



O discurso sobre a estratégia organizacional em uma instituição pública de ensino superior do Distrito Federal¹

The discourse on organizational strategy in a public higher education institution in the Federal District

El discurso sobre la estrategia organizacional en una institución pública de educación superior en el Distrito Federal

Renata Afonso Ferreira Madeira Madruga²
Victor Laus-Gomes³

Citação: MADRUGA, R. A. F. M.; LAUS-GOMES, V. O discurso sobre a estratégia organizacional em uma instituição pública de ensino superior do Distrito Federal. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 14, n. 29. Junho de 2020.



<http://10.5380/jpe.v14i0.70469>

Resumo

Este artigo apresenta uma abordagem comunicacional, fundamentada na teoria sistêmica de Niklas Luhmann e na teoria discursiva de Eliseo Verón, para a compreensão da estratégia organizacional de uma instituição pública de ensino do Distrito Federal. Esta abordagem possibilitou a exploração de elementos comunicacionais, que foram articulados por meio de um modelo teórico que enfatiza as dimensões simbólicas e semânticas dos processos estratégicos das organizações. Foram analisados o Projeto Plurianual e o Relatório Anual, além de seis entrevistas semiestruturadas com gestores. Os resultados indicam os desvios, os paradoxos e os conflitos inerentes à condição sistêmica da organização. As práticas e os discursos institucionalizados apontam para as dificuldades dos processos estratégicos, incluindo a ausência de rotinas formais de planejamento. Objetivos e metas são, geralmente, observados como uma forma de controle.

Palavras-chave: Teoria dos Sistemas Sociais; Discurso; Gestão Educacional; Estratégia Organizacional.

¹ Esta pesquisa foi desenvolvida com o apoio do CNPq.

² Mestre em Comunicação pela Universidade Católica de Brasília. Brasília, DF. Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1107-3542> E-mail: renatamadeiram@gmail.com

³ Doutor em Comunicação. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília. Líder do Núcleo de Estudos em Estratégia e Gestão Educacional. Brasília, DF. Brasil. Orcid <http://orcid.org/0000-0002-8497-4392>. E-mail: vlausgomes@outlook.com

Abstract

This paper presents a communicational approach, based on Niklas Luhmann's systemic theory and Eliseo Verón's discursive theory, for understanding the organizational strategy of a public educational institution in the Brazilian Federal District. This approach enabled the exploration of communicational elements, which were articulated through a theoretical model that emphasizes the symbolic and semantic dimensions of the organizations' strategic processes. Institutional documents, the multiannual project, and the annual report were analyzed, and six semi-structured interviews were conducted with managers. The results indicate the deviations, paradoxes, and conflicts inherent to the systemic condition of the organization. Institutionalized practices and discourses indicate the difficulties of strategic processes, including the absence of formal planning routines. Objectives and goals are generally perceived as a form of control.

Keywords:

Social Systems Theory; Discourse; Educational Management; Organizational Strategy.

Resumen

Este artículo presenta un enfoque comunicacional, basado en la teoría sistémica de Niklas Luhmann y la teoría discursiva de Eliseo Verón, para comprender la estrategia organizacional de una institución educativa pública en el Distrito Federal. Este enfoque permitió la exploración de elementos comunicacionales, que se articularon a través de un modelo teórico que enfatiza las dimensiones simbólicas y semánticas de los procesos estratégicos de las organizaciones. Se analizaron documentos institucionales, el proyecto plurianual y el informe anual, y se realizaron seis entrevistas semiestructuradas con gerentes de la organización. Los resultados indican las desviaciones, paradojas y conflictos inherentes a la condición sistemática de la organización. Las prácticas y discursos institucionalizados indican las dificultades de los procesos estratégicos, incluida la ausencia de rutinas formales de planificación. Los objetivos y metas generalmente se perciben como una forma de control.

Palabras clave:

teoría de sistemas sociales, discurso, gestión educativa, estrategia organizacional.

Introdução

A comunicação no contexto organizacional é operacionalizada, muitas vezes, em um viés determinista, por meio de prescrições e técnicas para a transmissão de mensagens. Assim, é quase sempre considerada uma das maiores responsáveis pelo fracasso das estratégias organizacionais, a despeito da complexidade do fenômeno comunicacional e da própria organização. Neste trabalho, em uma perspectiva sistêmica e comunicacional, discutimos a relação entre comunicação e estratégia em uma instituição pública de ensino superior do Distrito Federal, como forma de aprofundar o conhecimento sobre a formação de estratégias em organizações educativas, articulando elementos que não se limitam às mecânicas de produção e de transmissão de conteúdos considerados estratégicos.

