefícios, abordagem mais pragmática.
		Domínio	Pressão e influência.
	Posicionamento de Rede	Capital	Conexões entre diferentes grupos ou redes sociais e conexões dentro de um grupo ou rede social.
		Volume de Recursos	Acesso à informação, influência na tomada de decisão e padrões de colaboração.
		Benefícios da Rede	Acesso a novas informações e recursos humanos e financeiros, controle da rede, flexibilidade na rede, legitimidade na rede, identidade na rede e inovação.
		"Buracos" Estruturais	Lacunas de comunicação, barreiras geográficas, diferenças de interesses e falta de colaboração.
		Interação e Envolvimento	Estrutura da rede, estratégias de conexão e acesso a redes internas e acesso a redes externas.
		Controle	Isolamento e capacidade de acessar informações relevantes.
		Motivação	Produtividade, criatividade, comprometimento e acesso à informação.
		Dados da Rede	Posições central, periférica e intermediária na hierarquia e na rede social e interesses específicos.
	Tendências	Geração/Design de Alternativas	Critérios claros e objetivos, soluções mais inovadoras e criativas, escolhidas as opções mais promissoras e refinamento das opções selecionadas.
		Necessidade de Decisão	Alternativas são criadas ou encontradas, a forma que as alternativas orçamentárias são geradas.
		Ferramentas e Técnicas	Normas externas quanto normas internas, técnicas normativas e adequação das ferramentas.
		Consenso	Diálogo, consulta e participação.
		Informalidade	Práticas informais, contorno as restrições impostas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

A seção seguinte, abre o debate sobre a face de poder da dominação, evidenciando seus mecanismos principais, bem como os sistemas de influência que materializam e orientam, respectivamente, o exercício de poder no processo orçamentário da UFES.

4.6.3 A Dominação no Processo Orçamentário da UFES

Lukes (1974) discorre que o poder numa organização não é apenas exercido na esfera política formal, como nas eleições de reitor, mas também de maneiras sutis e invisíveis, distinguindo três dimensões do poder. É muito importante destacar que essas dimensões não são mutuamente excludentes e se interconectam de várias formas, como por exemplo, a partir da forma como a alta administração da UFES apresenta e justifica suas decisões orçamentárias, influenciando a percepção de toda a comunidade acadêmica sobre a necessidade, adequação e adaptação dessas decisões, moldando suas preferências e concepções de realidade da universidade.

A primeira dimensão, **unidimensional**, refere-se ao poder visível e manifesto, ou seja, o poder é materializado pela capacidade do agente organizacional de tomar decisões e influenciar terceiros através de recursos como recursos financeiros, posição social ou autoridade política. Segundo o autor, o poder é exercido abertamente em processos eleitorais. No processo orçamentário da UFES, **o poder visível e manifesto** é exercido pelos gestores, que possuem a capacidade de decidir como os recursos financeiros são distribuídos e utilizados. Esses gestores possuem autoridade para definir prioridades orçamentárias na universidade, tais como investimentos em infraestrutura, contratação de professores, aquisição de equipamentos e contratação de empresas terceirizadas.

Lukes (1974) sugere que o poder é distribuído de forma pluralística em todo o sistema, e isso significa que agentes organizacionais e grupos de interesse possuem poder em diferentes áreas ou contextos dentro da organização. No processo orçamentário da UFES, essa **distribuição do poder resulta em negociações e compromissos** entre diferentes grupos, promovendo um orçamento mais equilibrado e justo a toda a comunidade acadêmica, refletindo as necessidades de todos os grupos envolvidos, convergindo assim com o que defende os pluralistas. Todavia, essa abordagem promove um reforço dos poderes existentes, favorecendo os grupos com maior influência ou poder em detrimento dos grupos com menos influência ou poder. Foi observado que grupos com maiores parcelas de recursos financeiros no processo orçamentário da universidade possuem maior influência de decisão no dia a dia. O autor discorre que a aplicação da visão pluralista produz conclusões elitistas quando aplicadas a estruturas elitistas de tomada de decisão. No processo orçamentário da UFES, foi observado que a estrutura de tomada de decisão é dominada por um grupo de gestores e, dessa forma, a aplicação da visão pluralista não é capaz de capturar a distribuição real do poder no processo orçamentário da universidade.

A segunda dimensão, **bidimensional**, refere-se ao **poder oculto**, ou seja, é a capacidade de moldar as agendas políticas e as percepções dos agentes organizacionais através da manipulação das informações. No processo orçamentário da UFES, este poder é exercido de forma mais sutil e invisível, materializa-se através de uma “propaganda” e de uma forte influência sobre a formação da

opinião da comunidade acadêmica. No processo orçamentário da UFES, está presente no controle da informação e da mídia, ou seja, a maneira que à alta administração da universidade apresenta e justifica suas decisões orçamentárias, influenciando à opinião dos agentes organizacionais e até mesmo a opinião pública, assim como, percepção da comunidade acadêmica sobre a adequação e justiça dessas decisões. Isso ocorre através da maneira como as informações financeiras são divulgadas e apresentadas, moldando assim, a opinião dos membros da universidade.

Lukes (1974) defende que o **poder é totalmente corporificado** e plenamente refletido em "decisões concretas" ou em atividade que incide diretamente sobre sua tomada. No processo orçamentário da UFES, envolve à alocação de recursos financeiros para diferentes setores, áreas ou projetos, com base em prioridades e metas estabelecidas no PDI da instituição. Neste contexto, diferentes atores exercem poder de diversas formas, tais como: através da influência da definição das prioridades orçamentárias, através das decisões sobre a alocação de recursos e através do controle do acesso aos recursos financeiros.

Segundo o autor, o exercício de poder ocorre, à medida em que uma agente organizacional ou grupo, de maneira consciente ou inconsciente, **cria ou reforça barreiras** à divulgação pública de conflitos políticos. Isso acontece no processo orçamentário da UFES, através controle da informação e da comunicação, pois quando um grupo cria ou reforça barreiras que impedem ou dificultam a divulgação de informações sobre conflitos políticos relacionados à alocação de recursos financeiros, assumem formas através de restrições ao acesso à informação, informações não claras e coerção. Essas barreiras são criadas conscientemente ou inconscientemente pelos agentes organizacionais envolvidos, influenciando negativamente na transparência e na *accountability* do processo orçamentário da UFES, tornando assim, ainda mais complexo, a avaliação das decisões tomadas, bem como uma eventual responsabilização dos agentes organizacionais por seus atos de gestão.

A terceira dimensão, **tridimensional**, refere-se ao poder que molda as próprias percepções e preferências dos agentes organizacionais, ou seja, o modo que estes questionam as condições sociais existentes ou considerem alternativas radicais. É o exercício de poder materializado na capacidade de definir quais questões são consideradas relevantes para uma discussão/debate, bem como, na capacidade de moldar as concepções de realidade dos agentes na organização. No processo orçamentário da UFES, o poder é materializado através da definição das questões consideradas relevantes para debate, ou seja, quando a alta administração decide não inserir na agenda do debate orçamentário, tópicos que desafiam a "paz" organizacional estabelecida, como uma mudança na estrutura de poder ou a redução das desigualdades sociais na universidade. Este contexto, molda as concepções de realidade dos agentes organizacionais e limitam a possibilidade de considerar alternativas mais radicais e ousadas ao modelo de gestão estabelecido.

Analisando esta dimensão, Lukes (1974) parte do princípio e considera a primeira razão da visão bidimensional inadequada, pelo fato de que a exclusão de questões potenciais do processo político ocorre de diferentes maneiras, não apenas através de decisões visíveis, mas sim também através de estruturas e normas que moldam as percepções e preferências dos atores políticos. No processo orçamentário da UFES, à exclusão de questões potenciais ocorre devido a vários fatores, tais como: limitações orçamentárias, pressão política interna/externa, restrições internas, falta de transparência, desigualdade de poder, interesses pessoais e falta de participação. É importante destacar que essas exclusões ocorrem de maneira sutil, não são fáceis de serem identificáveis, mas possuem impactos significativos na distribuição de recursos financeiros e, consequentemente, maior capacidade de exercer poder no processo orçamentário da UFES.

A segunda razão que o autor considera a visão bidimensional inadequada, é o fato de que no processo orçamentário da UFES, a presença de poder não envolve conflito real e observável, ocorre através de várias maneiras: manipulação, autoridade, barganha, acordos informais, Influência, exclusão, advertências veladas e pressões psicológicas. Isso ocorre porque o poder é exercido de maneiras mais sutis e complexas do que a simples relação de conflito entre agentes organizacionais. A ideia de que o poder no processo orçamentário da UFES somente é exercido em situações de conflito real e observável é, portanto, inadequada para explicar a complexidade das relações de poder em todas as etapas do processo.

Lukes (1974) parte do princípio de que a terceira razão da visão bidimensional é inadequada, resume-se pelo fato de que no processo orçamentário da UFES, há o silêncio de agentes organizacionais e grupos que possuem interesses legítimos a serem atendidos, mas que não são ouvidos ou considerados em qualquer etapa do processo orçamentário da UFES. Um grupo de estudantes, por exemplo, que reivindica uma determinada demanda, mas, que não é incluída na discussão orçamentária, ou pelo motivo de não possuir um representante formal, ou mesmo por não ter seus interesses considerados relevantes pelos decisores da instituição. Assim, o poder é exercido de forma sutil, uma vez que a não-inclusão da demanda do grupo de estudantes não é entendida como uma forma de exclusão ou opressão pelos decisores, mas sim como uma decisão técnica baseada em critérios considerados objetivos. Dessa forma, os interesses desses grupos de estudantes são prejudicados sem que houvesse um conflito real ou até mesmo uma queixa expressa no decorrer do processo orçamentário.

Há ainda, o que pode-se chamar de “naturalização” de determinadas alocações de recursos financeiros, como se fossem consensuais a toda a universidade e sem possibilidade de questionamentos. Isto é resultado de uma política de alocação de recursos que privilegia determinados setores ou áreas em detrimento de outros. Esta alocação é considerada como “justa” e “equilibrada” pelos decisores, sem haver uma análise crítica sobre os critérios utilizados ou mesmo de considerar a

possibilidade de análise de outras formas de alocação mais democráticas e justas, promovendo alguns possíveis consequências indesejáveis para a universidade como um todo.

Também foi observado que no processo orçamentário da UFES, há a existência de um conflito latente entre os interesses dos gestores (conflitos declarados, não evidentes que nem os próprios atores institucionais envolvidos percebem que existem) e os interesses dos agentes organizacionais e grupos, visto que priorizam recursos financeiros para determinadas setores, áreas ou projetos que são considerados mais estratégicos ou importantes para a imagem de seus setores, áreas, projetos e até mesmo da universidade, em detrimento de outros, que também possuem demandas e necessidades legítimas. Este conflito latente é resultado da falta de transparência, participação democrática no processo orçamentário, a falta de diálogo e falta de negociação. O poder é exercido de forma sutil nesse contexto, uma vez que os gestores utilizam suas posições de poder para influenciar a alocação de recursos financeiros, conforme seus interesses pessoais ou institucionais, sem, no entanto, haver uma análise crítica dos interesses dos demais agentes organizacionais e grupos participantes do processo orçamentário da UFES. O antagonismo entre os interesses desses atores, geram tensões e conflitos potenciais que se manifestam na universidade de diferentes maneiras, tais como: protestos, mobilizações e críticas a gestão. Portanto, o conflito latente entre os diferentes interesses dos diferentes atores e grupos é realizado de maneira visível e manifesta, mesmo que inicialmente tenha sido evitado de forma sutil e invisível pelos gestores da universidade.

Portanto, a dominação segundo Lukes (1974) é materializada através de tentativas de estabelecer relações de poder que parecem inevitáveis e naturais na organização. Assim, a dominação materializa o exercício de poder, segundo Fleming e Spicer (2014) através de três mecanismos principais: ideologia, consenso e conformidade. Cada mecanismo principal, possui os seus sistemas de influência que orientam o exercício de poder. As seções seguintes debatem estes tópicos.

4.6.3.1 Ideologia

Para a compreensão de como à ideologia materializa o exercício do poder no processo orçamentário da UFES, primeiro, é necessário analisar os valores e crenças que balizam as ações dos agentes organizacionais, gestores e grupos envolvidos no sistema, pois segundo Alvesson (1987) são importantes para a construção da identidade organizacional da UFES já que molda como todos esses atores se enxergam, bem como a instituição, conforme observado em posicionamento de Conselheiro em reunião do CUn da instituição de ensino.

> O Plano de Desenvolvimento Institucional da UFES, em sua versão referente aos anos de 2021 a 2030, relaciona entre seus valores a defesa da universidade pública, GRATUITA (destaco), laica, pluriétnica e socialmente referenciada. Também encontra-se como valor o compromisso com o coletivo, a pluralidade, a acessibilidade, as ações afirmativas e a DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO E DA PERMANÊNCIA

> ESTUDANTIL (destaco). À luz do disposto no PDI da UFES, e da nossa missão de construir uma universidade cidadã e socialmente referenciada, me incomoda profundamente o oferecimento pela universidade cursos pagos (Ata CUn 6/2022).

Para Alvesson (1987) a ideologia molda e direciona o pensamento e comportamento de todos os atores organizacionais dentro de um grupo social. No processo orçamentário da UFES, foi observado uma ideologia no discurso e nas práticas dos agentes organizacionais, gestores e grupos dos setores de elaboração, execução e fiscalização do processo orçamentário, de que a universidade deve priorizar a produção científica e a formação de profissionais altamente qualificados, e isso gera uma tendência em direcionar recursos financeiros para investimentos em pesquisa, contratação de professores e pesquisadores renomados, aquisição de equipamentos de laboratório de última geração. Todavia, também há à ideologia predominante de que a universidade deve promover e priorizar a inclusão social e a acessibilidade (mobilidade), e isso gera uma tendência no direcionamento de recursos orçamentários para a ampliação das políticas de assistência estudantil e ações afirmativas internas a instituição. Não está se fazendo aqui, uma crítica nesses investimentos, mas é apenas uma maneira para explicar o fenômeno.

Segundo, a ideologia influencia a forma como as decisões são tomadas no processo orçamentário da UFES, pois segundo Alvesson (1987) mesmo que as justificativas de ações e políticas sejam questionáveis ou prejudiciais aos agentes organizacionais, conforme visualizado em declaração de Conselheiro em reunião do CUn da entidade.

> Considero este um triste desvio em nosso caminho institucional. Se o PDI da UFES é o nosso norte, ao oferecermos um curso pago estamos andando em direção ao sul. Por essa razão, triste, voto contrário ao oferecimento do curso tal qual apresentado (Ata CUn 6/2022).

Foi verificado no processo orçamentário da UFES que uma das ideologias predominantes é de que a gestão deve ser descentralizada e democrática, promove uma tendência de que as decisões orçamentárias sejam tomadas de forma participativa pelos gestores. É possível afirmar que a ideologia influencia o exercício do poder no processo orçamentário da UFES, na forma como as decisões são tomadas e, consequentemente, na definição de prioridades orçamentárias. Também é possível afirmar que a ideologia não é um fenômeno fixo e imutável, ou seja, muda ao longo do tempo, de acordo com as mudanças dos ambientes interno e externo.

Terceiro, a ideologia influencia as políticas e programas financiadas pela universidade, confirmando o que defende Alvesson (1987), que as ideologias são utilizadas pelos atores organizacionais para se perpetuarem no poder controlando e influenciando as políticas e ações da organização, se mantendo e reforçando as desigualdades de poder na UFES. Isso foi verificado em uma afirmação de um Conselheiro em reunião do CUn da organização.

> O Conselheiro também manifestou preocupação com o fato de a Resolução nº [...] não estar pronta para ser discutida no âmbito do Cepe. Algumas perguntas ficaram sem resposta, outras ficaram dependentes de conversas com o Magnífico Reitor, segundo o presidente da Comissão, declarou o Conselheiro, ao também refletir que o assunto precisa ser mais bem debatido, com alguns posicionamentos significando inversão dos valores da Universidade (Ata CUn 10/2022).

Foi identificado que uma das ideologias predominantes é de que a universidade é um agente de transformação social e deve contribuir para a promoção da igualdade de oportunidades, e isso cria uma tendência de que os recursos orçamentários da instituição sejam direcionados aos programas de inclusão social e de apoio aos estudantes de famílias de baixa renda.

Dessa forma, após examinar o estudo de Alvesson (1987), foram observados seis sistemas de influência que orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES: reconhecimento de valores; conjunto de suposições, valores e crenças; utilização; internalização de ideias; obediência voluntária; e elitismo; todos debatidos a seguir.

Em relação ao **reconhecimento de valores,** ele **orienta o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES da seguinte forma. Primeiro, através da utilização de uma conceituação "acrítica" de ideologia, bem como de sua aplicação prática na UFES, pois o que defende Alvesson (1987) de que a ideologia é um conjunto de valores e crenças que moldam a forma como o agente organizacional vê o mundo, assim como se age nele, esses valores e crenças são muitas vezes invisíveis para os agentes e são "acríticos", uma vez que não são questionados ou examinados de forma criteriosa e reflexiva. Isso foi observado em explanação de um Conselheiro em reunião do CUn da instituição.

> O art. 212 da Constituição Federal impõe à União e aos estados e municípios aplicarem, respectivamente, 18 e 25% em educação, e 12 e 15% em saúde da receita resultante de imposto. Essas vinculações constitucionais são uma conquista entalhada na Constituição de 1988 pelo povo brasileiro e assentada nos princípios do Estado Democrático, visando à promoção do desenvolvimento, da igualdade e da justiça como valores supremos. Esse dispositivo é essencial para que se garanta o direito à educação e à saúde de forma planejada e dentro de critérios de racionalidade que proporcionem o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis (Ata CUn 2/2021).

Dessa forma, esses valores e crenças no processo orçamentário da UFES, se transformam numa força por trás de interesses, moldando a forma como as os agentes pensam e agem dentro da organização.

Foi verificado que valores ou ideologias são utilizados para justificar a alocação de recursos de determinadas setores e áreas em detrimento de outras, bem como a forma como as decisões são tomadas e comunicadas, refletindo valores ou crenças que influenciam a percepção e reação dos agentes organizacionais participantes do processo. Dessa forma, foi possível identificar os seguintes valores ou ideologias: viés de confirmação ideológica, política de prioridades, ideologia política e pressão de grupos de interesses internos.

O viés de confirmação ideológica, ocorre quando um agente organizacional tende a buscar informações que confirmem suas crenças e valores, ignorando ou minimizando informações que as contradizem. Foi observado no processo orçamentário da UFES, que sua ocorrência está ligada a gestores de determinada área específica e que possuem uma visão ideológica muito específica sobre a importância daquela área, justificando a demanda por alocação de mais recursos para a área, ignorando informações de demandas de outras áreas que também são importantes e necessitam de investimentos. A política de prioridades, reflete valores e crenças na UFES que valorizam muito mais a pesquisa científica do que o ensino, influenciando demandas por alocação de recursos financeiros e decisões orçamentárias a esta área, promovendo assim, uma distribuição orçamentária desigual entre diferentes setores e áreas da instituição. A ideologia política dos gestores da UFES, com tendências centro-esquerda na maioria, influencia as decisões orçamentárias de acordo com sua visão mais ou menos liberal, priorizando investimentos em áreas que promovam a justiça social, a competitividade e o empreendedorismo. E por último, a pressão de grupos de interesses internos, que exercem pressão sobre a alta gestão com o objetivo de alocar recursos financeiros em seus setores e áreas de interesse, mas que também atendam aos seus interesses profissionais ou de gestão, promovendo uma distribuição desigual de recursos orçamentários entre diferentes setores e áreas da universidade, privilegiando setores e áreas que atendam a esses grupos de interesse em detrimento de outros que também são importantes e que possuem necessidades e mereceriam o recursos.

Segundo, o argumento de Alvesson (1987) de que a ideologia é um conjunto de suposições e valores que moldam a forma como vê a realidade organizacional. No processo orçamentário da UFES, a ideologia entendida como um conjunto de suposições e valores podem ser considerados “neutros”, haja vista que são aceitos como verdades indiscutíveis e muitas vezes não são questionados, mesmo sendo uma universidade. Cada agente organizacional, gestor e grupos de interesses, possuem pelo menos uma ideologia internalizada que influencia a maneira como se veem e agem dentro da instituição.

As suposições detectadas no processo orçamentário incluem (PDI UFES 2021-2030; Relatório de Gestão 2022-2023):

- A disponibilidade de recursos financeiros é limitada e deve ser alocada de forma eficiente e eficaz;
- A organização deve atender aos seus objetivos e metas estratégicas estabelecidos no PDI;
- As decisões orçamentárias devem ser baseadas em informações precisas e confiáveis;
- O processo orçamentário deve ser flexível o suficiente para acomodar mudanças de cenário;
- As decisões orçamentárias devem ser comunicadas e implementadas de forma clara.

Os valores observados no processo orçamentário remontam:

- Transparência e responsabilidade na alocação de recursos orçamentários;
- Equidade e justiça na distribuição de recursos financeiros entre setores e áreas da universidade;
- Colaboração, cooperação e comunicação aberta e clara entre os setores e áreas envolvidas no processo orçamentário;
- Sustentabilidade financeira e responsabilidade fiscal.

A partir desses dados, é possível afirmar que no processo orçamentário da UFES, existem diferentes agentes organizacionais, gestores e grupos que possuem diferentes ideologias, as quais influenciam suas perspectivas sobre a alocação e a execução de recursos, visto que há grupos detentores de ideologias que priorizam a pesquisa científica, enquanto outros grupos valorizam a oferta de cursos e atividades de extensão para a comunidade universitária e local. Essas ideologias moldam a maneira como todos esses atores organizacionais abordam o orçamento da universidade, bem como as decisões. Também foi verificado que a ideologia influencia a maneira que a comunicação é realizada no decorrer do processo orçamentário da UFES, pois as suposições e valores subjacentes, ou seja, àquelas que não se manifestam claramente ou de forma implícita, moldam a forma como os atores se comunicam e se interagem no decorrer do processo, influenciando a interpretação que estes possuem sobre dados e informações do orçamento da universidade.

Terceiro, conforme Alvesson (1987) discorre que a ideologia é entendida como um conjunto de suposições e valores e que moldam a forma como o mundo é visto e partindo-se do fato de que os atores organizacionais não questionam suas próprias ideologias ou as ideologias de terceiros, logo a ideologia é percebida como necessária, visto que ajuda a moldar as percepções e ações desses atores. Foi observado no processo orçamentário da UFES, que a necessidade da ideologia é enfatizada de várias maneiras. Em primeiro lugar, agentes organizacionais e grupos envolvidos no processo acreditam que é importante ter uma ideologia clara e definida para orientar o processo orçamentário, mais especificamente a alocação dos recursos, pois o argumento é de que sem uma ideologia clara e objetiva, a alocação de recursos se torna arbitrária ou inconsistente, confirmando a existência de uma ideologia de conservadorismo fiscal na universidade. Em segundo lugar, outros agentes organizacionais e grupos envolvidos entendem que a ênfase da ideologia promove uma visão limitada ou tendenciosa do processo orçamentário, visto que é importante considerar múltiplas perspectivas e fatores na tomada de decisões no processo orçamentário (mais especificamente, quanto a alocação de recursos), em vez de se embasar em uma única ideologia, conforme evidenciado em manifestação de Conselheiro em reunião do CUn da UFES.

> [...] que as políticas de ações afirmativas são legítimas por estabelecerem um ambiente acadêmico plural e diversificado, visando superar distorções sociais historicamente consolidadas, constituindo-se,

> portanto, como políticas compatíveis com os valores e princípios da Constituição brasileira (Ata CUn 9/2022).

Dessa forma, estes contextos convergem com o que disserta Alvesson (1987), pois no processo orçamentário da UFES, os valores são crenças e princípios que orientam o comportamento dos agentes organizacionais, gestores e grupos, assim como as decisões tomadas. Os estudos de Golden & Berg (2022) e Bogoviz, Lobova, Ragulina & Alekseev (2019) também debatem sobre como a ideologia orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Quanto ao **conjunto de suposições, valores e crenças**, ele **orienta o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES da seguinte maneira. Primeiro, partindo do que defende Alvesson (1987) de que a ideologia é entendida como um conjunto de suposições, valores e crenças e que são compartilhados por um grupo de agentes organizacionais e que influenciam suas ações e decisões, afetando a maneira como estes grupos enxergam a realidade e tomam decisões no processo orçamentário, conforme verificado no planejamento institucional da IFES.

> Democratização do acesso ao conhecimento, contribuindo para a inclusão de grupos sociais vulnerabilizados (PDI UFES 2021-2030, p. 59).

Uma ideologia pautada no princípio constitucional da gratuidade do ensino superior, independente da condição social do estudante. Esta ideologia afeta o processo orçamentário da UFES de diversas maneiras, visto que os investimentos, manutenções e ampliações de políticas de acesso e permanência estudantil demandam recursos financeiros consideráveis. A universidade aloca recursos em programas de assistência estudantil, como bolsas de estudo, auxílio moradia, auxílio alimentação e auxílio transporte, que são essenciais para garantir a igualdade de oportunidades e a inclusão social dos universitários de baixa renda ou com algum tipo de vulnerabilidade financeira. Também faz investimentos em ações afirmativas que promovem a diversidade e a inclusão social, tais como, cotas raciais no vestibular e cotas para pessoas com deficiência em concursos para servidores e professores, o que demanda recursos financeiros adicionais. Assim, essa ideologia afeta diretamente as decisões orçamentárias da UFES, através de uma pressão política e social que orienta a distribuição dos recursos financeiros e a prioridade de investimentos em áreas específicas. Todavia, os gestores e setores da instituição que defendem e demandam recursos orçamentários para políticas de inclusão social e investimentos em assistência estudantil, podem entrar em conflito com outros gestores e setores que defendem recursos para a manutenção de estruturas e práticas tradicionais, que privilegiam grupos de interesse mais favorecidos. A ideologia da gratuidade do ensino superior influencia a disputa pelo poder na instituição, uma vez que diferentes gestores e grupos de interesse defendem posições e objetivos distintos.

Segundo, considerando a visão de Alvesson (1987) de que a ideologia é vista como uma obstrução para a discussão racional de como a vida na organização pode ser organizada de forma não reprimida, impedindo assim, a consideração de alternativas que flertam contra os interesses setoriais predominantes na universidade. Entretanto, no processo orçamentário da UFES, não há uma ideologia que obstrua a discussão racional sobre as práticas na universidade, visto que a gestão orçamentária da instituição é pautada pela transparência e pelo diálogo com setores, áreas, agentes organizacionais, grupos de interesse e com a comunidade universitária, cujo objetivo é buscar soluções que atendam às necessidades, demandas e interesses de todos os atores envolvidos. Também não foi observado uma ideologia específica no processo orçamentário da UFES que impeça a consideração de perspectivas e interesses de grupos minoritários (pessoas com deficiência, comunidade LGBTQIA+, povos indígenas e quilombolas e minorias étnicas e raciais) na comunidade universitária. Entretanto, é possível afirmar que as diferentes perspectivas e interesses desses grupos não são adequadamente representados e considerados no processo orçamentário, promovendo uma alocação de recursos injusta. Contudo a universidade, possui programa de acessibilidade, possui debates sobre a promoção da diversidade sexual e de gênero, possui um programa de inclusão de estudantes indígenas e quilombolas e ainda adota medidas para garantir a igualdade racial, mas ainda há a necessidade de se alocar ainda mais recursos orçamentários para investir na igualdade racial e na justiça social.

Dessa forma, o primeiro contexto discorrido converge com o que defende Alvesson (1987), visto que no processo orçamentário da UFES, o conjunto de suposições, valores e crenças é um elemento importante para o processo orientando as decisões e ações dos atores institucionais, bem como moldando a percepção das pessoas envolvidas em todo o processo. Os estudos de Reynolds (2016) e Khvatova & Dushina (2017) também discutem sobre as suposições, valores e crenças como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação à **utilidade,** ela **orienta o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES da seguinte forma. Primeiro, considerando o que afirmou Alvesson (1987) de que a ideologia é vista como um conjunto de crenças, valores e pressupostos que influenciam a maneira como os atores organizacionais entendem e interpretam a realidade organizacional. No contexto do processo orçamentário da UFES, a ideologia é usada para justificar e legitimar práticas de dominação e controle exercidos por gestores, tornando essas práticas, procedimentos que parecerem naturais e inevitáveis, já que as práticas orçamentárias da UFES são moldadas por uma ideologia que enfatiza, cultua e valoriza a eficiência, a racionalidade e a responsabilidade financeira, promovendo decisões que favoreçam certos gestores e grupos de interesses em detrimento de outros, conforme pode ser confirmado no embate entre Conselheiro e Presidente em uma reunião do CUn.

> [...] questionou a aprovação do orçamento de 2019, recebendo do Senhor Presidente a informação de que os recursos estão cortados, não aparecendo na tela do sistema, com cortes dirigidos, segundo o Ministro da Educação, e sem transferências, dados ou informações (Ata CUn 6/2019).

Segundo, Alvesson (1987) discorre sobre a consciência ideológica que é uma forma de falsa consciência, em que versa que os interesses particulares de um grupo dentro de uma organização são considerados como se fossem os interesses do grupo como um todo. Este contexto poder ocorrer na organização quando a ideologia dominante enfatiza valores que são mais importantes para um determinado grupo ou setor em detrimento de outros. No contexto do processo orçamentário da UFES, não foi observado uma consciência ideológica entre os pró-reitores que considerassem suas demandas mais importantes ou mais valiosas do que as demandas de outros setores, defendendo seus interesses em detrimento do interesse geral da instituição. Da mesma forma, isso acontece com os diretores de centro de ensino. Dessa forma, este contexto não contribui para uma distribuição de recursos orçamentários de forma ineficiente, mesmo que seja desigual por algum motivo.

Terceiro, Alvesson (1987) apresenta uma visão sobre à ideologia que cultua e exalta a harmonia organizacional, negando a existência de conflitos e contradições internos entre os diferentes interesses presentes nos setores, áreas e atores institucionais e seus grupos. De acordo com esta visão, a ideologia é utilizada para justificar e legitimar as práticas de dominação e controle exercidas pelos agentes organizacionais, gestores e grupos, tornando essas práticas como que se parecessem naturais e inevitáveis a organização, conforme se observado em uma especificação do Conselheiro em reunião do CUn da organização.

> A promoção de educação pública para todos, eminentemente livre, laica e plural, pautada em valores inclusivos e de respeito à diversidade (Ata CUn 9/2022).

No contexto do processo orçamentário da UFES, a ideologia que exalta a harmonia organizacional interna se manifesta do seguinte modo. Através da ideia de que a universidade é uma comunidade unida e coesa, já que todos os atores institucionais compartilham dos mesmos objetivos e interesses, sendo então, utilizada para negar as tensões e conflitos internos presentes entre os diferentes setores, áreas, agentes, gestores e grupos da instituição. Essa negação das contradições e desigualdades existentes no processo orçamentário da UFES, oculta os reais interesses dos diferentes atores, setores e áreas envolvidos nas decisões orçamentárias, promovendo uma alocação e execução de recursos de forma desigual ou ineficiente, motivando desigualdades e ainda mais conflitos.

Dessa forma todos estes contextos convergem com o que propõe Alvesson (1987), visto que no processo orçamentário da UFES, os atores institucionais agem de maneira racional e calculada, objetivando maximizar sua utilidade, ou seja, procurando maximizar o benefício ou a recompensa que podem obter através de suas ações. Esse fato revela que esses atores são motivados por seus

próprios interesses e optam por alternativas de escolhas os proporcionam maior satisfação. Os estudos de Ciaponi & Mandanici (2015) e Johnson & Hirt (2011) também discutem sobre a utilidade como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Quanto à **internalização de ideias**, os atributos essenciais da ideologia destacados e debatidos por Alvesson (1987), elas **orientam o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES, moldando a percepção da realidade organizacional, influenciando as emoções e percepções coletivas internas, estabelecendo vínculos sociais, justificando comportamentos e refletindo as diferentes ideologias e interesses dos atores internos e grupos de interesses envolvidos. No processo orçamentário da UFES, é possível afirmar, em primeiro lugar que, partindo do entendimento do autor de que a ideologia consiste em valores e crenças que moldam a percepção da realidade organizacional e que estabelecem como as coisas deveriam ser internamente na organização, foi observado que certos valores e crenças sobre o papel da universidade na sociedade influenciam como os gestores envolvidos no processo orçamentário enxergam a distribuição de recursos financeiros e as prioridades de investimento. Por exemplo, quanto ao valor e crença observados no planejamento institucional da IFES.

> É primordial que a universidade tenha um ensino de qualidade (PDI UFES 2021-2023).

Acredita-se que a UFES estabelece uma forte ênfase no ensino de qualidade e na formação de cidadãos críticos e conscientes. Consequentemente, o orçamento é direcionado para a contratação de mais professores em tempo integral (dedicação exclusiva), para a melhoria da infraestrutura educacional (passarelas adaptadas, rampas, elevadores, etc.) e para o apoio a iniciativas de ensino inovadoras (plataformas e *softwares* acadêmicos).

Em segundo lugar, Alvesson (1987) versa que as ideologias não são apenas somatórios de atitudes individuais, mas sim estruturas sistemáticas que combinam elementos cognitivos e afetivos. No processo orçamentário da UFES, refletem as emoções e percepções coletivas que influenciam a tomada de decisões, independentemente de evidências racionais ou lógicas observadas pelos atores institucionais. Nos exercícios de 2020 e 2021, a universidade sofreu com os cortes orçamentários devido a Pandemia de COVID-19, ocasionando uma situação financeira muito difícil. Neste contexto, os atores institucionais sentiram uma grande ansiedade e uma percepção muito grande de incerteza em relação ao futuro da universidade. Isso foi observado em Ata de reunião do CUn da IFES.

> Nessa data foi firmada uma nota técnica conjunta, publicada pelos canais oficiais da Universidade, e novas exposições deverão ser feitas a partir do PLOA que gerou a LOA, responsável por bloqueios no orçamento de custeio e cortes no orçamento de capital. A Reitoria, a PROAD e a PROPLAN têm deixado a situação bem clara para o público nos meios de comunicação local. [...] A Conselheira lembrou que a defesa da educação é a pauta que mobilizou a sociedade em 2019, francamente contrária aos cortes

> promovidos pelo governo contra um patrimônio do povo, de modo que esse ato defenderá a universidade pública e de qualidade (Ata CUn 5/2021).

E essas emoções, promoveram aos gestores uma tendência em priorizar investimentos percebidos ou entendidos como "seguros" ou "essenciais" para aquele momento, mesmo que não houvesse evidências lógicas ou racionais para apoiá-los de forma tempestiva. Como exemplo, foram feitos cortes orçamentários sobre despesas que foram refletidos na redução de mais de 50% nos contratos de manutenção da universidade. Em contrapartida, foram feitos investimentos em tecnologia da informação para garantir a qualidade de conexão aos alunos nas aulas remotas.

Em terceiro lugar, o autor disserta que as ideologias estão relacionadas a grupos e arranjos organizacionais internos. No contexto do processo orçamentário da UFES, significa que os grupos formados por setores, áreas, agentes organizacionais e gestores afloram as mais diferentes e antagônicas ideologias que influenciam suas prioridades e demandas em relação ao orçamento da universidade, promovendo dificuldades de consenso, influências de grupos de interesses específicos e resistências as mudanças de cunho financeiro. Um exemplo, são as comissões formadas por professores e servidores para alguma finalidade de gestão, que remontam ideologias diferentes e geram conflitos em relação a distribuição ou alocação e execução de recursos orçamentários, bem como a negociações para se atingir um consenso sobre as prioridades estabelecidas pela alta gestão da universidade, conforme observado em pronunciamento do Presidente em reunião do CUn.

> [...] deve continuar primando, como sempre, pela qualidade e pela isonomia de oportunidades [...]. O Senhor Presidente também lembrou que quando se encaminhou o trabalho executado pelo GT para discussão nos centros de ensino, a expectativa era que, a partir dessa discussão e debate, fosse gerado um conjunto de propostas de soluções a serem adotadas pela Universidade, o que só foi possível neste momento. Há questões a serem resolvidas no tocante a espaço físico, acesso à Internet, disposição de equipamentos aos alunos, compras de EPIs, viabilização de condições sanitárias e outras, que devem passar por um processo para sua resolução, o que tem demandado tempo, mas também se verifica uma expectativa muito forte em relação às possíveis contribuições oriundas dos debates nos centros de ensino (Ata CUn 6/2020).

Em quarto lugar, Alvesson (1987) assevera que a ideologia é desenvolvida e mantida por grupos de interesses internos para estabelecer e consolidar vínculos sociais com outros agentes, gestores e grupos organizacionais. No contexto do processo orçamentário da UFES, a ideologia é utilizada para o estabelecimento de vínculos sociais com outros agentes, gestores e grupos, envolvendo o uso de narrativas e discursos que balizam a importância da UFES para o desenvolvimento científico e tecnológico para o Estado e sociedade, conforme observado em afirmação de Conselheiro em reunião do CUn da instituição.

> [...] o Projeto Cursos de Línguas não traz nenhum ônus à UFES, e traz apenas benefícios, não apenas na oferta de cursos de línguas a baixo custo para qualquer membro da comunidade, mas na geração de valores para a Universidade [...] (Ata CUn 3/2019).

A ideologia também afeta a tomada de decisões no processo orçamentário da universidade, enfatizando uma ideologia de eficiência e controle, afetando a distribuição de recursos dentro da organização. E por último, a ideologia é transmitida através de uma comunicação gerencial, por meio de uma linguagem e de códigos utilizados nos relatórios orçamentários e nas reuniões de planejamento; afetando a maneira que diferentes grupos organizacionais percebem o processo orçamentário, assim como seus resultados.

Em quinto lugar, o autor escreve que a ideologia é frequentemente usada como uma justificativa para comportamentos. No contexto do processo orçamentário da UFES, significa que diferentes atores organizacionais e grupos utilizam a ideologia para justificar suas escolhas orçamentárias e exercer poder sobre as decisões. Como exemplo, ao utilizar a ideologia de que "os cortes de gastos equilibram as contas", logo entende-se que a necessidade de cortar gastos para equilibrar as contas da instituição é uma justificativa para reduzir investimentos em determinados setores ou áreas. Em contrapartida, a ideologia de que a excelência acadêmica na universidade é o principal objetivo é utilizada para justificar investimentos em determinados setores ou áreas em detrimento de outros, conforme visualizado em afirmação de Conselheiro em reunião do CUn da UFES.

> Declaro meu voto contrário a aprovação da nova turma de especialização em Controladoria e Finanças por se tratar de um curso pago, com cobrança de mensalidade aos estudantes, e corroborando para o financiamento privado da educação e em desrespeito à natureza gratuita da atividade universitária (Ata CUn 6/2019).

