



**Modalidade do trabalho:** Ensaio teórico

**Evento:** XVII Jornada de Pesquisa

## QUESTÕES DE PODER NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: CONSEQUÊNCIAS NA GESTÃO<sup>1</sup>

**Ana Luisa Hentges Lorenzon<sup>2</sup>, Enise Barth Teixeira<sup>3</sup>, Denize Grzybovski<sup>4</sup>.**

<sup>1</sup> Trabalho apresentado à disciplina Teoria das Organizações do Curso de Mestrado em Desenvolvimento da UNIJUI

<sup>2</sup> Aluna do Curso de Mestrado em Desenvolvimento da UNIJUI.

<sup>3</sup> Professora da disciplina Teoria das Organizações, Doutora em Engenharia de Produção, Mestrado em Desenvolvimento da UNIJUI.

<sup>4</sup> Professora Orientadora, Doutora em Administração, Curso de Mestrado em Desenvolvimento da UNIJUI.

### Resumo

Este ensaio teórico analisa as questões do poder nas organizações públicas. Poder é entendido como um fenômeno organizacional político presente nas organizações, que pode influenciar positiva ou negativamente o desenvolvimento organizacional. Com foco nas organizações públicas, poder é analisado na perspectiva neo-institucional. As categorias de análise são os mecanismos e os tipos de poder, objetivando o entendimento e o refinamento do processo de poder. Os resultados indicam que o exercício do poder influencia a amplitude do envolvimento dos membros de uma organização pública, bem como contribui para a emergência de disputas internas devido à multiplicidade de formas assumidas. Poder é uma variável presente no interior de elementos constituintes da gestão, como na estrutura, no modelo de gestão adotado e no delineamento de políticas organizacionais. Essas evidências abrem espaço para novas interpretações na gestão de organizações públicas pela ótica do poder.

**Palavras-Chave:** Poder; Estruturas organizacionais; Gestão; Organização Pública.

### Introdução

Ao longo da história da humanidade, as relações de poder sempre estiveram presentes, o que tem levado as organizações públicas a refletirem sobre o poder e suas práticas, a fim de sobreviverem e adaptarem-se ao ambiente. Esta necessidade de reflexão gera uma demanda e maior ênfase na discussão sobre o poder nas organizações públicas.

O poder é amplo, variável e complexo, está presente em todas as esferas das organizações, atinge diversos agentes organizacionais e é por eles manipulado nas disputas de interesses e influências. As organizações públicas podem ser consideradas como sistemas dinâmicos, extremamente complexos, inter-relacionados e interdependentes, de forma coerente, envolvendo informações e seus fluxos, estruturas organizacionais, pessoas e tecnologias. São igualmente agentes controladores, internamente,



**Modalidade do trabalho:** Ensaio teórico

**Evento:** XVII Jornada de Pesquisa

atuando sobre os membros da organização, e externamente, atuando no meio ambiente organizacional relevante, sofrendo também a ação do ambiente externo sobre si.

O estudo do poder é imprescindível à compreensão dos fenômenos sociais, tornando-se ainda mais essencial no estudo das organizações, sendo o poder aqui entendido como um fenômeno organizacional político.

Para tanto, o poder nas organizações públicas será analisado à luz da perspectiva neo-institucionalista, e serão discutidos os mecanismos e as consequências dos tipos de poder presentes nas organizações públicas, objetivando o entendimento e o refinamento dos processos de poder.

## Metodologia

A pesquisa caracteriza-se como uma pesquisa exploratória/bibliográfica, desenvolvida com base na teoria neo-institucional. Os dados foram coletados através de fichas de leitura e os resultados analisados com base nas seguintes categorias de análise: (a) mecanismos de poder; (b) tipos de poder.

## Resultados e discussão

O poder nas organizações públicas pode ser entendido à luz da teoria neo-institucionalista, que sugere que as organizações são atores sociais, que interagem e moldam o ambiente. Os modelos e soluções instituídos nas organizações públicas favorecem interesses de poder entre alguns grupos, que conseguem que sua racionalidade predomine sobre as demais. Estes modelos passam então a ser reificados e reproduzidos, se tornando o padrão a serem seguidos pelos demais indivíduos, grupos e organizações.

A institucionalização, entendida como o processo em que os atores individuais transmitem o que é socialmente definido como real, corresponde a um processo de fabricação de verdades. Há o confronto entre várias verdades, que correspondem às diversas formas de percepção dos diversos grupos organizacionais e das diferentes racionalidades existentes. Os grupos que conseguem impor suas soluções buscam instituir na organização sua visão de mundo por meio de regras, das rotinas de trabalho e da estrutura organizacional, como sendo verdades. Assim, o ambiente é formado por diferentes grupos organizacionais produtores de símbolos e modelos cognitivos e normativos, criando-se mitos e modelos que influenciam a ação de indivíduos e organizações.