Nossa fundamentação teórica segue os princípios da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann (2011; 2016) e da abordagem discursiva de Eliseo Verón (2004; 1996; 1980). Tem como ponto de partida a compreensão da estratégia como prática social e como um fenômeno complexo e emergente, em linha com estudos sobre a formação da

estratégia em instituições de ensino já realizados sob esse enfoque (ANDRIGUETTO JR., 2016; TORRES, 2009; REBELO; ERDMANN, 2004). Para a análise dos dados empíricos, privilegiamos a produção de sentidos e a leitura comunicacional da estratégia proposta por Gomes (2016a; 2016b; 2014). Dessa forma, as condições de produção das decisões estratégicas são discutidas levando em conta as características do ambiente da administração pública.

A organização pesquisada é identificada como IPE (Instituição Pública de Ensino). Seu nome real não é revelado, devido ao acordo de confidencialidade firmado para a realização deste estudo. A IPE é uma entidade da administração indireta do Governo do Distrito Federal, com personalidade jurídica de direito público, de caráter científico-tecnológico e de educação profissional em saúde. Foi criada em 2001 e atua por meio de três instituições mantidas, com base nos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS). Sua finalidade é promover e apoiar a educação profissional nas seguintes modalidades: técnica, graduação, pós-graduação, pesquisa, extensão, treinamento e capacitação. Do ponto de vista sistêmico, sua complexidade é revelada tanto no relacionamento entre mantenedora e mantidas, como nas relações com o governo, com os sistemas de ensino e pesquisa, com a comunidade e com seus diferentes públicos de interesse. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é explorar os sentidos sobre a estratégia organizacional, (re)construídos em processos de comunicação organizacional e representados em decisões/discursos.

Neste estudo, a comunicação, pensada a partir de abordagens sistêmicas, complexas e discursivas, emerge como elemento processual de constituição das organizações. Ela se apresenta como um elemento de negociação e representação, materializada em decisões, ações formais e informais, planejadas ou não. Essas representações estão presentes nos discursos dos gerentes e coordenadores e nos documentos pesquisados. A seguir, apresentamos os fundamentos teóricos e metodológicos da pesquisa. Posteriormente, discutimos os resultados a partir de dados obtidos em seis entrevistas semiestruturadas realizadas junto a gestores da IPE e de dois documentos gerenciais: um projeto plurianual e um relatório anual.

Sistema e discurso

Na Teoria dos Sistemas Sociais, segundo Luhmann (2016; 2011), o sistema se distingue de seu entorno por meio de operações comunicacionais autorreferenciadas.

Para o autor, a única operação capaz de originar e manter o sistema social é a comunicação. Assim, ela pode ser considerada um ponto de partida para as pesquisas sociais. A comunicação, em seu sentido mais abstrato e geral, é considerada uma observação, na medida em que atualiza uma diferença, uma distinção de sentidos em um universo de possibilidades, selecionando o que faz parte do sistema e o que pode ser considerado seu ambiente.

Compreendendo o papel da comunicação como o principal operador dos sistemas sociais, buscamos apresentar a materialidade da comunicação por meio do discurso, sob a abordagem discursiva de Eliseo Verón (2004; 1996; 1980). É importante esclarecer que a abordagem analítica proposta pelo autor argentino foi originalmente pensada para explicar a comunicação midiática, no contexto das sociedades industriais, em que as mensagens são consideradas produtos ou sistemas de significação que circulam em um mercado discursivo. No esquema proposto pelo autor, as instituições são os diversos ordenamentos organizacionais presentes na sociedade. Os meios, que também podem ser considerados instituições, ocupam posição central no esquema. As relações entre as instâncias produzem coletivos, que acabam por gerar “zonas” de identificação para os indivíduos. Assim, é possível evidenciar as relações entre meios e instituições, meios e atores individuais, atores individuais e instituições, assim como a influência dos meios sobre as relações entre atores e instituições (GOMES, 2014). A partir desses conceitos e relações, é possível fazer uma aproximação com a noção de sociedade de Luhmann (2011) que, para ele, é constituída por comunicação.

No âmbito das organizações, a midiatização ou as construções coletivas podem transformar a cultura organizacional. Por isso, parece válido às organizações compreenderem as relações instituições-meios e meios-atores individuais, na medida em que essas relações compõem as condições em que são produzidos e recebidos os discursos organizacionais. Esta é uma realidade na vivência diária entre gestores e coordenadores da instituição pesquisada, com impactos sobre a produção dos discursos e sobre como eles são reconhecidos dentro do ambiente da organização.