Dessa forma, todos estes contextos convergem com o que discorre Alvesson (1987), haja vista que o exercício de poder no processo orçamentário da UFES é orientado por uma ideologia que internaliza determinadas ideias e valores entre os atores envolvidos, a partir da construção e legitimação do orçamento através de um conjunto de crenças, premissas e discursos que moldam as decisões e as práticas desses atores institucionais. Os estudos de Newson (1994) e Morris (2001) também discutem sobre a internalização de ideias como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação à **obediência voluntária**, ela **orienta o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES de várias maneiras. Primeiro, tendo como base o argumento de Alvesson (1987) de que a existência de ideologias administrativas defendidas por grupos de interesses promove erros sistemáticos e distorções. Foi observado que isso ocorre no processo orçamentário da UFES, pois ideologias são utilizadas para justificar interesses seccionais em detrimento do bem comum da universidade. Como exemplo de interesses seccionais no processo orçamentário da UFES é o pleito de um determinado departamento de ensino por mais recursos financeiros para a realização de

atividades específicas, tais como, seminários, aquisição de equipamentos de sua área etc., que embora seja uma demanda legítima e justificada, é importante considerar que a alocação de recursos financeiros na universidade deve considerar não apenas os interesses de um grupo específico, mas também as necessidades de toda a universidade com base nos recursos disponíveis, conforme verificado em informação de Conselheiro em reunião do CUn da instituição.

> [...] a inauguração no CEFD de duas instalações que situam a UFES na dianteira entre as demais universidades do País em matéria de equipamentos, graças a uma política de descentralização de recursos da Administração Central que dotou o centro de 450 mil reais, recurso esse utilizado nas referidas instalações (Ata CUn 3/2022).

Segundo, Alvesson (1987) argumenta que a crítica da ideologia pode ter um impacto significativo no exercício de poder. Pode-se afirmar que no processo orçamentário da UFES, a independência intelectual da teoria em relação à ideologia dominante é pequena, pois há uma reprodução acrítica de discursos que não consideram centrais demandas mais abrangentes e de interesses da comunidade acadêmica. Como exemplo, pode-se citar a alocação de recursos orçamentários para a construção de um novo prédio para cursos de graduação, mestrado ou doutorado da universidade, enquanto áreas acadêmicas fundamentais carecem de investimentos adequados para dar continuidade aos projetos, conforme visualizado em pronunciamento do Presidente em reunião CUn da UFES.

> O Senhor Presidente do CUn parabenizou o Conselheiro pelos 30 anos do programa, cuja cerimônia de comemoração foi muito bem organizada, com a inauguração do prédio que possui laboratórios muito bem organizados, batizado com o nome do Professor do programa (Reunião CUn 8/2022).

Neste sentido, a decisão de priorizar a construção/ampliação do prédio é moldada por interesses políticos e burocráticos, em detrimento das demandas acadêmicas mais amplas, indicando que há uma falta de independência intelectual em relação à ideologia dominante no processo orçamentário da UFES.

Terceiro, Alvesson (1987) infere que a ideologia reproduz, legitima e reforça uma ordem vigente, ou seja, a ideologia influencia o exercício de poder no processo orçamentário da UFES quando contribui para a reprodução, legitimação e reforço de uma ordem vigente que favorece agentes organizacionais e grupos dominantes. Este contexto é explicado pelos discursos teóricos, descrições e explicações sobre a realidade orçamentária da UFES, impregnada por ideologias que favorecem interesses seccionais ao invés de interesses globais da instituição. Como exemplo, na UFES a ideologia dominante “excelência no ensino” destacado no PDI (2021-2030), valoriza a competitividade e a individualidade, e isso promove uma tendência em privilegiar setores e docentes

que se destacam em termos de publicações científicas, patentes ou captação de recursos próprios, em detrimento de áreas ou docentes que priorizam o trabalho em equipe, a colaboração ou o ensino.

Quarto, Alvesson (1987) afirma que a dominação é resultado da ação de agentes organizacionais subordinados que internalizam certos cursos de conduta e concepções do que é real e que são direcionados a eles, promovendo uma obediência voluntária às expectativas de agentes, gestores e grupos dominantes, conforme verificado em orientação de Conselheiro em reunião do CUn da IFES.

> O Conselheiro também manifestou preocupação com a super-regulamentação da PROGRAD, que vem se imiscuindo em assuntos que não são de sua competência, gerando uma pressão muito grande nos centros de ensino, com o que concordam vários diretores (Ata CUn 3/2022).

No entanto, essa obediência na UFES é resultado de uma falta de participação crítica e ativa de toda a comunidade acadêmica no processo orçamentário, o que abre "brechas" e permite a ocorrência de que interesses seccionais sejam atendidos, em detrimento de demandas mais universais da UFES. O mais interessante é que isso ocorre em um local que mais há intelectuais por metro quadrado no Estado e ocorre justamente num local de ensino, ou seja, a universidade não pratica o que ensina.

Dessa forma, estes contextos confirmam o que defende Alvesson (1987), pois no processo orçamentário da UFES os agentes subordinados nem sempre obedecem às ordens de seus superiores hierárquicos porque são obrigados a fazê-lo, mas porque internalizam e concordam com essas normas e valores sem fazer uma análise mais crítica. A obediência voluntária é uma forma de controle social (dominação), através de uma orientação do exercício de poder naturalizada e internalizada pelos agentes da organização. O estudo de Lemrová, Reiterová, Fatěnová, Lemr & Tang (2014) debate como universitários internalizam normas e valores e Salman, Hashemi & Foroghi (2023) discutem sobre obediência voluntária como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Quanto ao **elitismo**, Alvesson (1987) arvora que pode ter uma origem social. No processo orçamentário da UFES **orienta o exercício do poder** da seguinte forma. A gestão da universidade é política e dessa forma, sua gestão orçamentária é frequentemente influenciada por grupos de interesses, com influências de governos, partidos políticos, movimentos sociais etc., que possuem interesses específicos na distribuição dos recursos orçamentários. Esses grupos possuem objetivos e dessa forma influenciam a decisão orçamentária estabelecendo prioridades de gastos, atendendo aos seus interesses e de suas alianças políticas. Isso foi observado em declaração de um Conselheiro em reunião do CUn da organização.

> O Conselheiro [...], comentou o recente envio ao Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 3076/2020, que já tramita na Câmara dos Deputados. O Conselheiro chamou a atenção para o fato de que o projeto merece análise criteriosa por parte da Universidade, para que seja adotada uma postura e solicitada a forte atuação da bancada capixaba (Ata CUn 6/2020).

Dessa forma, a origem social do elitismo contribui para a perpetuação de desigualdades e exclusões dentro da UFES, visto que promove a distribuição desigual de recursos financeiros o que afeta a qualidade do ensino, a pesquisa e a extensão das áreas mais carentes ou com menor poder de representação política. Esse antagonismo catalisa a reprodução de relações de poder e a uma exclusão de grupos da comunidade universitária, prejudicando a diversidade e a pluralidade de perspectivas na universidade, ou seja, motivando o elitismo.

A introdução de uma ideologia de gestão no processo orçamentário da UFES, orienta o exercício de poder através do estabelecimento de comandos que moldam as crenças e valores dos diferentes grupos organizacionais. E isso molda as ideologias relevantes que são utilizadas como estratégias para influenciar a distribuição e execução do orçamento, visando atender os interesses de agentes e grupos que conseguem acampar uma posição dominante com a pauta ideológica. Dessa forma, a introdução de uma ideologia de gestão configura uma forma de legitimação do poder e da distribuição de recursos orçamentários o que favorece para a perpetuação das desigualdades e exclusões dentro da universidade.

A ideologia no processo orçamentário da UFES possui uma conotação importante na manutenção da ordem administrativa, visto que legitima o poder vigente e as condições de privilégios, servindo como um apoio para os agentes, gestores e grupos que se identificam e se alinham com a ideologia. Essa legitimidade é utilizada para justificar a distribuição, alocação e execução dos recursos orçamentários que favorecem determinados atores, grupos ou projetos, em detrimento de outros, contribuindo para a perpetuação de desigualdades e exclusões na universidade. Assim, pode-se afirmar que a ideologia de gestão é utilizada como um instrumento para o exercício de poder para que atores institucionais mantenham seu *status quo* e consigam consolidar suas posições dominantes na UFES, utilizando como ferramenta de poder, o orçamento.

As ideologias de gestão influenciam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES, já que facilitam a socialização e qualificação para determinados cargos, funcionando como uma espécie de “psicoterapia” ou “terapia” para reduzir o estresse nas relações de poder. Além disso, funciona como uma “bússola” orientando a direção, pois ao estabelecer normas e padrões de comportamento, a ideologia de gestão fornece um caminho claro para os agentes organizacionais que desejam avançar em suas carreiras, adotem comportamentos aceitos pela universidade. Estes contextos contribuem para uma cultura organizacional homogênea, com uma diversidade de perspectivas e ideias extremamente limitada. A ideologia de gestão também é utilizada para justificar decisões no processo orçamentário da UFES, visto que utilizando como base critérios objetivos e

claros, promove a redução da possibilidade de contestações, aumentando a estabilidade das relações de poder no decorrer de todo o processo orçamentário da UFES.

Foi observado que a estrutura hierárquica caracterizada com centralização de poder e influência sobre os processos, está diretamente relacionada ao elitismo e, consequentemente à dominação, visto que estrutura também é utilizada para legitimar a distribuição de recursos no processo orçamentário, favorecendo gestores, grupos e projetos em detrimento de outros. Os agentes que ocupam posições de poder na hierarquia da UFES possuem maior influência na alocação de recursos orçamentários, perpetuando desigualdades e exclusões na universidade. Além disso, a centralização de poder e a influência dificulta a participação efetiva da comunidade universitária no processo orçamentário, limitando a diversidade de perspectivas, ideias e inovações.

Assim, os contextos aqui reportados confirmam o que defende Alvesson (1987), visto que o elitismo pode ser definido como a crença de que algumas pessoas são superiores a outras com base em critérios como educação, formação, habilidades e conhecimento. Essa crença pode levar a uma série de comportamentos e práticas que perpetuam a desigualdade e a exclusão. Os estudos de Brier (2017) e Groeger (2022) também discutem sobre o elitismo como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Dessa forma, após a finalização do debate sobre o mecanismo principal da ideologia, a seção seguinte apresenta o debate sobre o mecanismo do consenso, assim como seus sistemas de influência que orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES.

4.6.3.2 Consenso

Partindo do pressuposto que o processo orçamentário da UFES é constituído de diferentes atores, grupos e interesses; **o consenso materializa o exercício de poder**, primeiro através de um consenso contraditório que ocorre por meio de um diálogo e de negociações entre diferentes agentes organizacionais e grupos, a partir de seus interesses, cujo objetivo é a busca de um conjunto mínimo de valores e normas que permitam a elaboração e execução de um orçamento que venha atender às necessidades da instituição, que também reflita seus interesses, mas que seja viável dentro das limitações financeiras existentes e correntes da universidade. Por exemplo, a visão das prioridades orçamentárias dos gestores da UFES é completamente diferente da visão do corpo docente e dos estudantes e o consenso contraditório ocorre através do diálogo e da negociação desses agentes, cujo objetivo é chegar a um acordo sobre as prioridades mais importantes para a instituição.

Segundo, o consenso contraditório envolve a consideração de perspectivas divergentes em relação ao capital que financia a universidade, pois há àqueles agentes organizacionais que defendem que a instituição deve buscar fontes alternativas de financiamento, tais como recursos de convênios com outras instituições ou recursos próprios, bem como àqueles que argumentam que a universidade

deve ser financiada pelo governo, pois a atividade fim da instituição é ensino, pesquisa e extensão; e toda força para a busca de recursos alternativos é perda de energia nessas áreas.

Dessa forma, após examinar o estudo de Burawoy (1979), foram verificados seis sistemas de influência que orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES: cooperação, autonomia, satisfação, consentimento sobre as regras, interesses e harmonia; todos debatidos a seguir.

Em relação à **cooperação, orienta o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES da seguinte forma. Primeiro, Burawoy (1979) discorre que os jogos de poder não são criados autonomamente em oposição à gestão da organização, mas emergem historicamente da luta e da barganha, ou seja, o exercício de poder numa instituição como a UFES não é algo que existe por si só, mas é construído socialmente por e entre diferentes atores através de relações de força e dos interesses em jogo. No processo orçamentário da UFES, o exercício de poder envolve a disputa por recursos financeiros entre diferentes setores, áreas e agentes organizacionais, bem como a negociação e a barganha entre estes atores. E os interesses financeiros, como destaca o autor, definem os limites do jogo e orientam as estratégias dos jogadores.

Segundo, Burawoy (1979) arvora que a participação nos jogos de poder está relacionada a satisfações repressivas, ou seja, os agentes organizacionais da UFES participam desses jogos porque sentem uma necessidade intrínseca de se envolver em disputas e barganhas, mesmo que o contexto e as circunstâncias impliquem em repressão e coerção. No processo orçamentário da UFES, as satisfações repressivas estão relacionadas ao desejo de reconhecimento e prestígio pelos agentes da instituição, assim como a busca da defesa dos interesses de agentes, grupos, setores e áreas da universidade. A participação desses atores nos jogos de poder é interpretada como uma forma de exercício de poder simbólico, que busca confirmar sua posição e sua identidade.

Estes dois contextos podem ser materializados, conforme observado em manifestação de um Conselheiro em reunião do CUn da entidade.

> O Conselheiro [...], em seu nome e da Professora [...], agradeceu aos eleitores pelo apoio recebido por suas propostas (Ata CUn 12/2022).

Dessa forma, esses dois contextos convergem com o que defende Burawoy (1979), visto que a cooperação promove possibilidades e limitações no processo orçamentário da UFES, sendo necessário considerar as contradições e os conflitos internos para avaliar as potencialidades e os desafios. Os estudos de Schiller & Liefner (2007) e Jin & Lee (2021) debatem sobre o cooperativismo como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Quanto à **autonomia**, segundo Burawoy (1979), como em qualquer outra instituição, é construída, mantida e **orienta o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES através de

lutas específicas e históricas entre diferentes atores institucionais e grupos com interesses conflitantes. Isso pode incluir lutas entre diferentes unidades ou setores da UFES, bem como entre diferentes grupos de interesse dentro de cada unidade ou setor. Assim, as regras que governam o processo orçamentário da UFES são o resultado de lutas e negociações entre diferentes agentes organizacionais, gestores grupos de interesse, que conquistam autonomia e a capacidade de influenciar as decisões da alta administração da universidade, afetando a dinâmica dessas lutas e consequentemente orientando a alocação, execução e avaliação do orçamento, conforme observado em declaração de Conselheiro em reunião do Cun da entidade.

> A autonomia universitária poderá ser afetada pela presença deste comitê externo que parece substituir a função dos colegiados superiores das Universidades (Ata CUn 8/2019)

Foi verificado que a construção de um consenso em torno das regras que governam o processo orçamentário da universidade se torna um desafio, visto que o processo apresenta diferentes atores, grupos de interesses, áreas e setores detentores de diferentes e conflitantes visões de como o orçamento deve ser alocado e investido.

Dessa forma, pode-se inferir que no processo orçamentário da UFES, o consenso em torno das regras que governam o jogo, ou seja, a forma técnica que é desenvolvida a alocação e o gasto do orçamento, não é baseado em um consenso pré-definido de valores, mas sim construído através de lutas específicas e históricas entre diferentes atores, grupos de interesse, setores e áreas da universidade. Essas lutas configuram a busca por recursos financeiros, definição de prioridades orçamentárias, a execução dos recursos e a avaliação dos resultados, envolvendo negociações entre todos os envolvidos para estabelecer as regras que governam todas as etapas do processo orçamentário. Assim, a harmonia aparente do dia a dia em torno das decisões orçamentárias é resultado desses embates e adaptações, ao contrário do que se pensa de que o processo é caracterizado por um consenso harmonioso de valores compartilhados.

Outro ponto a ser analisado é que as regras que governam todas as etapas do processo orçamentário da UFES são avaliadas em termos dos resultados definidos do jogo, ou seja, de que forma decisões orçamentárias afetam a universidade e, consequentemente, a todos os atores, setores e áreas. Na prática, à medida que essas regras são institucionalizadas, o processo orçamentário se transforma num fim em si mesmo, ou seja, as decisões passam a ser tomadas simplesmente porque são as regras do jogo, mas não porque são a melhor maneira atingir às necessidades e prioridades da instituição. Por exemplo, quando no final do exercício, um determinado recurso para aquisição de mobiliário é liberado e tem que se aplicar o recurso porque senão é perdido após o encerramento do exercício.

Este tipo de contexto promove uma situação em que as circunstâncias que originaram às regras do jogo são ofuscadas ou invertidas, mediantes prioridades orçamentárias sendo estabelecidas em função das regras do jogo, em vez das reais necessidades da universitária, afetando assim o realismo do orçamento na instituição. Dessa forma, compra-se às pressas, as possibilidades de equívocos aumentam, compra-se sem a real necessidade gerencial do item, não há as vezes estrutura logística para a guarda e acondicionamento do bem adquirido, não há gestão do descarte do bem a ser substituído, ou seja, uma "ingerência" acarreta várias outras ingerências posteriores.

Dessa forma, esses dois contextos convergem com o que defende Burawoy (1979), pois é a capacidade de todos os envolvidos processo orçamentário da UFES, participarem ativamente na construção das regras do jogo orçamentário e de avaliar os resultados do jogo em termos de seus impactos. Os estudos de Jarernsiripornkul & Pandey (2018) e Sokolovska (2018) discutem sobre a autonomia como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Quanto à **satisfação**, Burawoy (1979) defende que os interesses e objetivos dos agentes em uma organização são mutáveis e **orientam o exercício de poder** da seguinte forma no processo orçamentário da UFES. A metáfora do jogo destacada pelo autor implica em uma organização a qual os agentes organizacionais possuem a consciência e intencionalmente fazem história por si mesmos, com a ausência de consequências não intencionais e sem distinção entre normas e leis. Este contexto sugere uma dimensão com visão de racionalidade coletiva que orienta o exercício de poder no processo orçamentário da UFES, indicando que os atores envolvidos estão munidos de uma compreensão compartilhada e consciente dos objetivos e das regras do jogo orçamentário, e que os resultados de suas ações, deliberadas e conscientes, impactam as decisões sobre alocação, execução e avaliação do orçamento, conforme observado em afirmação do Conselheiro em reunião do CUn da instituição de ensino.

> […] a ausência de indicadores de que o programa de gestão proposto não está sendo cumprido, em contraste com o PDI elaborado e as ações durante a pandemia, que buscaram proteger da evasão os estudantes e a Universidade (Ata CUn 11/2022).

De acordo com Burawoy (1979), a metáfora do jogo é utilizada para uma análise crítica que sugere discrepâncias entre meios e fins, bem como normas e leis, destacando a natureza derivada das necessidades e uma produção de consenso através da possibilidade de satisfação. Outro ponto a ser debatido é que ao usar essa metáfora, o autor infere que a participação no jogo mina as condições de sua reprodução, promovendo consequências no exercício de poder, ou seja, uma análise crítica que usa a metáfora do jogo ajuda compreender como certas mudanças nas organizações orientam a

dinâmica do poder e da participação de todos os atores envolvidos no processo orçamentário da UFES.

Assim, esse contexto converge com o que escreve Burawoy (1979), pois a satisfação no processo orçamentário da UFES é algo mutável ao longo do tempo e está relacionada a diferentes interesses e necessidades dos atores organizacionais, afetando a dinâmica do poder e a resistência na organização. Os estudos de Pokrovskaia, Ababkova & Fedorov (2019) e Dugas, Stich, Harris & Summers (2020) discorrem sobre a satisfação como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação ao **consentimento sobre as regras**, Burawoy (1979) argumenta que o controle burocrático dentro da organização tende a legitimar **o exercício de poder**, traduzindo-o em autoridade e evocando comportamentos mais estáveis, aceitáveis e previsíveis dos atores institucionais. No contexto do processo orçamentário da UFES, este contexto significa a imposição de regras e procedimentos burocráticos utilizados para racionalizar o poder da organização, tornando sua aplicação mais previsível e estável, cujo objetivo é evitar ao máximo conflitos e contestações dos atores envolvidos, visto que isso promove atrasos, custos e desgastes. Isso foi verificado em explanação de um Conselheiro em reunião do CUn da IFES.

> […] não há dúvida de que os professores do magistério superior, quando designados para exercer uma FG ou uma FCC, não estão sujeitos ao controle de frequência. Diferentemente de quando são nomeados para ocupar um cargo de direção (CD) (Ata CUn 8/2019).

Todavia, este contexto também limita a participação dos atores organizacionais e grupos de interesses na tomada de decisão orçamentária, reforçando e consolidando a autoridade e comprometendo a participação democrática e o diálogo.

De acordo com Burawoy (1979), a concentração e fortalecimento do controle na organização promove uma tendência em legitimar o exercício do poder através de regras, cujo objetivo é limitar o escopo da ação da incerteza dentro de limites mais estreitos, em vez de aumentar a estabilidade e previsibilidade no processo. Assim, no contexto do processo orçamentário da UFES, o fortalecimento do controle burocrático permite ênfase nas regras e procedimentos formais em detrimento da participação democrática e do diálogo, visto que limita a capacidade dos atores e grupos envolvidos em influenciar o processo de tomada de decisão. Portanto, a legitimação do exercício do poder no processo orçamentário da UFES através de regras reforça a autoridade na instituição em detrimento da participação democrática, bem como pela busca por soluções mais flexíveis, dinâmicas e inovadoras para os desafios sobre as demandas orçamentárias da universidade.

Segundo o autor, o ambiente interno de trabalho em uma organização é composto por um complexo de regras que ampliam as possibilidades de escolhas que ganham um significado de poder

material, pois fornece aos agentes organizacionais uma motivação para resistir e se proteger da dominação gerencial. No contexto do processo orçamentário da UFES, os atores envolvidos possuem interesses muito bem definidos para preservar características favoráveis à sua área de atuação, tais como recursos financeiros suficientes para a manutenção de suas atividades, o que promove conflitos e resistências ao processo de alocação, execução e avaliação do orçamento. Dessa forma, esses interesses e motivações dos atores organizacionais, setores e áreas envolvidos são importantes para garantir a participação democrática e inclusiva no processo orçamentário da UFES.

Dessa forma, esses três contextos convergem com o que disserta Burawoy (1979), visto que o consentimento sobre às regras por parte dos atores institucionais é conquistado de várias formas, sendo importante reconhecer as contradições e conflitos que permeiam essas dinâmicas para compreender as relações de poder na instituição, bem como a aceitação oculta da dominação. Os estudos de Massy, Grinold, Hopkins & Gerson (1981) e Volkwein & Malik (1997), discorrem sobre o consentimento sobre as regras como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Quanto aos **interesses**, no processo orçamentário da UFES, eles **orientam o exercício de poder** da seguinte forma. Os atores institucionais, setores e áreas que detêm algum tipo de poder buscando maximizar seus próprios interesses, em detrimento outros interesses de outras partes envolvidas no processo. Um gestor A pode estar buscando recursos financeiros para suas áreas de interesse, enquanto o gestor B pode estar buscando recursos adicionais para seus próprios projetos. Como se isso não fosse o suficiente, a existência de pressões e demandas externas, tais como a política governamental, expectativas da sociedade e a ideologia tóxica de uma parcela da sociedade em relação aos investimentos da universidade por parte do governo, também influenciam os interesses envolvidos.

Para Burawoy (1979), a participação ativa de gestores e agentes organizacionais em um jogo que oferece recompensas mútuas estabelece um interesse comum que orienta o exercício de poder no processo orçamentário da UFES, quando os jogadores são incentivados a administrar e coordenar seus interesses em relação a reprodução do jogo, promovendo maior cooperação e negociação desses atores envolvidos. Dessa forma, essa participação ativa dos agentes organizacionais ajuda a assegurar que suas necessidades e interesses sejam considerados na tomada de decisões orçamentárias, contribuindo para um processo mais equilibrado e justo, conforme verificado em declaração de um Conselheiro em reunião do Cun da instituição.

> […] destacando que o feito poderá gerar mais recursos (Ata CUn 9/2022).

Por fim, esses dois contextos convergem com o que disserta Burawoy (1979), haja vista que um jogo é estabelecido no processo orçamentário da UFES com diferentes e antagônicos interesses, mas um interesse comum é criado pelas recompensas oferecidas pelo jogo. Os estudos de Lowry (2001), Mapulanga (2012) e Davidovitch & Iram (2014) debatem sobre os interesses como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Sobre a **harmonia**, de acordo com a perspectiva de Burawoy (1979), ela **orienta o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES da seguinte forma. Primeiro, a existência de redes de laços sociais cria uma estrutura de mútuas obrigações e confiança entre os agentes organizacionais e gestores envolvidos na tomada de decisões orçamentárias, influenciando a forma como o poder é distribuído e exercido nesse processo, conforme evidenciado em afirmativa de um Conselheiro em reunião do CUn da IFES.

> [...] os nomes de todos os membros da atual gestão foram escolhidos de acordo com consultas a participantes do processo político (Ata CUn 11/2022).

Foi observado a existência de relações de confiança entre os atores envolvidos no processo orçamentário, e a partir dessa relação, são capazes de exercer maior influência sobre as decisões tomadas, mesmo não possuindo formalmente poder hierárquico. Essas redes são formadas através de mecanismos, tais como a socialização, a formação de equipes de trabalho (comissões e grupos de trabalho técnico), a criação de rituais e cerimônias (homenagens). Todavia, também foi observado que quando as relações entre esses atores são caracterizadas por desconfiança ou falta de cooperação, o exercício de poder fica mais difícil ou mais contestado, afetando a eficácia e a legitimidade das decisões orçamentárias tomadas.

Segundo, ainda de acordo com Burawoy (1979), a internalização pelos atores institucionais de traços do ambiente externo, como o individualismo competitivo dos agentes organizacionais, promove como resultado um impacto relevante no exercício de poder no processo orçamentário da UFES. Quando os atores organizacionais estão mais preocupados em buscar recursos para seus setores, áreas ou projetos, em vez de considerar o bem-estar coletivo de toda a universidade, impulsiona uma competição interna por recursos financeiros que obscurece a execução de todas as etapas do processo orçamentário, dificultando a tomada de decisões orçamentárias equilibradas e proativas, conforme observado em explanação do Presidente em reunião do CUn da UFES.

> […] a Administração Central, […] tem trabalhado num novo projeto de orçamento, que será publicado para o conhecimento de toda a comunidade acadêmica, e em resposta ao Conselheiro […], também se comprometeu a adotar procedimentos junto à PROGRAD de modo a garantir a celeridade nos centros, em atendimento às demandas dos coordenadores (Ata CUn 3/2022).

E por último, a mobilidade na esfera administrativa conforme mencionada por Burawoy (1979), gera tensões entre os agentes organizacionais e os gestores, como resultado de objetivos conflitantes e antagônicos. Tensões promovem distribuição desigual de poder no processo orçamentário da UFES, visto que alguns agentes, gestores e grupos de interesse passam a possuir maior influência do que outros no processo comprometendo a justiça e o equilíbrio em todas as etapas do processo orçamentário da universidade. Também foi verificado que a harmonia promove à supressão de opiniões divergentes ou à criação de um ambiente de conformidade, a qual vozes dissidentes tendem a ficar ou mesmo são silenciadas.

Por fim, esses três contextos confirmam com o que discute Burawoy (1979), pois a harmonia no processo orçamentário da UFES é estabelecida através da criação de redes de laços sociais entre atores institucionais, que contribui para uma coesão social interna para a realização de seus objetivos organizacionais, mas também contribui para aflorar conflitos como resultado do desequilíbrio de poder na instituição. Os estudos de Hardy (1990) e Conesa, Gómez & Larrán (2020) discorrem sobre a harmonia como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Dessa forma, após a finalização do debate sobre o mecanismo principal consenso, a seção seguinte apresenta o debate sobre o mecanismo conformidade, bem como seus sistemas de influência que orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES.

4.6.3.3 Conformidade

Fligstein (1987) discorre que o exercício de poder na tomada de decisão no processo orçamentário da UFES pela alta gestão da UFES é materializado por recursos organizacionais, pelo ambiente externo, pela rede de relações de poder e pela conformidade dos agentes organizacionais. Os recursos organizacionais referem-se a dinheiro, conhecimento, tecnologia e habilidades, utilizados pela alta gestão para controlar e influenciar todas as etapas do processo orçamentário. O ambiente externo, refere-se a como a situação política, econômica e social, afeta a tomada de decisão da alta gestão, visto que geram oportunidades ou ameaças para a universidade. A rede de relações de poder é composta pelas relações entre os diversos atores envolvidos no processo orçamentário da UFES que desenvolvem alianças que influenciam as decisões tomadas no processo orçamentário. A conformidade desses atores às normas e expectativas estabelecidas pelo grupo dominante influencia o processo orçamentário, pois delimita e limita a capacidade desses agentes de expressarem suas próprias preferências e interesses. Assim, o exercício de poder no processo orçamentário da UFES é materializado pela combinação desses quesitos, pois afetam as escolhas estratégicas da alta administração da universidade em relação a utilização dos recursos financeiros, limitando a

capacidade dos agentes de questionar as decisões tomadas e de expressar suas próprias visões estratégicas sobre a alocação, execução e avaliação de recursos financeiros da instituição.

Pode-se inferir que a conformidade no processo orçamentário da UFES também gera uma cultura organizacional que valoriza a estabilidade e a continuidade em detrimento da inovação e da diversidade, visto que influencia a capacidade da UFES como um todo de se adaptar às mudanças no ambiente externo. Não que não se adapte, mas cria condições que dificulta a inovação e a mudança. O estudo de Fligstein (1987) revelou nove sistemas de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário da UFES: base de controle, posicionamento intelectual, reivindicações, causalidade, inovação/imitação, ambiente e a organização internos, informação e a autoridade, individualidade e intencionalidade e por último as ambiguidades; todos debatidos a seguir.

Em relação à **base de controle**, Fligstein (1987) afirma que a escolha da alta administração de uma instituição é uma decisão política estratégica, haja vista que reflete quem controla a organização e as bases desse controle, **orientando o exercício de poder** no processo de tomada de decisão no processo orçamentário de uma organização. No contexto do processo orçamentário da UFES, o exercício de poder é orientado através, primeiro, da escolha da alta administração da UFES por critérios decisoriais baseados no mérito acadêmico para a decisão orçamentária para as necessidades acadêmicas da universidade, cujo objetivo é maior qualidade no ensino, pesquisa e extensão, conforme observado em exposição de um Conselheiro em reunião do CUn da UFES.

> […] é razoável que o controle de frequência seja realizado apenas para controle da carga horária a ser cumprida pelos professores quando do exercício das atividades administrativas inerentes ao cargo em comissão para o qual foi nomeado, e não quando do exercício da docência em si (Ata CUn 8/2019).

Segundo, através de escolhas baseadas em critérios políticos ou econômicos, introduzindo uma maior ênfase econômica nas necessidades financeiras da universidade, com foco maior na redução de custos e na eficiência nos investimentos.

Fligstein (1987) versa que uma mudança na alta administração da organização é uma oportunidade para verificar a continuidade no controle inicialmente estabelecido/mantido ou se há o surgimento de novas forças para alterar a direção da organização, com ações sobre novas circunstâncias internas. No contexto do processo orçamentário da UFES, foi observado que a alta gestão manteve as mesmas bases de controle da gestão anterior, mantendo e dando continuidade ao exercício de poder padrão formal através de normas e estruturas organizacionais. Isso é explicado devido as mesmas ou poucas mudanças significativas sobre prioridades e estratégias orçamentárias estabelecidas na universidade, como reflexo de um orçamento pré-formatado pelo MEC e pelas regulamentações da esfera pública, que promovem pequena liberdade sobre decisões orçamentárias.

Atualmente, a gestão foca uma distribuição de recursos orçamentários que priorize as necessidades acadêmicas da universidade, em vez de simplesmente buscar a eficiência financeira.

Por fim, esses dois contextos convergem com o discorre Fligstein (1987), haja vista que a base de controle contribui com a estabilidade do processo orçamentário da UFES, uma vez que permite a coordenação das atividades e o alcance dos objetivos estratégicos. Contudo, também contribui para o engessamento do orçamento, limitando as decisões orçamentárias. Os estudos de Carr & Beck (2020) e Hillebrandt & Huber (2020) debatem sobre a base de controle como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Tendo como base os preceitos de Fligstein (1987) sobre o **posicionamento intelectual e as reivindicações**, se **orientam o exercício de poder** da seguinte forma. Primeiro, as posições dos atores institucionais dentro da estrutura organizacional da UFES influenciam sua capacidade de reivindicar poder no processo orçamentário. Por exemplo, quando um agente do corpo docente da universidade consegue obter mais influência no processo orçamentário ao ocupar cargos de confiança em seus respectivos setores e áreas. O mesmo acorre quando um agente membro do corpo técnico-administrativo da instituição ocupam cargos de confiança em áreas administrativas, relacionadas ao orçamento e finanças, conforme evidenciado em posicionamento de um Conselheiro em reunião do CUn da instituição de ensino.

> [...] sobre a divisão de recursos de capital, [...] declarou que sua firme posição contrária a essa divisão nada tem a ver com quem exerce a gestão (Ata CUn 7/2021)

Segundo, as reivindicações dos agentes organizacionais no sentido de definir e resolver problemas relevantes dentro da UFES orientam o exercício de poder no processo orçamentário, pois enquanto professores reivindicam mais recursos para pesquisa e desenvolvimento acadêmico, os servidores técnico-administrativo reivindicam mais recursos para melhorias nos equipamentos, nas instalações e infraestrutura, e os estudantes reivindicam recursos para as políticas sociais. Assim, ocorre um processo de negociações entre diferentes segmentos de agentes organizacionais, cada qual, reivindicando mais recursos para suas respectivas áreas e setores específicos, conforme verificado em declaração de um Conselheiro em reunião do CUn da UFES.

> O Conselheiro [...] discursou aos demais Conselheiros criticando os discursos e atos de ódio dentro da universidade, ressaltando a necessidade de continuar o avanço em políticas inclusivas (Reunião CUn 6/2022).

E durante as negociações, o seguimento de agentes ou grupos que obtiver maior capacidade de persuadir outros agentes ou grupos a apoiar suas reivindicações, conseguirá juntar mais forças para

pleitear recursos e influenciar decisões orçamentárias. Contudo, este contexto depende tanto da posição do agente dentro da estrutura de poder quanto das reivindicações.

Terceiro, Fligstein (1987) discorre que os "atores-chave" ganham poder tanto por eventos externos quanto pela definição de problemas importantes dentro das organizações. No contexto do processo orçamentário da UFES, ocorre que os atores-chave aproveitam eventos externos, como mudanças na política de financiamento governamental, como o que está ocorrendo neste primeiro ano de Governo Lula, para reivindicar mais recursos orçamentários para a instituição. Da mesma forma, os atores-chave também definem problemas-chave como por exemplo, a necessidade de investimentos em infraestrutura, equipamentos, projetos sociais e contratação de pessoal para justificar suas reivindicações de recursos, conforme verificado em afirmação de um Conselheiro em reunião do CUn da IFES.

> O Conselheiro [...], comunicou que a restrição orçamentária compromete o pagamento das bolsas da assistência estudantil, propondo um comunicado institucional aos estudantes a fim de que se preparem para a situação adversa, recebendo a concordância do Senhor Presidente […] (Ata CUn 12/2022).

Por fim, esses três contextos convergem com o discorre Fligstein (1987), o posicionamento intelectual e as reivindicações dos agentes organizacionais ocorridos no processo orçamentário da UFES, por diferentes agentes organizacionais e grupos, lutam por exercício de poder para definir e resolver problemas, influenciando assim a elaboração, execução e avaliação do orçamento. Os estudos de Hohman, Packard, Finnegan & Jones (2013) e Pelletier, Kottke & Reza (2015) debatem sobre o posicionamento intelectual e as reivindicações dos agentes organizacionais como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Quanto à **causalidade**, ela orienta o exercício de poder da seguinte forma. Os agentes organizacionais, gestores e grupos mais influentes da UFES interpretam o ambiente externo e interno de diversas maneiras e, com base nessas interpretações, constrói um entendimento que serve de base para escolhas de ações e inovações no processo orçamentário. Por exemplo, quando o governo Bolsonaro demonstrou uma “ideologia” de que as IFES eram despesas e desenvolveu uma política de cortes e contingenciamentos específicos, o mapeamento e a interpretação dos atores institucionais foi que a instituição estava enfrentando uma crise de austeridade financeira e, dessa forma, adotaram medidas de contenção de gastos, redução de investimentos em infraestrutura e equipamentos, cortes de pessoal terceirizado, cortes em programas de pesquisa e extensão acadêmicos. Todavia, no exercício financeiro do ano de 2023, o Governo Lula sinalizou que as IFES são investimentos para seu programa de governo, concedendo reajuste salarial para os servidores, desenvolvendo reorçamentação e se reunindo com todos os reitores ainda no primeiro trimestre para alinhamento político e financeiro. Logo, a interpretação dos gestores foi que a universidade está em processo de

recuperação e reconstrução, podendo restaurar em um futuro próximo pesquisas e projetos que estavam parados. Dessa forma, a interpretação para o quadriênio 2023-2026 é de uma perspectiva de expansão das pesquisas e projetos com uma maior oxigenação com aumento de recursos para projetos que não estavam sendo desenvolvidos a contento e novos projetos, como a reforma de instalações, criação de novos cursos, ou ainda mais especificamente, mais recursos para a pesquisa de vacinas e em veículos autônomos, por exemplo. Nesses contextos, **a causalidade orienta o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES, através das interpretações do ambiente externo sobre o ambiente interno, bem como as escolhas dos principais agentes organizacionais que moldam a direção das decisões orçamentária, assim como o orçamento. E o mais importante, a maneira como as escolhas são tomadas e implementadas são orientadas pela dinâmica das relações de poder dentro do processo orçamentário da UFES, afetando a forma como as decisões são estabelecidas (governo), negociadas (alta administração), deliberadas (Conselho Universitário) e implementadas (agentes e gestores), conforme verificado em manifestação de um Conselheiro em reunião do CUn da entidade.

> […] é bom que não se esqueça, vicejavam em nossa universidade reais ameaças diretamente atreladas ao atual governo federal, com sua estratégia de desmanche da educação pública (Ata CUn 9/2022).

No entendimento de Fligstein (1987) sobre a evolução das organizações, é possível afirmar que a criação de novas estratégias e estruturas ou o reconhecimento e formalização de tendências já existentes internamente na organização, **orientam o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES da seguinte maneira. Foi observado que quando novas estratégias e objetivos organizacionais são estabelecidos na universidade, a alocação e execução de recursos no orçamento são direcionados para esses novos objetivos. Isso foi observado em declaração de um Conselheiro em reunião do CUn da organização.

> Tem sido declarado pelo próprio Deputado [...] que toda à operação depende apenas do desmembramento das unidades atuais, sem maiores investimentos, o que se revela, na prática, uma mera divisão na UFES, ou seja, uma proposta simplista que cria uma universidade acanhada e sem sustentabilidade (Ata CUn 10/2021).

Por exemplo, quando um novo setor é criado ou reestruturado, investimentos em instalações, equipamentos e softwares são consequências. Também foi observado que a formalização de tendências existentes no processo orçamentário da UFES promove à reorganização de recursos financeiros inicialmente alocados no orçamento e a sua redistribuição é desenvolvida para setores e áreas anteriormente não contemplados ou negligenciados.