Os modelos a serem adotados devem ser fontes de legitimidade, reconhecimento e recursos, consentindo aos atores sociais e organizacionais ampliar sua capacidade de sobrevivência em certo meio. De acordo com Motta e Vasconcelos (2010), as organizações com base na estratégia definida pelos dirigentes, adotam modelos normativos e estruturais, através de quatro formas de institucionalização, sendo elas a coerção, a normalização, a indução e o mimetismo organizacional.

Para o neo-institucionalismo, o desenvolvimento das organizações ocorre de acordo com o seu grau de conformidade com os modelos institucionalizados no setor. A estrutura de poder em um campo específico leva os dirigentes a adotarem modelos e ferramentas, tecnologias e estratégias que sejam



**Modalidade do trabalho:** Ensaio teórico

**Evento:** XVII Jornada de Pesquisa

superiores e válidos externamente, o que se constitui uma solução mais segura para os dirigentes, preservando suas posições de poder em caso de fracasso.

A sobrevivência e desenvolvimento das organizações também são influenciados pela capacidade dos líderes e dirigentes em desenvolver redes interpessoais e interorganizacionais, bem como de influenciar a institucionalização das estruturas, regras e tecnologias que definirão o rumo dos fatos em seu setor. Para tanto, os líderes organizacionais devem buscar formar opinião, lançar marcas e tecnologias, criar mitos e moldar seu ambiente, visando o aumento do seu capital social e poder.

As relações coletivas, entendidas como as relações de produção, relações de poder e relações de saber, articulam agentes para intervir nas realidades material e imaterial. A articulação destas relações define a organização do ambiente social, uma vez que definem os processos de transformação da sociedade e da natureza.

O poder, como esclarecem Fleury e Fischer (1989), não é uma unidade global, mas sim uma prática social que adota formas heterogêneas, às vezes, desiguais entre si, uma vez que é formada historicamente e deriva de articulações locais circunscritas a certas áreas de ação.

Conforme Srour (1998), o poder não é uma posse unilateral, mas sim uma relação social, em que as relações de poder se dão em todos os níveis e em todas as direções no sistema organizacional. O poder tem origem na capacidade de coagir ou de estabelecer uma relação de domínio sobre os outros, na busca de efeitos desejados ou no controle das ações dos outros. Logo, as relações de poder tem dupla relação, dominação e sujeição, e mando e obediência. O mando confere a alguns agentes sociais a capacidade de fazer-se obedecer, sem que os outros aprovelem ou concordem, convertendo os demais em meios para atingir determinados fins.

Para Fleury e Fischer (1989), a função principal do poder é manter a harmonia e o equilíbrio no interior da organização, onde o poder ordena, na medida em que é legítimo, estabelece fronteiras, homologa os processos organizacionais e premia o bom desempenho. Também tem o seu aspecto mantenedor, fiador e homologador da cultura da organização, havendo no poder um componente estático ou preservador que também leva ao controle.

Através de práticas disciplinares, o poder organizacional comanda a diversidade humana, cujo controle é indispensável para a sustentação da própria organização. Este controle baseia-se nas próprias contradições que estão presentes no sistema social em que a organização está inserida. Assim sendo, o poder organizacional não pode ser atribuído inocentemente a certas pessoas ou grupos, muito menos localizado em algum ponto específico da estrutura organizacional.

Os membros da organização, de acordo com Clegg e Hardy (2001), tem algum controle a sua disposição para exercer o poder, que pode ser para desafiar como para reproduzir a estrutura formal da organização na qual diversos poderes são velados, legitimados e reproduzidos.

Nas relações políticas, o conflito, a disputa e o confronto são fatores inerentes, uma vez que os agentes coletivos têm objetivos e interesses diferentes entre si, onde alguns agentes obedecem a outros. O poder é uma relação de forças, assimétrica, em que todos os agentes têm alguma parcela de poder, mesmo que seja um contrapoder, como o de resistir e gerar efeitos sobre seus superiores e seus colegas de trabalho. Srour (1998) entende que o mando e, por conseguinte, o poder consiste na capacidade de dar ordens e das mesmas serem cumpridas, mas também é a capacidade de resistir e de sabotar. Retrata o confronto



**Modalidade do trabalho:** Ensaio teórico

**Evento:** XVII Jornada de Pesquisa

entre as forças sociais, e “inclui a dialética da obediência e resistência, os pólos do domínio e da contestação, a potência para sujeitar e o potencial para rebelar-se” (SROUR, 1998, p. 137).

Os membros da organização tem algum controle a sua disposição para exercer o poder, que pode ser para desafiar como para reproduzir a estrutura formal da organização na qual diversos poderes são velados, legitimados e reproduzidos.