A partir da articulação entre a teoria sistêmica e a abordagem discursiva, Gomes (2016a; 2016b; 2014) propõe o modelo da rede decisória comunicacional. Conforme o autor, as estratégias são formadas em e por decisões e estas constituem uma forma de comunicação que origina e mantém os sistemas organizacionais, ou seja, cria e sustenta a distinção entre organização e ambiente. A compreensão e as leituras que as organizações

fazem do seu ambiente são proporcionadas e mediadas pelas relações diárias e as práticas de comunicação. As relações sociais ancoram e influenciam as decisões estratégicas por meio das matrizes culturais, que moldam a construção de sentidos nas organizações. Gomes (2014) pontua que uma decisão estratégica tem uma posição de destaque no sistema organizacional quando se torna referência e condição produtiva de outras decisões. Nesse sentido, é possível hierarquizar as decisões estratégicas, de forma que determinadas decisões podem se tornar centrais ou principais em relação a outras, funcionando como “nós” ou “enlaces” na rede decisória comunicacional.

Uma proposta central desse modelo é a aproximação entre as noções de discurso, decisão e estratégia. Discurso como um espaço de articulação e de produção de efeitos de sentidos. Decisão como comunicação, ou melhor, conforme a teoria sistêmica de Luhmann (2016; 2011), como uma seleção de informação, mensagem e compreensão. Estratégia como um conjunto de decisões, ou seja, de seleções em um horizonte de possibilidades, interconectadas em uma rede. Dessa maneira, fica evidenciada a relação conceitual que fundamenta o modelo. Quando propomos o estudo a estratégia organizacional sob essa perspectiva, lemos/compreendemos os discursos para desvendarmos a natureza comunicacional das decisões e das estratégias organizacionais.

A cultura organizacional, como condição produtiva das decisões estratégicas, possibilita a expressão e a sustentação da identidade da organização em suas mais variadas formas. Em sua natureza comunicacional, é construída politicamente, uma vez que o poder influencia, mobiliza e legitima determinados sentidos e práticas nas organizações. De acordo com Gomes (2014, p. 160),

as marcas deixadas pela cultura nas decisões estratégicas podem representar um caminho para a compreensão das particularidades e das apropriações de sentido realizadas pela organização, em seus esforços de diferenciação.

Sobre a comunicação organizacional, no contexto da rede decisória comunicacional, é possível afirmar que ela produz e configura o sistema social (a organização), uma vez que é sua operação fundamental e responsável por sua autorreprodução. Ela funciona como espaço de negociação, de constituição e de representação das estratégias organizacionais, por meio da (re)produção de sentidos e de sua circulação. Essas negociações acontecem em discursos formais e informais, gerenciados ou não, que se realizam nas diversas práticas comunicacionais (desde rádio

corredor a iniciativas planejadas de comunicação). Para Gomes (2014, p. 161), a rede decisória

(re)produz processos de identificação, voltados para a demarcação das fronteiras sistêmicas; legitima e institucionaliza, em relações de poder, um repertório de decisões ou efeitos de sentido; medeia os sentidos através de apropriações e recodificações; representa e, ao mesmo tempo, constrói a cultura organizacional.

A estratégia organizacional é configurada nessa rede, em um processo comunicacional. Acessar a rede, por meio dos discursos/decisões, portanto, é uma forma de compreender as opções estratégicas das organizações.

Procedimentos metodológicos

A análise dos dados foi de natureza predominantemente qualitativa. Segundo Gil (2002), um dos maiores problemas na interpretação dos dados qualitativos deve-se à falsa sensação de certeza que o próprio pesquisador pode ter sobre suas conclusões. Neste estudo, seguimos as orientações teórico-metodológicas da rede decisória comunicacional (GOMES, 2016; 2014), como forma de orientar nossa reflexão.

Os dados foram coletados em entrevistas semiestruturadas individuais nos locais de trabalho dos entrevistados, no ano de 2018. As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas para análise. Entre os documentos sobre a estratégia da IPE, foram analisados dois textos, o Relatório Anual de 2017 e o Plano Plurianual de 2016 a 2019, indicados nas respostas dos entrevistados, disponibilizados no endereço eletrônico da organização.

Para as entrevistas, foram selecionados seis servidores ligados à gestão principal e com participação nos processos decisórios da instituição. A coordenação e a gerência são os níveis mais próximos da direção. A amostra foi constituída por quatro mulheres e dois homens, na faixa etária de 31 a 55 anos, todos com pós-graduação e servidores efetivados por meio de concurso público, com tempo de atuação na organização entre dez e trinta anos. As entrevistas foram realizadas em maio de 2018, após uma etapa de submissão e aprovação da pesquisa junto ao Comitê de Ética da IPE.