Dessa forma, esses contextos convergem com o discorre Fligstein (1987), pois a causalidade no processo orçamentário da UFES sofre influência de suas próprias estratégias, estruturas e limites

físicos; de sua posição econômica; da posição ideológica do governo, regulamentação e da política fiscal; influenciando as escolhas dos principais agentes organizacionais, que iniciam ações e desenvolvem novas ações tendo como base a interpretação do ambiente, promovendo a geração de novas estratégias, objetivos e estruturas organizacionais. Os estudos de Giamatti (1980) e Balan (2012) discutem sobre a causalidade como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Quanto à **inovação/imitação**, se **orientam o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES da seguinte forma. Primeiro, os gestores da universidade interpretam os ambientes internos e externos, assim como as práticas de outras IFES, e desenvolvem políticas com base em suas percepções. Dessa forma, a imitação ocorre através da legitimação de práticas orçamentárias adotadas, visto que as escolhas dessas práticas são influenciadas pelas subjetividades e incertezas dos gestores, baseadas em suas percepções sobre o que é e como é considerado comportamento adequado dentro do processo. Assim, a imitação influencia as decisões orçamentárias da UFES, já que os gestores tendem a adotar práticas semelhantes de outras IFES, buscando inovações ou soluções específicas para a realidade orçamentária da instituição. Isso foi evidenciado em explicação de um Conselheiro em reunião do CUn da instituição.

> A solução, diante do tempo gasto em tais processos, foi a adesão a atas de registros de preços de outras instituições, com fins de obtenção dos itens mais fundamentais à composição das refeições, além da contratação direta, com pagamento sob entrega (Ata CUn 5/2022).

A imitação orienta o exercício de poder no processo orçamentário da UFES ao influenciar as decisões dos gestores da universidade, pois àqueles que detêm mais influência ou algum tipo de poder formal optam por inovar ou copiar as práticas de outras IFES. A decisão de imitar é motivada por uma percepção de que essas práticas após serem aplicadas foram bem-sucedidas ou mesmo pela falta de capacidade em inovar. Todavia, foi observado que a implementação e o retorno da utilização de práticas antigas também influenciam os agentes organizacionais a buscarem e manterem suas ações e estratégias. O processo de inovação/imitação é dinâmico e complexo, já que os gestores mais periféricos também conseguem influenciar as estratégias orçamentárias da UFES. Assim, a imitação serve para que os gestores estabeleçam e mantenham controle sobre as etapas do processo orçamentário da UFES. Entretanto, as escolhas são influenciadas por outros agentes organizacionais com ideias e perspectivas diferentes e antagônicas moldando e alterando as ações do processo e quando não benéficas ao processo orçamentário não são bem-vistas, conforme identificado em manifestação de um Conselheiro em reunião do CUn da entidade.

> O fracionamento de instituições de ensino tradicionais, sem o devido planejamento e segurança de investimento continuado, sem clareza quanto aos seus destinos e sem a avaliação de seus impactos, traz o risco de desencadear perdas significativas e irreparáveis para ambas as instituições – a de origem e a unidade criada. Ressalta-se ainda que, na atual situação que enfrentamos – de combate a uma pandemia sem precedentes na história, de perda sistemática de recursos orçamentários por parte do conjunto das universidades brasileiras, além de cortes de recursos destinados à ciência e tecnologia, importante pilar das instituições universitárias –, o prioritário é defender o fortalecimento da nossa universidade e a recuperação de sua capacidade de manutenção e investimento (Ata CUn 10/2021).

Dessa forma, esse contexto confirma o que disserta Fligstein (1987), haja vista que os setores e áreas administrativas e acadêmicas adotam estas estratégias de forma diferenciada para captar, alocar e executar os recursos financeiros em seus projetos e programas prioritários. No entanto, enquanto alguns setores e áreas buscam inovar com ideias inéditas e sofisticadas, outras imitam modelos bem-sucedidos de outras IFES e instituições. Essas duas estratégias influenciam diretamente a capacidade de barganha dos setores e áreas afetando a distribuição e execução dos recursos disponíveis, orientando assim, o exercício de poder. Os estudos de Barham, Foltz, & Melo (2021) e Polasko, Ponce & Molina (2021) debatem sobre a inovação/imitação como sistemas de influência que orientam o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Sobre o **ambiente e a organização internos**, segundo Fligstein (1987), o ambiente político e econômico exerce forte influência sobre as organizações, e no processo orçamentário da UFES, não foge à regra, visto que o governo, como uma fonte de poder e regulação, praticamente determina o orçamento da UFES através de suas políticas públicas e diretrizes orçamentárias, **orientando assim o exercício de poder**. Naturalmente, a universidade introduz forte pressão no governo por meio de atividades e demandas administrativas, cujo objetivo é obter mais recursos financeiros para se adaptar às mudanças e demandas externas/internas e proporcionar a sustentabilidade financeira da instituição. Dessa forma, no ambiente interno, os gestores organizacionais reivindicam poder junto ao Estado através da interpretação das políticas públicas e diretrizes orçamentárias estabelecidas, cujo propósito é obter recursos financeiros. O importante desse cenário é considerar as potencialidades em gerar recursos financeiros, haja vista que a demanda por novos cursos e programas acadêmicos promove a buscar por recursos financeiros adicionais, além da competição com outras IFES levando a busca por estratégias de diferenciação e inovação, que também podem requerer recursos financeiros adicionais. Assim, a UFES fica atenta às demandas e mudanças no ambiente externo e busca neste interim, se adaptar e até mesmo rejeitar políticas governamentais, na tentativa de manter e demonstrar ser competitiva ao governo, a sociedade e outras instituições, fatores esses que influenciam o processo orçamentário da instituição, conforme observado em explanação de um Conselheiro em reunião do CUn da organização.

> [...] concluímos que há riscos no Programa Future-se relacionados à possibilidade de mudança futura da personalidade jurídica das IFES, que são atualmente autarquias federais com a prerrogativa do

> autogoverno, além dos riscos à nossa integridade administrativa, pedagógica, científica e patrimonial (Ata CUn 8/2019).

Quanto à organização interna, resume-se na estratégia que estabelece as metas e objetivos de longo prazo da organização, bem como os cursos de ação, distribuição, alocação, execução e avaliação dos recursos financeiros necessários, orientando o processo de tomada de decisão orçamentária da instituição. Dessa forma, a estratégia influencia decisões orçamentárias da UFES, definindo áreas ou projetos que recebem mais ou menos recursos financeiros. Isso foi verificado em exposição de um Conselheiro em reunião do CUn da IFES.

> […] mesmo sem FG, as secretarias devem cumprir suas funções, devendo-se mostrar ao governo as demandas da Universidade e a supressão da estrutura necessária (Ata CUn 7/2019).

Foi observado que quando a estratégia da UFES engloba a expansão de novas áreas de pesquisa, verifica-se a alocação de recursos financeiros no orçamento direcionados a investimentos em materiais de consumo, equipamentos, instalações e infraestrutura de laboratórios, conforme evidenciado numa reestruturação do setor da contabilidade da UFES no mês de maio do ano de 2023.

Dessa forma, esses dois contextos convergem com o que defende Fligstein (1987), visto que a estrutura organizacional da UFES favorece a centralização das decisões orçamentárias, ou seja, fortalece o exercício de poder dos gestores em detrimento do enfraquecimento do exercício de poder dos grupos de interesse. Da mesma forma, as restrições orçamentárias ou pressões políticas externas para a alocação de recursos em determinadas áreas, limita o espaço por manobras orçamentárias, afetando o exercício de poder dos diferentes e antagônicos atores internos ao processo orçamentário da UFES. Os estudos de Hamidifar & Ebrahimi (2016) e Fethke & Policano (2019) discutem sobre ambiente e organização internos como sistemas de influência que orientam o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação à **informação e a autoridade**, Fligstein (1987) comenta que são dois recursos críticos na estrutura de uma organização e importante na luta pelo poder dentro das organizações, pois **orienta o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES da seguinte maneira. Primeiro, a informação é uma ferramenta estratégica que influencia todas as etapas do processo orçamentário da UFES, visto que os agentes e gestores que possuem informações relevantes conseguem usá-las para garantir a alocação de recursos ou sua execução, além de conseguirem persuadir outros agentes e gestores da universidade a apoiarem suas propostas de projetos. Da mesma forma, aqueles que possuem acesso a informações privilegiadas sobre as prioridades e objetivos estratégicos da UFES utilizam deste conhecimento para moldar a distribuição, a alocação, a execução e a avaliação dos

recursos financeiros de acordo com seus interesses, conforme verificado em explicação de um Conselheiro em reunião do CUn da entidade.

> Com à inflação alta, a informação pelo gestor de cada centro de ensino da quantidade e preço dos itens necessários se apresenta como a opção mais viável, dada a alocação de recursos nos centros, para que, diante desses dados, seja feito o planejamento global pela Instituição (Ata CUn 5/2022).

Segundo, a autoridade também desempenha um papel estratégico no processo orçamentário da UFES, visto que algumas autoridades formais, mediante decisões relevantes sobre a alocação e execução de recursos financeiros, definem as prioridades da instituição, conseguem influenciar outros agentes e gestores da organização moldando a agenda orçamentária conforme seus interesses, preferências e objetivos institucionais, conforme observado em declaração de um Conselheiro em reunião do CUn da IFES.

> […] na próxima sessão será criada uma comissão para o reexame da estrutura administrativa e da distribuição de cargos e funções na UFES (Ata CUn 7/2019).

Dessa forma, estes dois contextos convergem com o que afirma Fligstein (1987), pois a informação é uma fonte de poder fundamental no processo orçamentário da UFES fornecendo aos gestores, em especial, aos gestores financeiros uma posição privilegiada de exercício de poder, com a utilização de informações relevantes sobre as necessidades de recursos financeiros dos setores e áreas, assim como informações estratégicas de como obtê-los e a capacidade da instituição para fornecê-los. A autoridade também é um sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário da UFES, visto que as regras, normas e procedimentos inseridos no processo atribuem diferentes níveis de autoridade a diferentes atores institucionais, influenciando as capacidades de exercerem poder no decorrer do processo, orientando assim, o resultado final do processo orçamentário da UFES. Os estudos de Clare (2014) e Zajkowski & Stańczak (2015) discorrem sobre as informações e a autoridade como sistemas de influência que orientam o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Quanto à **individualidade e intencionalidade**, ela **orienta o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES através das diferentes interpretações e reivindicações introduzidas pelos agentes organizacionais participantes do processo. No contexto do processo orçamentário da UFES, foi observado que as reivindicações desses agentes são baseadas em sua posição intelectual e que estão atreladas com a base de poder de seu setor e área de origem, ou seja, os agentes da universidade atuam no processo orçamentário apresentando suas demandas de acordo com os objetivos e metas do

PDI da UFES, bem como com os do ambiente específico em que atuam. Isso foi verificado em uma orientação de um Conselheiro em reunião do CUn da instituição.

> […] estabelecendo-se agora à etapa dos Planejamentos Estratégicos Setoriais – PES, devendo estes serem vinculados aos objetivos e metas do PDI, e devendo essa metodologia de planejamento setorial ser desenvolvida até o fim do ano com todas as pró- reitorias para início do planejamento em 2022 junto às superintendências, secretarias e centros de ensino (Ata CUn 7/2021).

A chegada de novos agentes ou gestores na UFES tem um impacto significativo no processo orçamentário da UFES, pois esses atores somam com novas perspectivas, habilidades e conhecimentos utilizando-se desse fato para exercerem poder, através do conhecimento acumulado sobre as práticas, cultura, mas, principalmente, sobre as finanças da instituição. Isso foi identificado em uma explicação de um Conselheiro em reunião do CUn da entidade.

> [...] os gestores o são por opção, e considerou a sobrecarga de trabalho excelente, citando alguns setores criados durante sua gestão, como a PROGEP, a SEAVIN e a SUPECC. [...] nova estruturação obedeceu a demandas surgidas com limitado prazo, sendo de sua preferência que nenhuma reestruturação fosse feita, noticiando, por outro lado, que o relator da Lei Orçamentária Anual declarou que não haverá contingenciamento dos recursos voltados para a Educação [...] (Ata CUn 7/2019).

Esses agentes e gestores que trabalham longos períodos na UFES em setores específicos de contabilidade, orçamento e finanças, possuem um conhecimento mais aprofundado e específico sobre tudo o que acorre nas etapas do processo orçamentário e esse conhecimento é utilizado para influenciar ações no processo orçamentário cujo objetivo é exercer poder ou exercê-lo em maior intensidade. Esse conhecimento adquirido e acurado ao longo dos anos é utilizado para argumentar a favor de suas demandas de orçamento ou em suas decisões sobre o orçamento, além de ser utilizado para convencer e persuadir outros agentes e gestores a apoiá-los. Em contrapartida, novos agentes organizacionais inseridos na instituição com a atuação no processo orçamentário, também trazem novas ideias e perspectivas, desafiando as práticas e a cultura dominante. Todavia, esses novos agentes organizacionais não possuem um conhecimento aprofundado e específico do processo orçamentário da UFES e sua capacidade de influência no processo se torna limitada.

Dessa forma, esses contextos convergem com o que destaca Fligstein (1987), pois a individualidade e intencionalidade dos agentes e gestores envolvidos no processo orçamentário da UFES orientam o exercício de poder influenciando as decisões tomadas e as estratégias adotadas para atingir os objetivos de seus setores e áreas específicas, quando desejam aumentar um determinado recurso para um determinado fim, utilizam-se sua posição para exercerem poder sobre as prioridades de investimentos em seus setores e áreas, mesmo acarretando redução de recursos financeiros para outros setores. Da mesma forma, quando grupos de interesses se aliançam para impor pressão sobre

a alta administração da UFES com o objetivo de captar, alocar ou executar recursos para um determinado projeto, utilizando sua influência como um grupo organizado. Os estudos de Sharrock (2014) e Croucher & Lacy (2022) debatem sobre a individualidade e intencionalidade como sistemas de influência que orientam o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Sobre as **ambiguidades**, Fligstein (1987) assevera que é relevante analisar a maneira que os agentes organizacionais veem seu mundo, de que forma se disputa e de que forma o poder é exercido em sua organização, bem como absorvem as informações de suas realidades. Isso foi evidenciado em declaração de um Conselheiro em reunião do CUn da organização.

> […] à importância do setor administrativo, não se tratando aqui de criar rivalidade entre as áreas administrativa e acadêmica, mas de se estudar o redimensionamento de estruturas, e não de pessoas (Ata CUn 7/2019).

No contexto do processo orçamentário da UFES, **o exercício de poder** ocorre da seguinte maneira. Primeiro, através de ambiguidades nas informações sobre os recursos financeiros disponíveis, pois os agentes organizacionais utilizam diferentes interpretações para exercer seu poder na distribuição, alocação e execução dos recursos, moldando assim, a decisão orçamentária. Segundo, através de ambiguidades em relação aos objetivos e metas estabelecidas pela UFES no PDI, promovendo disputas sobre as prioridades de alocação de recursos financeiros. Terceiro, através de ambiguidades ocorridas pela seletividade na absorção de informações, visto que os agentes organizacionais possuem diferentes interpretações sobre as informações disponíveis, selecionam aquelas informações que melhor sustentam seus posicionamentos e ignoram aquelas informações não convenientes para suas perspectivas, levando a disputas e conflitos internos, que influenciam as decisões do processo orçamentário. E por último, através da maneira como os agentes organizacionais veem seu mundo e como disputam e exercem poder, pois a falta de clareza nas informações e nas metas, cria uma percepção de que à tomada de decisões ocorre de forma arbitrária ou enviesada, o que promove a uma desconfiança e a um aumento das tensões e disputas internas entre agentes.

Dessa forma, esses contextos confirmam com o que arvora Fligstein (1987), haja vista que quando as ambiguidades orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES, através de influências sobre a interpretação das informações disponíveis, das estratégias, das disputas internas e a percepção geral dos agentes organizacionais sobre o processo de tomada de decisão orçamentária. Os estudos de Budiman, Prahasto & Kusumawardhani (2018) e Gigli, Mariani, & Trivellato (2018) discutem sobre as ambiguidades como sistemas de influência que orientam o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Dessa forma, após a finalização do debate sobre o mecanismo principal conformidade, a seção seguinte apresenta uma síntese sobre a face da dominação e suas formas de materialização do poder no processo orçamentário da UFES.

4.6.3.4 Síntese da Face da Dominação no Processo Orçamentário da UFES

Lukes (1974) disserta que o poder depende da institucionalização da autoridade que é obtido de maneira generalizada através de uma agenda de compromissos ou obrigações que abraçam ações coletivas efetivas. Todavia, as "ameaças" através de medidas coercitivas, ou de compulsão, identificadas no processo orçamentário da UFES sem a devida legitimação ou justificativa, não deveria ser propriamente chamada de uso do poder. O poder é um fenômeno que facilita grupos obterem/atingirem metas e objetivos, impedindo que outros grupos, chamados pelo autor de "excluídos", obtenham o que desejam, mas que deveriam vê-lo como uma facilidade para o desempenho da função para os objetivos e metas organizacionais, em nome da organização como um sistema.

O autor argumenta que o poder corresponde à capacidade agir individual e coletivamente, que o poder nunca é propriedade apenas de um indivíduo, mas que pertence a um grupo e permanece existindo apenas enquanto o grupo se mantém unido. Para o autor, quando alguém está no poder, isso significa na verdade que ele está autorizado por um certo número de pessoas a agir em seus nomes, mas no momento em que desaparece o grupo de onde se originou esse poder, o seu poder também desaparece.

Lukes (1974) defende que quanto a relação do poder e interesses, o conceito de poder estabelece que um agente A, exerce o poder sobre o agente B quando A afeta B de maneira contrária aos interesses de B. O autor destaca que a noção de "interesses" é uma noção avaliativa em que quando um agente organizacional tem algum interesse, implica que o agente tem uma reivindicação em que quando uma determinada política é do interesse do agente A, constitui uma justificativa para essa política, pois falar de interesses fornece uma licença para fazer julgamentos normativos de caráter moral e político na organização. Para o autor, não é surpreendente que diferentes concepções do que são interesses estejam associadas a diferentes posições morais e políticas. E esse contexto não fugiu à regra no processo orçamentário da UFES, pois é muito comum um centro de ensino reivindicar mais investimentos em equipamentos de laboratório e materiais para seus estudantes, argumentando que os investimentos são do interesse dos estudantes, "justificando" assim, uma eventual alocação ou mesmo aumento no orçamento para esse setor/área. Ao introduzir os interesses dos estudantes, os gestores estão fazendo uma afirmação avaliativa sobre o que é importante para os alunos e o porquê

desses investimentos serem necessários. Esta tática é utilizada pera justificar e persuadir os tomadores de decisão inseridos estrategicamente no processo orçamentário da UFES com o objetivo claro de obter mais recursos para seu setor/área. Dessa forma, falar sobre interesses fornece uma base moral e política para as escolhas orçamentárias na UFES, visto que permite que os atores organizacionais justifiquem suas necessidades e também argumentem as mudanças nas alocações/distribuições de recursos financeiros.

Comparando as três visões de poder de Lukes (1974), a influência indireta pode igualmente operar para impedir que políticos, autoridades ou demais agentes organizacionais levantem questões ou propostas conhecidas por serem inaceitáveis para algum grupo da instituição. De acordo com o autor, a **visão bidimensional** ajuda a compreender este contexto, avança com a literatura, contudo se limita a estudar situações em que a mobilização do viés pode ser atribuída a decisões individuais que têm o efeito de prevenir manifestações ou queixas que se tornem questões relevantes dentro do processo político.

O autor explica que, para a análise do exercício de poder, é necessário um exame mais atento, pois o termo "exercício do poder" é problemático em dois quesitos. Primeiro, que o termo carrega, no uso cotidiano, uma dupla conotação: um que às vezes é assumida como individualista e intencional, ou seja, parece carregar a sugestão de que o exercício do poder é uma questão de indivíduos agindo conscientemente para afetar os outros. Para o autor, alguns pesquisadores parecem se sentir desconfortáveis ao debater sobre grupos ou coletividades que "exercem" o poder, ou de agentes organizacionais ou grupos que o fazem inconscientemente. O autor menciona que este é um caso interessante de suposições individualistas e intencionais sendo construídas com a linguagem, todavia isso em si não fornece nenhuma razão para a adoção de tais suposições. No processo orçamentário da UFES, a análise do exercício do poder é uma questão complexa, visto que pode haver uma suposição individualista e intencional sobre quem está exercendo o poder e com que finalidade. Por exemplo, há uma possibilidade de que membros do conselho administrativo estejam exercendo poder conscientemente, cujo objetivo seja para promover seus próprios interesses em detrimento dos interesses da comunidade universitária como um todo. Todavia, essa suposição não é totalmente precisa, pois o exercício de poder também é exercido por grupos ou coletividades sem necessariamente/obrigatoriamente ser uma questão de intenções individuais conscientes. Por exemplo, foi verificado que as estruturas burocráticas da UFES, as políticas do governo e as pressões externas influenciam o processo orçamentário e moldam a distribuição de recursos de maneira que não são necessariamente intencionais ou conscientes por parte dos atores individuais da instituição envolvidos no processo orçamentário da UFES.

O segundo quesito para o autor, refere-se a maneira pela qual o termo “exercer poder” é uma problemática e que esconde uma ambiguidade importante, pois o exercício de poder significa que um agente B faça algo que de outra forma não faria. Ou seja, precisa-se justificar a expectativa de que o agente B teria pensado ou agido de forma diferente. Mas, também precisa-se especificar os meios ou mecanismos pela qual o agente A impediu, ou então, agiu ou absteve-se de agir, de maneira suficiente para impedir que o agente B o fizesse. Por exemplo, se uma proposta de alocação ou execução de recursos não é aprovada seja pelo CUn ou Ordenador de Despesa, é difícil determinar se isso ocorreu porque um agente exerceu poder sobre os outros, ou mesmo como resultado de outros fatores, tais como limitações e contingências orçamentárias ou diferenças de opinião. Dessa forma, para analisar e determinar o exercício de poder de um agente sobre outro no processo orçamentário da UFES, é necessário especificar os meios ou mecanismos, mais especificamente, o sistema de influência pelo qual orienta o exercício de poder. No entanto, também é necessário analisar o porquê de se esperar que o agente B teria pensado ou se comportado de maneira diferente se o agente A não tivesse exercido poder sobre ele.

Nesse sentido, para o autor, há algo como uma ideologia inarticulada nas instituições políticas, mesmo àquelas mais abertas, flexíveis e desarticuladas, ou seja, uma ideologia no sentido que promova a percepção seletiva e a articulação dos problemas e conflitos sociais na organização. Assim, nessas organizações os gestores políticos podem exercer um controle considerável sobre os demais agentes organizacionais, com suas preocupações, com o que querem se preocupar e com que força promovem as articulações. Ou seja, as restrições no escopo da tomada de decisão podem impedir a consciência política dos agentes organizacionais, confinando as opiniões das minorias às minorias e negando às minorias a oportunidade de se tornarem maiorias ou de terem uma voz ativa na organização. No processo orçamentário da UFES há uma ideologia inarticulada que prioriza determinados projetos e áreas em detrimento de outros, limitando o debate e a distribuição de recursos orçamentários para outros setores e áreas menos privilegiadas. Este contexto prejudica a inclusão e a diversidade no processo orçamentário, privando às minorias a oportunidade de serem inseridas no processo, sendo ouvidas e consideradas, comprometendo a justiça na distribuição de recursos, bem como o grau de realismo do orçamento.

Lukes (1974) assevera que podem ser aduzidas provas que sustentem os contrafactuais relevantes implícitos na identificação de exercícios de poder do tipo tridimensional, visto que se pode tomar medidas para descobrir o que é que os agentes organizacionais teriam feito de outra forma. E que identificar o processo ou mecanismo de um suposto exercício de poder nesta visão, deve-se deixar de lado os outros problemas de identificação de um exercício operativo de poder, pois isto é um problema da determinação intrínseco/interno. O autor arvora que a **visão tridimensional** possui três

visões distintivas, que representam problemas agudos para o pesquisador, já que o exercício de poder, primeiro, envolve inação em vez de ação (observável). Segundo, pode ser inconsciente/consciente, o que é permitido na visão bidimensional, mas que a não-decisão, também são decisões, e na ausência de maiores explicações, uma decisão inconsciente parece uma contradição. Terceiro, o poder pode ser exercido por coletividades, como grupos ou instituições. No processo orçamentário da UFES, observou-se as três dimensões do exercício de poder propostas por Lukes (1974) da seguinte maneira. Primeiro, a inação (não tomada de decisão) é uma maneira de exercício de poder, visto que certas decisões são tomadas de forma não explícita ou mesmo por omissão, como por exemplo, a não alocação de recursos para determinados setores, áreas ou projetos é uma forma de exercer poder. Segundo, o poder é exercido de forma inconsciente, visto que as decisões são tomadas sem uma análise crítica e reflexiva preliminar sobre os impactos que causam. E terceiro, o poder é exercido também de forma coletiva, através de grupos de interesses interno e externos ou por instituições, que atuam de forma coordenada para influenciar e moldar as decisões orçamentárias.

O autor argumenta que a visão unidimensional do poder oferece um paradigma claro para o estudo comportamental do poder de decisão dos agentes organizacionais políticos, mas que inevitavelmente assume um viés do sistema político da organização sob observação e sua lente fica embaçada, não enxergando as maneiras pelas quais sua agenda política é controlada. Na concepção do autor, a visão bidimensional fornece o caminho para examinar esse viés e controle, ou seja, falta uma perspectiva sociológica quanto ao agente organizacional A com o objetivo de examinar, não apenas o poder decisório e não decisório, mas também as várias formas de suprimir conflitos.

O autor expõe que tal exame apresenta algumas dificuldades relevantes, mas não esmagadoras, visto que não exigem consignação da visão tridimensional do poder ao campo metafísico ou ideológico. O autor conclui que uma análise mais profunda das relações de poder é possível analisar o que são ao mesmo tempo carregados de valores teóricos e empíricos. Assim, para o autor, uma atitude pessimista em relação à possibilidade de análise sob este contexto, significa que resolver questões difíceis não é o indicado, quando que na realidade, com um pouco mais de esforço, pode-se complicar um pouco mais e torná-la impossível. Como exemplo, no processo orçamentário existem questões potenciais que não são inseridas na política, seja por meio da operação de forças sociais na organização, por práticas institucionais ou através de decisões individuais, ou seja, existe um conflito latente que consiste numa contradição entre os interesses daqueles que exercem o poder e os interesses reais daqueles que são excluídos. É difícil especificar e detalhar um único interesse no universo dos interesses dentro do processo orçamentário da UFES, pois existem muitos atores e grupos envolvidos e interesses diversos em jogo, mas todos giram em torno do orçamento.

Dessa forma, após este debate mais abrangente chega-se a Tabela 26 a seguir, que resume os mecanismos principais e os sistemas de influência que materializam e orientam, respectivamente, o exercício de poder no processo orçamentário da UFES.

Tabela 26

Foco Sistêmico – Dominação: Tentativas de Estabelecer Relações de Poder Parecem Inevitáveis e Naturais

Face do Poder	Mecanismos Principais	Sistemas de influência	Consequências (Elementos de Gestão)
Dominação	**Ideologia**	Reconhecimento de Valores	Conceituação "acrítica" de ideologia, neutralidade e ausência de críticas.
		Conjunto de Suposições, Valores e Crenças	Compartilhamento e obstrução da discussão racional.
		Utilidade	Conjunto de crenças, valores e pressupostos; falsa consciência; cultua e exalta a harmonia organizacional.
		Internalização de Ideias	Valores e crenças, estruturas sistemáticas, grupos e arranjos organizacionais internos e justificativa para comportamentos.
		Obediência Voluntária	Erros sistemáticos e distorções; independência intelectual; reprodução, legitimação e reforço de uma ordem vigente; e cursos de conduta e concepções.
		Elitismo	Perpetuação de desigualdades e exclusões, comandos, manutenção da ordem administrativa, socialização e qualificação, estrutura hierárquica.
	Consenso	Cooperação	Jogos de poder e satisfações repressivas.
		Autonomia	Interesses conflitantes, lutas e negociações e construção de um consenso.
		Satisfação	Consciência, metáfora do jogo e análise crítica.
		Consentimento sobre as Regras	Imposição de regras, concentração e fortalecimento do controle e complexo de regras.
		Interesses	Participação e recompensas.
		Harmonia	Redes de laços sociais, individualismo competitivo e tensões
	Conformidade	Bases de Controle	Critérios decisoriais e mudanças.
		Posicionamento Intelectual e as Reivindicações	Capacidade de reivindicar poder, reivindicações, "atores-chave".
		Causalidade	Interpretações do ambiente externo sobre o ambiente interno, novos objetivos, novas estratégias e objetivos e formalização de tendências.
		Inovação/Imitação	Legitimação de práticas orçamentárias e estratégias diferenciadas.
		Ambiente/Organização Internos	Pressão e estratégias.
		Informação e Autoridade	Ferramenta estratégica e Autoridade.
		Individualidade e Intencionalidade	Posição intelectual; novas perspectivas, habilidades e conhecimentos.
		Ambiguidades	Diferentes interpretações, disputas sobre as prioridades, sustentação de posicionamentos, falta de clareza nas informações e nas metas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

A seção seguinte, abre o debate sobre a face de poder da subjetivação, evidenciando seus mecanismos principais, assim como os sistemas de influência que materializam e orientam, respectivamente, o exercício de poder no processo orçamentário da UFES.

4.6.4 A Subjetivação no Processo Orçamentário da UFES

Para Foucault (1977), o poder não é algo que um agente organizacional ou grupo possua, mas sim exercido em relações sociais, sendo produzido e reproduzido em práticas sociais que estão presentes no cotidiano das organizações. Segundo o autor, a subjetivação apresenta um processo em que os agentes se tornam "sujeitos do poder" e são constituídos como indivíduos ativos na reprodução das relações de poder através de micro práticas que funcionam na vida cotidiana como ferramentas para moldar os agentes organizacionais submetendo-os às normas e valores da instituição. Essas práticas incluem, reuniões, avaliações de desempenho, normas de conduta, planos, prestações de contas e rituais organizacionais. Através dessas práticas, os agentes internalizam as normas e valores da organização e se tornam "sujeitos do poder" que reproduzem essas normas e valores em suas interações no dia a dia.

No processo orçamentário da UFES, foi observado que as micro práticas se resumem em reuniões com discussões sobre a alocação de recursos, decisões sobre investimentos e a definição de prioridades, avaliações de desempenho, portarias de conduta, plano de desenvolvimento, prestações de contas etc. Através dessas práticas, os agentes organizacionais participam do processo orçamentário sendo moldados e submetidos às normas e valores da universidade, reproduzindo assim, essas normas e valores nas suas interações gerenciais do dia a dia. Dessa forma, os "sujeitos do poder" conseguem exercer poder através da internalização e reprodução dessas normas e valores, moldando as decisões e ações dos demais agentes no processo orçamentário da universidade.

Fleming & Spicer (2014) discorrem que as abordagens pós-estruturalista e pós-modernista do poder buscam romper com as abordagens tradicionais do poder, que o concebem como uma relação de dominação coercitiva, manipuladora e dominadora. Segundo os autores, esta face de poder é vista como algo que é exercido em práticas sociais cotidianas e envolve a constituição das identidades e subjetividades dos indivíduos. Dessa forma, no contexto do processo orçamentário da UFES, essa abordagem sugere que o poder não é exercido de forma coercitiva, nem manipuladora, tampouco de forma dominadora, mas sim por meio de práticas cotidianas que moldam as identidades e subjetividades dos indivíduos que participam de todas as etapas do processo orçamentário. Ou seja, a forma como os debates são conduzidos durante as reuniões do orçamento ou a maneira como as informações são apresentadas aos agentes participantes do processo, influencia as identidades e subjetividades desses agentes institucionais, bem como a tomada de decisão orçamentária.

A abordagem pós-modernista destaca a importância da individualidade e da identidade nas relações de poder. Dessa forma, no processo orçamentário da UFES, os agentes organizacionais são vistos como indivíduos que gerenciam interesses, tais como a autoexpressão, a autonomia, a carreira, entre outros, e que influenciam suas decisões e comportamentos no processo orçamentário da universidade. Por exemplo, é possível que um agente participante do processo orçamentário da UFES tome decisões baseadas em seus próprios interesses, tal como numa eventual promoção de sua própria carreira, em detrimento do bem-estar da UFES como um todo. Portanto, esta abordagem sugere que o exercício de poder no processo orçamentário da UFES é materializado por práticas cotidianas que moldam as identidades e subjetividades dos agentes, assim como pelos interesses pessoais dos agentes participantes.

Para o autor, os indivíduos são formados como sujeitos em uma sociedade e são influenciados pelo poder que circula na sociedade. Na subjetivação, **Foucault (1977) sugere um tripé a qual explica de que forma o poder é exercido**. No contexto do processo orçamentário da UFES, os agentes organizacionais são formados como sujeitos a partir de experiências e emoções associadas ao processo que moldam seus sensos de si. **Em relação às experiências**, tais como participantes em fóruns, audiências públicas, reuniões ou consultas populares relacionadas ao orçamento, os agentes organizacionais têm oportunidades de expressar necessidades, demandas e preocupações sobre suas responsabilidades administrativas, setoriais, de ensino e pesquisa, e que refletem na concepção de como os recursos financeiros da universidade são alocados, executados e avaliados. Essa participação é uma experiência que **molda a maneira como esses atores institucionais se enxergam** como agentes de mudança capazes de influenciar o processo de decisão orçamentária. Todavia, a falta de transparência em alguma etapa do processo orçamentário da UFES, como por exemplo, a não divulgação de informações relevantes ou a falta de acesso a informações relevantes, são experiências que **moldam o senso** dos agentes organizacionais, abrindo seus olhos para questões negativas do processo.

Quando esses problemas ocorrem no processo orçamentário da UFES, geram sentimento de impotência, desconfiança, insatisfação, frustração, raiva ou impotência, que afetam a forma como os agentes veem a universidade e a si mesmos como parte dela. Essas **emoções moldam os agentes** organizacionais como sujeitos desconfiados, passivos ou resignados em relação ao processo orçamentário. Quando alguma dessas emoções surgem nos agentes organizacionais durante alguma etapa do processo, como por exemplo, na etapa de elaboração do orçamento, resultam na percepção de que suas demandas e necessidades não estão sendo adequadamente dimensionadas e consideradas, ou mesmo que há uma falta de transparência nesta etapa que compromete a distribuição dos recursos orçamentários. Ao experienciar essas emoções, os agentes começam a **moldar seu senso de si mesmo**

como participantes de um processo abrangente, relevante, com virtudes e defeitos e que são afetados por decisões.

Portanto, o exercício de poder na subjetivação segundo Foucault (1977) é materializado através de tentativas de moldar o senso si mesmo, experiências e emoções, visto que é explicado pela forma como as decisões são tomadas a partir da capacidade de influência de cada agente organizacional e grupos de interesses no processo orçamentário. Assim, a subjetivação materializa o exercício de poder, segundo Fleming e Spicer (2014) através de quatro mecanismos principais: disciplina, identidade, discurso e governabilidade. Cada mecanismo principal, possui os seus sistemas de influência que orientam o exercício de poder. As seções seguintes debatem estes tópicos.

4.6.4.1 Disciplina

Foucault (1977) disserta que a disciplina é um mecanismo de controle social, ou seja, um mecanismo de poder que opera nas organizações com objetivo de produzir agentes organizacionais "docilizados" e controlados. No processo orçamentário da UFES, o exercício de poder ocorre através de mecanismos disciplinares que buscam produzir agentes organizacionais "docilizados" e controlados, pois a disciplina é uma forma de controle social que se manifesta através das práticas de gestão e do exercício de poder estabelecidos entre as diferentes instâncias da universidade.

Para Foucault (2021), a disciplina é um mecanismo de exercício de poder que é internalizada pelos agentes através de uma série de práticas cotidianas. Foucault (1977) discorre que a disciplina são arranjos em que à autoridade é exercida de maneira variada, relacional, com sistemas formais e informais, e com mecanismos reguladores, normativos, burocráticos e hierárquicos. Assim, o processo orçamentário da UFES é permeado por **práticas disciplinares que materializam o exercício de poder**. Através de um sistema relacional com o controle da informação, utilizado para manter os agentes com uma percepção de incerteza, com o sentimento de dependência em relação aos gestores estratégicos e às políticas institucionais. Através de forma variada, com à alta gestão controlando e monitorando o fluxo de informações orçamentárias, determinando quem tem acesso as informações específicas, bem como são divulgadas, limitando a participação da comunidade acadêmica no processo orçamentário, reforçando à assimetria de exercício de poder entre os gestores e os demais agentes da comunidade acadêmica. Através de um sistema formal, com a imposição de normas, regulamentos, procedimentos e hierarquias, o orçamento é elaborado e gerenciado, limitando à autonomia dos agentes e gestores, inserindo uma hierarquia de responsabilidades, estabelecendo uma ordem e um controle sobre a utilização dos recursos financeiros da universidade. Através de um sistema informal, com a disciplina corporal, a partir da imposição de rotinas e horários que regem as atividades dos agentes, que internalizam um conjunto de valores e comportamentos que são considerados ideais pela gestão institucional. Através de um mecanismo normativo, que mesmo

indireto, através da cobrança de metas e objetivos que devem ser alcançados, como procedimentos específicos na execução orçamentária cotidiana. Através de mecanismo burocrático com a vigilância aplicada por setores como à Auditoria Interna diretamente como uma espécie de supervisão dos agentes sobre as atividades ligadas ao orçamento e finanças. Também com a burocratização do processo orçamentário da UFES, que é uma prática disciplinar que dificulta o acesso aos recursos financeiros por parte das unidades acadêmicas e administrativas, visto que os procedimentos e trâmites burocráticos são complexos e demorados, e exigem um conhecimento especializado em finanças e uma série de documentos e informações que nem sempre estão disponíveis para todas as unidades administrativas ou acadêmicas. Através da hierarquia existente entre as diferentes instâncias de gestão, desde a reitoria até as unidades acadêmicas e administrativas dos centros de ensino, que estabelecem uma relação de subordinação e controle, em que devem prestar contas à reitorias (na figura da Auditoria Interna) e seguir as orientações e diretrizes estabelecidas pela alta administração.

Dessa forma, após examinar o estudo de Townley (1993), foram observados quatro sistemas de influência que orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES: organização do espaço, conhecimento, vigilância e classificação/codificação; todos debatidos a seguir.

Em relação **organização do espaço**, Townley (1993) arvora que é necessário considerar cada uma das dimensões propostas por ele para compreender como a organização do espaço **orienta o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES. Isso foi observado no planejamento da universidade.

> Para avançar na gestão de sua infraestrutura física, a SI, em conjunto com o Laboratório de Planejamento e Projetos do CAr, está elaborando os Planos Diretores Físicos dos *campi* da UFES, instrumentos que regulam a política de controle do uso e ocupação (PDI UFES 2021-2030, p. 93).

Primeiro, na dimensão física, a disposição e configuração dos espaços físicos da universidade influenciam o processo orçamentário de diversas maneiras. Através da localização dos diferentes setores que influenciam a facilidade de acesso e comunicação entre si, afetando a eficiência e efetividade do processo orçamentário. Através da disponibilidade de recursos físicos, tais como salas de reunião, equipamentos e infraestrutura, influenciando a forma como as etapas do processo orçamentário são conduzidas. A organização física do espaço determina a distribuição de recursos financeiros na universidade, pois afeta a capacidade das unidades produzirem conhecimento e, consequentemente, de participarem ativamente do processo orçamentário. O setor administrativo ou acadêmico que está localizado em um edifício antigo, limitado, deteriorado, sem acesso adequado a recursos tecnológicos, sem condições físicas de comportar os agentes, têm mais dificuldades em desenvolver seus procedimentos gerenciais, projetos e atividades de pesquisa e ensino, o que prejudica sua posição na disputa por recursos orçamentários na universidade.