As organizações públicas caracterizam-se pela burocracia. Esta tem seus aspectos disfuncionais, como o excesso de regulamentações e normas, e a formalização excessiva dos critérios e procedimentos administrativos, estimulando o deslocamento da regra com relação à realidade. No entanto, na prática cotidiana as normas são muitas vezes reinterpretadas e manipuladas para atender a interesses pessoais, misturando as regras formais e os critérios pessoais. Não obstante isso, a responsabilidade e a autoridade são manipuladas, através das regras, em que o chefe goza de poder de difícil contestação. Outra face da burocracia é a da formalização de uma estrutura de poder através da definição dos quadros de pessoal, explicitando as relações de poder entre categorias.

Ao considerar as organizações como arenas complexas, ou seja, como um sistema de jogos estruturados, com regras e estruturas, Morgan (1996) afirma que através destas estruturas e regras burocráticas, os indivíduos (atores sociais) buscam realizar seus objetivos e interesses particulares. Ao mesmo tempo, Motta e Vasconcelos (2010) consideram a organização como uma estruturação estratégica de ação coletiva que busca ofertar soluções para efetivar os objetivos do grupo social. Sendo assim, a ação na organização é coletiva e estratégica na perspectiva de um construto social, que busca a cooperação como meio para atingir as metas comuns ao grupo social.

Nesse sentido, o exercício do poder manifesta-se de diversas formas. A influência como indução de opinião, a resistência, o processo político, a autoridade política e moral, liderança e legitimidade, além dos conflitos e alianças, revelam-se por meio do poder. O poder, por não ser uma entidade que pode ser possuída, alastra-se através do corpo da organização, revelando-se através de práticas e relações cuja eficácia está fundamentada na aptidão de ocultar as contradições existentes, por meio da mediação. Esta é exercida para prever e impedir o surgimento de conflitos provenientes da existência dessas contradições estruturais.

## Conclusões

O exercício do poder influencia a amplitude do envolvimento dos membros de uma organização pública. Considerando que organizações públicas são por natureza organização hierárquica, o aumento de poder em diferentes níveis da hierarquia é particularmente importante, devendo estar relacionado à implementação de políticas e metas. Afirma-se, então, que compartilhar o poder também em organizações públicas traz efeitos benéficos para a produtividade, mobilizando a energia intelectual e motivacional das pessoas. O não compartilhamento de poder origina gerências ineficazes e incoerentes, gerando tensão reprimida.

A partir da perspectiva do que foi analisado ao longo do construto teórico, entende-se que é necessário refletir, questionar e reformular os pressupostos que baseiam as perspectivas do poder nas organizações públicas. O poder, ao ser transposto para o contexto organizacional, precisa ser entendido em sua



**Modalidade do trabalho:** Ensaio teórico

**Evento:** XVII Jornada de Pesquisa

diversidade de manifestações e da capacidade de emergir em diferentes formatos, de acordo com as circunstâncias.

Os estudos sobre os fenômenos do poder nas organizações públicas devem abrir espaço para novas interpretações e análises. Essa abordagem defende maior quantidade de estudos sobre as disputas locais, devido à multiplicidade das formas assumidas pelas relações de poder nas organizações e entre elas, em que o poder é detectado no interior de elementos constituintes da organização pública, como a estrutura, o modelo de gestão, e políticas organizacionais.

É necessário superar os modelos de poder que enfatizam uma visão de soberania, em que um agente exerce poder sobre o outro, seja através da posse de recursos críticos ou pela dominação e hegemonia. O poder precisa ser visto como uma teia de relações em que todos os agentes operam, superando a visão do poder somente como um fenômeno negativo.

Os sistemas e estruturas organizacionais não são neutros ou apolíticos, mas sim fenômenos estruturalmente sedimentados. A organização pública é um mundo de vida coletiva, cujos traços do passado estão ocultos, recolhidos, transformados e em busca de novos significados. Para tanto, é preciso construir uma reconceituação do poder, como um meio necessário para promover a ação coletiva, visando um desempenho superior da organização pública e dos indivíduos que dela fazem parte.

#### Referências Bibliográficas

CLEGG, S. R. ; HARDY, C. Alguns ousam chamá-lo de poder. Nota técnica: de volta ao círculo do poder. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Orgs.). Handbook de estudos organizacionais: reflexões e novas direções. São Paulo: Atlas, 2001. v. 2.

FLEURY, M. T. L.; FISCHER, R. M. Cultura e poder nas organizações. São Paulo: Atlas, 1989.

MORGAN, G. Imagens das organizações. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, F. C. P. Teoria das organizações: evolução e crítica. 2.ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

MOTTA, F. C. P. VASCONCELOS, I. F. G. Teoria geral da administração. 3.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SROUR, R. H. Poder, cultura e ética nas organizações. Rio de Janeiro: Campus, 1998.