Importa observar o contexto específico da administração pública e da gestão educacional. Entre esforços para a democratização da gestão e pressões políticas, as decisões estratégicas são tomadas. Práticas baseadas em consenso coletivo buscam amparo em processos decisórios que já obtiveram sucesso em outras realidades do setor

ou que estão alinhados a suportes técnicos e políticos que tornem a estratégia realidade e assim garantam a institucionalização das ideias postas. De acordo com Gomes (2014, p. 156), a institucionalização se dá em uma lógica de dominação compartilhada: “o poder na rede decisória comunicacional pode, assim, ser compreendido como uma construção conjunta”. O autor aponta que há um paradoxo em que, ao mesmo tempo que as organizações buscam a diferenciação em relação ao ambiente, são de certa forma pressionadas pelas pressões institucionais em direção a uma homogeneização das ações/atividades e das estratégias.

Por outro lado, esse paradoxo pode ser minimizado por meio da relação, seja nas relações entre comunicações/decisões no interior dos sistemas, ou nas relações entre as organizações e outros sistemas que constituem o seu ambiente, reafirmando que a rede “manifesta a essência comunicacional das construções sociais” (GOMES, 2014, p.157). Nesse contexto, compreendemos que as organizações são sistemas sociais que se conectam ou estão acopladas a outros sistemas sociais. No caso estudado, de uma instituição pública de ensino, ela está acoplada ao sistema político, educacional (área de atuação), saúde (uma vez que atende a este setor) e ao governo (vínculo com o governo distrital). Discursos e decisões são configurados na interpenetração desses sistemas.

A análise, com base no modelo da rede decisória comunicacional, foi realizada de acordo com as fases propostas por Gomes (2016b; 2014): contextualização; definição da decisão estratégica e do *corpus*; descrição do *corpus* e da decisão; reconstituição de fragmentos da rede decisória; articulação dos elementos comunicacionais.

Apresentação e discussão da rede decisória comunicacional

Para contextualizar a organização pesquisada destacamos seu vínculo com uma das secretarias de governo do Distrito Federal. O presidente da IPE, quando os dados foram coletados para este estudo, era o secretário de governo. A IPE foi criada em 2001 como mantenedora de uma instituição responsável pela educação em nível de graduação e, posteriormente, também pela pós-graduação lato-sensu e stricto-sensu. Com o tempo, também assumiu a gestão de outras duas instituições. Uma delas, existente desde a criação de Brasília, oferece educação profissional no nível técnico. A outra responde pela educação permanente/capacitação de servidores que atuam na secretaria de governo, além de atender a organizações de ensino externas.

No momento da realização desta pesquisa, a IPE contava com aproximadamente 350 servidores, entre cargos efetivos e comissionados (21 cargos comissionados). Em 2018, ano eleitoral, havia a possibilidade de mudança de gestão. Além disso, as instituições mantidas pela IPE sofreram uma redução de orçamento de 40%, baseada na série histórica de baixa execução orçamentária e contingenciamento financeiro proposto pelo governo do Distrito Federal.

Como decisão principal, para acesso à rede decisória comunicacional da IPE, foi selecionada a “formação qualificada de mão de obra para o SUS-DF”. Esta decisão será identificada como D1. A escolha deu-se por conta de sua relevância estratégica. Podemos considerá-la como elemento central para a distinção da IPE em relação ao seu ambiente e premissa para as demais decisões do sistema organizacional estudado. Ela pode ser considerada condição produtiva para decisões como “garantir o acesso e permanência no Ensino Superior”; “garantir o acesso e permanência na Educação Técnica” e “garantir o acesso e permanência na Educação Permanente”.

A constituição do *corpus*, por sua vez, seguiu os critérios de invariância referencial e de consumo referencial. Dessa forma, os materiais reunidos para a pesquisa apresentaram referência à decisão de “formação qualificada de mão de obra para o SUS-DF” (invariância referencial) e destinados a públicos diferentes: internos e externos (consumo referencial).

Segundo Gomes (2014), a comparação entre os textos revela as diferenças e os desvios interdiscursivos, possibilitando a construção de um fragmento da rede decisória comunicacional, bem como a articulação dos elementos comunicacionais nos processos de formação das estratégias das organizações: a identificação, a institucionalização, a mediação, a cultura organizacional, além dos sentidos que circulam nas decisões, todos construídos nos processos comunicacionais que foram analisados. Sendo assim, o *corpus* foi definido da seguinte forma: (a) Projeto Plurianual (PPA) de 2016 a 2019, que apresenta o objetivo das instituições mantidas pela IPE, ou seja, a formação de trabalhadores para o SUS-DF, bem como a caracterização deste objetivo, apresentando os indicadores e justificativas desse objetivo principal; (b) Relatório Anual (RA) 2017, que apresenta as instituições mantidas e as suas finalidades, reforçando o caráter de formação de mão de obra na área da saúde para o SUS-DF, além de detalhar os programas de trabalho, com o objetivo de alcançar a decisão estratégica principal sobre a formação com

qualidade; (c) seis entrevistas (ENT) realizadas individualmente com gestores das quatro instituições (mantenedora e mantidas).