Segundo, na dimensão social, as relações sociais e os processos de interação entre os atores participantes do processo orçamentário da UFES são influenciados pelo espaço físico e pela cultura organizacional da universidade, visto que a cultura organizacional da instituição valoriza a hierarquia e a centralização de poder, e isso se reflete na organização dos espaços físicos e no processo orçamentário. Foi verificado que quando as relações entre os diferentes atores envolvidos no processo orçamentário são marcadas por conflitos e tensões, esta dinâmica afeta a forma como o espaço é organizado e utilizado na universidade, pois a estrutura organizacional da universidade é muito hierarquizada e centralizada, com pouca autonomia para setores acadêmicos periféricos, promovendo desequilíbrios de exercício de poder entre as diferentes setores e áreas, prejudicando a participação no processo, visto que compromete a capacidade desses setores menos privilegiados obter voz ativa e buscar seus interesses no processo orçamentário. Todavia, numa dimensão menos periférica, a organização do espaço permite uma maior descentralização e participação democrática nas decisões orçamentárias, pois as gestões dos centros de ensino possuem participação no CUn e influência nas etapas de elaboração e execução do orçamento, permitindo maior distribuição de poder entre os setores, contribuindo com maior equidade na alocação e execução dos recursos, fortalecimento democrático do processo e da colaboração entre agentes, gestores, setores e áreas da UFES.

Terceiro, na dimensão temporal, a organização do espaço influencia a maneira como as diferentes etapas do processo orçamentário são conduzidas ao longo do tempo. Por exemplo, o setor que possui um espaço limitado, limitando a quantidade de reuniões e encontros a serem realizados sobre questões orçamentárias, atrasam ou prejudicam o processo orçamentário.

Dessa forma, esses três contextos confirmam o que defende Townley (1993), haja vista que o exercício de poder no processo orçamentário da UFES, é orientado através da disposição física dos espaços, das relações sociais entre os atores envolvidos ou das mudanças e transformações que ocorrem ao longo do tempo. Os estudos de Levine, Detre, McDonald, Roth, Huber, Brignano & Romoff, (2008) e Sallee (2011) debatem a organização do espaço como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Sobre **o conhecimento**, Townley (1993) destaca que o poder-saber é um conceito que se refere a poder e conhecimento, visto que o conhecimento é uma forma de poder e o poder é uma forma de produzir conhecimento. Sendo assim, partindo desse conceito e entendimento, a disciplina e o saber são dois fatores importantes para a compreensão de como o poder é exercido, pois o poder não está presente apenas nas relações políticas ou nas estruturas institucionais, mas também presente na construção do conhecimento. Dessa forma, enquanto sistema de correção e controle, não apenas produz novos objetos de conhecimento, mas também molda a maneira como o conhecimento é produzido, transmitido e aplicado.

No contexto do processo orçamentário da UFES, a disciplina e o saber são verificados através de algumas ações, especificadas no planejamento institucional da organização.

> Ao consolidar a avaliação como instrumento de gestão, a UFES produz conhecimentos, identifica fragilidades e potencialidades e, assim, amplia a atuação perante as comunidades interna e externa, com compromisso social, relevância científica e prestação de contas à sociedade (PDI UFES 2021-2030, p. 81).

Assim, **orientam o exercício de poder** de várias formas. Primeiro, que o autor destaca que a disciplina pode ser conceituada como um conjunto de técnicas e práticas que moldam o comportamento dos agentes organizacionais, formatando seus comportamentos de acordo com as normas e expectativas da organização. No processo orçamentário da UFES, a disciplina é uma ferramenta que controla os comportamentos e decisões dos atores institucionais participantes do processo, garantindo que as decisões orçamentárias tenham a direção de determinados padrões e normas estabelecidas, limitando a possibilidade de mudanças ou inovações ou mesmo evitando que novos caminhos sejam adotados. A disciplina orienta o exercício de poder moldando as práticas de conhecimento no processo orçamentário da UFES, já que define os métodos e abordagens considerados válidos e eficazes para a análise do cenário e para a tomada de decisão. Por exemplo, o poder privilegia a utilização de técnicas orçamentárias instrumentais consideradas ideais formalizadas através de indicadores, que ao mesmo tempo de fornece uma segurança na tomada de decisão, também condiciona a uma limitação no escopo da análise, bem como das propostas orçamentárias apresentadas.

Segundo, o autor assevera que o saber é um conjunto de conhecimentos, técnicas e habilidades que são utilizados para a produção de bens e serviços, agregação de valor, assim como para a solução de problemas, desafios e tomada de decisões. No processo orçamentário da UFES, o saber é utilizado para justificar as decisões orçamentárias tomadas, visto que a utilização de argumentos técnicos e científicos legitimam essas decisões. O saber também é utilizado para sugestões de alternativas ou propor soluções para os problemas e desafios no campo orçamentário da universidade, com a aplicação de uma expertise e do conhecimento técnico em finanças públicas para a identificação oportunidades de melhoria e otimização da alocação/aplicação dos recursos financeiros. O saber orienta o exercício de poder influenciando a definição dos objetos de conhecimento no processo orçamentário da UFES, visto que define quais questões são consideradas importantes para análise, bem como quais são rejeitadas. Por exemplo, o poder orienta a importância de um projeto de pesquisa na UFES em detrimento de outros, a partir de sua capacidade de gerar recurso durante sua execução, assim como a capacidade de absorção da tecnologia pelo mercado.

Terceiro, o poder exerce controle sobre a informação no processo orçamentário da UFES, haja vista que define os dados e informações que são considerados importantes na utilização da análise do cenário orçamentário. Por exemplo, o conhecimento técnico em finanças públicas limita tanto o acesso aos dados orçamentários, quanto torna complexa a análise e a avaliação das informações na alocação e na execução dos recursos financeiros.

Quarto, o conhecimento sobre o processo orçamentário orienta o exercício de poder capacitando os agentes envolvidos a monitorar e controlar de forma eficiente a distribuição e execução dos recursos financeiros, visto que aqueles que detêm maior conhecimento sobre finanças públicas consegue identificar possíveis falhas no processo e aplicar medidas retificadoras.

Quinto, o conhecimento orienta o exercício de poder no processo orçamentário da UFES através de suas normas que incentivam a transparência na distribuição e execução dos recursos financeiros, assim como a prestação de contas por parte dos agentes responsáveis. Dessa forma, aqueles que detêm maior conhecimento sobre controle público consegue pressionar e promover uma maior evidenciação e fiscalização das atividades orçamentárias.

A associação entre disciplina e saber promove a padronização dos procedimentos orçamentários, limitando a criatividade e a inovação na gestão orçamentária da universidade. Entretanto, essa interação promove uma cultura organizacional mais eficiente e transparente, na qual serve de pilar para tomadas de decisões orçamentárias sobre dados mais robustos e informações mais confiáveis. Dessa forma, esses contextos confirmam o que disserta Townley (1993), pois o conhecimento é uma forma de legitimação, justificativa, capacidade de análise e identificação de potenciais e soluções no processo orçamentário da UFES. Os estudos de Hussin & Ismail (2009), Bekerman (2013) e Pokrovskaia, Ababkova & Fedorov (2019) debatem sobre o conhecimento como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Quanto à **vigilância**, Townley (1993) discorre que é uma ferramenta útil para garantir a conformidade com as regras e regulamentos pré-estabelecidos pela organização. No processo orçamentário da UFES, a vigilância disciplinar **orienta o exercício de poder** sendo utilizada como ferramenta de monitoramento das atividades dos agentes participantes do processo orçamentário, seja por critérios instrumentais, avaliação de desempenho, supervisão direta, *etc*. Este contexto promove maior conformidade com as regras e regulamentos estabelecidos pela universidade, garantindo que o processo orçamentário seja realizado de acordo com as políticas e procedimentos estabelecidos no planejamento, conforme observado no planejamento da organização.

> […] o PDI nos mostra que devemos estabelecer a missão, a visão e os valores institucionais, com a definição de objetivos e ações para alcançá-los, mantendo o controle e o monitoramento dos resultados para os ajustes e correções de percurso (PDI UFES 2021-2030, p. 6).

Contudo, a vigilância disciplinar impacto negativamente o processo orçamentário, quando aplicada de forma excessiva ou até mesmo arbitrária, visto que a pressão faz com que o agente crie um sentimento de desconfiança e falta de motivação, comprometendo a eficácia do processo orçamentário.

De maneira mais prática, foi observado que a vigilância **orienta o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES, da seguinte forma. Primeiro, através do controle dos agentes organizacionais envolvidos no processo, pois através da vigilância disciplinar, a instituição consegue controlar as atividades dos agentes envolvidos no processo orçamentário da UFES, cujo objetivo é garantir obediência as regras e normas estabelecidas no planejamento, evitando desequilíbrios e abusos de poder no processo orçamentário. Segundo, através do estabelecimento de padrões de desempenho, visto que a vigilância disciplinar insere padrões de desempenho para os agentes envolvidos no processo orçamentário da UFES, motivando a busca por resultados mais satisfatórios/eficazes e a melhoria contínua no desempenho das atividades. Terceiro, através da punição de comportamentos inadequados, haja vista que a vigilância disciplinar cria a possibilidade de punição dos agentes envolvidos no processo orçamentário que apresentarem comportamentos inadequados, tais como fraude, desperdício de recursos, violação de políticas internas/externas e procedimentos estabelecidos, reforçando a conformidade com as regras e normas estabelecidas e mantendo a integridade do processo orçamentário da instituição. E por último, através da distribuição de recursos orçamentários, pois a vigilância disciplinar garante uma distribuição de recursos de maneira mais justa e equitativa, sem favorecer agentes e grupos institucionais específicos.

Dessa forma, esses contextos confirmam o que afirma Townley (1993), haja vista que a vigilância é uma prática de monitoramento das atividades orçamentárias dos agentes envolvidos no processo orçamentário da UFES, cujo objetivo é garantir a conformidade com as regras e normas estabelecidas pelo planejamento da organização. Os estudos de Tuchman (2011) e Greer & Brooks (2021) discutem sobre a vigilância como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação à **classificação/codificação**, ao analisar o estudo de Townley (1993), observa-se que sua abordagem analisa o poder nas organizações, procurando compreender como diferentes atores organizacionais exercem poder analisando o processo sob quatro "dimensões": ferramental, técnico, político e cultural. No processo orçamentário da UFES, **a classificação orienta o exercício de poder** da seguinte forma. Primeiro, a "dimensão" ferramental, refere-se ao exercício de poder oriundo da capacidade de controlar os recursos financeiros e decidir sobre sua alocação/execução. Segundo, a "dimensão" técnica diz respeito ao exercício de poder com a aplicação de habilidades de utilização de conhecimentos técnicos para influenciar as decisões orçamentárias. Terceiro, "dimensão" política, refere-se ao exercício de poder através da capacidade do agente mobilizar apoio político e formalizar

alianças para influenciar as etapas do processo orçamentário. E por último, a "dimensão" cultural que diz respeito à capacidade de influenciar a cultura organizacional e os valores que orientam as decisões orçamentárias na universidade. Enfim, essas dimensões foram identificadas no planejamento da universidade.

> Devido à dimensão do trabalho, a complexidade das atividades relacionadas ao PDI e a necessidade de participação da comunidade, optou-se em dividir e organizar as atividades e responsabilidades em Comitês (Central e Executivo) e em Comissões Temáticas (Políticas Acadêmicas; Políticas de Gestão, Infraestrutura e Avaliação e Desenvolvimento Institucional) (PDI UFES 2021-2030, p. 13).

Foi verificado que os gestores que possuem maior controle em alguma etapa do processo orçamentário, conseguem obter maior autonomia para decidir sobre a alocação ou execução dos recursos financeiros da instituição. Os servidores técnicos administrativos que possuem maior conhecimento técnico em finanças públicas conseguem obter maior influência na definição de critérios distribuição de recursos em áreas específicas. Diferentes atores institucionais e grupos de interesse internos e externos, buscam influenciar as decisões orçamentárias através do poder político, de acordo com suas agendas políticas. E por fim, os agentes organizacionais participantes do processo orçamentário compartilham valores e crenças, que influenciam através de um exercício de poder cultural, a forma que as decisões são tomadas e implementadas pela universidade.

Townley (1993) ao discorre sobre codificação, específica sobre uma classificação de tipos de poder que podem influenciar as organizações. No processo orçamentário da UFES, **a codificação orienta o exercício de poder** da seguinte forma. A codificação orçamentária é um conjunto de regras e procedimentos utilizados para registrar e classificar as receitas e despesas da instituição. Assim, a forma como essas categorias são definidas e organizadas têm implicações para o exercício de poder, haja vista que quando uma determinada categoria de despesa específica é alocada especificamente para um determinado setor ou área, promove poder aos seus gestores no processo orçamentário como um todo. A codificação orçamentária tem implicações quanto ao poder técnico dos atores envolvidos no processo de orçamentação da UFES, pois quando a codificação é complexa, requer habilidades técnicas específicas de compreensão, manejo e utilização, favorecendo agentes organizacionais que possuam conhecimento técnico e habilidades para lidar com a codificação necessária em finanças públicas, conforme observado no planejamento da IFES.

> […] orçamento de uma instituição é instrumento fundamental para o seu funcionamento e desenvolvimento. Por se tratar de uma lei, é nele que se consolida a autorização legislativa para a previsão das receitas e para a fixação das despesas num determinado exercício (PDI UFES 2021-2030, p. 90).

Todavia, quando a codificação é simples e de fácil compreensão, permite que outros atores institucionais com menos ou nenhum entendimento específico sobre finanças públicas, consigam entender o funcionamento do processo orçamentário, exercendo seu poder político para influenciar as decisões orçamentárias da UFES.

Dessa forma, esses contextos confirmam o que afirma Townley (1993), pois a classificação/codificação são fundamentais para a análise crítica do processo orçamentário e para a promoção da transparência e *accountability*. Os estudos de Boelen & Woollard (2009) e Torrance (2020) discutem sobre a classificação/codificação como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Dessa forma, após o debate sobre o mecanismo principal da disciplina, a seção seguinte apresenta o debate sobre o mecanismo conformidade, bem como seus sistemas de influência que orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES.

4.6.4.2 Identidade

A influência da **identidade** no **exercício de poder** no processo orçamentário da UFES é relevante e **é materializada** através da percepção e construção das identidades individuais e coletivas dos agentes organizacionais, afetando suas capacidades de influenciar decisões, bem como tomá-las. Nas reuniões do CUn é composta por diferentes agentes organizacionais como o reitor, vice-reitor, pró-reitores, representantes docentes, representantes técnicos administrativos e representantes dos alunos. Cada um desses agentes possui identidades individuais e coletivas distintas, que influenciam suas perspectivas, seus interesses e objetivos quanto ao processo orçamentário.

O reitor e vice-reitor, autoridades máximas e líderes da universidade, possuem a identidade de garantir o crescimento e promover o desenvolvimento institucional, priorizando investimentos em áreas estratégicas, tais como ensino e pesquisa, infraestrutura, formação e qualificação de pessoal. Pró-reitores, segundo pelotão de autoridades da universidade, representam áreas estratégicas da universidade, tais como graduação, pós-graduação, extensão, orçamento, finanças etc. Suas identidades individuais e coletivas refletem as necessidades e demandas de suas respectivas áreas, buscando recursos adequados para o funcionamento, investimentos, sustentabilidade e o fortalecimento desses setores. Representantes docentes, defendem a identidade coletiva dos professores, buscam recursos financeiros para melhorias nas condições de trabalho, através de capacitação, estrutura adequada para o ensino e pesquisa, busca por recursos para eventos científicos e pesquisas. Representantes técnicos administrativos, defendem a identidade coletiva dos servidores, buscando recursos financeiros para a valorização profissional, capacitações, treinamentos, investimentos na infraestrutura e aprimoramentos nos serviços administrativos da universidade. E por fim, os representantes dos alunos, que se identificam como agentes que buscam melhorias e

investimentos nas condições de ensino, pesquisa, assistência estudantil, infraestrutura dos espaços acadêmicos, o acesso e manutenção de bolsas de estudo e programas de apoio do MEC. A maneira como esses agentes se percebem e como são interpretados pelos demais agentes afeta suas posições de poder, suas redes de relacionamentos e sua capacidade de articular interesses nas várias etapas do processo orçamentário da UFES. O sentimento de pertencimento a grupos internos gera coalizões, alianças, tensões e rivalidades, que influenciam as dinâmicas de negociação da distribuição e execução de recursos.

Segundo Du Gay (1996), a identidade deve ser entendida como uma construção social e culturalmente moldada e materializa o exercício de poder no processo orçamentário da UFES, através das normas, valores, práticas gerenciais e características consideradas importantes ou valorizadas pela instituição que moldam as expectativas dos agentes. Assim, os agentes que conseguem se adaptar ou alinhar as expectativas e valores da UFES conseguem exercer poder no processo orçamentário. Esses agentes são percebidos como legítimos, confiáveis e capazes, absorvem maior autoridade e capacidade de moldar as decisões orçamentárias. Todavia, os agentes que não conseguem se adaptar ou se alinhar aos padrões institucionais, passam a enfrentar desafios em seu exercício de poder, tais como resistência ou mesmo sendo marginalizados no processo de tomada de decisão orçamentário.

A concepção da identidade desses agentes e dos demais agentes da universidade é um processo contínuo de construção e negociação e tem implicações profundas no exercício de poder no processo orçamentário da UFES, pois todos os agentes organizacionais da instituição possuem a capacidade de se adaptarem e adotarem diferentes identidades, como respostas às demandas e expectativas do ambiente interno. Por exemplo, servidores ao ocuparem cargos de pró-reitores, cargos tradicionais e políticos de professores, passam a adotar uma identidade que faz jus a função. Da mesma forma, quando professores ocupam funções de confiança na área administrativa e orçamentária também adotam identidades que representam esses grupos/setores da universidade. Isso significa que o exercício de poder no processo orçamentário da UFES é influenciado por identidades que os agentes escolhem adotar de acordo com as circunstâncias e funções ocupadas. E dessa forma, aqueles agentes que conseguem se posicionar estrategicamente e alinhar suas identidades com as necessidades e interesses predominantes de seus setores e grupos num dado momento, conseguem aumentar sua influência sobre o processo e exercer poder. Todavia, aqueles que não conseguem se ajustar ou adaptar suas identidades conforme as demandas do ambiente, acabam enfrentando dificuldades e de alguma forma são excluídos de participarem da tomada de decisão no processo orçamentário.

Dessa forma, a capacidade dos agentes organizacionais de moldar e adaptar suas identidades em resposta a contextos específicos materializa o exercício de poder e a dinâmica do poder no processo orçamentário da UFES. O estudo de Du Gay (1996), revelou dois sistemas de influência que

orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES: valores e normas culturais/profissionais, assim como confiança e a autonomia, debatidos a seguir.

Em relação aos **valores e normas culturais/profissionais**, Du Gay (1996) versa que se referem às crenças, atitudes e comportamentos compartilhados pelos agentes organizacionais, que se resumem em eficiência, transparência, prestígio e comprometimento com a qualidade. No processo orçamentário da UFES **orientam o exercício de poder** refletindo sobre as prioridades estabelecidas para a alocação e execução de recursos do orçamento, pois as normas culturais/profissionais são padrões de comportamento esperados e aceitos, influenciados pelos valores culturais/profissionais manifestados em regras formais e informais que guiam e moldam o processo orçamentário da universidade, conforme verificado no planejamento da instituição.

> […] considerando a relevância das ações de planejamento, a gestão orçamentária e financeira da Universidade Federal do Espírito Santo deve buscar a implementação de estratégias para a construção da instituição desejada por meio do PDI, expressa, aqui, em sua missão, sua visão, seus valores e seus objetivos estratégicos (PDI UFES 2021-2030, p. 90).

Os valores e as normas culturais orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES da seguinte maneira. Primeiro, através do estabelecimento de prioridades de alocação de recursos financeiros, pois a UFES valoriza fortemente a pesquisa científica, assim explica-se a proporção significativa do orçamento alocada para financiar projetos de pesquisa. Segundo, através da forma como as decisões orçamentárias são tomadas na UFES, pois as regras formais estabelecem a participação ampla e transparente na elaboração e execução do orçamento, resultando em um processo mais democrático e inclusivo. Terceiro, através do controle e *accountability* sobre a prestação de contas da execução orçamentária, pois a UFES preza pela transparência e a responsabilidade, e dessa forma possuem mecanismos de monitoramento e relatórios gerenciais, cujo objetivo é garantir a utilização dos recursos de forma adequada e eficiente. E por último, através das dinâmicas de negociação, pois grupos de interesses com mais prestígio ou influência na organização, consegue afetar tanto a alocação, quanto a execução dos recursos financeiros em seu favor.

Os valores e as normas profissionais orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES da seguinte maneira. Primeiro, através de uma identidade profissional dos agentes que ocupam posições de poder, utilizando essa identidade para justificar suas decisões, reforçando hierarquias e a forma de distribuição do orçamento. Por exemplo, grupos específicos de professores possuem mais poder dentro da universidade, utilizam suas identidades profissionais como um argumento para obter mais recursos financeiros para suas áreas em detrimento de outras. Segundo, agentes organizacionais buscam construir e projetar uma imagem profissional específica para ganhar influência e legitimidade em suas propostas orçamentárias. Aqueles agentes capazes de articular suas

propostas dentro da cultura do predominante da instituição, conseguem maiores probabilidades de obter recursos financeiros para suas áreas de atuação. Terceiro, os agentes que conseguem se apresentar como autênticos e alinhados com os valores e objetivos da universidade, possuem mais chances de serem ouvidos e terem suas propostas e demandas orçamentárias aceitas e atendidas, visto que aqueles que não se enquadram nas normas de autenticidade estabelecidas pela instituição enfrentam resistência e, consequentemente, menos poder no processo. E por último, a disputa por recursos no processo orçamentário da UFES, afeta a sobrevivência profissional dos agentes envolvidos, já que aqueles que possuem mais influência conseguem obter recursos financeiros para suas áreas, fortalecendo suas posições dentro da instituição, enquanto outros lutam para manter seus projetos de pesquisa. E essa competição por recursos criam dinâmicas de poder, a qual alguns agentes ou grupos conquistam mais influência e capacidade de moldar as decisões orçamentárias.

Dessa forma esses contextos convergem com o que disserta Du Gay (1996), pois no processo orçamentário da UFES os valores culturais/profissionais manifestados em regras formais e informais orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES. Os estudos de Selman (2005) e Ehteshamnejad, Babajani, Ghazinoori, & Blue, (2021) discutem sobre as normas culturais/profissionais como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Quanto à **confiança e a autonomia**, Du Gay (1996) arvora que técnicas de gestão de pessoas criam agentes organizacionais adaptados a receberem maior confiança e autonomia, integralizam e incorporam a cultura da organização, pois técnicas de gestão de pessoas, tais como pesquisa de clima organizacional, avaliações de desempenho, programas de capacitação e planos de carreira, influencia o exercício de poder. No processo orçamentário da UFES, foram observadas essas técnicas, conforme verificado no planejamento da IFES.

> A área de avaliação institucional foi consolidada, com a criação da SEAVIN, articulada aos Centros de Ensino, tornando-se estratégica para os processos preparatórios da UFES para avaliações externas. As ações de sensibilização dos estudantes aliada às ações de capacitação e suporte aos coordenadores de cursos para o Enade impactaram positivamente os resultados obtidos. Com isso, a imagem institucional é fortalecida, tornando a UFES conhecida por oferecer ensino público de qualidade (PDI UFES 2021-2030, p. 79).

Assim, a confiança e a autonomia **orientam o exercício de poder** de várias formas. Primeiro, criando agentes organizacionais adaptados (ou adestrados), haja vista que essas técnicas foram criadas e projetadas para desenvolver e moldar os agentes de acordo com as normas e valores organizacionais. Ao serem implementadas e institucionalizadas, influenciam a mentalidade e o comportamento dos agentes para se adequarem à cultura e às estratégias orçamentárias da UFES, criando agentes organizacionais mais alinhados com os objetivos e metas da instituição, facilitando assim, o exercício

de poder no processo orçamentário. Segundo, o *feedback*, as oportunidades de desenvolvimento e o plano de carreira, aumentam a confiança e a autonomia dos agentes organizacionais, promovendo um maior senso de responsabilidade e empoderamento dos agentes no processo orçamentário da UFES. Permite a tomada de decisões e contribui de forma mais concreta e significativa para o planejamento financeiro da universidade como um todo. Terceiro, o engajamento dos agentes através da promoção de uma cultura de participação e envolvimento, que incentivam os agentes organizacionais a se sentirem e comportarem como parte integrante da UFES e a se comprometerem com seu sucesso financeiro. Esse contexto promove em uma colaboração mais efetiva e influente dos agentes como um todo no processo de tomada de decisões orçamentárias. E por fim, a utilização de técnicas como a pesquisa de clima organizacional melhoram a comunicação entre os agentes organizacionais responsáveis pelo processo orçamentário na UFES. Sendo a comunicação clara e eficaz é essencial para o exercício de poder, haja vista que permite a troca de informações, a negociação de interesses e a construção de consenso.

Dessa forma, esses contextos confirmam o que defende Du Gay (1996), haja vista que as técnicas de gestão de pessoas facilitam a interação entre os diferentes atores envolvidos no processo orçamentário da UFES, tornando-os mais transparentes e participativos, e por conseguinte, orientando o exercício de poder no processo orçamentário da UFES. Os estudos de Parvin (2019) e Dugas, Stich, Harris & Summers (2020) discorrem sobre a confiança e a autonomia como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Dessa forma, após o debate sobre o mecanismo principal da identidade, a seção seguinte apresenta o debate sobre o mecanismo do discurso, bem como seus sistemas de influência que orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES.

4.6.4.3 Discurso

Os discursos materializam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES, através da influência sobre as decisões políticas e a distribuição e execução de recursos financeiros. No processo orçamentário da UFES, os discursos materializam o exercício de poder da seguinte maneira. Primeiro, através da construção de narrativas, visto que os discursos são utilizados para construir narrativas persuasivas em torno das prioridades, necessidades e objetivos financeiros da UFES, moldando a percepção pública interna e externa sobre a importância de certos setores, áreas e projetos ou demandas orçamentárias específicas, destacando seus benefícios e impactos positivos, mas também, em alguns casos, críticas, conflitos e impactos negativos como resultado de uma tomada de decisão contestada ou execução de recursos com materiais ou serviços que não atendem as qualidades necessárias.

Segundo, através de uma mobilização de apoio, haja vista que os discursos são utilizados para mobilizar apoio político em torno de certas propostas orçamentárias de projetos institucionais. Uma comunicação gerencial é inserida com o propósito de revelar a importância e a urgência de certos investimentos e dessa forma, os discursos tentar consolidar um consenso e obter o apoio inicialmente dos gestores, dos grupos de interesse, demais agentes relevantes no processo e da comunidade acadêmica respectivamente.

Terceiro, através de uma argumentação política, pois os discursos são uma ferramenta para apresentar argumentos políticos que justificam e defendem a distribuição e execução de recursos financeiros. Os discursos refletem a importância estratégica de determinados setores e áreas de pesquisa, projetos acadêmicos, infraestrutura, ou programas específicos, visto que serve de alavanca para convencer os tomadores de decisão sobre a relevância do investimento para os objetivos da universidade como um todo. Os discursos são utilizados por todos os agentes organizacionais, desde os agentes da periferia da instituição, até os gestores centrais, cujo objetivo é persuadir, inserir, convencer, institucionalizar, legitimar e influenciar uma determinada decisão orçamentária na UFES.

Quarto, através da negociação e barganha, haja vista que os discursos são utilizados como parte de estratégias de negociação e barganha durante o processo orçamentário. Os diferentes atores institucionais envolvidos no processo introduzem argumentos em favor de suas prioridades, necessidades e interesses orçamentários, cujo objetivo é influenciar as decisões sobre distribuição e execução recursos financeiros por meio de um diálogo persuasivo sobre todos os atores institucionais.

Quinto, através da construção de consenso, visto que os discursos apresentam o potencial de construir consenso em torno de demandas e necessidades orçamentárias. A apresentação de informações, dados e argumentos convincentes, os discursos conseguem emplacar a convergência de opiniões, a superação ou minimização de divergências, facilitando a distribuição do orçamento, a tomada de decisão orçamentária e a prestação de contas.

E por último, o discurso é utilizado como uma forma de resistência ou contestação ao exercício de poder no processo orçamentário, pois agentes e grupos que se sentem injustiçados, marginalizados ou excluídos utilizam o discurso como uma ferramenta para expressar e expor suas demandas orçamentárias, reivindicando recursos financeiros e questionando as decisões tomadas. Por exemplo, os gestores de centro de ensino que sentem que suas necessidades não estão sendo atendidas no orçamento da universidade ou que recebeu menos orçamento que outros centros, constrói um discurso coletivo para chamar a atenção para as demandas de seu setor, pressionando a distribuição mais equitativa dos recursos.

Dessa forma, o discurso é construído e utilizado para influenciar a tomada de decisão, a negociação de interesses, a distribuição de recursos e impor resistência no processo orçamentário da UFES. O estudo de Maguire, Hardy & Lawrence (2004) revelou os seguintes sistemas de influência

que orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES: significado cultural, sistematicidade, subjetividade, contextualidade, abrangência, generalidade, dimensão/delimitação, simbolismo, codificação e fins políticos; todos debatidos a seguir.

Quanto ao **significado cultural**, as relações de poder nas organizações, segundo Maguire, Hardy & Lawrence (2004) sofre influência de uma concepção transparente de linguagem, alinhada com uma rejeição da noção da realidade. No processo orçamentário da UFES, o significado cultural foi observado no planejamento da IFES.

> […] constatamos que a comunidade universitária vem ressignificando o papel político da avaliação, seus atores, seus instrumentos e seus impactos na gestão (PDI UFES 2021-2030, p.72)

Assim, o significado cultural **orienta o exercício de poder** da seguinte forma. Primeiro, através da desconstrução de uma neutralidade, uma vez que a concepção transparente de linguagem questiona a ideia de que a linguagem é neutra e reflete apenas a realidade. Todavia, reconhece que a linguagem é construída socialmente e carrega significados, valores e interesses. Assim, o exercício de poder no processo orçamentário da UFES é influenciado pelo reconhecimento de que a linguagem ou melhor, a "linguagem gerencial" utilizada para justificar decisões orçamentárias reflete e reforça desigualdades, promovendo o favorecimento de agentes e grupos em detrimento de outros.

Segundo, através da construção de uma realidade, visto que uma concepção transparente da linguagem reflete e constrói a realidade. No contexto do processo orçamentário da UFES, significa que as narrativas, discursos e argumentos utilizados para influenciar a tomada de decisões orçamentárias exerce poder moldando a compreensão da realidade, determinando as prioridades, distribuição e execução dos recursos financeiros. Dessa forma, aqueles agentes que conseguem exercer mais poder, conseguem definir e controlar o discurso orçamentário exercendo poder significativo no processo orçamentário da UFES.

Por último, através das perspectivas e interesses dos agentes organizacionais, pois ao reconhecerem que a linguagem é central na construção da vida social na organização, a concepção clara da linguagem também destaca diferentes grupos e atores com suas perspectivas, interesses e agendas. No processo orçamentário da UFES, as diferentes partes interessadas e integrantes do processo inserem narrativas e discursos específicos que promovem seus objetivos e prioridades, influenciando assim, a distribuição de recursos no orçamento, promovendo negociações, conflitos e disputas pelo poder no decorrer do processo de tomada de decisões orçamentárias.

Dessa forma, esses contextos confirmam o que discorrem Maguire, Hardy & Lawrence (2004), pois o significado cultural do discurso refere-se às expressões verbais e não verbais utilizadas pelos agentes organizacionais para se comunicar de forma gerencial, evidenciando suas ideias,

valores e intenções. A maneira que essas mensagens são transmitidas e interpretadas pelos agentes, afetam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES. Os estudos de Galnoor (2009) e Paula, Silva, Emmendoerfer & Abrantes (2018) discutem sobre o significado cultural do discurso como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

A **sistematicidade** do discurso segundo Maguire, Hardy & Lawrence (2004) está relacionada à forma como o discurso é estruturado e comunicado. Dessa forma, partindo-se do pressuposto de que um discurso é estruturado e comunicável, ou seja, possui um alicerce, um arcabouço racional, uma sustentação e uma clareza, considera-se um discurso sistemático. No contexto do processo orçamentário da UFES, tem implicações significativas nas decisões orçamentárias, conforme observado em manifestação de um Conselheiro em reunião do CUn da organização.

> A Administração, portanto, está buscando soluções para garantir o funcionamento da UFES nas suas atividades essenciais, com amparo no conhecimento técnico-científico por meio das orientações do COE, sempre observando suas recomendações, bem como das secretarias estadual e municipais de saúde (Ata CUn 01/2022).

Assim, um discurso sistemático **orienta o exercício de poder** da seguinte forma. Primeiro, através da construção de narrativas, pois um discurso sistemático promove a construção de narrativas convincentes em torno das necessidades, prioridades e objetivos de diferentes setores, áreas ou projetos. Os agentes detentores de maiores e melhores habilidades retóricas e capacidade de articulação com argumentos convincentes e robustos, exercem influência sobre a distribuição, alocação e execução de recursos financeiros, direcionando-os para seus setores, áreas e projetos de interesse.

Segundo, através da legitimação de decisões, visto que um discurso sistemático legitima as decisões orçamentárias tomadas pelos agentes, gestores e grupos na tomada de decisões orçamentárias por meio de um discurso organizado e coerente, justificando assim, de maneira ordenada, compreensível e clara a alocação e execução de recursos orçamentários de determinada maneira, com o estabelecimento de critérios e justificativas utilizadas. Este contexto é uma estratégia para evitar questionamentos e contestações sobre as decisões tomadas, a fim de se reduzir críticas, conflitos e no último caso crises internas.

Terceiro, através do acesso privilegiado à informação estratégica, haja vista que os agentes que possuem melhores habilidades para articular discursos sistemáticos conseguem acesso privilegiado a informações relevantes para tomada de decisões no processo orçamentário da UFES. Essas informações estratégicas incluem relatórios financeiros de projeções de receitas e despesas, relatórios de execução de contratos e relatório de disponibilidade de fonte de recursos, que se resume

em prioridades estratégicas e outras informações com elementos-chave para a tomada de decisões orçamentárias da universidade. O acesso privilegiado de alguns agentes e gestores às informações estratégicas confere poder a estes atores institucionais que com o domínio de um discurso sistemático passa a influenciar o orçamento.

E por último, através da influência nas etapas do processo orçamentário, visto que o discurso sistemático influencia diferentes circunstâncias das diferentes etapas do processo orçamentário da UFES. Os agentes e gestores com melhores habilidades de articulação com a utilização de discursos mais convincentes conseguem influenciar decisões específicas nas etapas de estudo, elaboração e aprovação, execução, avaliação e prestação de contas no processo orçamentário da UFES, cujo objetivo é estabelecer prioridades, influenciar a alocação de recursos de seus setores e áreas, definição de metas e indicadores de desempenho.

Dessa forma, esses contextos convergem com o que discorrem Maguire, Hardy & Lawrence (2004), os discursos sistemáticos são construções de linguagem estrategicamente planejadas pelos atores envolvidos no processo de tomada de decisões orçamentárias, que moldam e direcionam a percepção da realidade dos interesses financeiros envolvidos. Esses discursos são utilizados para legitimar prioridades, gerar consensos ou até mesmo dissensos, formar narrativas de escassez ou "abundância" de recursos financeiros, e estimular e promover a adoção de determinadas políticas orçamentárias. Portanto, os discursos sistemáticos são ferramentas relevantes para o exercício de poder no processo orçamentário da UFES, orientando a dinâmica dos recursos através das decisões em todas as etapas do processo orçamentário da instituição. Os estudos de Ozdil & Hoque (2017) e Monnier, Freire & Jarosi (2018) discutem sobre o significado cultural do discurso como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Quanto à **subjetividade** do discurso segundo Maguire, Hardy & Lawrence (2004), o discurso ocorre por meio da expressão de opiniões, argumentos e valores pessoais. Partindo-se desse pressuposto considera-se então o conceito de discurso subjetivo que não se limita apenas à expressões verbais, mas também através de escritas, manifestações artísticas, mídias sociais e outros meios de comunicação e que depende da habilidade do agente que pratica o discurso em articular argumentos convincentes, construindo narrativas persuasivas com a finalidade de se conectar emocionalmente com o agente detentor de poder sobre uma determinada circunstância, cujo objetivo é influenciar as decisões orçamentárias nas diferentes etapas do processo do processo orçamentário.

No processo orçamentário da UFES, o discurso subjetivo é praticado, conforme observado em uma exposição de um Conselheiro em reunião do CUn da instituição.

> […] foi uma decisão tomada pela diretoria e baseada num documento posto à disposição do público […]. Pode-se, portando, discordar da decisão tomada, mas é preciso admitir que ela é legítima, afirmou o Conselheiro. O Senhor Presidente da sessão, […], com a palavra, comentou que a Administração Central,

> desde o ano passado, tem trabalhado num novo projeto de orçamento, que será publicado para o conhecimento de toda a comunidade acadêmica […] (Ata CUn 03/2022).

Assim, o discurso subjetivo orienta o exercício de poder de várias maneiras. Primeiro, através da persuasão, pois é utilizado para persuadir e legitimar decisões orçamentárias através de argumentos convincentes, manipulação de emoções e utilização de uma retórica persuasiva, construção de consensos, mobilização de apoio e representação de interesses específicos, fortalecendo a influência dos atores envolvidos, obtendo apoio em suas demandas e exercendo poder influenciando decisões, cujo objetivo é implementação suas propostas orçamentárias e direcionar recursos de acordo com as prioridades desses atores. Segundo, através da disputa de significados, porque o discurso subjetivo permite que diferentes atores institucionais atribuam significados diferentes aos recursos financeiros e às necessidades setoriais e das áreas da UFES. Este contexto promove conflitos e disputas sobre quais setores, áreas e projetos devem receber prioridade ou mais recursos na distribuição do orçamento, visto que moldam a percepção de valor e impacto, influenciando assim as decisões orçamentárias. Terceiro, através da representação de interesses, haja vista que o discurso subjetivo reflete interesses específicos dos vários atores institucionais e grupos, que utilizam estratégias retóricas para promoverem suas próprias agendas e direcionarem recursos financeiros para seus setores e áreas de interesse, em detrimento de outros. A utilização de uma linguagem e retórica, digamos, gerencial, esses atores conseguem exercer poder e conquistar seus objetivos específicos no processo orçamentário. E por último, mas não menos importante, através da influência na formulação de políticas, já que um discurso subjetivo influencia a construção de políticas orçamentárias moldando as percepções e crenças dos agentes tomadores de decisão orçamentárias. Esses discursos criam uma visão compartilhada de quais são as necessidades prioritárias da universidade influenciando as diretrizes e estratégias adotadas nas várias etapas do processo orçamentário da UFES.

Todavia, um discurso subjetivo também apresenta limitações. Primeiro, porque narrativas conflitantes dificultam a construção de consensos e promovendo a desinformação e comprometendo a confiança e a legitimidade do discurso, minando sua influência efetiva. Diferentes atores institucionais apresentam interpretações e perspectivas conflitantes sobre as necessidades e prioridades orçamentárias da UFES. Segundo, pois a desconstrução de narrativas permite que discursos sejam moldados para enfatizar prioridades, justificar decisões e criar consensos ou conflitos em torno de determinadas circunstâncias no processo orçamentário. Terceiro, que o discurso subjetivo também é utilizado para manipular ou distorcer informações, minando a confiança e prejudicando a capacidade dos atores de exercer influência efetiva no processo orçamentário. Quarto, o discurso subjetivo promove a exclusão de vozes marginalizadas, visto que agentes ou grupos com menos

influência no processo orçamentário apresentam dificuldades em fazer ouvir suas vozes, o que favorece à perpetuação de desigualdades e injustiças.

Dessa forma, esses contextos confirmam com o que defendem Maguire, Hardy & Lawrence (2004), pois a influência do discurso subjetivo no exercício de poder no processo orçamentário da UFES está condicionada pelas estruturas de poder existentes na Universidade, ou seja, nas relações de poder estabelecidas, as hierarquias institucionais e interesses consolidados tanto promovem quanto limitam a eficácia do discurso subjetivo quanto a influência sobre as várias etapas do processo orçamentário da UFES. Os estudos de LeJeune & Roberts (2020) e Cardoso & Ferro (2022) debatem sobre o discurso subjetivo como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Quanto à **contextualidade** do discurso, Maguire, Hardy & Lawrence (2004) asseveram que o contexto do discurso abrange uma série de elementos, tais como o ambiente político interno e externo, as normas institucionais internas e externas e as práticas culturais que moldam o processo orçamentário. Esses elementos determinam quem tem voz e influência sobre a decisão orçamentária, ou seja, são os elementos que **orientam o exercício de poder** nas várias etapas do processo orçamentário de uma instituição. No processo orçamentário da UFES, o discurso contextualizado é praticado, conforme verificado em declaração de um Conselheiro em reunião do CUn da IFES.

> […] lembrando que este Conselho é um órgão deliberativo democrático e não burocrático, e que não se resume ao reitor e ao vice-reitor, não tendo sido consultada a comunidade acadêmica, e não cumprindo assim o CUn seu ethos, manifestando o Conselheiro sua indignação com a falta de tempo para esse debate com seus representados e o desrespeito da Universidade pelo processo democrático (Ata CUn 02/2022).

Assim, um discurso alinhado politicamente com o grupo que está no poder, favorece a articulação de demandas, promove a construção de argumentos que influenciam as decisões orçamentárias. Discursos alinhados a fatores externos, tais como políticas governamentais, restrições financeiras e pressões sociais, afetam as negociações internas, bem como a capacidade de barganha entre os diferentes atores organizacionais participantes do processo orçamentário da UFES. Práticas culturais como reter poder através do domínio do dinheiro e do controle hierárquico dos agentes peça-chave do orçamento, através de cargos de confiança, são utilizados como discurso para implementar a centralização da gestão e dos recursos, alavancas para o exercício de poder.

Dessa forma, esses contextos confirmam com o que defendem Maguire, Hardy & Lawrence (2004), pois a compreensão do contexto do discurso é extremamente relevante para a identificação do relacionamento entre pontos de referência e significados dos agentes institucionais, o que permite compreender como as relações de poder se manifestam no processo orçamentário da UFES, entendendo quais grupos têm maior influência, como esta influência é obtida, como os recursos

orçamentários são distribuídos, refletindo nas prioridades e interesses em jogo. Os estudos de Meraz (2002) e Oguntoyinbo (2010) discorrem sobre o contexto do discurso como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Sobre a **abrangência** do discurso, considera-se a contabilidade uma ferramenta estratégica para o exercício de poder no processo orçamentário da UFES. Maguire, Hardy & Lawrence (2004) arvoram que os discursos representam lógicas particulares dentro desse campo específico, refletindo as normas, princípios e práticas adotados em um determinado contexto histórico. Dessa forma, no contexto orçamentário da UFES, os discursos contábeis representam lógicas estratégicas e apresentam um papel significativo sobre a influência nas decisões orçamentárias, logo, sobre o **exercício do poder** no processo orçamentário da UFES, conforme verificado em exposição de um Conselheiro em reunião do CUn da entidade.

> Os recursos de funcionamento sofreram redução de 10%, passando de 68,3 milhões para 61,8 milhões, algo preocupante por se tratar dos recursos de que a UFES precisa para garantir seu funcionamento adequado. O fomento teve um pequeno aumento de 10,2 para 13,3 milhões. Tais são os dados do orçamento de 2022, reiterando-se que as despesas discricionárias deste ano são somente 0,4% maiores que de 2021, muito pouco, levando-se em conta a inflação do período e os reajustes dos contratos, muitas vezes praticados pelo Índice Nacional da Construção Civil – INCC, e não pelo IPCA (Ata CUn 02/2022).

O aparato numérico, numérico-textual ou lógico-textual presentes nos discursos contábeis fornecem referências técnico-financeiras para a tomada de decisões orçamentárias, permitindo comparações objetivas e especializadas das informações contábeis do orçamento. Os discursos contábeis orientam o exercício de poder de várias maneiras no processo orçamentário da UFES. Primeiro, os discursos contábeis fornecem informações financeiras essenciais, precisas e tempestivas para a tomada de decisões orçamentárias. Os agentes e gestores da UFES utilizam essas informações para alocar recursos financeiros de acordo com as necessidades e prioridades de cada setor, área e projeto da instituição, estabelecendo metas e objetivos. Segundo, os discursos contábeis possuem uma função importante na prestação de contas e transparência do processo orçamentário, visto que fornecem uma base técnica, quantitativa e teórica para explicar e justificar as decisões tomadas, demonstrando a conformidade com os princípios de contabilidade e normas regulatórias da administração pública e do orçamento público. Terceiro, os discursos contábeis são utilizados como instrumentos de negociação e legitimação no processo orçamentário da UFES, cujo objetivo é emplacar argumentos contábeis para defender suas propostas orçamentárias e projetos, persuadindo outros atores com a missão de obter apoio de outros agentes para suas posições.

Dessa forma, esses contextos confirmam com o que defendem Maguire, Hardy & Lawrence (2004), os discursos contábeis desempenham um papel importante no controle e monitoramento orientando o exercício de poder no processo orçamentário da UFES, visto que fornecem indicadores

financeiros e relatórios que permitem acompanhar o desempenho financeiro de setores, áreas, projetos e, consequentemente, da própria instituição, identificando gargalos e auxiliando na implementação das medidas corretivas. Os estudos de Alves, Vieira, Potrich, Campara & Paraboni (2014) e Erasmo, Duarte & Lima (2019) dissertam sobre a abrangência do discurso como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação à **generalidade** do discurso, Maguire, Hardy & Lawrence (2004) discorrem que o discurso deve ser coerente. A contabilidade é um tipo de disciplina, e o discurso contábil se apresenta como um discurso estável e coerente que fornece uma estrutura conceitual e normativa para a prática contábil. O compartilhamento desse discurso facilita processos convergentes de enquadramento, explicação e justificação das práticas contábeis adotadas na tomada de decisão no processo orçamentário. Todavia, organizações que apresentam especificidades, como a UFES, apresentam discursos contábeis que fornecem explicações e consenso as diferentes perspectivas e interpretações, o que promove uma **orientação do exercício de poder** de forma singular e com maior probabilidade de sucesso nos objetivos pretendidos, conforme observado em manifestação apresentada por um Conselheiro em reunião do CUn da organização.

> […] explicou a metodologia de aquisição de mobiliário por meio de atas de registro de preços, tendo sido, neste ano, parte do orçamento alocado nos centros de ensino para determinadas compras, dada a dificuldade de compras pelo regime de atas de registro de preços […] (Ata CUn 05/2022).

No processo orçamentário da UFES, o exercício de poder através de um discurso contábil estável e coerente é observado da seguinte maneira. Primeiro, o discurso contábil estabelece normas, princípios e práticas que promove a padronização e uniformidade no registro e relato das transações financeiras. Este contexto, facilita a compreensão e a comparação das informações contábeis, permitindo uma análise objetiva, consistente e coerente dos recursos orçamentários da universidade. Segundo, o discurso contábil compartilhado promove a credibilidade e a confiabilidade das informações financeiras, haja vista que é relevante saber e compreender onde as decisões de alocação e execução de recursos financeiros são distribuídos/executados e de que forma impactam diretamente a instituição. A obtenção de consistência e da transparência das práticas contábeis no processo orçamentário da UFES, aumentam a confiança de todos os atores envolvidos no processo e contribuem para um exercício de poder mais efetivo e menos conflituoso. Terceiro, embora exista um discurso contábil estável no processo orçamentário da UFES, a diversidade de pontos de vista e interpretações dentro desse discurso permite uma margem de manobra para negociação e legitimação das decisões orçamentárias. Os atores institucionais envolvidos no processo orçamentário da UFES, utilizam argumentos contábeis conforme suas perspectivas e interesses específicos, buscando influenciar as decisões e obter apoio para suas propostas. Não que a contabilidade pública seja frágil,

mas sim, porque é uma "caixa preta" que contêm informações que podem atender tanto a gregos, quanto a troianos. Por fim, o discurso contábil promove a transparência e a *accountability* no processo orçamentário da UFES, pois as informações contábeis fornecem uma base sólida e objetiva para a prestação de contas, demonstrando de forma clara e compreensível como os recursos orçamentários da UFES são aplicados e se os objetivos estabelecidos estão sendo alcançados.

Dessa forma, esses contextos convergem com o que afirma Maguire, Hardy & Lawrence (2004) de que o discurso deve ser coerente e no processo orçamentário da UFES, o discurso contábil é coerente ao seu aparato regulatório, insere uma padronização, fornece credibilidade, além de servir como instrumento para a negociação o que cria um cenário propicio ao exercício de poder no processo orçamentário da UFES. Os estudos de Frew, Olson & Pelton (2009) e Kenny (2017) debatem sobre a generalidade do discurso como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade. Destaque para o estudo de Nascimento, Sauerbronn & Campos (2020) que apesar de não ser desenvolvido considerando o processo orçamentário de uma universidade, possuem *insights* importantes a serem considerados.

Quanto à **dimensão e a delimitação** do discurso, a primeira refere-se a extensão, abrangência de informações, a amplitude e a profundidade dos temas abordados nos discursos. A segunda, refere-se as fronteiras ou limites de tópicos, temas e perspectivas dos discursos. No processo orçamentário da UFES, a dimensão e a delimitação está presente no discurso, conforme verificado em uma declaração de um Conselheiro numa reunião do CUn da organização.

> Com relação ao orçamento, o Conselheiro declarou que enviou um documento a todos os gestores da Instituição, explicando de modo simplificado o que representou o bloqueio do MEC nos orçamentos das universidades para que esses gestores façam uma análise numérica do alcance desse bloqueio. O Conselheiro explicou que o orçamento da UFES se compõe principalmente da Fonte Tesouro, cujos recursos são provenientes do governo federal, e da Fonte Própria, decorrente de projetos da própria Universidade. O bloqueio se estabeleceu sobre as despesas discricionárias, embora não afete a assistência estudantil, e se estendeu sobre o custeio no orçamento Fonte Própria e sobre o capital no orçamento Fonte Tesouro (Ata CUn 06/2022).

Assim, a dimensão e a delimitação presentes nos discursos praticados desempenham um papel importante **orientando o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES da seguinte forma. Primeiro, através do acesso à informação a partir da quantidade de informações disponíveis e compartilhadas durante o processo orçamentário, pois quanto mais aberto e transparente for o discurso, maior será o acesso à informação por parte dos atores institucionais envolvidos. Este contexto promove o equilíbrio de poder, visto que permite que diferentes agentes organizacionais tenham acesso igualitário aos dados relevantes para embasar suas posições e decisões. Todavia, quando a dimensão do discurso fica limitada e a informação fica restrita a poucos atores institucionais,

estabelece-se um desequilíbrio de poder em favor dos agentes que mais acesso possuem as informações.

Segundo, através da participação e inclusão do discurso, haja vista que a delimitação do discurso refere-se à identificação dos agentes institucionais envolvidos e suas oportunidades de participação no processo orçamentário. Quando o discurso é delimitado, com a inclusão de diversos grupos de interesse e suas vozes sendo ouvidas, contribui para um exercício de poder mais equitativo no processo. Entretanto, quando o discurso é limitado a um grupo seleto de agentes institucionais ou quando grupos são excluídos ou marginalizados, promove uma concentração de exercício de poder sobre poucos agentes, limitando a representatividade das decisões orçamentárias na UFES.

Terceiro, através da legitimidade e autoridade do discurso, haja vista que quando o discurso é aberto e inclusivo, com a participação significativa de diversos agentes institucionais e grupos, as decisões orçamentárias são enxergadas como mais legítimas e autorizativas. Porém, quando o discurso é restrito a um grupo limitado de agentes organizacionais ou inda quando há falta de transparência ou por algum motivo, atraso na prestação de contas, a legitimidade e a autoridade das decisões são questionadas, fato que promove o enfraquecendo do exercício de poder desses atores institucionais.

Quarto, através da influência na agenda, visto que a dimensão e a delimitação do discurso promovem a definição da agenda no processo orçamentário da UFES, quando determinados agentes organizacionais possuem mais acesso e influência através de seus discursos, moldando a agenda de discussões, prioridades e demandas orçamentárias de acordo com seus interesses. No entanto, quando o discurso é aberto e inclusivo, diversos apontamentos e perspectivas setoriais e das áreas são consideradas na definição da agenda, possibilitando a representação de uma variedade de necessidades e demandas, mesmo sendo antagônicas.

Quinto, através de uma análise crítica das instâncias de poder, haja vista que no contexto do processo orçamentário da UFES, normas e legislações específicas são estabelecidas para regular o controle dos recursos financeiros na instituição. Uma compreensão crítica dessas normas permite identificar e analisar de que forma beneficiam e restringem agentes e grupos na universidade. Sob certas concepções, a imposição de controle estimula a reação de agentes passivos de poder, fazendo com que ganhem força, busquem maior participação e influência no processo orçamentário através de estratégias coletivas, argumentações técnicas e mobilização política.

E por último, através das regularidades discursivas, pois as formas como as demandas são comunicadas, os argumentos são apresentados e as alianças são construídas influenciam na alocação de recursos, na definição das prioridades e na execução dos recursos. Essas regularidades reforçam as relações de poder existentes e permitem que grupos com menos acesso à informação gerencial tenham voz. Contudo, as regularidades discursivas também são utilizadas para dominar e excluir.

Dessa forma, esses contextos confirmam com o que escreve Maguire, Hardy & Lawrence (2004), visto que a dimensão do discurso se revela como um elemento central na definição e justificação das demandas financeiras da UFES. A delimitação de argumentos e a apresentação de dados relevantes, fornecem ao discurso orçamentário capacidade de persuadir os atores institucionais, setores e órgãos responsáveis pelos recursos do orçamento, evidenciando as necessidades de investimentos em setores e áreas prioritárias da universidade, tais como infraestrutura, pesquisa, ensino, extensão e assistência estudantil. Assim, a dimensão e a delimitação do discurso praticado no processo orçamentário da UFES assumem um papel estratégico, influenciando diretamente as decisões orçamentárias que impactam o funcionamento e desenvolvimento da universidade como um todo. Os estudos de Lape (2012) e McClure & Fryar (2020) discorrem sobre a dimensão e a delimitação do discurso praticado como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação ao **simbolismo**, Maguire, Hardy & Lawrence (2004) discorrem que o discurso é uma ferramenta que orienta o exercício de poder através da construção e negociação de significados e interesses dentro de uma instituição. No processo orçamentário da UFES, o simbolismo de um discurso foi observado através da manifestação de uma Conselheira em reunião do CUn da entidade.

> A Conselheira […], com a palavra, manifestou sua indignação com a forma como o assunto está sendo conduzido, desrespeitando os próprios membros dos centros de ensino envolvidos, refletindo sobre o significado da palavra desmembramento nesse contexto, por ela considerada uma afronta, dada a inexistência de demanda interna, e sugeriu uma reunião com o governador do estado para o trato do assunto (Ata CUn 10/2021).

Assim, o simbolismo do discurso **orienta o exercício de poder** da seguinte forma. Primeiro, através da construção de significados, visto que um discurso simbólico permite a construção de significados e representações que moldar a percepção e a compreensão do processo orçamentário. Através de metáforas, símbolos e linguagem figurativa, o discurso simbólico evocam emoções, sentimentos, valores, escolhas e imagens que ressoam com os atores envolvidos no processo. Assim, essa construção de significados influencia a forma como as decisões nas várias etapas do processo orçamentário são percebidas, atribuindo um sentido positivo ou negativo.

Segundo, através da criação de identidade e pertencimento entre agentes e grupos de interesses pois o discurso simbólico materializados em símbolos, termos ou narrativas, consegue unir grupos de interesse, criando e fortalecendo sua coesão e mobilização. Este fato promove uma maior capacidade de exercer poder ao formar alianças e influenciar as decisões orçamentárias a partir do alinhamento com os interesses desses grupos.

Terceiro, através da construção de legitimidade, haja vista que o discurso simbólico é utilizado para construir a legitimidade das decisões orçamentárias da UFES através de narrativas persuasivas

que os atores articulam os argumentos que justificam e deem sentido às escolhas orçamentárias. Os agentes e gestores ao evocar símbolos de excelência acadêmica, inclusão social, impacto na comunidade, valores institucionais, ou valores de gestão, o discurso simbólico confere legitimidade às alocações orçamentárias, execuções, avaliações e prestação de contas, fortalecendo o poder dos atores que defendem essas escolhas.

Quarto, através da mobilização e engajamento dos agentes e grupos de interesses, visto que o discurso simbólico através da criação de narrativas que apelam a valores compartilhados, identidades coletivas ou aspirações comuns, o discurso simbólico mobiliza os atores institucionais a se envolverem ativamente no processo orçamentário. Este contexto promove maior participação, pressão e influência sobre as decisões orçamentárias, afetando o equilíbrio do exercício de poder no processo da UFES.

Quinto, através da resistência e contestação, haja vista que o discurso simbólico é utilizado por agentes e grupos de interesses para resistir e contestar decisões orçamentárias vistas como desfavoráveis. Esses agentes e grupos constroem narrativas de injustiça, exclusão ou impactos negativos, que questionam as propostas, alocações, execuções, avaliações e até mesmo a prestação de contas. Neste contexto, a utilização do discurso simbólico fortalece a capacidade de resistência e mobiliza apoio para suas posições e escolhas orçamentárias.

Esses contextos confirmam com o que discorrem Maguire, Hardy & Lawrence (2004), haja vista que a natureza de discurso simbólico no contexto orçamentário da UFES envolve a forma como as informações são apresentadas, interpretadas e comunicadas pelos diversos atores envolvidos no processo. O discurso simbólico é utilizado pelos agentes e grupos para enfatizar aspectos reais de um contexto, além de ocultar outros, influenciando a percepção e a compreensão dos problemas orçamentários. Mas, também, a natureza do discurso simbólico está relacionada as convenções institucionais, as regras formais e informais, e expectativas culturais sobre como o processo orçamentário deve ser organizado e administrado em suas várias etapas.

Dessa forma, a prática discursiva, através das ações e interações comunicativas que ocorrem no processo orçamentário da UFES, tais como debates, reuniões, negociações, argumentações e tomadas de decisão relacionadas às várias etapas do processo orçamentário, influenciam a forma como os atores institucionais e grupos de interesses se engajam através do discurso simbólico, a partir das estratégias retóricas utilizadas, as coalizões construídas e as narrativas desenvolvidas, fatores primordiais que orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES. Os estudos de Shreeves (2000) e Boyle (2011), arvoram sobre o simbolismo do discurso praticado como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Quanto à **codificação** do discurso, destaca-se novamente o discurso contábil, conforme identificado numa declaração de um Conselheiro em reunião do CUn da instituição.

> O relator, Conselheiro […], com a palavra, fez a leitura do seu parecer e do parecer da Comissão de Orçamento e Finanças, favorável às seguintes determinações: manutenção da planilha de receitas e despesas, apresentada em caráter excepcional, em adequação aos parâmetros de fomento do sistema UAB, divulgados pela Capes/MEC; aprovação pelo Magnífico Reitor da isenção do índice 3% (três por cento) de ressarcimento à UFES, em consonância com a Resolução nº 52/2013-CUn; e aprovação pela Secretaria de Educação a Distância da isenção do índice de 10% (dez por cento) do Depe, em consonância com a Resolução nº 52/2013-CUn (Ata CUn 06/2019).

Assim, o discurso contábil sob a égide de três agendas principais **orienta o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES da seguinte maneira. Primeiro, as instruções profissionais que se referem a códigos de prática contábil, as quais estabelecem diretrizes e padrões que são seguidos pelos profissionais contábeis e de finanças nas várias etapas do processo, bem como definem os princípios e regras contábeis que são aplicados na elaboração dos relatórios financeiros e orçamentários da universidade. As instruções profissionais são usadas para definir os procedimentos contábeis a serem seguidos e, consequentemente, exercer poder. Como exemplo, pode-se citar a forma como o orçamento é preparado, os critérios considerados na distribuição dos recursos e de que forma os resultados financeiros devem ser comunicados.

Segundo, textos contábeis codificados ou códigos de texto são documentos resultantes da aplicação das instruções profissionais, que incluem relatórios financeiros, orçamentos, notas explicativas, prestações de contas e demonstrações contábeis. Esses textos contábeis codificados impactam significativamente o exercício de poder no processo orçamentário da UFES, visto que fornecem informações financeiras influenciando as decisões tomadas pelos gestores e pela alta administração da UFES. A forma que os textos contábeis são elaborados e apresentados, afetam todas as etapas do processo orçamentário, das prioridades orçamentárias até prestação de contas, evidenciando a distribuição de poder entre diferentes atores, setores e áreas da universidade.

Terceiro, o discurso codificado ou discursos profissionais ou organizacionais são formas de manifestações dos atores organizacionais que reivindicam mudanças nos códigos de prática contábil existentes. No contexto do processo orçamentário da UFES, esses discursos são praticados por diferentes agentes e grupos de interesses, tais como professores, estudantes, servidores administrativos ou até mesmo grupos externos à universidade. Os discursos possuem o objetivo de questionar ou influenciar as práticas contábeis adotadas pela UFES em seu processo orçamentário, buscando mudanças que possam refletir em recursos financeiros para diferentes interesses e prioridades. Por exemplo, é muito normal grupos de professores reivindicar recursos orçamentários e uma distribuição mais equitativa entre os departamentos ou uma maior ênfase nos recursos financeiros destinados à pesquisa. E para estes objetivos são utilizados discursos codificados para

desafiar o poder estabelecido no processo orçamentário, objetivando uma redistribuição de recursos financeiros e uma mudança nas prioridades orçamentárias, conforme pode ser observado.

Dessa forma, esses contextos convergem com o que descrevem Maguire, Hardy & Lawrence (2004), visto que a codificação do discurso ocorre quando os atores institucionais utilizam estratégias discursivas para promover suas agendas e interesses específicos com a utilização de argumentos persuasivos, retóricos, contábeis, estatísticos, narrativas convincentes e outras técnicas comunicativas com o objetivo de influenciar alguma etapa do processo orçamentário da UFES. Os estudos de Clark (2010) e Welch (2011) discorrem sobre a codificação do discurso praticado como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Sobre os **fins políticos,** manifestados através discursos com fins políticos, eles **orientam o exercício de poder** de várias maneiras no processo orçamentário da UFES. Através de negociações políticas, há uma busca por recursos orçamentários que muitas vezes é resultado de negociações entre gestores e grupos de interesses que utilizam de táticas políticas para angariar recursos ou mesmo obter uma parcela maior dos recursos orçamentários. Isso foi identificado em pronunciamento de um Conselheiro na reunião do CUn da IFES.

> O Conselheiro […], com a palavra, sugeriu à Presidência da sessão que este Conselho discuta mais a política da Universidade. Citou uma reunião ocorrida com a Administração Central e os diretores sobre a divisão de recursos de capital, ainda que de forma igual, para todos os centros. E isso, ao seu ver, promove a desagregação, estimulando os outros centros, como os Centros de Alegre, a se dividirem para receber mais partes também [...] (Ata CUn 07/2021).

Essas táticas resumem-se na formação de alianças estratégicas, coalizões, persuasão sobre os tomadores de decisão, influências pessoal e coletiva, além de *lobby*. Em primeiro lugar, as alianças estratégicas e as coalizões referem-se a agentes e grupos que fortalecem suas posições no processo orçamentário, a partir de uma união, ganhando assim, maior representatividade e poder de negociação e influência, cujo objetivo é alcançar recursos financeiros para seus objetivos. Essas alianças e coalizões são baseadas em interesses comuns compartilhados, ideologias políticas, relações de poder pré-existentes e interesses econômicos.

Em segundo lugar, a persuasão sobre os tomadores de decisão, refere-se ao acesso e ao controle de informações estratégicas relacionadas ao orçamento usados como uma forma de exercer poder em alguma etapa do processo orçamentário da UFES. Os atores institucionais que possuem mais acesso e informações privilegiadas sobre as necessidades, demandas ou prioridades de recursos financeiros na UFES consegue utilizá-las para influenciar a tomada de decisões orçamentárias a seu favor ou em detrimento de outros.

Em terceiro lugar, a influência pessoal/coletiva e *lobby*, referem-se a atores institucionais e grupos de interesses que exercem pressão nos processos de tomada de decisão em alguma etapa do

processo orçamentário da UFES. Esta ação inclui influências individual e coletiva, bem como *lobby* junto aos gestores, reitor, vice-reitor, membros de conselhos ou comissões responsáveis pela prestação de contas do orçamento, cujo objetivo é direcionar recursos financeiros, executar e aprovar as contas de determinados projetos e investimentos sob suas responsabilidades, bem como abrir portas para recursos para novos projetos que beneficiem seus interesses dentro e fora da universidade.

Dessa forma, estes contextos convergem como que debate Maguire, Hardy & Lawrence (2004), haja vista que as disputas políticas entre diferentes atores institucionais no processo orçamentário da UFES, envolvem confrontos abertos, estratégias de oposição, rivalidades políticas ou conflitos de interesses, todos buscando moldar os resultados do orçamento conforme suas preferências, necessidade e prioridades orçamentárias. Os estudos de Ferris & Thaiss (2011) e Monnier, Freire & Jarosi (2018) dissertam sobre os fins políticos do discurso praticado como sistema de influência que orienta o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Dessa forma, após o debate sobre o mecanismo principal do discurso, a seção seguinte apresenta o debate sobre o mecanismo da governabilidade, bem como seus sistemas de influência que orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES.

4.6.4.4 Governamentalidade

Holmqvist & Maravalias (2011) asseveram que **a governamentalidade materializa o exercício de poder** através da capacidade de uma organização de exercer autoridade e implementar políticas de maneira eficaz. No contexto do processo orçamentário da UFES, a governabilidade está relacionada à habilidade de gestores e da administração central em obter apoio político e econômico para suas propostas, projetos e decisões que envolvam o orçamento. Está ligada a capacidade de implementar políticas de forma eficaz, estabeleça controle, disciplina e implemente políticas orçamentárias de forma específica. A governamentalidade também materializa o exercício de poder através das normas e práticas que regulam a tomada de decisões, envolvendo a participação e a representatividade dos atores organizacionais, a transparência na evidenciação de informações orçamentárias relevantes, estabelecendo processos de tomada de decisão robustos e mecanismos de controle e monitoramento no processo como um todo.

Holmqvist & Maravalias (2011) corroboram que os agentes organizacionais são engendrados em uma dimensão de governo que os torna ou transforma governáveis está relacionado com as estruturas de poder e as formas de controle nas organizações. No contexto do processo orçamentário da UFES, essa perspectiva materializa o exercício de poder da seguinte maneira. Primeiro, através das estruturas de poder e controle existentes, pois a hierarquia organizacional, as relações de autoridade, os sistemas de governança e as normas institucionais que norteiam o processo orçamentário da instituição, definem as posições de poder e as responsabilidades dos atores

organizacionais. Segundo, através da participação e representatividade dos agentes organizacionais, visto que visa garantir que perspectivas antagônicas sejam relacionadas e implementadas nas políticas orçamentárias, promovendo um processo orçamentário mais inclusivo e democrático. Terceiro, através da transparência e prestação de contas sobre o orçamento da UFES, mecanismos importantes de responsabilização dos atores organizacionais envolvidos em ações e decisões orçamentárias. Isso estimula a utilização de uma análise e discussão aprofundada da forma que o orçamento é distribuído, utilização de critérios objetivos/instrumentais para a alocação de recursos e análise e projeção de diferentes cenários institucionais. E por último, através do controle e monitoramento, que promove o acompanhamento a execução do orçamento, avaliando o alcance dos resultados planejados e executados, com a utilização de indicadores de desempenho, auditorias internas e externas, revisão de políticas e revisão de práticas orçamentárias, cujo objetivo é avaliar o orçamento.

Dessa forma, a governamentalidade no processo orçamentário da UFES consiste em um mecanismo principal que materializa o exercício de poder através da participação dos atores institucionais, da transparência, do planejamento e da gestão eficiente dos recursos financeiros, visto que contribuem para uma distribuição mais eficaz dos recursos, em conformidade com as necessidades da instituição e convergente com os princípios de uma administração pública responsável. Assim, o estudo de Holmqvist & Maravalias (2011) revelou os seguintes sistemas de influência que orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES: governança, racionalidade, intervenção e regulação, resistência, rede de relacionamentos, controle, teorização de práticas, coalizões e táticas políticas; todos discutidos a seguir.

Quanto à **governança**, Holmqvist & Maravalias (2011) afirmam que estabelece mecanismos e práticas que promovem a transparência, no conhecimento técnico, em evidências, táticas políticas e na participação de diferentes atores institucionais, conforme identificado no planejamento institucional da IFES.

> A governança é regida por regras comuns que limitam a atuação e a autoridade de cada participante de acordo com os seus referidos níveis de planejamento (PDI 2021-2030, p. 12).

No contexto do processo orçamentário da UFES, a governança **orienta o exercício de poder** da seguinte maneira. Primeiro, que a governança no processo orçamentário da UFES depende de um conjunto claro de procedimentos e normas, ou seja, é necessário um conjunto de procedimentos institucionais que orientam a elaboração/aprovação, execução, análise e aprovação do orçamento da universidade. E para cada etapa, há a necessidade de utilização de procedimentos para garantir a transparência, permitindo a participação de diferentes atores institucionais no processo. Com a governança, há o estabelecimento de controle e disciplina no processo orçamentário, o que permite

que a alta administração da UFES estabeleça controle sobre as finanças da universidade, através da definição de políticas, normas e procedimentos que orientam a elaboração, estudo/aprovação, execução, controle e avaliação do orçamento, cujo objetivo é garantir a disciplina financeira e o cumprimento das diretrizes orçamentárias estabelecidas no planejamento da universidade.

Segundo, a governança exige que os agentes organizacionais que tomam as decisões tenham conhecimento e compreensão dos aspectos políticos e econômicos envolvidos no processo orçamentário da UFES, ou seja, detenham saberes político e econômico. Esse contexto, inclui uma análise mais acurada das demandas e necessidades dos gestores, setores, áreas e da comunidade universitária; a compreensão das restrições orçamentárias; compreensão dos impactos das decisões orçamentárias; e entendimento sobre estratégias para obter apoio político, permitindo a tomadas de decisões informadas e fundamentadas.

Terceiro, a governança no processo orçamentário da UFES demanda uma abordagem centrada em evidências, com análises mais aprofundadas, reflexões críticas e necessidade de cálculos precisos. Este contexto exige uma avaliação detalhada das prioridades e metas estabelecidas no planejamento da UFES, a visualização e identificação de fontes de recursos viáveis, a análise de receitas e despesas projetadas e executadas, a análise de cenários alternativos e sobre influência de crises/contingências, bem como a estimativa e análise dos impactos das decisões orçamentárias. A governança é importante para a obtenção e mobilização de recursos financeiros, contribuindo para a viabilização e implementação das políticas e projetos da universidade.

Quarto, a governança no processo orçamentário da UFES exige a utilização de táticas políticas para a construção de acordos e coalizões, cujo objetivo é a obtenção de apoio e superação de obstáculos. Esse contexto exige negociações com diferentes gestores e grupos de interesse, construção de alianças estratégicas e gerenciais, comunicação gerencial eficaz para explicar as decisões orçamentárias e mobilização da comunidade universitária em torno de objetivos comuns entre os atores institucionais. A governabilidade é uma ferramenta utilizada para implementação de políticas orçamentárias, cujo objetivo é promover a legitimidade e a efetividade das decisões tomadas.

E por último, através do controle interno e da mitigação de riscos, já que a governança estabelece mecanismos de controle interno e gestão de riscos em todas as etapas do processo orçamentário, cujo objetivo é identificar e mitigar possíveis riscos financeiros, operacionais e estratégicos. A governança estabelece uma cultura de controle e transparência, que limita o exercício arbitrário do poder no processo orçamentário da UFES, reduzindo a possibilidade de decisões inadequadas, não direcionando fluxos de recursos a gargalos, ou seja, evitando gastos necessários para atender caprichos de gestores ou gastos que não estejam dentro das prioridades de gastos estabelecidos no planejamento.

Dessa forma, estes contextos confirmam com o que discorrem Holmqvist & Maravalias (2011), já que a governança busca estabelecer estruturas de decisão participativas, garante a transparência e a prestação de contas, privilegia os objetivos estabelecidos no planejamento, promove a gestão de riscos e o controle interno. Esses elementos de gestão contribuem para uma gestão eficiente e responsável dos recursos orçamentários da UFES, cujo objetivo é alcançar os objetivos e metas institucionais, como fornecer um serviço de ensino de qualidade, mas que também não deixa de ter a função de uma ferramenta de exercício de poder no processo orçamentário da UFES. Os estudos de Frew, Olson & Pelton (2009) e Silva & Assis (2016) debatem sobre a governança como sistema de influência para o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Sobre a **racionalidade**, Holmqvist & Maravalias (2011) discorrem que a racionalidade fornece bases para a governabilidade e orienta o exercício de poder através da utilização de conhecimentos e técnicas específicas que tornam o processo cognoscível e, portanto, governável, fornecendo bases para a organização, supervisão e administração das atividades de gestão. Isso foi verificado no planejamento institucional da organização.

> Um dos indicadores do Sinaes utilizados para monitorar a qualidade da avaliação institucional é o Índice Geral de Cursos (IGC), calculado a partir dos insumos das avaliações de cursos de graduação e de pós-graduação, do Enade e da titulação de nosso corpo docente (PDI 2021-2030, p. 74).

No contexto do processo orçamentário da UFES, a racionalidade **orienta o exercício de poder** da seguinte maneira. Primeiro, a racionalidade possui a necessidade inserir vocabulários e formas de representação que permitam compreender e comunicar as informações financeiras e administrativas relevantes para a tomada de decisões orçamentárias. Este contexto estimula o desenvolvimento de terminologias específicas durante o processo, indicadores de desempenho, bem como outras ferramentas que ajudam e auxiliam a compreensão e análise dos recursos financeiros disponíveis e sua distribuição de maneira mais justa e eficiente.

Segundo, a racionalidade impõe a necessidade de ordenar os agentes organizacionais participantes do processo orçamentário da UFES, introduzindo responsabilidades claras, procedimentos e tarefas definidos, além de mecanismos de supervisão e avaliação. Este contexto define os papéis e responsabilidades dos gestores financeiros, do setor de contabilidade e orçamento, do CUn, da Comissão de Curadores, da Auditoria Interna, assim como a criação de políticas e diretrizes para orientar o processo orçamentário. Assim, os procedimentos orçamentários na UFES são documentados (Relatório de Gestão), comunicados de maneira clara e acessível (*site* da PROPLAN), permitindo que os atores institucionais e toda a comunidade acadêmica compreendam as decisões tomadas, bem como os critérios utilizados.

Terceiro, a racionalidade possui uma abordagem objetiva ou uma análise objetiva para a tomada de decisões. No contexto do processo orçamentário da UFES, observou-se que as decisões são baseadas em dados robustos, informações e evidências concretas, e não embasadas de maneira arbitrária ou subjetiva. Os gestores responsáveis pelo orçamento na UFES, utilizam métodos analíticos, tais como análise do custo-benefício, análise de viabilidade, análise de risco ou avaliação de desempenho, promovendo a racionalidade como uma ferramenta de avaliação criteriosa das opções orçamentárias disponíveis e de seus possíveis impactos potenciais na universidade. Através da utilização de métodos racionais de construção e análise de informações, as decisões orçamentárias são alicerçadas em conhecimentos sólidos, robustos, coerentes, sendo assim, as decisões ficam menos propensas a serem orientadas por interesses pessoais ou políticos dos atores institucionais e grupos.

Quarto, a racionalidade se norteia em conhecimentos e técnicas específicos de gestão, ou seja, por métodos e técnicas de gestão, tais como contabilidade financeira, controle interno, planejamento estratégico e técnicas de orçamento. Esses instrumentos fornecem um arcabouço estrutural para que a UFES consiga organizar e supervisionar as várias atividades durante todas as etapas do processo orçamentário da UFES, permitindo uma gestão orçamentária mais eficiente, transparente e responsável. Por exemplo, a utilização de sistemas de gestão financeira e contábil padronizados como o SIAFI Gerencial, bem como a inserção de procedimentos claros de prestação de contas advindos do TCU, contribui para a governabilidade no processo orçamentário e em suas várias etapas. A transparência fortalece a governabilidade ao promover a fiscalização e o controle sobre as ações e atividades das várias etapas do processo orçamentário da UFES, diminuindo a possibilidade de abusos do exercício de poder.

Dessa forma, estes contextos confirmam o que asseveram Holmqvist & Maravalias (2011), pois no processo orçamentário da UFES a governabilidade está relacionada à capacidade de tomar decisões de forma eficiente, transparente e de acordo com os objetivos e diretrizes estabelecidas. A racionalidade promove as bases para essa governabilidade, visto que permite a análise objetiva das informações financeiras, a identificação de necessidades prioritárias, a avaliação de alternativas, assim como um suporte para a escolha de alternativas que melhor representem os objetivos da universidade. Portanto, com a utilização da abordagem racional pelos responsáveis pelo processo orçamentário da UFES, conseguem fundamentar suas decisões orçamentárias em critérios objetivos, evitando favorecimentos injustificáveis, bem como o uso indevido do exercício do poder em alguma etapa do processo. Os estudos de Sierra-Sánchez, Sotelo-González & Vivar-Zurita (2020) e Croucher & Lacy (2022) discutem sobre a racionalidade como sistema de influência para o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Quanto à **intervenção e regulação**, Holmqvist e Maravalias (2011) defendem que as organizações são caracterizadas por uma interconexão de elementos e interações não lineares, e que

a intervenção e regulação devem ser realizadas de maneira adaptativa e flexível, considerando a dinâmica e a complexidade da instituição. No contexto do processo orçamentário da UFES, a ação da intervenção e regulação do discurso foi observado em exposição de um Conselheiro em reunião do CUn da instituição.

> O Conselheiro [...] com a palavra, propôs a este Conselho e à Administração Central que seja agilizado o novo modelo de gestão da Universidade, afirmando que o plano de gestão do CCE está em condições de ser executado, dependendo da aprovação da Administração Central, que deve, segundo o Conselheiro, ser dada antes do retorno ao trabalho presencial, de modo a assegurar a celeridade do processo (Ata CUn 03/2022).