A elaboração do PPA envolveu a participação dos gestores e definiu os programas de trabalho que seriam acatados diante do teto orçamentário definido pela secretaria de governo. Apesar de ter informações completas sobre os objetivos de cada instituição, seus indicadores de desempenho e suas metas, e ser de livre acesso, é um material, aparentemente, pouco explorado internamente ou pelo público externo à organização. Apenas dois entrevistados fizeram referência ao material.

O documento apresenta, de forma detalhada, os objetivos das instituições mantidas em relação à D1 (decisão de acesso). Faz referência a dados sobre o setor da saúde e sua relação com a qualificação profissional. Algumas expressões como “promoção”, “prevenção”, “assistência”, “transformações socioeconômicas”, “esferas federal e distrital”, “Plano Nacional de Educação”, “políticas públicas”, “programas e ações institucionais desenvolvidas em âmbito loco regionais” e “investimento do Estado”, têm relação com o ambiente institucional da IPE, podendo ser consideradas expressões institucionalizadas entre as organizações (órgãos) que fazem parte do setor público educacional.

A partir desse contexto, é possível compreender o sentido de cada decisão, construído autopoieticamente na rede decisória comunicacional. Ao leremos a caracterização do objetivo, apresentando os indicadores e justificativas gerais, concebemos que, mesmo destituído do contexto produtivo, as características do texto são bem delimitadas e específicas a um campo do saber e, portanto, uma característica única que reforça a identidade à qual as instituições mantidas estão ligadas e que, portanto, demarca a sua diferenciação sistêmica.

O RA tem como característica uma linguagem mais acessível e menos técnica do que o PPA. O objetivo desse material é de ser uma forma de comunicação organizacional para o público interno e externo, como indicou um dos gestores entrevistados, quando disse que o RA “seria um cartão de visitas” sobre a IPE e suas mantidas, utilizando-se de um discurso mais didático de enunciação. Em suas 27 páginas, faz um resumo das atividades e programas da IPE e suas mantidas. Os enunciados reforçam a ideia principal quando, na primeira página, ao explicitar a finalidade da IPE, afirma que esta

Tem por finalidade promover, apoiar e executar a educação profissional (nível básico, técnico, de graduação, pós-graduação, pesquisa, extensão, treinamento e capacitação) e o desenvolvimento científico e tecnológico

do Sistema Distrital e Regional de Saúde, com base nos princípios e diretrizes do SUS.

Com base nas entrevistas individuais com gestores, foi possível conectar as decisões que circulam na rede com o que já foi institucionalizado pelos outros dois textos. Além disso, as respostas e comentários dos gestores validaram a escolha da decisão principal e das decisões subsidiárias que serão descritas a seguir. Apesar da decisão principal ter sido parte do repertório da maioria dos entrevistados, dois deles afirmaram não haver uma estratégia ou decisões estratégicas claras: “apesar de falarem que a atuação é educação em saúde [...] acho que é como se nós estivéssemos parados no tempo [...] criou-se sim, um [...] naquele primeiro momento [...] E morreu aí” (GESTOR 1). Para o Gestor 1, desde que a IPE foi criada, não houve uma expansão dos serviços ou do portfólio da instituição. Por isso, não há uma definição sobre as decisões estratégicas e diretrizes sobre o futuro da organização: “o que eu quero expandir, como eu quero me relacionar, como eu quero interagir com a clientela, o mercado” (GESTOR, 1). O Gestor 2 afirma que não percebe uma estratégia na organização:

Aí você me pegou, porque eu não vejo estratégia assim da organização como um todo. Eu vejo essa organização, hoje, muito diluída, cada um dentro da sua área, desenvolvendo sua função, pensando em como atingir o objetivo daquele setor, mas não da instituição no todo. Então, pra mim, atualmente, a estratégia da organização é muito falha, não tem uma unicidade de todos os setores.

Há, portanto, um aparente dissenso entre o discurso oficial dos documentos e a percepção do gestor. O sentido sobre a estratégia, na perspectiva sistêmico-discursiva, de acordo com Gomes (2016), é construído nessa tensão entre a adoção de termos e práticas institucionalizadas e a produção de sentidos no contexto organizacional, a partir dos envolvidos nos processos estratégicos, que, muitas vezes, não percebem consistência no processo estratégico da organização.