Assim, a intervenção e regulação do discurso no processo orçamentário da UFES, caracterizado por recursos escassos para diferentes setores e áreas, **orientam o exercício de poder** da seguinte maneira. Primeiro, a intervenção refere-se a ações tomadas para influenciar ou modificar situações nas várias etapas do processo orçamentário, cujo objetivo é alocar os recursos financeiros de forma eficiente e eficaz conforme os objetivos estratégicos e as prioridades estabelecidas no planejamento. Segundo, a regulação refere-se às políticas, diretrizes e mecanismos estabelecidos, ou seja, definição de regras, normas e procedimentos para governar o processo orçamentário, cujo objetivo é assegurar sua conformidade com as normas e regulamentos estabelecidos pela gestão, incluindo também, a definição de critérios de distribuição de recursos, a criação de comissões, comitês ou órgãos responsáveis para dar suporte a tomada de decisões orçamentárias e a implementação de um aparato para suprir a prestação de contas, a transparência, a equidade e o cumprimento das diretrizes estabelecidas no planejamento. A intervenção e regulação no processo orçamentário da UFES desempenha forte influência distribuição de recursos financeiros e nas de decisões orçamentárias, pois o exercício de poder é orientado pela capacidade de influenciar ou controlar o acesso aos recursos financeiros, e os agentes organizacionais que possuem autoridade para intervir ou regular o processo orçamentário, exerce poder sobre os demais agentes, grupos, setores, áreas e a comunidade universitária em geral.

A adaptabilidade e a iteratividade para a intervenção e regulação permite uma maior flexibilidade e capacidade de resposta frente as mudanças e desafios que surgem no decorrer do processo. A adaptabilidade refere-se a capacidade do processo orçamentário da UFES se ajustar e se adaptar às mudanças de cenários tanto interno quanto externo, o que envolve a capacidade de avaliação continuada dos recursos financeiros e das necessidades e prioridades orçamentárias da universidade, além da capacidade de reajustar a distribuição e a alocação dos recursos financeiros de acordo com as necessidades institucionais. A adaptabilidade é a capacidade de enxergar as condições e demandas que mudam ao longo do tempo, sendo preciso flexibilidade para gerir circunstâncias de mudanças e de forma eficiente. A iteratividade refere-se a um processo orçamentário cíclico, com a

aplicação de revisões e ajustes periódicos, permitindo que com uma aprendizagem através de experiências anteriores, ocorra a correção de falhas e o aprimoramento do processo ao longo do tempo, com a participação de diferentes atores institucionais no processo de tomada de decisão, cujo objetivo é proporcionar uma perspectiva diversificada e legitimidade nas decisões orçamentárias.

Dessa forma, esses contextos convergem com o que discorrem Holmqvist e Maravalias (2011), visto que no processo orçamentário da UFES a intervenção e a regulação, aplicadas de forma adaptativa e iterativa, orientam o exercício de poder permitindo que a universidade exerça controle sobre a distribuição de recursos orçamentários, estabelecendo alocações, prioridades e direcionando investimentos para áreas estratégicas conforme o planejamento. Assim, essas ações são relevantes para o exercício do poder, haja vista que o orçamento representa uma ferramenta-chave para a tomada de decisões orçamentárias e a implementação de políticas na instituição. Os estudos de Eisemon & Salmi (1993) e Comrie (2021) discorrem sobre a intervenção e regulação como sistemas de influência para o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Quanto à **resistência**, Foucault (2021) afirmou que onde há poder, há resistência. Holmqvist & Maravalias (2011) discorreram que a resistência pode surgir devido a preocupações sobre perda de controle, medo do desconhecido, falta de confiança nas mudanças propostas, incerteza sobre os resultados, resistência à mudança em si ou percepção de impactos negativos nos interesses pessoais ou de grupo. A resistência também pode ser influenciada por fatores culturais, históricos e organizacionais. Assim, a resistência no processo orçamentário da UFES não é atípica e isso foi observado em manifestação de Conselheiro em reunião do CUn da organização.

> O Conselheiro […], com a palavra, respondeu que os centros foram encarregados de toda a documentação referente à compra a ser feita pela PROAD, procedimento considerado inadequado pelo Conselheiro (Ata CUn 05/2022).

Assim, a resistência em um processo de governabilidade **orienta o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES de várias maneiras. Em primeiro lugar, a resistência dificulta a tomada de decisões e onde há resistência por parte de diferentes atores institucionais, haverá falta de consenso em relação a quaisquer circunstâncias atreladas as etapas do processo orçamentário. Esse contexto promove atrasos na aprovação do orçamento, assim como em decisões que refletem plenamente às necessidades financeiras da universidade. Em segundo lugar, a resistência promove intensas negociações e barganhas entre diferentes grupos que protegem seus interesses, buscando influenciar a alocação de recursos financeiros conforme suas demandas. Esse contexto promove um processo orçamentário complexo e moroso de negociação, a qual o poder de barganha e a capacidade de mobilização dos grupos participantes do processo desempenham forte importância. Em terceiro lugar, a resistência é resultado de pressões políticas e *lobbying*, haja vista que grupos de interesse

buscam influenciar as decisões orçamentárias através da bancada capixaba no congresso, atores políticos, *advocacy* e *lobby* junto aos tomadores de decisão. Esse contexto, promove o envolvimento de parlamentares, associações de classe, fundações, sindicatos ou outros grupos que tenham influência política e que consigam pressionar algumas circunstâncias das etapas do processo orçamentário da UFES. Em quarto lugar, a resistência se manifesta na forma de mobilização e protestos através dos atores institucionais, visto que quando se sentem injustiçados, quando suas necessidades não são atendidas ou quando consideram que as decisões orçamentárias são injustas, promovem manifestações, greves ou outras formas de protesto, cujo objetivo é obter a atenção da sociedade e da mídia no sentido de servir de pressão para obter recursos ou obter mudanças. Em quinto lugar, a resistência impacta a implementação do orçamento da UFES, pois quando não há consenso e apoio às decisões orçamentárias, cria-se dificuldades a execução das políticas financeiras, bem como o cumprimento dos objetivos estabelecidos no planejamento. A resistência muito forte leva a problemas de cooperação, participação, falta de adesão às diretrizes orçamentárias, boicote por parte dos grupos insatisfeitos, comprometendo o funcionamento em si da instituição. E por último, os gestores naturalmente, tentam quebrar a resistência através do diálogo, da negociação, da participação, do envolvimento de interessados, da conscientização, da identificação e abordagem das preocupações, e o desenrolar dessas ações depende da habilidade de cada gestor.

Dessa forma, esses contextos confirmam o que dissertam Holmqvist e Maravalias (2011), visto que no processo orçamentário da UFES, a resistência orienta o exercício de poder ao destacar demandas não atendidas, mobilizar grupos de interesse, contestar as decisões orçamentárias e promover maior transparência e prestação de contas, promovendo ajustes e mudanças na distribuição de recursos e na tomada de decisões orçamentárias, cujo objetivo é melhor atender as necessidades e aspirações dos diversos atores organizacionais presentes no processo orçamentário da UFES. Os estudos de Sosteric, Ratkovic & Gismondi (1998) e Webber & Butovsky (2018) debatem sobre a resistência como sistema de influência para o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Sobre as **redes de relacionamento**, Holmqvist e Maravalias (2011) inferem que orientam o exercício de poder de maneira direta ou indireta sobre as decisões orçamentárias e a distribuição de recursos orçamentários. No contexto do processo orçamentário da UFES, observou-se a atuação de uma rede de relacionamento muito relevante, identificado em declaração de Conselheira em reunião do CUn da IFES.

> A Conselheira […], com a palavra, informou que na reunião do fórum de diretores de centros, no dia 1º de setembro, foram escolhidos os membros da comissão que discutirá as FGs, de comum acordo com os membros do referido fórum (Ata CUn 09/2022).

Assim, as redes de relacionamento **orientam o exercício de poder** no processo orçamentário da UFES da seguinte forma. Primeiro, as redes de relacionamento fornecem um acesso estratégico a informações relevantes sobre o orçamento da universidade, tais como projetos, fontes de recursos, prioridades etc. Redes de relacionamento mais amplas e fortes possuem acesso a informações estratégicas, valiosas e tempestivas, o que confere uma vantagem a alguns gestores no exercício de poder durante as várias etapas do processo orçamentário. Segundo agentes e gestores que possuem conexões com pessoas chaves no processo orçamentário, obtém maior capacidade de persuadir, negociar ou fazer *lobby*, cujo objetivo é influenciar algum tipo de ação dentro das etapas do processo orçamentário. Terceiro, os agentes e grupos que compartilham os mesmos interesses, se unem, se apoiam, formam uma coalizão e exercem pressão aumentando a influência e o poder de barganha no processo. Os atores institucionais que conseguem conexões mais abrangentes conseguem utilizar esses relacionamentos para promover negociações, estabelecendo acordos, compromissos e solucionando conflitos relacionados ao orçamento.

Dessa forma, esses contextos confirmam o que escrevem Holmqvist e Maravalias (2011), visto que no processo orçamentário da UFES, as redes de relacionamento permitem o acesso direto e estratégico aos tomadores de decisão chave, tais como agentes influentes, gestores da alta administração e membros do CUn. Essas conexões através de relacionamentos pessoais com esses atores influentes no processo aumentam as chances de que suas vozes sejam ouvidas e suas necessidades serem consideradas durante a distribuição e execução do orçamento. Os estudos de Alger (1991) e Lechtchinskaia, Friedrich & Breitner (2012) discorrem sobre as redes de relacionamento na governabilidade como sistema de influência para o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Quanto ao **controle**, Holmqvist e Maravalias (2011) discorrem que o processo de governamentalidade nas organizações como participante de um sistema capitalista está centrado na busca constante de crescimento econômico e lucro. Todavia, sabe-se que esse crescimento nem sempre é linear e estável, e que somados a uma doutrina neoliberalista, contribuem para que as organizações enfrentem crises periódicas devido a diversos fatores, tais como flutuações econômicas, desequilíbrios financeiros, instabilidade política, regulações e mudanças nas condições do mercado interno e até globais. No âmbito da governabilidade no processo orçamentário da UFES, isso foi observado em pronunciamento de um Conselheiro em reunião do CUn da universidade.

> [...] a proposta do Senhor Presidente deverá ser de suspender as relações da Universidade com as duas fundações, dado que, por estas serem dispensadas dos processos licitatórios da Instituição, pela ausência de lucro, devem demonstrar essa ausência de forma peremptória. Já há vários problemas de auditorias com essas fundações, e os órgãos de controle da União podem cobrar da Universidade serviços não executados (Ata CUn 03/2020).

Assim, no processo orçamentário da UFES, o controle **orienta o exercício** de poder através da tendência paradoxal do sistema capitalista, visto que a estabilidade econômica e política é um fator importante para garantir a continuidade das atividades da universidade, bem como a efetividade do processo orçamentário e o atendimento a sociedade. Contudo, crises econômicas, como a promovida pela pandemia de COVID-19, aliada a uma gestão desastrosa por parte do Governo Federal da época, promovendo cortes e mais cortes sobre o financiamento público para as IFES, sem qualquer tipo de política de sustentabilidade orçamentária dessas instituições, afetou a gestão financeira dessas instituições, inclusive o da UFES, afetando negativamente o funcionamento como um todo da universidade. Apesar da pandemia de COVID-19 não ter revelado nada de anormal no processo orçamentário da UFES, estreitou mais acentuadamente a concorrência política pelo controle dos recursos financeiros, pois em um contexto de crise, instabilidade, desinformação e ingerência do governo, o controle pela definição das prioridades orçamentárias passou a ser ainda mais estratégico na UFES.

Dessa forma, esse contexto confirma o que escrevem Holmqvist e Maravalias (2011), já que o controle na governabilidade é afetado pela instabilidade inserida pelo governo inerente ao sistema capitalista e ao neoliberalismo, a partir de mudanças nas condições econômicas e políticas desastrosas que influenciaram as decisões catastróficas afetando o financiamento e os investimentos na UFES. O orçamento ficou comprometido, bem como o funcionamento da instituição. O controle orientou o exercício de poder no processo orçamentário da UFES, através da escassez de recursos financeiros, promovendo o estreitamento das relações entre atores participantes do processo orçamentário, gerando maior disputa por recursos orçamentários. Os estudos de Mitsumoto (2007) e Kenny (2009) dissertam sobre o controle na governabilidade como sistema de influência para o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Quanto à **teorização de práticas** ou teoria das práticas, Holmqvist & Maravalias (2011) discorrem que busca compreender e explicar as práticas sociais cotidianas sob diferentes contextos, reconhecendo que práticas são atividades socialmente compartilhadas, culturalmente enraizadas e moldadas por fatores contextuais, através de normas sociais, estruturas institucionais, significados simbólicos, ou seja, relações de poder. Segundo o autor, a teorização de práticas analisa elementos materiais, habilidades incorporadas, coordenação social e significações culturais, cujo objetivo é entender como as práticas individuais se relacionam e formam padrões mais amplos de comportamento social ao longo do tempo. No contexto do processo orçamentário da UFES, a teorização de práticas ocorre e foi observada em pronunciamento de uma Conselheira em reunião do CUn da organização.

> A Conselheira […], com a palavra, fez a leitura do parecer do relator, Conselheiro […], favoráveis à aprovação da referida prestação de contas, da seguinte forma: aceitação e aprovação do Relatório de

> Cumprimento do Objeto do Projeto apresentado pelos coordenadores em forma de Relatório Final; aprovação da Prestação de Contas Final no que tange à responsabilidade dos coordenadores e dos fiscais desse projeto; aprovação da Prestação de Contas no que se refere à atuação da Fundação de Apoio […] (Ata CUn 02/2022).

Assim, a teorização de práticas no processo orçamentário da UFES **orienta o exercício de poder** da seguinte forma. Primeiro, a teorização das práticas refere-se as práticas não somente quanto as atividades técnicas ou burocráticas, mas também porque são carregadas de significados, ou seja, poder. Esse contexto promove o reconhecimento de que as decisões orçamentárias não são neutras. São influenciadas por relações de poder, motivadas por interesses e as dinâmicas sociais entre os atores da universidade. Segundo, diferentes atores e grupos participantes do processo orçamentário da UFES se relacionam e se interagem, exercendo poder através de lógicas que moldam as atividades e, consequentemente, as decisões orçamentárias, bem como as interações entre diferentes atores, como administradores, professores, funcionários e estudantes. Terceiro, através de práticas que se tornaram rotineiras e institucionalizadas e como perpetuam as desigualdades ou as relações de poder assimétricas. Práticas emergentes e as possibilidades de transformação de atividades no processo orçamentário, buscam por parte dos agentes comportamentos participativos, transparentes e inclusivos.

Dessa forma, esses contextos confirmam o que defendem Holmqvist e Maravalias (2011), pois a teorização de práticas oferece uma perspectiva alternativa para compreender de que forma ocorrem os processos sociais no contexto do processo orçamentário da UFES, contribuindo para a formulação de políticas internas, as estratégias, as intervenções sociais mais eficazes e contextualmente informadas na sequência das etapas do processo orçamentário. Os estudos de Černiauskas & Seiranov (2011) e Palamarchuk (2019) debatem sobre a teorização de práticas na governabilidade como sistema de influência para o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação às **coalizões** políticas, Holmqvist e Maravalias (2011) discorrem que são formadas por diferentes agentes organizacionais ou grupos políticos que se unem para alcançar objetivos comuns e obter maioria política, cujo objetivo é consolidar interesses. No contexto do processo orçamentário da UFES, observa-se que a universidade é caracterizada por uma visão ampla, mas antagônica que demanda muita discussão e debate quanto a agenda orçamentária. Os atores que conseguem convergir seus objetivos, se unem com o objetivo de formar maioria e atingir representatividade para aumentar o poder de negociação, conforme observado em pronunciamento do Presidente em reunião do CUn da instituição de ensino.

> "DESMEMBRAMENTO DO CAMPUS DE ALEGRE E JERÔNIMO MONTEIRO PARA CRIAÇÃO DE OUTRA UNIVERSIDADE". O Senhor Presidente, [...], ressaltando que essa proposta é exógena à Instituição e vem sendo articulada por um grupo político local, [...]. Nesse período a Administração Central buscou um agendamento com o Ministro da Educação a fim de tratar do interesse no tema por

> parte do MEC, [...] o Senhor Presidente esteve em Brasília, juntamente com o Conselheiro [...], para uma reunião com da Diretoria da ANDIFES, parte da bancada paulista de deputados e a Senadora [...], para discutir a questão da recomposição dos orçamentos das universidades para o próximo ano (Ata CUn 10/2021)

Nesse sentido, as coalizações políticas no processo orçamentário da UFES **orientam o exercício de poder** da seguinte forma. Primeiro, as coalizões motivam negociações entre diferentes grupos detentores de representação, através de uma voz ativa frente a distribuição ou execução de recursos orçamentários. Os grupos pertencentes da coalizão conseguem negociar recursos financeiros setores, áreas específicas e projetos influenciados pelas necessidades de suas demandas e objetivos políticos. Segundo, através de acordos sobre as políticas e diretrizes orçamentárias da universidade, que através da busca por consenso com o objetivo de influenciar a distribuição dos recursos a partir das necessidades e prioridades de cada grupo de compõe a coalizão. Terceiro, as coalizões exercem fiscalização sobre o processo orçamentário da UFES através de representantes em comissões de orçamento ou em setores de fiscalização, cujo objetivo é monitorar a execução do orçamento e garantir o cumprimento das políticas estabelecidas no PDI da universidade. E por fim, as coalizões promovem estabilidade política através do consenso que gera uma aliança e confiança em prol de objetivos comuns aos grupos. Isso proporciona um processo orçamentário menos conflituoso, mais eficiente e previsível.

Dessa forma, esses contextos convergem com o que afirmam Holmqvist e Maravalias (2011), visto que a formação de coalizões em um ambiente universitário é essencial para garantir o apoio político necessário percorrer as etapas do processo orçamentário com a implementação de políticas dos grupos, orientando assim o exercício de poder no processo orçamentário da UFES. O estudo de Masumoto, Kobayashi, Goto & Morooka (2018) discorre sobre as coalizões políticas na governabilidade como sistema de influência para o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Em relação as **táticas políticas**, Holmqvist e Maravalias (2011) discorrem que desempenham um papel significativo no processo de governabilidade e referem-se a estratégias e ações utilizadas pelos agentes organizacionais, gestores e grupos de interesse alcançar objetivos políticos específicos. As táticas políticas são introduzidas para influenciar a opinião pública, obter apoio, promover agendas políticas, ou seja, consolidar o poder dentro de uma organização. Variam amplamente, dependendo do contexto político, cultural e social da organização. No contexto do processo orçamentário da UFES, essas estratégias políticas foram observadas em declaração de Conselheiro em reunião do CUn da instituição.

> O Conselheiro […], com a palavra, destacou a importância da sistematização dos dados apontados pela Conselheira […], de modo a fornecer informações sobre outras experiências capazes de reverter a decisão da bancada e mostrar que não se trata apenas da resistência à perda de poder (Ata CUn 10/2021).

Assim, no âmbito do contexto do processo orçamentário da UFES, as táticas políticas **orientam o exercício de poder** da seguinte forma. Primeiro, através das campanhas eleitorais com a realização de campanhas para promover professores e persuadir os eleitores (comunidade universitária) a votarem em candidatos a reitor, vice-reitor e diretores de centro, pois todos participam do CUn influenciando as decisões orçamentárias da universidade.

Segundo, através do *lobby* e pressão política que envolve influência direta ou indireta envolvendo a articulação de argumentos, a mobilização de apoio e a utilização de redes de influência sobre gestores políticos, decisores políticos e demais gestores, cujo objetivo é promover interesses específicos. Agentes organizacionais e grupos de interesse realizam atividades de *lobby* com o objetivo de influenciar a elaboração de normas e políticas internas com o propósito de atender algum objetivo institucional ou de coalização.

Terceiro, através do discurso político, pois os gestores utilizam discursos persuasivos, promessas eleitorais, discursos de oposição, propaganda, retóricas políticas com a missão de influenciar a opinião de demais agentes e comunidade universitária. Os atores institucionais com maiores habilidades de persuasão conseguem maior expressão, visibilidade, credibilidade, sendo sua voz ouvida durante as etapas do processo orçamentário.

Quarto, através da coalizão e de alianças, pois os atores institucionais estabelecem coalizões e alianças com outros agentes e grupos de interesse para aumentar o poder de negociação, a representatividade, a influência política e o poder. Os grupos políticos unem forças para atingir seus interesses e direcionar recursos financeiros para seus setores, áreas de atuação, bem como para seus projetos.

Quinto, através de apoio parlamentar, haja vista que alguns gestores da UFES, aqueles mais influentes conseguem garimpar recursos financeiros oriundos de emendas parlamentares com algum propósito específico.

Sexto, através de mobilização de base, a qual se resume na mobilização de apoiadores, centrados numa causa política específica apoiando um determinado candidato interno.

Sétimo, através da barganha política, visto que agentes e grupos políticos buscam trocas e acordos com outros atores políticos institucionais, oferecendo apoio em outras decisões em troca de recursos orçamentários para suas demandas específicas. As negociações travadas para a distribuição de recursos nem sempre é centrada exclusivamente em critérios técnicos (indicadores específicos), mas também sob aspectos políticos (agentes e gestores da base política) e estratégicos (agentes e gestores que de algum modo irão participar de alguma etapa do processo orçamentário).

Oitavo, através da nomeação de indivíduos-chave participantes do processo orçamentário da UFES, visto que os agentes que ocupam posições de poder dentro da instituição são nomeados a partir das afinidades políticas ou dos alinhamentos estratégicos com a alta administração. Essas nomeações possuem um impacto direto no desenvolvimento e implementação das políticas orçamentárias, refletindo sobre as ações nas etapas do processo orçamentário, mais especificamente, nas preferências e prioridades dos atores políticos envolvidos no processo.

E por fim, através das disputas e conflitos políticos entre atores institucionais, assim como de grupos políticos envolvidos no processo orçamentário da UFES. As disputas e conflitos impedem a aprovação de determinadas propostas, assim como a execução de recursos financeiros, atrasando a tomada de decisões, criando algum tipo de dificuldade para algum setor ou área, gerando assim, instabilidade política. As disputas e conflitos políticos resultam em morosidade, ou seja, em impasses prolongados que dificultam o exercício efetivo do poder no processo orçamentário da UFES.

Dessa forma, esses contextos convergem com o que escrevem Holmqvist e Maravalias (2011), pois algumas táticas políticas são vistas como antiéticas ou manipuladoras, enquanto outras são consideradas como legítimas e necessárias para um funcionamento sadio do sistema político inserido no processo orçamentário da UFES. Todavia, a avaliação da legitimidade e do impacto das táticas políticas observado e que orientam o exercício de poder no processo orçamentário da UFES, depende das normas e valores políticos presentes no processo. Os estudos de Quiddington (2010) e Abankina, Filatova & Nikolayenko (2018) discutem sobre as táticas políticas na governabilidade como sistema de influência para o exercício de poder no processo orçamentário de uma universidade.

Dessa forma, após a finalização do debate sobre o mecanismo principal da governabilidade, a seção seguinte apresenta uma síntese sobre a face da subjetivação e suas formas de materialização do poder no processo orçamentário da UFES.

4.6.4.5 Síntese da Face da Subjetivação no Processo Orçamentário da UFES

Maguire, Hardy & Lawrence (2004) discorrem que ocorrem lutas políticas na organização, caracterizadas por uma luta entre uma "velha guarda", dedicada a preservar o seu *status quo*, ou pelo menos, com o objetivo de limitar a mudança ao mínimo necessário para salvaguardar e manter sua posição política, assim como uma “nova guarda”, interessada no aproveitamento de algumas situações específicas e vantajosas, com o objetivo de implementar mudanças. No contexto do processo orçamentário da UFES, em que o processo é intrinsecamente político, envolve a distribuição e alocação de recursos escassos entre diferentes setores/áreas e interesses da instituição. A existência de uma “velha guarda” interessada em preservar o *status quo*, limita a mudança promovendo uma resistência na revisão nas diretrizes de distribuição e alocações orçamentárias na adoção de novas

abordagens. Entretanto, a “nova guarda” possui o objetivo de aproveitar oportunidades específicas para implementar mudanças em seus setores e áreas de atuação/interesse.

Os autores dissertam que esse cenário de luta política, as estratégias para alavancar o capital envolvem múltiplas formas de poder, tais quais: i) táticas de influência, como persuasão, insinuação e prova social; ii) definição de agenda e "não tomada de decisões"; e iii) a alavancagem do poder embutido em sistemas sociais e técnicos. Os autores complementam ainda que, a injeção de poder nas explicações de contextos institucionais tem sido exigida já algum tempo, pois o poder desempenha uma dinâmica contextual relevante com a utilização de uma ampla variedade de formas de capital e formas usadas para o exercício de poder. No contexto do processo orçamentário da UFES, primeiro, as táticas de influência, como persuasão e prova social, são aplicadas para promover as prioridades de cada grupo; segundo, a definição de agenda e a “não tomada de decisões” são utilizadas como estratégias para influenciar o processo; terceiro, a alavancagem do poder embutido em sistemas sociais e técnicos também pode ser explorada para desenvolver a distribuição orçamentária em detrimento de outras.

Os autores corroboram com a ideia de que diferentes formas de poder podem ser usadas para influenciar à mudança institucional, pois os agentes organizacionais que não ocupam posições dominantes na organização podem, no entanto, agir e buscar maneiras vantajosas para obter poder. Os autores afirmam que a mudança institucional é, portanto, um processo político que reflete o poder e os interesses dos agentes institucionais organizados e as qualidades normativas e estruturais dessas posições, fornecem aos agentes que as ocupam, interesses e oportunidades institucionais como recursos financeiros para exercer poder.

Fligstein (1997) escreve que gestores institucionais concebem e mantem conjuntos estáveis de acordos que atendem aos interesses de diversas partes interessadas na organização e sem acesso aos recursos simbólicos, materiais adquiridos e canais institucionalizados de difusão. Padrões ou lideranças são estabelecidos para imitar algum processo eficiente e estabelecer o equilíbrio. Assim, no processo orçamentário da UFES, a difusão do poder e os valores amplamente compartilhados são associados às forças normativas, tornando-se um fator de dificuldade para agentes organizacionais exercerem poder.

Maguire, Hardy & Lawrence (2004) destacam que a construção de uma rede de atores, tornam-nos parcialmente envolvidos numa determinada demanda por recursos e que requer capacidades de organização e não é simplesmente o resultado de possuir certos poderes de persuasão. No processo orçamentário da UFES, os agentes organizacionais mobilizam apoio político, através de

negociações, barganhas, compromissos para prender os interessados em uma coalizão estável e duradoura.

No contexto do processo orçamentário da UFES, o exercício de poder é influenciado por questões primordiais. Primeiro, pela ocupação de posições estratégicas que possuem ampla legitimidade e se conectam por diversas partes interessadas, formando uma rede de relações de poder. Segundo, com a teorização de novas práticas por meio de discursos políticos. Terceiro, pela institucionalização ou consolidação dessas novas práticas ao conectá-las às rotinas e valores das partes interessadas. Quarto, os agentes organizacionais utilizam de uma ampla variedade de formas de poder que permite moldar relacionamentos, práticas, escolhas e regras. Quinto, o campo institucional emergente oferece aos agentes organizacionais que exercem menos poder, oportunidades de alavancarem seus interesses e se engajarem no "rol do poder", cujo objetivo é moldar o orçamento e privilegiar suas próprias escolhas/demandas. E por fim, esses recursos específicos de que os gestores organizacionais necessitam, precisam de alguns mecanismos para alavancá-los, tais como: i) cargos que tenham ampla legitimidade e facilitem as conexões com outros agentes interessados em recursos; ii) a capacidade de traduzir uma agenda de ação entre diferentes agentes interessados em recursos e criar coalizões estáveis; e iii) a compreensão das normas culturais e rotinas práticas tanto da organização, quanto de seus agentes. Assim, a combinação desses fatores, pode promover oportunidades e limitações que podem causar algum tipo de transformação institucional.

Dessa forma, após este debate mais abrangente, chega-se a Tabela 27 a seguir, que resume os mecanismos principais e os sistemas de influência que materializam e orientam, respectivamente, o exercício de poder no processo orçamentário da UFES.

Tabela 27

Foco Sistêmico - Subjetivação: Tentativas de moldar o senso de si mesmo, experiências e emoções

Face do Poder	Mecanismos Principais	Sistemas de influência	Consequências (Elementos de Gestão)
Subjetivação	**Disciplina**	Organização do Espaço	Dimensões físicas, social e temporal.
		Conhecimento	Conjunto de conhecimentos, técnicas, práticas, habilidades e controle.
		Vigilância	Controle, padrão de desempenho e punição.
		Classificação/Codificação	Capacidades técnica, de controle e de mobilização.
	Identidade	Valores e Normas Culturais/Profissionais	Prioridades, *design*, controle, *accountability* e negociação.
		Confiança e Autonomia	Adestramento, feedback e oportunidades.
	Discurso	Significado Cultural	Desconstrução da neutralidade, construção da realidade, perspectivas e interesses.
		Sistematicidade	Construção de narrativas, Legitimação de decisões e acesso a informação estratégica.
		Subjetividade	Persuasão, disputa de significados e interesses.
		Contextualidade	Articulação de demandas e a construção de argumentos.
		Abrangência	Informações financeiras, prestação de contas, transparência, negociação e legitimação.
		Generalidade	Padronização, uniformidade, credibilidade, confiabilidade, margem de manobra para negociação, legitimação das decisões orçamentárias,transparência e *accountability*.
		Dimensão/Delimitação	Quantidade de informações disponíveis, participação e inclusão do discurso, legitimidade e autoridade do discurso, influência na agenda, análise crítica das instâncias de poder e regularidades discursivas.
		Simbolismo	Construção de significados, criação de identidade e pertencimento, construção de legitimidade, mobilização e engajamento, resistência e contestação.
		Codificação	Instruções profissionais, textos contábeis codificados e discurso codificado.
		Fins Políticos	Formação de alianças estratégicas, coalizões, persuasão sobre os tomadores de decisão, influência pessoal/coletiva e *lobby*.
	Governamentalidade	Governança	Procedimentos institucionais, aspectos políticos e econômicos, evidências, táticas políticas, controle interno e da mitigação de riscos.
		Racionalidade	Vocabulários e formas de representação, responsabilidades claras, abordagem objetiva, conhecimentos e técnicas.
		Intervenção e Regulação	Ações, políticas, diretrizes, mecanismos, adaptabilidade e a iteratividade.
		Resistência	Falta de consenso, intensas negociações e barganhas, pressões políticas e *lobbying,* mobilização e protestos.
		Rede Relacionamento	Acesso estratégico a informações, conexões com pessoas-chave e coalizão.
		Controle	Tendência paradoxal.
		Teorização de Práticas	Significados, lógicas e práticas.
		Coalizões	Consenso, acordos, políticas e diretrizes, negociações e fiscalização.
		Táticas Políticas	Campanhas eleitorais, lobby, discurso político, coalizão, alianças, apoio, mobilização e barganha.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Após a finalização das análises e discussões, a seção seguinte apresenta as considerações finais do estudo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do estudo foi explicar de que forma as faces de poder se manifestam no processo orçamentário da UFES e como materializam o poder na prática. Foram então determinados os seguintes objetivos específicos: i) investigar a organização da estrutura de poder e identificar o "caminho do dinheiro" no processo orçamentário da IFES; ii) investigar de que forma cada mecanismo principal materializa o poder no processo orçamentário da IFES; iii) analisar de que forma cada sistema de influência orienta o exercício de poder no processo orçamentário da IFES. A tese defendida no estudo é que o orçamento não é apenas um instrumento de racionalidade econômica para as instituições, mas, sobretudo de poder. Foi utilizado como plataforma teórica a teoria de poder organizacional de Fleming & Spicer (2014). Como metodologia, foi desenvolvido um estudo de caso, qualitativo e descritivo. Foi analisado o trecho temporal de maio de 2019 e junho de 2023. Foram utilizados Atas de reuniões e vídeos das reuniões do CUn, documentos oficiais como o PDI (2021-2030), relatórios de gestão (2019 a 2022), relatórios de prestação de contas (2019 a 2022), notas explicativas (2019 a 2022) e portarias. Para análise de dados, foi utilizado a análise de conteúdo de Saldaña (2009), indicado para análises de conteúdo qualitativas.

Em relação ao exercício de poder materializada pela face da coerção, chega-se as seguintes considerações finais. Primeiro, o conflito no processo orçamentário é permanente e é extremamente importante que o processo orçamentário da UFES seja pautado por um ambiente de diálogo saudável, estimule a participação de todos os atores no processo, que os envolvidos apresentem uma clareza em seus comportamentos, que o processo tenha menos conflitos insolúveis e mais sugestões críticas propositivas, que os agentes compreendam as metas instituídas e incorporem suas responsabilidades para que o processo orçamentário seja conduzido de forma mais flexível e menos engessado.

Segundo, há picos de ansiedade no decorrer do processo orçamentário e é importante que os gestores reconheçam a ansiedade por parte dos demais agentes, pois isso promove estratégias eficazes de gerenciamento e promoção de um ambiente institucional com um processo orçamentário caracterizado pela colaboração e cooperação entre os atores organizacionais. É fundamental que a instituição mude a "cultura do chefe" para uma cultura organizacional positiva de liderança democrática, ou seja, líderes, essenciais para garantir a participação, o comprometimento e a equidade no processo orçamentário.

E por último, ainda há circunstâncias decididas por autoritarismo e distribuição desigual dos recursos. É importante que a ordenação e a distribuição dos recursos orçamentários devam ser realizadas de forma democrática e equitativa, baseadas em critérios objetivos, transparentes, com o envolvimento e participação de todos os gestores estratégicos, considerando as necessidades e

prioridades de cada setor, área e projeto da universidade. Fortalecer também, os mecanismos de controle, transparência e prestação de contas, visto que são fundamentais para mitigar problemas relacionados à centralização de poder, relações paralelas e conflitos de interesse. Dessa forma, a adoção de escolhas com critérios e abordagens coerentes, inclusivas e éticas no processo orçamentário, promove decisões mais justas, eficientes, benéficas, menos conflituosas para os agentes, e mais estabilidade e eficácia na gestão orçamentária.

Portanto, após toda a análise e considerações finais sobre a face da coerção, o *insight* que se chega é que no processo orçamentário da UFES a coerção é mais prevalente na existência de uma desigualdade significativa de poder entre os atores e grupos institucionais envolvidos no processo. Infere-se que quando um determinado agente ou grupo detém uma posição mais favorável de exercício de poder em relação a terceiros, exercem coerção de maneira mais eficaz, cujo objetivo é eliminar a capacidade desses agentes e grupos influenciarem de algum modo as decisões orçamentárias nas variadas etapas do processo.

Quanto ao exercício de poder materializada pela face da manipulação, chega-se a algumas considerações finais. Primeiro, o processo orçamentário da UFES é sensível e suscetível a algumas influências e dinâmicas bem complexas conforme debatido e que afetam fatores muito importantes do processo que são a transparência, a equidade e eficácia. A manipulação, mesmo que dentro de limites aceitáveis, motiva ações, escolhas e decisões orçamentárias que promovem o exercício de poder de maneira indevido, comprometendo a capacidade de gestão financeira da universidade no sentido de cumprir suas missões e fornecer serviços de qualidade a comunidade universitária e a sociedade. Dessa forma, é primordial o estudo e a adoção de mecanismos de autodefesa, cujo objetivo é fortalecer a gestão como um todo, a transparência e a participação, prevenindo, combatendo e minimizando a manipulação, bem como seus efeitos para o processo orçamentário da universidade.

Segundo, a transparência do processo orçamentário da UFES é fundamental para garantir a prestação de contas e permitir que os atores institucionais, a comunidade acadêmica em geral, a sociedade, bem como os órgãos de controle interno e externo monitorem a utilização adequada dos recursos financeiros. O estabelecimento de controles internos e externos eficazes, como um setor específico de controle interno profissional, contribui para detectar e prevenir desajustes. Outra questão importante ao processo é a participação social, pois é importante que a UFES a promova através de consultas públicas e mecanismos de controle social, tanto para a promoção da democracia do processo, quanto para a abrangência e ampliação da fiscalização, cujo foco é estabelecer e garantir uma distribuição do orçamento mais justa e equitativa.

Terceiro, a UFES como instituição federal de ensino superior, deve manter sua autonomia financeira e sua integridade institucional, evitando conflitos políticos internos que possam ocasionar

a sua fragmentação, bem como evitar interferências políticas externas indevidas, tomando decisões baseadas em critérios técnicos e gerenciais, através dos gestores internos, priorizando a área acadêmica. A estrutura formal da universidade deve ser "reconfigurada" no sentido de que o processo seja mais participativo e inclusivo para toda a comunidade acadêmica, ou seja, que todas as áreas e setores consigam ter suas demandas ouvidas e atendidas. A estrutura informal deve ser compreendida, reconhecida e gerenciada, pois deve-se considerar suas complexidades, bem como as possíveis influências sobre as escolhas e decisões no processo orçamentário.

E por último, não é à toa que a UFES possui o título de universidade, pois internamente é constituída de uma pluralidade de ideias, diferentes abordagens sociais, culturais, religiosas e éticas. E isso deve ser considerado no momento da tomada de decisões orçamentárias, mais especificamente quanto ao utilitarismo, a equidade e a justiça. É necessária uma rotina de análise crítica e cuidadosa, avaliando as consequências das decisões orçamentárias para toda a comunidade acadêmica, mais especificamente, para os grupos marginalizados e minorias que necessitam de maior atenção e, consequentemente, demandam mais recursos financeiros.

Todavia, há ganhos ao processo orçamentário através da colaboração e interconexões entre diferentes atores organizacionais, setores, áreas e projetos. Os benefícios são obtidos pelo compartilhamento de recursos, conhecimentos e experiências entre os atores institucionais, o aumento da eficiência na alocação e distribuição de recursos financeiros, a criação de sinergias entre diferentes agentes, setores e áreas, bem como a promoção e gestão de tomada de decisão mais informada e equilibrada.

Todos esses contextos que impactam o processo orçamentário da UFES, necessitam de planejamento e adoção de estratégias que incluam a divulgação de informações objetivas e claras, a adoção de critérios técnicos, claros e justos para a distribuição de recursos orçamentários, a promoção da participação ativa e inclusiva de todos os atores institucionais envolvidos no processo, bem como o estímulo à colaboração e a cooperação entre agentes, setores, áreas e projetos. Minimizar conflitos e a implementação dessas medidas, a universidade fortalece sua governança, enaltece a responsabilidade fiscal, preserva sua integridade institucional e financeira, operando no sentido de garantir que os recursos financeiros sejam investidos e não gastos, ou seja, que o orçamento seja utilizado de forma eficiente trazendo benefícios para toda a comunidade acadêmica e para a sociedade.

Portanto, após toda a análise e considerações finais sobre a face da manipulação, o *insight* que se chega é que no processo orçamentário da UFES a materialização da manipulação no exercício de poder está associada algum tipo de influência política. Pode-se inferir que a manipulação se utiliza de alianças ou coalizões entre atores e grupos, para introduzir pressão política ou argumentos

persuasivos para convencer e obter apoio, cujo objetivo é influenciar e garantir escolhas orçamentárias favoráveis.

Quanto ao exercício de poder materializada pela face da dominação, chega-se as seguintes considerações finais. Primeiro, a ideologia na UFES molda a maneira como atores e grupos envolvidos compreendem e se comportam em relação ao processo orçamentário. Entretanto, é muito importante que a ideologia seja minuciosamente entendida, analisada e questionada, cujo objetivo é evitar distorções e privilegiar interesses particulares de agentes e grupos nas várias etapas do processo.

Segundo, a estrutura organizacional da UFES é complexa e hierárquica e possui concentração de poder, dificultando a inclusão e a diversidade de ideias na tomada de decisões orçamentárias. A UFES deve promover uma estrutura organizacional definida e clara, com o objetivo de facilitar a distribuição de responsabilidades, a transparência, a participação, prestação de contas, garantindo a eficiência e a legitimidade do processo orçamentário.

Terceiro, quanto aos interesses, atores institucionais como gestores, professores, servidores e alunos, possuem interesses distintos e antagônicos que muitas vezes possuem objetivos conflitantes em relação à distribuição de recursos financeiros. Nesse contexto, a vitória é consolidada através da capacidade individual ou coletiva de influenciar as decisões orçamentárias e que está intrinsecamente ligada à habilidade de articulação e defesa de seus interesses de forma persuasiva. Ou seja, o poder é exercido no processo orçamentário da UFES através de argumentações, negociações e coalizões, a qual cada ator e grupo possui o objetivo de maximizar seus benefícios e minimizar seus ônus. Dessa forma, entender, analisar e gerenciar esses interesses divergentes é um desafio para os gestores envolvidos no processo, bem como essencial para garantir um processo orçamentário mais inclusivo, transparente e justo na universidade.

Quarto, há uma participação limitada da comunidade acadêmica no processo orçamentário. É necessária uma participação ativa da comunidade acadêmica para a inclusão de elementos essenciais no orçamento, refletindo as necessidades e prioridades dos atores, setores e áreas, fornecendo uma percepção maior de realismo na gestão orçamentária. Para isso, é necessário um processo de diálogo construtivo prévio e negociações entre os diferentes atores, grupos, setores e áreas, fundamentais para a tomada de decisões orçamentária, porque o objetivo da instituição é a promoção da excelência acadêmica, bem como a democratização do acesso ao conhecimento científico.

Quinto, a gestão da universidade é autônoma. Todavia, é importante compreender e reconhecer que a autonomia no processo orçamentário não é uma tarefa unilateral da alta administração da universidade, tampouco do reitor e do vice-reitor. Mas, a partir da concepção de um processo coletivo envolvendo a participação das várias instâncias, atores, grupos, setores e áreas da instituição. Cabe destacar que é prudente e necessário que as regras do jogo sejam ainda mais

abrangentes e inclusivas para que continuem atender e servir aos interesses da comunidade universitária em geral, bem como da sociedade e não se transformem em um fim em si mesmas e sejam instrumentos para o atendimento de interesses específicos individuais e coletivos.

Por último, a satisfação dos atores envolvidos no processo orçamentário, através de ações e abordagens participativa e colaborativa, contribui para um processo orçamentário menos conflituoso e com menos incertezas. O consentimento por parte de todos sobre as regras e a compreensão dos critérios aplicados para a distribuição de recursos são fundamentais para a promoção da confiança e da cooperação, cujo objetivo é chegar a decisões mais representativas e aceitas por toda a comunidade acadêmica.

Dessa forma, o entendimento, a análise e a crítica desses contextos no processo orçamentário da UFES, são fundamentais para a promoção de um processo mais equitativo, democrático e equilibrado. É primordial o aprimoramento do processo orçamentário da UFES, cujo objetivo é alcançar uma gestão financeira mais transparente, democrática e voltada para a comunidade universitária.

Portanto, após toda a análise e considerações finais sobre a face da dominação, o *insight* que se chega é que no processo orçamentário da UFES a materialização da dominação se dá pela inação dos atores e grupos institucionais que estão em uma posição dominada, ou seja, submissos, que passam a ter suas opiniões e necessidades ignoradas ou subestimadas, diminuindo suas capacidades de influenciar as decisões orçamentárias. Assim, a dominação é responsável pela perpetuação, desigualdades e exclusão no processo orçamentário da universidade.

Quanto ao exercício de poder materializada pela face da subjetivação, chega-se as seguintes considerações finais. Primeiro, a análise crítica das dinâmicas de influência, do conhecimento, da identidade, dos valores culturais, da confiança, da autonomia e do discurso no processo orçamentário da UFES, revela a quão grande é a complexidade que permeia essa importante atividade que é a gestão orçamentária. Neste ínterim, a disciplina e a organização do espaço desempenham um papel relevante na capacidade dos atores institucionais de participarem de forma equilibrada nas decisões orçamentárias, enquanto o poder-saber orienta o exercício do poder ao controlar comportamentos, justificar decisões e propor alternativas estratégicas.

Segundo, o sistema de vigilância do processo em si funciona e chega a ser um entrave em algumas etapas. Dessa forma, é essencial que a vigilância disciplinar no processo seja exercida de forma equilibrada e justa, evitando impactos negativos, conflitos, engessamento e incertezas, mas sim trabalhando para a promoção da integridade, eficiência, transparência e prestação de contas. São necessárias mais empatia e compreensão das identidades individuais e coletivas dos atores envolvidos em todas as etapas do processo orçamentário da UFES, bem como identificar e entender seus valores

culturais, para que oriente a distribuição mais equitativa dos recursos financeiros, assim como uma execução orçamentária com justiça social.

Terceiro, relações de confiança, autonomia e discursos sistemáticos e inclusivos facilitam a tomada de decisões orçamentárias mais justas, baseadas em critérios claros, contribuindo para uma execução eficiente dos recursos financeiros e maior transparência. Todavia, é muito importante reconhecer e entender que o exercício de poder no processo orçamentário da UFES não ocorre de forma isoladamente. É orientado por diversos sistemas de influência que se resumem em interesses políticos, pressões internas e externas, restrições legais e regulatórias. Os gestores responsáveis pelo orçamento da UFES devem adquirir um entendimento crítico e reflexivo necessário para compreender as regularidades discursivas, sua abrangência e as limitações presentes.

Quarto, os gestores responsáveis pelo orçamento da UFES gerenciam todo o processo orçamentário da UFES de forma instrumental, o que não favorece de forma positiva o processo na sua totalidade. Ao adotarem uma compreensão mais crítica das instâncias de poder e das normas e legislações envolvidas, é possível promover uma governança orçamentária mais inclusiva e equitativa na universidade. Todavia, é fundamental reconhecer e considerar as diferentes perspectivas, interesses e necessidades dos atores e grupos na universidade, cujo foco é buscar uma distribuição do orçamento mais justa e adequada com a finalidade de alavancar as iniciativas que contemplem a comunidade acadêmica da UFES.

Quinto, a governabilidade reúne elementos que promove uma tomada de decisões baseada em evidências, através de bases racionais que orientam o exercício do poder. Entretanto, onde há poder, há resistência. E a resistência, é legítima como mecanismo de participação e controle social, mas quando excessiva no processo orçamentário da UFES, é prejudicial para a gestão porque prejudica o exercício de poder e o processo de governabilidade. As coalizões políticas são dinâmicas e se alteram conforme o contexto político. São arranjos que almejam minimizar a resistência e aumentar a representatividade sobre as decisões orçamentárias.

É necessária uma visão crítica do processo orçamentário da UFES por parte dos responsáveis pelo orçamento, pois isso permite uma análise mais profunda das influências culturais, institucionais e políticas, auxiliando a identificação e o entendimento de relações informais ou relações paralelas, fatores de governança que extrapolam a gestão tradicional, bem como elementos políticos que afetam o arranjo ou conjuntura político-social dentro da universidade. A compreensão de como esses fenômenos ocorrem, fornece bases para o entendimento de como as relações de poder ocorrem e, consequentemente, favorecem e fortalecem a governança e o desenvolvimento sustentável da UFES.

Portanto, após toda a análise e considerações finais sobre a face da subjetivação, os *insights* que se chega é que no processo orçamentário da UFES a materialização da subjetivação se dá, em primeiro lugar, através de emoções que são utilizadas como estratégia para direcionar a percepção e

influenciar as decisões orçamentárias, a partir da criação de um senso de urgência do investimento ou de uma narrativa emocionalmente carregada que faz com que a distribuição ou execução de recursos sejam percebidas como mais necessárias ou justas. Em segundo lugar, através da utilização estratégica de identidades sociais e institucionais de atores e grupos institucionais que influenciam a adesão e o apoio às decisões orçamentárias propostas, promovendo uma identificação com as prioridades e objetivos estabelecidos pelo planejamento, dificultando a contestação ou a crítica das narrativas e discursos, ou seja, a resistência, abrindo espaços para participações mais ativas e para perspectivas alternativas nas várias etapas do processo.

Assim, como ***insight* final** da tese, como se pode observar, o orçamento funciona muito mais como um instrumento de racionalidade política do que como de racionalidade econômica, porque os diferentes atores e grupos envolvidos em sua elaboração e os diferentes atores e grupos afetados pelas decisões utilizam de diferentes estratégias para exercer poder e garantir que ao menos uma parte de suas demandas sejam incluídas no orçamento. Nesse sentido, a efetividade do orçamento está em garantir que, por meio de um processo político chegue-se a melhor alocação de recursos diante dos diferentes e até antagônicos interesses em uma entidade complexa como uma IFES, garantindo o efetivo funcionamento da instituição e a entrega de resultados para a sociedade. Diante dos diversos contingenciamentos e cortes orçamentários dos últimos anos, podemos dizer que a IFES estudada continuou a desenvolver pesquisas de ponta, a formar com qualidade seus estudantes e a praticar atividades de extensão nas mais diferentes áreas. Assim, em vez de *inputs* e *outputs* racionalizados e maximizadores do resultado econômico, fica claro que o orçamento é antes um rearranjador dos interesses dos diferentes atores e grupos, obedecendo as regras institucionalizadas do jogo democrático, mas operando, também, por meio de regras informais entendidas e respeitadas por todos os atores. Esse jogo é que, ao fim e ao cabo, garante a efetiva harmonia de funcionamento do processo orçamentário da UFES, ainda que dentro de uma tensão constante, como deve ser em qualquer instituição democracia.

Em relação às pesquisas futuras, sugere-se um estudo de caso comparativo sobre a coerção, manipulação, dominação e a subjetivação no processo orçamentário da UFES com uma outra IFES do Brasil, com o objetivo de revelar *insights* valiosos sobre como materializam o exercício de poder no processo orçamentário. Também pode ser investigado as práticas específicas de dominação utilizadas nos processos orçamentários de uma IFES do Brasil e do governo federal, tais como a imposição de estratégias, o controle de informações ou a restrição do acesso a recursos financeiros, analisando de que forma essas práticas orientam o exercício de poder no processo orçamentário, bem como os seus impactos. E por último, dentro da face da subjetivação, sugere-se investigar de que forma as práticas de empoderamento, de conscientização crítica e de criação de espaços alternativos

de participação e deliberação orientam o exercício de poder em um processo orçamentário de uma IFES.

Quanto às limitações da pesquisa, em primeiro lugar, o estudo enfrentou dificuldades de acesso a dados sobre o processo orçamentário da UFES, pois a instituição apenas passou a disponibilizar as gravações das reuniões do CUn na Internet a partir do mês de janeiro de 2022. Todavia as restrições de acesso aos dados, não limitaram a disponibilidade de informações, não restringindo a abrangência do estudo, pois foram utilizadas também as atas das reuniões de todo o trecho temporal da pesquisa. Em segundo lugar, discutir pioneiramente em uma pesquisa em contabilidade, o tema poder no processo orçamentário de uma IFES, corresponde inferir que é um tema com tópicos complexos e com o envolvimento de análises de várias nuances e interações. A identificação e compreensão de todas as nuances e aspectos das relações de poder é um desafio. Dessa forma, este estudo pode não ter capturado todas as influências relevantes dos sistemas de influência revelados pela literatura.

Quanto a generalização da pesquisa, mesmo possuindo à natureza específica de um estudo de caso, os achados desta pesquisa são perfeitamente aplicáveis às instituições públicas de maneira geral, pois pelo que foi exposto no estudo, as faces do poder estão presentes nas definições do orçamento público de quaisquer instituições públicas brasileiras.

Quanto à utilidade da pesquisa, este estudo pode ser analisado sob a égide de três perspectivas. Primeiro, no que se refere à utilidade administrativa, diz respeito a como as decisões são tomadas e como o controle impacta o processo como um todo, refletindo sobre a transparência pública, bem como na formulação de planos estratégicos inclusivos. Segundo, em relação à utilidade sócioeconômica, refere-se à capacidade das decisões orçamentárias da IFES em investir em pesquisa (conhecimento) e inovação (tecnologia) impactarem a economia local e regional, visto que o orçamento da UFES é superior a maioria dos municípios do Estado do Espírito Santo, bem como o acesso à educação por meio de auxílios financeiros. E por último, o estudo permite avaliar de que forma as decisões orçamentárias impactam a diversidade, as minorias, a inclusão, as atividades culturais, o patrimônio histórico, as organizações sociais e culturais, e a sociedade.

REFERÊNCIAS

Abankina, I. Filatova, L. & Nikolayenko, E. (2018). Polarization of universities in the Central Federal District of Russia under reform. *Journal of Applied Research in Higher Education, 10*(4), 410-429.

Ahonen, P. Tienari, J. (2009). United in Diversity? Disciplinary Normalization in an EU Project. *Organization Articles*, (16)5, 655-679.

Alexander, E. R. (1979). The design of alternatives in organizational contexts: A pilot study. *Administrative Science Quarterly*, 24(3), 382-404.

Alexander, E. R. (2016). There is no planning-only planning practices: Notes for spatial planning theories. *Planning Theory,* (15)1, 91-103.

Alger, H. (1991). One state's response to the growing need for campus child care: A New York partnership involving state government, New York City, colleges, universities, and unions. *Early Childhood Research Quarterly*, 6(1), 69-80.

Alhamad, B., & Aladwan, R. (2019). Balancing centralization and decentralization management at University of Bahrain. *Quality Assurance in Education,* 27(2), 237-250.

Ali, I. Abera, M. & Abede, A. (2019). Assessment of Public Finance Management: Accounting And Reporting Practice: Evidence from Mizan-Tepi University, Bench Maji, Kaffa and Sheka Zone (Finance and Budget Sections). *Journal of Accounting, Finance and Auditing Studies,* 5(1), 100-121.

Alves, R. T. M. Vieira, K. M. Potrich, A. C. Campara, J. P. & Paraboni, A. (2014). Gestão orçamentária na UFSM: a percepção dos diferentes agentes. *RIC : Revista de Informação Contábil*, 8(3), 120.

Alvesson, M. & Karreman, D. (2000). Varieties of Discourse: on the study of organizations through discourse analysis. *Human Relations*, 53, 1125-1149.

Alvesson, M. (1987). *Organization theory and technocratic consciousness: Rationality, ideology and quality of work.* New York: de Gruyter.

Amtu, O. Souisa, S. Joseph, L. & Lumamuly, P. (2021). Contribution of leadership, organizational commitment and organizational culture to improve the quality of higher education. *International Journal of Innovation* (São Paulo), 9(1), 131-157.

Anderson, C. & Brion, S. (2014). Perspectives on power in organizations. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*.

Andrade, A. R. (2007). A universidade como organização complexa. *Revista de Negócios*, 7(3). Recuperado de https://www.revistadenegocios.net.br/revista/artigo/65/2/a-universidade-como-organizacao-complexa.

Annisette, M. & Cooper, C. (2018). Critical Studies in Accounting. In: Hoque, Parker, Covaleski, Haynes. *The Routledge Companion to Qualitative Accounting Research Methods.* Cap. 4, p. 55-70.

Antonelli, V. Bigoni, M. Funnell, W. & Cafaro, E. M. (2022). Accounting for biosecurity in Italy under COVID-19 lockdown. *Accounting, Auditing & Accountability Journal.* 35(1), 120-130.

Araújo, R. A. (2018). Orçamento público e planejamento estratégico na administração pública. *Revista do Serviço Público*, 69(1), 89-110.

Arendt, H. (1958). *The human condition*. Chicago: Chicago University Press.

Arendt, H. (1970). *On violence*. New York: Harcourt Brace.

Atkinson, P. & Coffey, A. (2004). *Analyzing Documentary Realities.* In: Silverman, D. Qualitative Research: Theory, Method and Practice. 2nd. Ed. London: Sage, Cap. 4, 56-75.

Aycan, Z. & Fikret-Pasa, S. (2003). Career Choices, Job Selection Criteria, and Leadership Preferences in a Transitional Nation: The Case of Turkey." *Journal of Career Development,* 30(2): 129-44.

Ayers, D. (2014). When managerialism meets professional autonomy: The university 'budget update' as genre of governance. *Culture and Organization*, 20(2), 98-120.

Bachrach, P. & Baratz, M. S. (1963). Decisions and nondecisions: An analytical framework. *American Political Science Review*, 57(3), 641- 651.

Balan, J. (2012). Research Universities in Latin America: The Challenges of Growth and Institutional Diversity. *Social Research*, 79(3), 741-770.

Ball, S. J. (2012). *Global education* inc.: New policy networks and the neo-liberal imaginary. New York, NY: Routledge.

Barham, B. Foltz, J. & Melo, A. (2021). The enduring pursuit of public science at U.S. land-grant universities. *PloS One*, 16(11), E0259997.

Barley, S. R., & Kunda, G. (1992). Design and devotion: Surges of rational and normative ideologies of control in managerial discourse. *Administrative Science Quarterly*, 37(3), 363-399.

Batista, H. Vasconcelos, I. F. G. (2002). Burocracia e Poder: um estudo de caso em uma empresa de crédito ao consumidor do Estado de São Paulo. *Cadernos de Pós-graduação.* DOI: https://doi.org/10.5585/cpg.v1n0.1723

Bauman, Z. (1999). *Globalização:* As Consequências Humanas. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar.

Bekerman, F. (2013). The scientific field during Argentina's latest military dictatorship (1976 - 1983). *Minerva* (London), 51(2), 253-269.

Bertero, C. O. (1992). Teoria da Organização e Sociedades Subdesenvolvidas. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, 32(3): 14-28.

Biderman, C., & Arvate, P. R. (2010). Decentralization and accountability of the public budget: Evidence from Brazil. *Public Administration Review*, 70(3), 475-484.

Bin, D. (2004). *Racionalidade e Política no Processo de Tomada de Decisão: estudo sobre orçamento em uma organização estatal.* Dissertação de Mestrado em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Paraná. Brasil.

Block, M., & Khvatova, T. (2017). University transformation. *The Journal of Management Development,* 36(6), 761-779.

Bobbio, N. (2000). *Teoria Geral da Política - A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. Atlas.

Boelen, C. Woollard, B. (2009). Social accountability and accreditation: a new frontier for educational institutions. *Medical Education*, 43(9), p. 887-94

Bogoviz, A. Lobova, S. Ragulina, J. & Alekseev, A. (2019). Influence of remote education on consumer value of university education. *International Journal of Educational Management,* 33(3), 525-532.

Boitier, M. & Rivière, A. (2013). Freedom and responsibility for French universities: From global steering to local management. *Accounting Auditing & Accountability Journal*, 26(4), 616-649.

Bose, S. (2015). Universities and the redevelopment politics of the neoliberal city. *Urban Studies (Edinburgh, Scotland),* 52(14), 2616-2632.

Bowen, G. (2009). Document Analysis as Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2): 27-40.

Boyle, M. (2011). Privatize Now! Ask Questions Later: UCMeP's Unauthorized Performance of Administrative Authority. *The South Atlantic Quarterly*, 110(2), 570-575.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 05/12/2022.

Brasil (1990). Lei 8.112/1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Recuperado: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm

Brasil. (2010a). Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. Recuperado: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm

Brasil. (2016). Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Recuperado: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm

Brasil (2020). *Projeto de Lei 3.076/2020*. Institui o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores - Future-se. Recuperado: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254321

Brezis, E. (2018). Elitism in Higher Education and Inequality: Why Are the Nordic Countries So Special? *Inter Economics*, 53(4), 201-208.

Brier, S. (2017). Why the History of CUNY Matters. *Radical Teacher (Cambridge),* 108(108), 28-35.

Buckner, E. (2023). Moral authority and the academy under attack: The case of #Boğaziçidireniyor at Boğaziçi University. *Globalisation, Societies and Education*, Ahead-of-print (Ahead-of-print), p. 1-14.

Budiman, K., Prahasto, T., & Kusumawardhani, A. (2018). Enterprise Architecture Planning in developing A planning Information System: A Case Study of Semarang State University. *E3S Web of Conferences*, 31, 11002.

Burawoy, M. (1979). *Manufacturing consent: Changes in the labor process under monopoly capital*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Burt, R. S. (1995). *Structural holes: The social structure of competition*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Caballero, R. Galache, T. Gómez, T. Molina, J. & Torrico, A. (2001). Efficient assignment of financial resources within a university system. Study of the University of Malaga. *European Journal of Operational Research*, 133(2), 298-309.

Caliman, D. Caetano, A. Frassi, L. & De Castro, S. (2016). Fatores inibidores da institucionalização em um hospital universitário. *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, 9(3), 54.

Caponi, S. (2021). 300.000 mortes por Covid-19 no Brasil. A gestão da pandemia à luz das contribuições de Foucault. *Laboreal* [Online], 17(1), 1-12. https://doi.org/10.4000/laboreal.17555

Cardoso, M. & Ferro, M. (2022). História do Centro de Tecnologia da UFPI (1975-2020): O percurso de adesão ao Programa de Expansão das Universidades Federais-REUNI. *Caminhos da Educação Diálogos Culturas e Diversidades*, 4(2), 1-18.

Caregnato, R. C. A. & Mutti, R. (2006). Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto Contexto Enfermagem, Florianópolis*, 15(4), p. 679-684.

Carlsen, A. Clegg, S. R. Pitsis, T. S. & Mortensen, T. F. (2020). From ideas of power to the powering of ideas in organizations: Reflections from Follett and Foucault. *European Management Journal*, 38, 829-835.

Carr, M. & Beck, M. (2020). Clinician responses to management control: Case evidence from a university hospital during the fiscal crisis. *Financial Accountability & Management,* 36(3), 319-337.

Carrieri, A. P. Pimentel, T. D. & Cabral, A. C. A. (2005). O discurso e sua análise no enfoque foucaultiano da formação discursiva; um método de pesquisa nos estudos organizacionais. *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, 3(2).

Cassiani, S. B. Caliri, M.H.L. Pelá, N.T.R. (1996). A teoria fundamentada nos dados como abordagem da pesquisa interpretativa. *Rev. Latino-Am. Enfermagem*, 4(3), 75-88.

Castells, M. (2010). *The Power of Identity: The Information Age: Economy, Society, and Culture.* Wiley BlackWell.

Černiauskas, G. & Seiranov, J. (2011). University Reserves Management: international practices and opportunities for lithuania. *Business, Management and Education*, 9(2), 185-200.

Chaudhuri, A. & Rath, D. (2021). Assessing the sufficiency of resources and benefit and willingness to join and share the resources for the regional college library network: A study of college libraries affiliated to Vidyasagar University. *Library Philosophy and Practice*, 1-17.

Christensen, M. (2003). Accounting by words not numbers: the handmaiden of power in the academy. *Critical Perspectives on Accounting*, 15, 485-512.

Ciaponi, F. & Mandanici, F. (2015). Using digital frequencies to detect anomalies in receivables and payables: an analysis of the italian universities. *Journal of Economic and Social Development (Varaždin)*, 2(1), 86-108.

Clare, J. (2014). University Presses in the Digital Age: How Pace University Press and Other University Presses Can Survive and Thrive. *Publishing Research Quarterly*, 30(2), 195-211.

Clark, D. (2010). Three Clicks and Academic Freedom Is Out. *Academe*, 96(5), 44-46.

Cleary, R. (2015). "The Commitment Problem" Spending to Zero to Maximize the Efficiency of the Collections Budget. *Library Resources & Technical Services*, 59(4), 162-171.

Clegg, S. R. (1975). *Power, rule and domination*. London: Routledge.

Clegg, S. R. (1989a). *Frameworks of power*. Sage Publications.

Clegg, S. R. (1989b). Radical revisions: power, discipline and organizations. *Organization Studies*, 10(1), 97- 115.

Clegg, S. R., Courpasson, D., & Phillips, N. (2006). *Power and organization*. London: Sage.

Cohn, G. (1997). *Weber: sociologia*. São Paulo: Ática.

Compton, J. (2017). Ode on an academic urn. *CAUT Bulletin*, 2017, 64 (6).

Comrie, A. (2021). *Like Nobody's Business*. Cambridge, UK: Open Book.

Conesa C. M., Gómez A. N., & Larrán J. M. (2020). University budgeting: Internal versus external transparency. *Qualitative Research in Accounting and Management*, 17(4), 589-617.

Corbin, J. & Strauss, A. (2008). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory (3º ed.).* Thousand Oaks, CA: Sage.

Corwin, Z. B. & Clemens, R. F. (2012). *Analyzing Fieldnotes: a practical guide*. IN: Delamont, S. Handbook of qualitative research in education, London: Edgar Elgar.

Cotula, L. (2021). Towards a political economy of the COVID-19 crisis: Reflections on na agenda for research and action. *World Development*, (13), 1-4. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105235

Covaleski, M. Dirsmith, M. & Samuel, S. (2018). *Social Constructionist Research in Accounting.* In: Hoque, Parker, Covaleski, Haynes. The Routledge Companion to Qualitative Accounting Research Methods, Cap. 2, 17-35.

Covaleski, M.A. Evans III, J.H. Luft, J.L. & Shields, M.D. (2003). Budgeting Research: three theoretical perspectives and criteria for selective integration. *Journal of Management Accounting Research*, 15, 3-49.

Cristo, H. S. (2016). Os mecanismos de poder na educação de corpos e mentes: uma reflexão à luz das teorias Bourdieanas e Foucaultianas na contemporaneidade. *Revista COCAR*, 10(20), 296-316.

Croucher, G. & Lacy, W. (2022). The emergence of academic capitalism and university neoliberalism: Perspectives of Australian higher education leadership. *Higher Education,* 83(2), 279-295.

Crozier, M. (1964). *The bureaucratic phenomena*. Chicago, IL: Chicago University Press.

Cuberli, M. Albardonedo, M. V. (2012). Categorias analíticas para a pesquisa em comunicação e saúde. Contribuições a partir da análise do discurso. RECIIS – *R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde.* Rio de Janeiro, (6)4, 1-10.

Cyert, R. & March, J. G. (1961). *A behavior theory of the firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall

Dahl, R. (1957). The concept of power. *Behavioural Science*, 2, 201-215.

Davidovitch, N. & Iram, Y. (2014). Regulation, Globalization, and Privatization of Higher Education: The Struggle to Establish a University in Israel. *Journal of International Education Research,* 10(3), 201-218.

Davidson, A.I. (1986). *Archaeology, Geneaology, Ethics.* IN: D. Couzens Hoy (Ed.), Foucault: a critical reader. Oxford: Blackwell, 221-233.

Dellagnezze, R. (2015). *O poder do estado soberano e a microfísica do poder no pensamento de Michel Foucault. Âmbito Jurídico*. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-137/o-poder-do-estado-soberano-e-a-microfisica-do-poder-no-pensamento-de-michel-foucault/. Acesso: 5 de jan./2022.

Denzin, N. K. (1970). *The research act:* A theoretical introduction to sociological methods. New York: Aldine.

Dewey, B. (2014). Leading the Library by Leading the Campus: A Dean's Perspective. *Library Leadership & Management*, 29(1).

Diamond, L. (2013). Higher education: College looks forward after 'intense' year: Fewer services, layoffs led to uncertainty. Perimeter leaders say budget crisis averted but questions remain. *The Atlanta Journal-constitution* (2001).

Diánez-González, J. & Camelo-Ordaz, C. (2019). The influence of the structure of social networks on academic spin-offs' entrepreneurial orientation. *Industrial Marketing Management,* 80, 84-98.

Dias, A. Bernardes, J. Fantazia, M. Ruiz-Frutos, C. & Gómez-Salgado, J. (2019). Six Years of Sick Leave Spells in a Group of University Civil Workers. Can Modern Work Bring Them a New Health Problem? *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(1).

DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1991). *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. In P. J. DiMaggio & W. W. Powell (Eds.), The new institutionalism in organizational analysis (pp. 63-82). University of Chicago Press.

Domhoff, G. W. Dye T. R. (1987). *Power Elites and Organizations*. Beverly Hills: Sage.

Du Gay, P. (1996). *Consumption and identity at work*. London: Sage.

Dugas, D. Stich, A. Harris, L. & Summers, K. (2020). 'I'm being pulled in too many different directions': Academic identity tensions at regional public universities in challenging economic times. *Studies in Higher Education (Dorchester-on-Thames),* 45(2), 312-326.

Eastwood, A. Fischer, A. Hague, A. Brown, K. (2022). A cup of tea? – The role of social relationships, networks and learning in land managers' adaptations to policy change. *Land Use Policy*, 113, 1-9.

Edwards, R. Crosling, G. & Lim, N. (2014). Organizational Structures for International Universities. *Journal of Studies in International Education*, 18(2), 180-194.

Eguia, J. Immorlica, N. Lalley, S. Ligett, K. Weyl, G. & Xefteris, D. (2023). *Efficiency in Collective Decision-Making via Quadratic Transfers*. ArXiv.org, 2023. Recuperado: https://arxiv.org/abs/2301.06206

Ehteshamnejad, E. Babajani, J. Ghazinoori, S. & Blue, G. (2021). Model for Estimating the Cost of University Services in Iran. *Pesquisa em Gestão Pública*, 52(14), 1-28.

Eisemon, T. & Salmi, J. (1993). African universities and the state. *Higher Education*, 25(2), 151-168.

Elbanna, S. Elsharnouby, T.H. (2018). "Revisiting the relationship between formal planning process and planning effectiveness: Do organizational capabilities and decision-making style matter?", *International Journal of Contemporary Hospitality Management,* (30)2, 1016-1034. https://doi.org/10.1108/IJCHM-12-2016-0675

Erasmo, E. Duarte, M. & Lima, J. (2019). Integração do processo de planejamento e orçamento por meio do sistema SIE. *Revista Observatório*, 5(5), 638-666.

Erol, E. & Ordu, A. (2018). Organizational Structure Scale – University Version. *European Journal of Educational Research*, 7(4), 775-803.

Falqueto, J. M. Z. Farias, J. S. (2013). A trajetória e a funcionalidade da universidade pública brasileira. *Revista Gestão Universitária Na América Latina*, 6(1), 22-41.

Fairclough, N. (1995). *Critical discourse analysis*. London: Longman.

Faria, J. H. de. (2020). Weber e a sociologia das organizações. *Revista De Administração*, 18(2), 23-29. https://doi.org/10.1016/rausp.v18i2.166934

Ferreira, L. B. Torrecilha, N. Machado, S. H. S. (2012). A Técnica de Observação em Estudos de Administração. *XXXVI Encontro ENANPAD*, Rio de Janeiro.

Ferreirinha, I. M. N. Raitz, T. R. (2010). As relações de poder em Michel Foucault: reflexões teóricas. *Revista de Administração Pública*. 44(2), 367-383.

Ferris, D. & Thaiss, C. (2011). Writing at UC Davis: Addressing the Needs of Second Language Writers. *Across the Disciplines*, 8(4), 1-25.

Fethke, G. & Policano, A. (2019). Centralized (CAM) Versus Decentralized Budgeting (RCM) Approaches in Implementing Public University Strategy. *Journal of Education Finance,* 45(2), 172-197.

Flamholtz, E. (1996). Effective organizational control: A framework, applications, and implications. *European Management Journal*, (14), 596-611.

Fleming, P. Spicer, A. (2014). Power in Management and Organization Science. *The Academy of Management Annals*, 8:1, 237-298, DOI: 10.1080/19416520.2014.875671

Flick, U. (Ed.) (2007). *The Sage qualitative research kit*. London: SAGE.

Fligstein, N. (1987). The intraorganizational power struggle: Rise of finance personnel to top leadership in large corporations, 1919–1979. *American Sociological Review*, 52(1), 44-58.

Foucault, M. (1977). *Discipline and punish*: The birth of the prison. London: Penguin.

Foucault, M. (1979). *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal.

Foucault, M. (1980). *Power/knowledge:* Selected interviews and other writings by Michel Foucault, 1972-77. (C. Gordon, Ed.). Brighton, England: Harvester.

Foucault, M. (1999). *Vigiar e Punir* (2ª edição). Petrópolis: Vozes.

Foucault, M. (1983). *The subject and power*. In H. L. Dreyfus & P. Rabinow (Eds.), Michel Foucault: Beyond structuralism and hermeneutics: 208-226. Chicago: University of Chicago Press

Foucault, M. (2008). *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

Foucault, M. (2011). *A ordem do discurso*. 21º edição, São Paulo, Edições Loyola.

Foucault, M. (2021). *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal.

French, J. R. P. Jr. & Raven, B. (1959). *The bases of social power*. In D. Cartwright (Ed.), Studies in social power (pp. 150-167). University of Michigan Press.

Frew, J. Olson, R. & Pelton, M. (2009). Creating a Flexible Budget Process. *Academe*, 95(6), 29-30.

Frezatti, F. (2009). *Orçamento Empresarial: planejamento e controle gerencial*. 5ª. ed. São Paulo: Atlas.

Furstenberg, F. & Khan, N. (2022). Organizing Faculty through Budget Activism. *Academe*, 108(4), 8-14.

Galnoor, I. (2009). Academic Freedom under Political Duress: Israel. *Social Research*, 76(2), 541-560.

Geertz, C. (1993). *The interpretation of cultures*. London: Fontana Press.

Gerring, J. (2007). *The case study: what it is and what It does.* In: Boix, Carles e Stokes, Suzan C. The Oxford Handbook of Comparative Politics. Oxford e Nova York: Oxford University Press.

Giamatti, A. (1980). Science and the University. *Science (American Association for the Advancement of Science),* 210(4473), 984-987.

Gigli, S. Mariani, L. & Trivellato, B. (2018). Assimilating accounting innovations: Lessons from Italian public universities. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 14(4), 381-401.

Glaser, B. & Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Mill Valley, CA: Sociology Press.

Golden, D. & Berg, K. (2022). The Red State University Blues: When elected officials impose their political views, how should a public university respond? *The Chronicle of Higher Education*, 68(23), 10.

Golden-Biddle, K. & Locke, K. (1993). Appealing work: An investigation of how ethnographic texts convince. *Organization Science*, 4(4), 595-616.

Gouldner, A. W. (1970). *The coming crisis of western sociology*. New York: Basic Books.

Greene, J. & Barsky, C. (2017). Montana: Budgeting and Policy in the Treasure State. *California Journal of Politics and Policy* 9(4): 1-14.

Greer, S. & Brooks, E. (2021). Termites of Solidarity in the House of Austerity: Undermining Fiscal Governance in the European Union. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 46(1), 71-92.

Groeger, C. (2022). The Fight for a Public University in Boston: Making a Public-Private Educational System. *History of Education Quarterly*, 62(2), 161-190.

Guerreiro, A. R. P. (2021). *Dark Triad e a Perceção de Eficácia da Liderança.* Dissertação de Mestrado em Gestão de Recursos Humanos, 1-58. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Ciências Empresariais e Sociais da Universidade Europeia. Recuperado: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/36626/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20M-GRH%20-%20Ana%20Rita%20Guerreiro.pdf

Gunther, H. (2006). Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: Esta É a Questão? *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 22(2), 201-210.

Guo, S. (2022). Research on Multi-Objective Intelligent Optimization of Financial Resource Management and Allocation Methods in Colleges and Universities. *Mathematical Problems in Engineering,* 1-9.

Hamid, T. (2011). The value of school networks: With sizeable budget allocations, Iraq's education sector is set for an influx of new technology, enabling network connectivity

between schools and universities, as well as between teachers and students. *MEED. Middle East Economic Digest*, 55(9), 32.

Hamidifar, F. & Ebrahimi, M. (2016). Academic Leadership in a Private University: An Iranian Case Study. *International Education Studies*, 9(5), 193.

Hamilton, C. (2017). Emerging research institutions' technology transfer supply chain networks' sustainability: Budget resource planning tool development. *IEEE Engineering Management Review*, 45(4), 39-52.

Hanusch, M. (2012). Coalition incentives for political budget cycles. *Public Choice*, 151(1/2), 121-136.

Haque, M. S. (2012). The budget as a tool of power: A critical analysis. *Journal of Accounting and Organizational Change*, 8(4), 485-499.

Hardy, C. (1990). 'Hard' Decisions and 'Tough' Choices: The Business Approach to University Decline. *Higher Education*, 20(3), 301-321.

Hardy, C. & Clegg, S. R. (1996). *Some dare call it power*. In C. Hardy, S. R. Clegg, & W. R. Nord (Eds.), Handbook of organization studies, 622-641. London: Sage

Hardy, C., & Clegg, S. R. (1999). *Some dare call it power*. In S. Clegg, C. Hardy, & W. Nord (Eds.), Handbook of organization studies, 622-654. London: Sage.

Harman, G. (2010). The politics of university budgeting: Parallel structures and contested power. *Journal of Education Policy*, 25(2), 197-215.

Harris, N. (2022). Strengthening internal accountability by avoiding fantasy documents in responsibility center budgeting. *New Directions for Higher Education*, 198, 63-74.

Harvey, D. (1989). *The Condition of Postmodernity:* An Enquiry into the Origins of Cultural Change. Cambridge, Mass. : Blackwell, USA.

Heneman, R. L. & Judge, T. A. (2000). *Staffing organizations* (4th ed.). Madison, WI: Brown & Benchmark.

Hillebrandt, M. & Huber, M. (2020). Editorial: Quantifying Higher Education: Governing Universities and Academics by Numbers. *Politics and Governance*, 8(2), 1-5.

Hladchenko, M. (2020). Academic identities in Ukrainian research universities under conditions of means-ends decoupling at the state level. *Journal of Further and Higher Education*, 44(2), 244-257.

Hohman, M. Packard, T. Finnegan, D. & Jones, L. (2013). The Effect of Mandatory Furloughs on Self-Determination, Financial Strain, and Decision to Leave the California State University System in Social Work Faculty. *Journal of Social Work Education*, 49(4), 748-759.

Holmqvist, M., & Maravalias, C. (2011). *Managing healthy organizations: Worksite health promotion and the new self-management paradigm*. London: Routledge.

House, R. (1968). Leadership training: Some dysfunctional consequences. *Administrative Science Quarterly*, 12(4), 556-571.

Huggins, R. & Prokop, D. (2017). Network structure and regional innovation. *Urban Studies (Edinburgh, Scotland),* 54(4), 931-952.

Huggins, R. Prokop, D. & Thompson, P. (2020). Universities and open innovation: The determinants of network centrality. *The Journal of Technology Transfer*, 45(3), 718-757.

Hugo, V. (1846). *Les Chants du Crépuscule*, Ollendorf, Charpentier.

Humphreys, M. & Brown, A. D. (2002). Narratives of organizational identity and identification: A case study of hegemony and resistance. *Organization Studies*, 3(23), 421-447.