Para reconstruir um fragmento da rede decisória comunicacional, partimos da superfície significante dos textos que compõem o *corpus*, incluindo os documentos oficiais e as transcrições das entrevistas, e procuramos operações que possam indicar decisões estratégicas relacionadas à decisão selecionada para acesso à rede. Seguindo orientação de Gomes (2016b), lembramos que o critério utilizado para a indicação das decisões é flexível e baseado, essencialmente, na descrição das superfícies significantes, revelando a representação da decisão principal “formação qualificada de mão de obra para o SUS-DF”, e nas possíveis contribuições de cada decisão associada à decisão principal para a

construção da diferença da organização em relação ao seu ambiente. Assim, com base na leitura dos textos, foi identificado um conjunto de decisões que, associadas a D1, podem ser consideradas um fragmento da rede decisória da IPE: (D2) Garantir o acesso e permanência no Ensino Superior; (D3) Garantir o acesso e permanência na Educação Técnica; (D4) Garantir o acesso e permanência na Educação Permanente; (D5) Garantir o acesso à pesquisa em Saúde; (D6) Garantir o acesso à Extensão (cursos); (D7) Contribuir com o provimento de profissionais em quantidade e qualidade suficientes para atender às demandas do SUS; (D8) Propor uma formação voltada para a prática e estar intimamente vinculada à prestação de serviços públicos na área da saúde.

Segundo Gomes (2014, p.198), “a fragilidade intrínseca a todas as decisões é minimizada na rede, ao mesmo tempo, cada decisão contribui para a redução da complexidade de decisões posteriores”. Nesse sentido, as oito decisões que fazem parte do fragmento representam, na perspectiva sistêmico-discursiva, um movimento de distinção e constituição identitária. Este é um movimento complexo, paradoxal, que reforça a interdependência entre a mantenedora e suas mantidas, assim como os conflitos intrínsecos à estrutura organizacional. Conforme o Gestor 4,

Na verdade, a palavra final, o que vai ser priorizado, o que a gente vai fazer, vem da direção da IPE, que é a responsável pela execução do recurso. Quem decide no final é a mantenedora e, assim, isso é um problema institucional nosso. Esse poder está muito concentrado na mantenedora, que é a dona da verdade.

Compreendemos a comunicação como um meio importante para a construção de sentidos em uma organização, viabilizando a construção da cultura e da identidade, como referenciado por Restreppo e Angulo (1995). Além disso, conforme ressaltam os autores, a organização é um sistema histórico e de relações, regulado por decisões que acontecem por meio da comunicação. Portanto, o paradoxo e os conflitos fazem parte do desenvolvimento organizacional.

No contexto da rede decisória comunicacional, a comunicação organizacional é pensada a partir de abordagens sistêmicas, complexas e discursivas. Ela emerge como um elemento processual de constituição, de negociação, de representação dos sistemas organizacionais e de suas estratégias organizacionais, através da circulação, da multiplicação e da disputa de sentidos. Esses sentidos são materializados em discursos formais, como o Plano Plurianual (PPA) e o Relatório Anual (RA), e nos discursos

informais, como nas entrevistas, ou nos corredores, espaços que não são controlados e que atravessam as mais diversas práticas comunicacionais.

A rede, como vimos, (re)produz processos de identificação voltados para a demarcação das fronteiras sistêmicas; legitima e institucionaliza em relações de poder, um “repertório” de decisões ou efeitos de sentido; faz mediação dos sentidos através de apropriações e recodificações; representa e ao mesmo tempo, constrói a cultura organizacional.

No caso da IPE, os conflitos parecem determinantes para a produção de sentidos em torno da estratégia organizacional, em um contexto de instabilidades intrínsecas à natureza política da organização, conforme evidenciado na fala dos gestores:

Agora, eventualmente a gente tem pessoas que vêm para cá por indicação política, né? Que vem com a sua agenda própria, que tem seus objetivos, muitas vezes dissociados dos objetivos institucionais e quando isso acontece temos muita dificuldade (GESTOR 4).

“As coisas mudam, e as regras mudam, e a situação vai mudando o tempo inteiro, a gente tá nadando contra essa coisa assim. Não tem uma estabilidade, nunca. (...) isso do ponto de vista estratégico é muito ruim. Porque, como é que você faz uma estratégia se a condição mudou? (...) você tem que rever, tem que mudar (GESTOR 4).