Hurtado, C. Correa, Z. & Cardona, Y. (2013). The role of a public university in a global environment: Networks and externalities of the R&D of the Cauca University. *Estudios Gerenciales*, 29(129), 396-405.

Hussin, S. & Ismail, A. (2009). Goals, components, and factors considered in university development. *Asia Pacific Education Review*, 10(1), 83-91.

Jarernsiripornkul, S. & Pandey, I. (2018). Governance of autonomous universities: Case of Thailand. *Journal of Advances in Management Research*, 15(3), 288-305.

Jin, S. & Lee, K. (2021). Factors Affecting Technology Transfer of Universities in the LINC (Leaders in Industry-University Cooperation) Program of Korea. *Sustainability (Basel, Switzerland),* 13(18), 10027.

Johnson, A. & Hirt, J. (2011). Reshaping academic capitalism to meet development priorities: The case of public universities in Kenya. *Higher Education,* 61(4), 483-499.

Jones, V. Kim, Y. & Ryu, W. (2020). Intersecting Roles of Authority and Marginalization. *Journal of International Students,* 10(2), 483-500.

Jorgensen, D. L. (1989). *Participant observation: A methodology for human studies*. London: Sage Publications, Inc. https://doi.org/10.4135/9781412985376

Kenny, J. (2009). Managing a modern university: Is it time for a rethink? *Higher Education Research and Development*, 28(6), 629-642.

Kenny, J. (2017). Academic work and performativity. *Higher Education*, 74(5), 897-913.

Khalifa, R. & Mahana, H. (2017). *Discourse Analysis in Accounting Research.* In: Hoque, Parker, Covaleski, Haynes. The Routledge Companion to Qualitative Accounting Research Methods. Cap. 15, p. 265-283.

Khvatova, T. & Dushina, S. (2017). To manage or govern? Researching the legitimacy of NPM-based institutional reforms in Russian universities. *The Journal of Management Development*, 36(2), 250-267.

Kissler, G. (1997). Who Decides Which Budgets to Cut? *The Journal of Higher Education (Columbus)*, 68(4), 427-459.

Kotler, P. (2000). *Administração de Marketing.*10 ed. São Paulo: Novo Milênio.

Kunda, G. (1992). *Engineering culture: Control and commitment in a high-tech corporation*. Philadelphia, PA: Temple University Press.

Kurulgan, M. & Temizel, F. (2013). Using of Out Budget Financial Resources in University Libraries and Proposal for an Alternative Financing Model in Turkey. *Türk Kütüphaneciliği,* 21(4), 459-475.

Lape, N. (2012). The Worth of the Writing Center: Numbers, Value, and Culture in the Rhetoric of Budget Proposals. *Praxis* (Austin, Tex.), 10(1).

Lawrence, T. B., Malhotra, N., & Morris, T. (2012). Episodic and systemic power in the transformation of professional service firms. *Journal of Management Studies*, 49(1), 102-143.

Lechtchinskaia, L. Friedrich, I. & Breitner, M. (2012). Requirements Analysis for a Student Relationship Management System--Results from an Empirical Study in Ivy League Universities. *45th Hawaii International Conference on System Sciences*, 5132-5141.

LeJeune, C. & Roberts, R. (2020). Reflections on Reform: A Historical Narrative of the Relocation of the Louisiana FFA Office. Journal of Agricultural Education, 61(3), 276.

Lemrová, S. Reiterová, E. Fatěnová, R. Lemr, K., & Tang, T. (2014). Money is Power: Monetary Intelligence—Love of Money and Temptation of Materialism Among Czech University Students. *Journal of Business Ethics*, 125(2), 329-348.

Leoni, B. (1993). *Liberdade e a Lei; Limites entre Representação & Poder*. Instituto Liberal Mises Brasil, Porto Alegre-RS, Brasil.

Leoni, G. Lai, A. Stacchezzini, A. L. Steccolini, I. Linnenluecke, M. Demirag, I. (2021). Accounting, management and accountability in times of crisis: lessons from the COVID-19 pandemic. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 34(6), 1305-1319.

Levin, J. (2010). Short-changed: The Plight of U.S. Universities in the Age of Economic Instability, or around the Bend - the University of California in the Present Age. *The Australian Universities*' Review, 52(2), 56-63.

Levine, A. Detre, T. McDonald, M. Roth, L. Huber, G. Brignano, M. Romoff, J. (2008). The Relationship Between the University of Pittsburgh School of Medicine and the University of Pittsburgh Medical Center-A Profile in Synergy. *Academic Medicine*, 83(9), 816-826.

Llewellyn, S. & Milne, M. J. (2007). Introdution Accounting as Codified Discourse. *Accounting. Auditing & Accountability Journal*, 20(6), 805-824.

Lopes, L. F. (2011). Orçamento público e as escolhas de políticas sociais no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 1(1), 29-42.

Lord, C. (2021). Autonomy or Domination? Two Faces of Differentiated Integration. *Swiss Political Science Review*, 27(3), 546-562.

Lowen, R. (2005). The More Things Change: Money, Power and the Professoriate. *History of Education Quarterly*, 45(3), 438-445.

Lowry, R. (2001). The effects of state political interests and campus outputs on public university revenues. *Economics of Education Review*, 20(2), 105-119.

Lukes, S. (1974). *Power:* A radical view. London: Macmillan.

Luna, S. V. (1997). *Planejamento de pesquisa:* uma introdução. São Paulo: Educ.

Lunkes, R. J. (2003). *Contribuição à Melhoria ao Processo Orçamentário Empresarial*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Brasil.

Macintosh, N.B. & Baker, C.R. (2002), "A literary theory perspective on accounting: towards heteroglossic accounting reports". *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 15(2), 184-222

Mackenzie, E. McGovern, T. Small, A. Hicks, C. & Scurry, T. (2021). 'Are they out to get us?': Power and the 'recognition' of the subject through a 'Lean' work regime. *Organization Studies*, *42*(11), 1721-1740. https://doi.org/10.1177/0170840620912708

Maclean, M. Harvey, C. Kling, G. (2017). Elite Business Networks and the Field of Power: A Matter of Class? *Theory, Culture & Society*, 34(5-6), 127-151.

Maguire, S. Hardy, C. & Lawrence, T. B. (2004). Institutional entrepreneurship in emerging fields: HIV/AIDS treatment advocacy in Canada. *Academy of Management Journal*, 47(5), 657-680.

Maitlis, S. (2004). Taking it from the top: How CEOs influence and fail to influence their boards. *Organization Studies*, 25(8), 1275-1311.

Mapulanga, P. (2012). Structural adjustment policies, currency devaluation and liberalised exchange rate on library acquisitions in the University of Malawi Libraries. *The Bottom Line* (New York, NY), 25(3), 123-134.

Maquiavel, N. (2011). *O Príncipe*, tradução de Antonio Cauccio-caporale, L&PM Pocket: Porto Alegre, p. 75.

Maravelias, C. (2003). Post-Bureaucracy—Control through Professional Freedom. *Journal of Organizational Change Management*, 16, 547-566. http://dx.doi.org/10.1108/09534810310494937

Marietto, M. (2018). Observação Participante e Não Participante: Contextualização Teórica e Sugestão de Roteiro para Aplicação dos Métodos. *Iberoamerican Journal Of Strategic Management* (IJSM), 17(4), 05-18.

Marx, K. (1872). *Le Capital*, Ed. Livre de Poche, Paris, p. 576.

Massy, W. Grinold, R. Hopkins, D. & Gerson, A. (1981). Optimal Smoothing Rules for University Financial Planning. Operations Research, 29(6), 1121-1136.

Masumoto, N. Kobayashi, K. Goto, M. & Morooka, F. (2018). The synthetic research on the modality of the coalition of the university and collage contributing to the legacy construction of the 2020 Tokyo Games. *Japan Journal for Health, Physical Education, Recreation, and Dance in Universities*, 15 (1), 57-62.

Matus, C. (1993). El plan como apuesta. *Revista PES (Planeación Estratégica Situacional).* Caracas, Venezuela: Fundación Altadir, 2, 9-59.

McCammon, C. (2018). Domination. In E. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopaedia of Philosophy*. Recuperado: http://plato.stanford.edu/archives/win2008/entries/domination.

McClure, K. & Fryar, A. (2020). Vulnerable, Fragile, and Endangered? Financial Rhetoric and Reality at Regional Public Universities. *New Directions for Higher Education*, 190, 41-58.

McEwan, B. (2013). Retention and Resources: An Exploration of How Social Network Resources Related to University Commitment. *Journal of College Student Retention : Research, Theory & Practice*, 15(1), 113-128.

Mcgehee, N. & Kim, K. (2004), "Motivation for agri-tourism entrepreneurship". *Journal of Travel Research*, 43, 161-170.

Melo, V. S. Lunkes, R. J. Schäfer, J. D. & Bortoluzzi, D. A. (2018). Budget decision making: Case of the University Federal of Santa Catarina. *Revista Gestão Universitária na América Latina*, 11(1), 253-275.

Mendes, G. G. (2014). *Os mecanismos do poder e a consciência moral: razão e história em Locke.* Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Filosofia da Universidade Federal de Santa Catarina, p. 218. Brasil.

Meraz, G. (2002). The essentials of financial strength through sound lobbying fundamentals. *The Bottom Line* (New York, N.Y.), 15(2), 64-69.

Merritt, K. (2013). Entrepreneurial President: Richard Atkinson and the University of California, 1995-2003. *Planning for Higher Education*, 41(2), 179.

Messner, M. Moll, J. & Strömsten, T. (2018). *Credibility and Authenticity in Qualitative Accounting Research*. IN: Hoque, Parker, Covaleski, Haynes. The Routledge Companion to Qualitative Accounting Research Methods. Cap. 25, 432- 444.

Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), p. 340-363.

Minayo, M. C. S. (2007). Para que serve a ciëncia? *Intervozes; trabalho. saúde, cultura*, 2, 55-58.

Mintzberg, H. (1992). *El Poder en la Organización*. Barcelona: Editorial Ariel.

Mintzberg, H. Ahlstrand, B. Lampel, J. (1998), *Strategic Safari:* A Guided Tour through the Wilds of Strategic Management, Financial Times, Harlow.

Mitsumoto, S. (2007). Examination of the Governance Reform of National and Public Universities(Educational Reform and the Reconstruction of Educational Practice under Amended Fundamental Law of Education). *The Japanese Journal of Educational Research*, 74(4), 455-466.

Mkasiwa, T. (2020). Budgetary practices in a Tanzanian University: Bourdieu's theory. *Journal of Public Budgeting*, *Accounting & Financial Management*, 32(3), 399-420.

Mkasiwa, T. (2022). Competing Logics in Budgeting in a University Setting in Tanzania. Qualitative Research in Accounting and Management 19(5): 633-64.

Moghadam, S. N. M. Rafieian, M. (2019). If Foucault were an urban planner: An epistemology of power in planning theories. *Cogent Arts & Humanities*, (6)1, 1-17.

Monnier, N. Freire, S. & Jarosi, S. (2018). Campus Free-Speech Legislation: History, Progress, and Problems. *Academe*, 104(4), 38-47.

Monod, J. C. (1997). *Foucault: La police des conduites*. Paris: Éditions Muchalon.

Morgan, G. (1986). Interests, conflict and power. Images of Organization. *Newbury*, Sage, 141-206.

Morris, R. (2001). The Mythic Horizon of the University: Problems and Possibilities for Value-Based Leadership. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 18(4), 277-290.

Motta, F. C. P. & Alcadipani, R. (2004). O pensamento de Michel Foucault na teoria das organizações. *Revista de Administração*. São Paulo, 39(2), 117-128.

Munene, I. & Otieno, W. (2008). Changing the course: Equity effects and institutional risk amid policy shift in higher education financing in Kenya. *Higher Education*, 55(4), 461-479.

Murphy, T. O'Connell, V. & Ó Hógartaigh, C. (2013). Discourses Surrounding the Evolution of the IASB/FASB Conceptual Framework: What They Reveal about the "Living Law" of Accounting (SSRN Scholarly Paper No. ID 2150583). Rochester, NY: Social Science Research Network. http:// papers.ssrn.com/abstract=2150583.

Muscio, A. Quaglione, D. & Ramaciotti, L. (2016). The effects of university rules on spinoff creation: The case of academia in Italy. *Research Policy*, 45(7), 1386-1396.

Musselin, C. (2021). University Governance in Meso and Macro Perspectives. *Rev. Sociol.* 47:305-325

Myers, G. (2019). Responsibility Center Budgeting as a Mechanism to Deal with Academic Moral Hazard. *Canadian Journal of Higher Education* (1975), 49(3), 13-23.

Myers, K. Davis, C., Schreuder, E. & Seibold, D. (2016). Organizational Identification: A Mixed Methods Study Exploring Students' Relationship with Their University. *Communication Quarterly*, 64(2), 210-231.

Nair, C. Wayland, C. & Mertova, P. (2010). A strategic central approach to data collection and integration : A case of a research-intensive university. *Journal of Institutional Research*, 15(1), 1-8.

Nandhajumar, J. & Jones, M. (2002). Development gain? Participant observation in interpretive management information systems research. *Qualitative Research*, London, 2(3), 323- 241.

Nascimento, J. P. B. Sauerbronn, F. F. Campos, C. L. O. (2020). Contabilidade: prática social ou discurso. *XX USP International Conference in Accounting*, São Paulo, Brasil.

Nascimento, R. J. Gubert, F. Ciconet, B. & Dorion, E. H. C. (2016). Discussão Teórica Sobre O Poder Das Organizações. Análise das Contribuições de Weber, Foucault e Crozier. *Mostra de Iniciação Científica, Pós-graduação, Pesquisa e Extensão*. DOI:10.18226/610001/MOSTRAXVI.2016.69

Newson, J. (1994). Subordinating Democracy: The Effects of Fiscal Retrenchment and University-Business Partnerships on Knowledge Creation and Knowledge Dissemination in Universities. *Higher Education*, 27(2), 141-161.

Nietzsche, F. (2011). *A Vontade de poder*. São Paulo: Contraponto.

Offe, C. (1972). Political authority and class structures: An analysis of instrumental and structural concepts of power. *British Journal of Political Science*, 2(2), 173-190.

Offe, C. (1984). *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Oguntoyinbo, L. (2010). The Power of Persuasion. Diverse Issues in *Higher Education*, 27(14), 24.

Oliveira, L. S. (2019). O conceito de governamentalidade em Michel Foucault. *Revista Ítaca,* 34 (1), 48-72.

Oliveira, L. Y. M. Oliveira, P. R. B. Sawitzki, R. Santos, A. B. W. (2018). *Gestão de Pessoas*. 1ª ed., Porto Alegre: Bookman.

Osipian, A. (2017). University autonomy in Ukraine: Higher education corruption and the state. *Communist and Post-communist Studies*, 50(3), 233-243.

Ozdil, E., & Hoque, Z. (2017). Budgetary change at a university: A narrative inquiry. *The British Accounting Review*, 49(3), 316-328.

Palamarchuk, O. (2019). Effective management of the universities with the role of academic staff (practices of Ukraine). *International Scientific Journal of Universities and Leadership*, (8), 49-62.

Parvin, A. (2019). Leadership and management in quality assurance: Insights from the context of Khulna University, Bangladesh. *Higher Education*, 77(4), 739-756.

Pashkus, V. Pashkus, N. Krasnikova, T. & Asadulaev, A. (2015). Estimating a University Brand in the New Economic Conditions: Concept, Principles, Technique. International Journal of Economics and Financial Issues, 5(3S), *International journal of economics and financial issues*, 5(3), 100-104.

Paula, C. H. Silva, W. C. Emmendoerfer, M. L. & Abrantes, L. A. (2018). Casos para Ensino: Dilema Orçamentário: A Busca pela Estabilidade no Contexto de Retração. *Revista de Administração Contemporânea*, 22(6), 940-965.

Pêcheux M. (2002). *O Discurso*: estrutura ou acontecimento. 3ª ed. Campinas (SP): Pontes.

Pelletier, K. Kottke, J. & Reza, E. (2015). During Furloughs, Who Is More Attached to a Public University? Staff? Faculty? *Managers. Public Personnel Management*, 44(1), 120-142.

Pereira, L. T. K. Godoy, D. M. A. & Tercariol, D. (2020). Estudo de caso como procedimento de pesquisa científica: reflexão a partir da clínica fonoaudiológica. *Psicologia Reflexiva Critica*, 22(3), 422-429.

Perrow, C. (1972). *Complex organizations:* A critical essay. Glenview, IL: Scott, Foresman.

Pettit, P. (2010). A Republican Law of Peoples. *European Journal of Political Theory* 9(1): 70-94.

Pfeffer, J. & Salanick, G. R. (1974). Organizational decision making as a political process: The case of a university budget. *Administrative Science Quarterly*, 19(2), 135-151.

Pilbeam, C. (2012). Pursuing financial stability: A resource dependence perspective on interactions between pro-vice chancellors in a network of universities. *Studies in Higher Education* (Dorchester-on-Thames), 37(4), 415-429.

Pinto, J. B. Nogueira, R. J. C. C. Silva, L. C. J. (2019). Planejamento estratégico em uma universidade federal: os principais benefícios e desafios da construção do plano de desenvolvimento institucional a partir da percepção dos gestores. *Revista de Administração de Roraima*-UFRR, Boa Vista, (9)2, 219-244.

Pokrovskaia, N. Ababkova, M. & Fedorov, D. (2019). Educational Services for Intellectual Capital Growth or Transmission of Culture for Transfer of Knowledge—Consumer Satisfaction at St. Petersburg Universities. *Education Sciences*, 9(3), 183.

Polasko, K. Ponce, P. & Molina, A. (2021). An Income Model Using Historical Data, Power-Law Distributions and Monte Carlo Method for University Technology Transfer Offices. *Future Internet*, 13(5), 122.

Poplawski, M. (2022). University Participatory Budgets. From Municipalities to Higher Education? *Polish Political Science*, 51(2), 48.

Pourdeyhimi, B. (2017). Industry-University Partnerships: Managing An "Open" Innovation Network. *Textile World*, 167(3), 32.

Prado, Jr., C. A. (2006). O orçamento público como instrumento de planejamento e gestão governamental. *Revista de Administração Pública*, 40(6), 1063-1085.

Prestbo, J. (1981). Pinching pennies: Ohio University finds participatory planning ends financial chaos; often against self-interests, faculty, students discuss how budget is allocated. *The Wall Street Journal*. Eastern Edition, 197, 1.

Quiddington, P. (2010). The new politics of Australian higher education: Why universities get rumbled in the budget. *Higher Education Research and Development*, 29(4), 475-487.

Raffnsøe, S. Mennicken, A. & Miller, P (2019). The Foucault effect in organization studies. *Organization Studies*, 40, 155-182.

Ramirez, F. & Christensen, T. (2013). The formalization of the university. *Higher Education*, 65(6), 695-708.

Ramos, C. M. C. (1986). *A Questão do Poder:* a visão de Michel Foucault e uma análise aplicada à escola. Dissertação apresentada ao Departamento de Filosofia do Instituto de Estudos Avançados em Educação, Fundação Getúlio Vargas, 1-150. Rio de Janeiro/Brasil.

Rausch, A. (2019). Trends and tensions of higher education at a rural Japanese national university. *Learning and Teaching*, 12(1), 34-52.

Redburn, F. S. (2021). Budgeting for existential crisis: The federal government as society's guarantor. *Public Budgeting & Finance*, 41(3). https://doi.org/10.1111/pbaf.12300

Reynolds, D. (2016). Deep Knowledge: A Strategy For University Budgetary Cuts. *Contemporary Issues in Education Research* (Littleton, Colo.), 9(4), 145-158.

Rhoads, J. K. (1972). On Gouldner's Crisis of Western Sociology. *American Journal of Sociology*, 78(1), 136-154.

Richardson, R. J. (1999). *Pesquisa Social:* Métodos e Técnicas. 3ª edição. São Paulo: Atlas.

Rincon, B. & George-Jackson, C. (2016). STEM intervention programs: Funding practices and challenges. *Studies in Higher Education* (Dorchester-on-Thames), 41(3), 429-444.

Ríos, A.-M. Bastida, F. & Benito, B. (2016). Budget Transparency and Legislative Budgetary Oversight: An International Approach. *The American Review of Public Administration,* 46(5), 546–568. https://doi.org/10.1177/0275074014565020

Rodríguez, C. Langley, A. Béland, F. Denis, J. L. (2007). Governance, Power, and Mandated Collaboration in an Interorganizational Network. *Administration & Society*, 39(2), 150-193.

Romm, M. Romm, T. & Zaiakina, R. (2016). *Partner network communities – a resource of universities' activities.* SHS Web of Conferences, 29, 1058.

Rouse, J. (2001). *Two concepts of practices.* In: Schatzki TR, Knorr-Cetina K and von Savigny E (eds). The Practice Turn in Contemporary Theory. New York: Routledge, 189-198.

Sablonnière, R. & Bourhis, R. Y. (2010). The psychology of power and intergroup relations: A tale of two theories. *Personality and Social Psychology Review*, 14(3), 224-249.

Saldaña, J. (2009). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. Los Angeles, CA: Sage Publications.

Sallee, M. (2011). The Divided University: The impact of budget cuts on faculty in two disciplines*. Tertiary Education and Management,* 17(4), 319-335.

Salles-Djelic M. L. Etchanchu, H. (2017). "Contextualizing Corporate Political Responsibilities: Neoliberal CSR in Historical Perspective, *Journal of Business Ethics, Springer,* 142(4), 641-661.

Salman, F. Hashemi, S. & Foroghi, D. (2023). Feasibility of Establishing Operational Budgeting in Iraqi Public Universities. *Risks (Basel),* 11(2), 44.

Selznick, P. (1949). TVA and the grassroots. Berkley, CA: University of California Press.

Sanchez-Matamoros, J. B. Gutiérrez, F. Espejo, C. Á. D. & Fenech, F. C. (2005). Govern(mentality) and accounting: The influence of different enlightenment discourses in two spanish cases (1761-1777). ABACUS, 41(2), 181-210. doi: 10.4324/9781315164724

Sánchez-Barrioluengo, M., Uyarra, E., & Kitagawa, F. (2019). Understanding the evolution of the entrepreneurial university. The case of English Higher Education institutions. *Higher Education Quarterly*, 73(4), 469-495.

Santos, B. S., & Almeida Filho, N. (2008). *A universidade no século XXI:* Para uma universidade nova. Coimbra, Portugal: Edições Almedina.

Santos, L. M. (2009). O Planejamento como prática de poder. *Revista Espaço Acadêmico*, 103, 15-20.

Santos, P. R. (2016). A concepção de poder em Michel Foucault. Especiaria - *Cadernos de Ciências Humanas*, (16)28, 261-280.

Sátyro, N. G. D. & D'Albuquerque, R. W. (2020). O que é um Estudo de Caso e quais as suas potencialidades. *Revista Sociedade e Cultura*, 23, 1-33.

Scapens, R. W. (2004). *Doing Case Study Research*. In: Humphrey, Lee. (2004) The Real Life Guide to Accounting Research: A Behind-the-Scenes View of Using Qualitative Research Methods, Cap. 15, 257-279.

Schein, E. H. Schein, P. (2022). *Cultura Organizacional e Liderança*. 5ª ed., São Paulo: Atlas.

Schick, A. (1985). University Budgeting: Administrative Perspective, Budget Structure, and Budget Process. *The Academy of Management Review*, 10(4), 794-802.

Schiller, D. & Liefner, I. (2007). Higher education funding reform and university-industry links in developing countries. *Higher Education*, 54(4), 543-556.

Scott, T. Bell, E. Grugulis, I. Storey, J. & Taylor, L. (2010). Politics and Power in Training and Learning. *Management Learning* 41(1): 87-99.

Scott, W. R. Ruef, M. Mendel, P. J. & Caronna, C. A. (2000). *Institutional change and healthcare organization:* From professional dominance to managed care. Chicago: University of Chicago Press.

Selman, M. (2005). An Identity for Canadian University Education. *Canadian journal of university continuing education,* 31(1), 19-27.

Serna, G. (2013). Understanding the effects of state oversight and fiscal policy on university revenues: Considerations for financial planning. *Planning for Higher Education*, 41(2), 93.

Setayesh, M. H. Maher, M. H. & Abolhallaj M. (2012). The Effect of Personal and Social Characteristics on Perception of Moral Principles among Directors of Finance and Budget of Universities of Medical Science in Iran. *Journal of Health Accounting*, (1), 17-32.

Sharrock, G. (2014). Communicating spending cuts: Lessons for Australian university leaders. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 36(3), 338-354.

Shenhar, A. (2014). The evolution of public colleges in Israel. *Israel Affairs*, 20(4), 566-576.

Shields, Y. (2018). *With deal coming, University of Illinois ratings highlight resilience amid state budget uncertainty*. The Bond Buyer (New York, N.Y. 1982).

Shreeves, E. (2000). The acquisitions culture wars. *Library Trends*, 48(4), 877-890.

Sierra-Sánchez, J. Sotelo-González, J. & Vivar-Zurita, H. (2020). X-ray of Spanish universities: Management, structure, educational programmes and budgets (Radiografía de las universidades españolas: Gestión, estructura, programas formativos y presupuestos). *Cultura Y Educacion*, 32(4), 738-775.

Sikka, P. (2001). “Regulation of accountancy and the power of capital: some observations”, *Critical Perspectives on Accounting*, 12(2), 199-211.

Silva, C. A. L. P. (2022). *Características da Teoria da Complexidade na ação das lideranças escolares.* Dissertação de Mestrado em Administração e Gestão Educacional. Universidade Aberta, 121p.

Silva, J. (2020). *Configuração institucional do processo orçamentário nas IFES:* o caso da Universidade de Brasília [Dissertação de Mestrado, ENAP]. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 107p.

Silva, C. & Assis, L. (2016). Applicability of strategic planning to federal university hospitals/Aplicabilidade do planejamento estrategico em hospitais universitarios federais. *Revista De Gestão Em Sistemas de Saúde*, 5(2), 39-56.

Simon, H. A. (1947). *Administrative behavior:* A study of decision-making processes in administrative organization. New York: Free Press.

Sinuany-Stern, Z. (1984). A Network Optimization Model for Budget Allocation in a Multi-Campus University. *The Journal of the Operational Research Society*, 35(8), 749-757.

Siqueira, M. M. M. (2014). *Novas Medidas do Comportamento Organizacional:* ferramentas de diagnóstico e de gestão. Porto Alegre: Artmed.

Siqueira, V. (2020). Espaço disciplinar – Michel Foucault. Disponível: https://colunastortas.com.br/espaco-disciplinar-michel-foucault/. Acesso: 20 dez./2022.

Smart, B. (1983). *Balance of power*. London: Nature, 564p.

Smart, B. (org.). (1995). *Michel Foucault: Critical Assessments*. London: Routledge.

Sokolovska Alla M. (2018). The Ways to Expand the Financial Autonomy of Universities. *Bìznes ìnform* (Multilingual Ed.), 4(483), 102-108.

Sorooshian, S. & Yahaghi, J. (2017). University budget versus students. *Maejo International Journal of Science and Technology*, 11(1), II.

Sosteric, M. Ratkovic, G. & Gismondi, M. (1998). The University, Accountability, and Market Discipline in the Late 1990s. *Electronic journal of sociology*, 3(3), 1-16.

Spekman, R. (1979). Influence and information: An exploratory investigation of the boundary role person’s bases of power. *Academy of Management Journal*, 22, 104–117.

Stake, R. Qualitative Case Studies. (2005). In: Denzin, N.; Lincoln, Y. (2005). *Handbook of Qualitative Research*. 3a. Edição. Thousand Oaks: Sage, Cap. 17.

Stiff, C. Rosenthal-Stott, H. Wake, S. & Woodward, A. (2019). Student pro-sociality: Measuring institutional and individual factors that predict pro-social behaviour at university. *Current Psychology* (New Brunswick, N.J.), 38(4), 920-930.

Sujatha, V. (2021). COVID-19 pandemic and the politics of risk: Perspectives on science, state and society in India. *Sociology of India*. 55(2), 254-267.

Taylor, J. Machado, M. L. & Peterson, M. (2008). Leadership and Strategic Management: Keys to institutional priorities and planning. *European Journal of Education,* 43(3), 369-386.

Telford, R. & Masson, R. (2005). The congruence of quality values in higher education. *Quality Assurance in Education*, 13(2), 107-119.

Tonn, J. C. (1978). Political Behavior in Higher Education Budgeting. *The Journal of Higher Education,* 49(6), 575–587. https://doi.org/10.2307/1981140

Torrance, H. (2020). The Research Excellence Framework in the United Kingdom: Processes, Consequences, and Incentives to Engage. *Qualitative Inquiry*, 26(7), 771-779.

Townley, B. (1993). Foucault, power/knowledge, and its relevance for human resource management. *Academy of Management Review*, 18(3), 518-545.

Trow, M. (1973). *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Berkeley, CA: Carnegie Commission on Higher Education.

Tuchman, G. (2011). The Escalation of Business as Usual. *Academe*, 97(6), 23-27.

Turk-Bicakci, L. & Brint, S. (2005). University-industry collaboration. *Higher Education*, 49(1-2), p. 61-89.

Turner, S. (2001). Throwing out the tacit rule book: Learning and practices. In: Schatzki TR, KnorrCetina K and von Savigny E (eds). *The Practice Turn in Contemporary Theory*. New York: Routledge, 120-130.

Ufes. (2022). Serviço de Informação ao Cidadão. Recuperado: https://sic.UFES.br/institucional-0

Ufes. (2023a). Serviço de Informação ao Cidadão. Recuperado: https://sic.UFES.br/institucional-0

Ufes. (2023b). Atas do Conselho Universitário da UFES (CUn). Recuperado: https://socs.UFES.br/atas

Ufes. (2023c). Relatório de Gestão da UFES. Recuperado: https://PROPLAN.UFES.br/relatorio-de-gestao-2022

Ufes. (2023d). Portarias Pró-Reitoria de Administração da UFES (PROAD). Recuperado: https://PROAD.UFES.br/portarias

Ufes. (2023e). Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Recuperado: https://PROPLAN.UFES.br/pdi-2021-2030/apresentacao

Ušpurienė, A. Sakalauskas, L. & Dumskis, V. (2017). Financial Resource Allocation in Higher Education. *Informatics in Education*, 16(2), 289-300.

Vera, M. Le Blanc, P. Taris, T. & Salanova, M. (2014). Patterns of engagement: The relationship between efficacy beliefs and task engagement at the individual versus collective level. *Journal of Applied Social Psychology*, 44(2), 133-144.

Vieira, M. M. F. (2004). *Por uma boa pesquisa qualitativa*. In_____. (Org.) Vieira, M. M. F.; Zouain, D. M. Pesquisa qualitativa em Administração. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 13-28.

Vieria, D. L. & Zouain, D. M. (2021). The Impact of Technology on Education. *Journal of Educational Psychology*, 113(2), 265-277. DOI: 10.1037/edu0000456

Visser, L. M. & Davies, O. E. (2021). The Becoming of Online Healthcare through Entangled Power and Performativity: A posthumanist aminagential realist perspective. *Organization Studies*, 42(12), 1817-1837.

Võ, M. T. H. Laking, R. (2020). An institutional study of autonomisation of public universities in Vietnam. *High Education* 79, 1079-1097 . https://doi-org.ez43.periodicos.capes.gov.br/10.1007/s10734-019-00457-6

Volkwein, J. & Malik, S. (1997). State Regulation and Administrative Flexibility at Public Universities. *Research in Higher Education*, 38(1), 17-42.

Webber, M. & Butovsky, J. (2018). Faculty Associations Confront Accountability Governance in Ontario Universities. *Canadian Journal of Higher Education*, 48(3), 165-181.

Weber, M. (1947). *The theory of economic and social organization*. New York: Free Press.

Weber, M. (1991). "*The Nature of Social Action*" in RUNCIMAN, W.G. Weber: Selections in Translation. Cambridge: University Press.

Welch, N. (2011). La Langue de Coton. *Pedagogy* : Critical Approaches to Teaching Literature, Language, Culture, and Composition, 11(3), 545-553.

Williams, B. (1996). The fate of Ruritanian [As universities prepare for Budget cuts, decisions are going to be made about which programs, or people, or departments are to go.]. *Eureka Street*, 6(6), 9-11.

Xomytehko, A. B. (2018). "Budget Planning in Ukraine: Modern State and Prospects for Improvement." *The Journal of Zhytomyr State Technological University*. Series: Economics, Management and Administration 3.3(85): 63-69.

Yin, R. K. (2015). *Estudo de caso:* planejamento e métodos. 5.ed. Porto Alegre: Bookman.

Yukl, G. A. (2013). *Leadership in organizations* (8th ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson.

Zajkowski, A. & Stańczak, J. (2015). The Challenges Of Public University Informatization. *Foundations of Management*, 7(1), 239-252.

Zamudio-Duarez, F. (2016). A new academic year brings fresh anxiety at Illinois's public colleges. *The Chronicle of Higher Education*, 63(1), A31.

Zan, L. (2004). Accounting and management discourse in proto-industrial settings: The Venice Arsenal in the turn of the 16th century. *Accounting and Business Research*, 34(2), 145–175.

Zappellini, M. B. & Feuerschütte, S. G. (2015). O uso da triangulação na pesquisa científica brasileira em administração. *Administração: Ensino E Pesquisa*, 16(2), 241-273. https://doi.org/10.13058/raep.2015.v16n2.238

Zelinska, O. Dubrow, J. K. (2021). PaReSoGo: Dataset on party representation of social groups for 25 countries, 2002–2016. *Party Politics*, (28)1, 184-193.

Zuccolotto, R. Johanson, J. N. C. Louzada, L. C. Suzart, J. (2022). A primazia da gestão fiscal sobre o planejamento nos estados brasileiros. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 16(1), 1-12.

APÊNDICES

APÊNDICE A

PROTOCOLO DE PESQUISA

I. TÍTULO DO PROJETO:

AS FACES DO PODER MATERIALIZADAS NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DE UMA IFES

I.1. PESQUISADOR RESPONSÁVEL*

Nome: Douglas Roriz Caliman (Doutorando)	
Identidade:	CPF:
Endereço:	
Telefone:	

Nome: Prof. Dr. Robson Zuccolotto (Orientador)	
Identidade:	CPF:
Endereço:	
Telefone:	

I.2. INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL:

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

II. TÍTULO DO PROJETO

AS FACES DO PODER MATERIALIZADAS NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DE UMA IFES

III. RESUMO

O objetivo do estudo é explicar de que forma as faces de poder se manifestam no processo orçamentário de uma IFES e como elas materializam o poder na prática. A pesquisa apresenta a visão alternativa de que o orçamento não é apenas instrumentos de racionalidade econômica, mas também de poder, pois as instituições, através de suas intervenções e relações sociais, criam um campo fértil para as relações de poder que perpassam as fronteiras fiscais, a medida em que desencadeiam novas políticas e novos planos. Para entender as relações de poder, adotou-se como plataforma teórica de Poder Organizacional de Fleming & Spicer (2014). Como método, foi utilizado um estudo de caso único, qualitativo e descritivo com a aplicação de análise documental e observação não participante. O corpus da pesquisa foi organizado, tratado e aplicado ao programa de análise qualitativa MAXQDA. Para a análise de dados foi utilizado a Análise de Conteúdo de Saldaña (2009).

Palavras Chave: Orçamento. Poder. Coerção. Manipulação. Dominação. Subjetivação.

Data prevista para o início do projeto: 01/08/2022

Data prevista para o encerramento: 31/07/2023

IV. DESCRIÇÃO DA PESQUISA

IV.1 Objetivos da pesquisa.

O objetivo geral da tese é identificar as faces de poder e compreender de que forma orientam a prática orçamentária em uma IFES. Considerando-se esses aspectos, foram determinados os objetivos específicos deste estudo:

i) investigar a organização da estrutura de poder e identificar o "caminho do dinheiro" no processo orçamentário da IFES;

ii) investigar de que forma cada mecanismo principal materializa o poder no processo orçamentário da IFES;

iii) analisar de que forma cada sistema de influência orienta o exercício de poder no processo orçamentário da IFES.

IV.2 Antecedentes científicos, relevância e justificativa da pesquisa (explicitando as referências bibliográficas

Antecedente Científico: O estudo das faces de poder representa um descortinar de conhecimento referente as práticas sociais que as produzem, suas características, motivações, com o entendimento de como estas relações operam, os motivos e as razões práticas, as verdades prontas e acabadas, as "formas de opressão", os discursos práticos e os gatilhos e dispositivos de produção de subjetividades, consequências e resultados.

Relevância: Importante para desvendar o aparato estrutural de poder da IFES, evidenciando a articulação entre diferentes mecanismos de poder.

Justificativa: interesse em compreender as características organizacionais específicas que criam um campo fértil para as relações de poder, pois o orçamento como sistema de controle objetivo, passa a funcionar como mecanismo que promove relações de poder em momentos de incertezas.

IV.3 Descrição detalhada e ordenada do projeto de pesquisa (material e métodos, casuística)

Desenho de estudo: Estudo de caso qualitativo e descritivo

População em estudo: não há.

Instrumentos e procedimentos: A pesquisa utilizará dois instrumentos de coleta de dados: análise documental e observação não participante.

IV.4. Plano de coleta e análise dos dados:

Levantamento documental: Os documentos analisados foram: as atas de reuniões do Conselho Universitário, as reuniões do Conselho Universitário (gravações), o PDI, Prestação de Contas e o Relatório de Gestão.

Observação não participante: Foi aplicado no dia a dia da pesquisa, visto que o pesquisador é servidor de carreira da UFES.

Procedimentos de tratamento e análise de dados: Foi feito uma triangulação de dados e o corpus da pesquisa foi submetido ao software acadêmico de análise de dados qualitativo MAXQDA, cujo objetivo foi auxiliar a análise de dados não estruturados, ajudar a organizar, avaliar e interpretar os dados coletados. A análise de dados foi desenvolvida através da Análise de Conteúdo de Saldanã (2009).

IV.5. Análise crítica de possíveis riscos e benefícios

Riscos: Tamanho dos documentos a serem levantados.

Benefícios: Elucidar um fenômeno ainda não estudado e debatido numa IFES.

IV.6 Plano de divulgação dos resultados

Os resultados serão divulgados a partir da publicação da tese e artigos após defesa.

IV.7. Local da pesquisa (detalhar as instalações dos serviços, centros, comunidades e instituições nas quais se processarão as várias etapas da pesquisa; demonstrativo da existência de infraestrutura necessária ao desenvolvimento da pesquisa e para atender os eventuais problemas dela resultantes):

A pesquisa foi desenvolvida com dados primários.

IV.8. Explicitação de existência ou não de acordo preexistente quanto à propriedade das informações geradas (demonstrando a inexistência de qualquer cláusula restritiva quanto à divulgação pública dos resultados, a menos que se trate de caso de obtenção de patenteamento; neste caso, os resultados devem se tornar públicos tão logo se encerre a etapa de patenteamento). Se houver acordo ou contrato, incluí-lo.

Não há / Há (selecione o mais apropriado) acordo pré-existente quanto à propriedade das informações geradas, que serão tornadas públicas nos meios científicos adequados.

V. QUALIFICAÇÃO DOS PESQUISADORES

Doutorando: Douglas Roriz Caliman

Lattes: http://lattes.cnpq.br/9035567887563152

Professor Orientador: Dr. Robson Zuccolotto

Lattes: http://lattes.cnpq.br/5840211354831676