O Gestor 5 também enfatiza esse aspecto:

A parte política influencia [...] tudo a gente tem que submeter aos gestores maiores [...] a gente planeja, mas, na hora de executar, não dá nada certo, né? Porque não tem a parceria mesmo [...], a gente tem uma dança de cadeiras muito grande [...]. Então, você pactua uma coisa hoje, mas, mês que vem, pode ser que a pessoa que você pactuou, pode ser que não esteja mais.

As mudanças na gestão parecem contribuir para um ambiente de incertezas e uma cultura marcada por relações de poder, constituindo em elemento comunicacional da estratégia da IPE. A relação entre as decisões estratégicas também pode ser explorada para revelar como a rede decisória comunicacional institucionaliza, internamente, determinados discursos/decisões. Decisões relacionadas a “Garantir o acesso e permanência” (D2; D3; D4) instituem práticas e autorreforçam as fronteiras sistêmicas, em um contexto de pressões ou perturbações ambientais (LUHMANN, 2016; 2011). Para o Gestor 4, alguns elementos, como instâncias de controle e os veículos de comunicação de massa, contribuem para essa instabilidade:

A Judicialização do ensino, hoje, ela é concreta. Então é outro elemento externo que acaba influenciando enormemente nas estratégias internas. Tem, ainda, a grande mídia, os órgãos de comunicação. Então, assim, a

gente vê muitas vezes decisões estratégicas sendo tomadas, pautadas pela repercussão nas mídias. Tem um monte de atores que acabam influenciando nas estratégias, nas decisões que são tomadas (GESTOR, 4).

A natureza comunicacional da estratégia é revelada em seu estado de permanente (re)construção no âmbito da rede decisória comunicacional. Essa característica indica os processos de institucionalização e de mediação da estratégia. Na rede decisória são, portanto, (re)configurados os sentidos das decisões e práticas estratégicas, em uma tensão permanente com o entorno.

A análise do PPA e do RA registram como estratégia e reforçam a decisão D3 - “garantir o acesso na educação técnica”. A ampliação deste acesso, destarte, revela o interdiscurso e o que poderíamos considerar uma certa relação de cumplicidade com outros discursos que circulam no ambiente externo, que alimentam um gênero discursivo sobre a estratégia da educação superior, voltada, em muitos contextos, para a valorização do ensino técnico. Apesar de explícita nos documentos, esta ênfase técnica, parece objeto de conflitos internos entre os gestores:

Estratégico, pra mim, também seria, você dar maior visibilidade à escola técnica. Então você tem hoje uma quantidade de pessoas procurando profissionalização, mas tem que estar já no mercado de trabalho, não é? Então, não podem fazer esses cursos durante o dia porque têm que trabalhar [...] se você tem hoje uma organização que oferece ensino técnico e que é referência, seria uma decisão estratégica pra beneficiar essa população. Você vê que nada é feito [...] (GESTOR 1).

O objetivo de atender ao serviço do SUS por meio da formação de profissionais, é central para a IPE. No entanto, os imprevistos orçamentários e políticos, aliados às mudanças de gestão e às particularidades da administração pública, influenciam as decisões e são condições produtivas da estratégia organizacional. A rede decisória comunicacional, portanto, é (re)produzida a partir dessas condições. Essas condições são reveladas na fala do Gestor 3, que considera

O ambiente interno conflituoso, por causa da escassez de recursos humanos e porque alguns servidores não se colocam na situação de servir. Eles acham que nós estamos aqui, às vezes, pra mandar, pra passar o tempo, pra que o tempo passe e ele possa se aposentar e na verdade, essa vocação de servir, muitos não têm, estão aqui só pela estabilidade.

Nesse sentido, a cultura organizacional é (re)produzida pelas relações internas, com influências externas. Segundo Marchiori (2008), a cultura deve ser tratada como comunicação, considerando as relações sociais e os elementos que as ordenam e as definem, uma vez que esses espaços organizacionais são permeados por comunicação.

Diante disso, levamos em conta que a cultura organizacional procura expressamente “lugarizar” os indivíduos e desenvolver o sentimento de pertencimento, de acordo com o que propõe Scroferneker (2010). No entanto, esse pertencimento, por vezes, sofre desvios ou é permeado por conflitos estimulados por questões políticas, de hierarquia, entre outras. Assim, podemos dizer que a rede decisória comunicacional da IPE revela, a partir dos documentos pesquisados e das entrevistas, os desvios, os paradoxos e os conflitos inerentes à condição sistêmica da organização.

Considerações finais

A complexidade da rede decisória comunicacional da IPE é revelada nas tensões e conflitos, nas relações sistêmicas entre mantenedora e mantidas, assim como nas relações dessas com o entorno, demandando um esforço contínuo (re)constituição de suas fronteiras sistêmicas e de reafirmação de sua identidade. As relações entre as decisões estratégicas também podem ser exploradas para desvendar os discursos/decisões institucionalizados. Levando em conta a característica política das instituições públicas, essa homogeneização institucional busca reduzir as incertezas associadas às decisões, legitimando práticas profissionais e de gestão.

A natureza comunicacional da estratégia é evidenciada em seu estado de permanente (re)produção no âmbito da rede decisória comunicacional. As práticas e os discursos institucionalizados indicam as dificuldades dos processos estratégicos, incluindo a ausência de rotinas formais de planejamento. Objetivos e metas são, geralmente, percebidos como uma forma de controle. Assim, as prioridades nomeadas nos documentos oficiais, muitas vezes, não são perseguidas pelos gestores e suas equipes em suas práticas, contribuindo para o distanciamento entre o discurso oficial e o dia a dia da gestão.

Os dissensos, conflitos e a instabilidade, no entanto, são evidências da natureza comunicacional da estratégia, conforme Gomes (2016; 2014). Ao contrário de um plano formalmente definido e implementado em sua totalidade, a estratégia organizacional é formada nesse espaço de negociação e produção de sentidos caracterizado como rede decisória comunicacional, em que os termos e práticas difundidos em textos institucionais são permanentemente reapropriados em processos estratégicos.

A perspectiva sistêmico-discursiva reforça a dimensão estratégica da comunicação nos contextos da gestão pública e da gestão educacional, para além da mera transmissão

de mensagens. A comunicação emerge como elemento constituinte do sistema organizacional. Esta característica parece demandar novas práticas e posturas em torno da gestão da estratégia. Além da democratização, requer a compreensão das dimensões semânticas e simbólicas das decisões organizacionais que, em última instância, constituem as estratégias, em seus objetivos, metas, programas e projetos.

Especificamente, a cultura organizacional da IPE, formada em evidentes disputas de poder, reforça sua natureza política e constitui, ratificando a proposta de Gomes (2014), condição produtiva das estratégias da organização. Essas relações refletem uma posição de poder, que segundo Fleury (1996) é um elemento que faz parte da dinâmica interna da organização, sendo um elemento dotado de energia capaz de moldar e transformar organizações e, também, capaz de influenciar o comportamento organizacional. Diante disso, o poder é enfatizado em seu aspecto de mantenedor, fiador e homologador da cultura da organização. As marcas dessa cultura transparecem nas entrevistas com os gestores, quando são enfatizadas as mudanças frequentes da gestão e a percepção de descontinuidade das decisões estratégicas. Esse aspecto faz com que a formação das estratégias, ou seja, os processos de planejamento e implementação, esteja sujeita a imprevisibilidades e incertezas.

Uma proposta para futuros estudos é a investigação dessa dinâmica política e de controle nas organizações públicas, que pode ser uma referência estratégica para quem está no comando. No entanto, importa ressaltar que o trabalho nas organizações se constrói por meio do envolvimento não só da alta administração, mas de todos os trabalhadores envolvidos no processo estratégico organizacional, em episódios como reuniões, projetos, conversas informais, entre outros, como indicam Jarzabkowski, Balogun e Seidl (2007).

Outra proposta de estudo envolve a compreensão, por meio da rede decisória comunicacional, da prática da estratégia no âmbito de instituições públicas de educação, aprofundando as reflexões sobre as dimensões semânticas e simbólicas da estratégia nesses contextos. No caso estudado, percebemos que práticas e ideologias institucionalizadas justificam as decisões e, portanto, as estratégias. Ao mesmo tempo em que deflagram conflitos, dissensos e desvios. Na perspectiva sistêmico-discursiva, uma das ênfases a ser perseguida seria justamente a relação sistêmica entre as organizações públicas educacionais e os demais sistemas sociais, como forma de investigar a institucionalização, a mediação e a produção de sentidos em torno das estratégias

organizacionais, evidenciando as particularidades dos jogos políticos no processo estratégico.

Referências

- ANDRIGUETTO JR., Haroldo. A contribuição da estratégia como prática para o estudo da formação de estratégias em universidades. **RPGE – Revista on line de Política e Gestão Educacional**, v. 20, n. 2, 2016, p. 337-358. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9464>>. Acesso em: 12 nov. 2019.
- FLEURY, GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.
- GOMES, Victor M. L. R. **Uma leitura comunicacional da estratégia na perspectiva sistêmico-discursiva**. 2014. Tese (Doutorado em Comunicação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
- GOMES, Victor M. L. R. Uma leitura comunicacional da estratégia nas organizações. **Galaxia**, São Paulo, n. 33, set./dez. 2016a, p. 226-238.
- GOMES, Victor M. L. R. Rede decisória comunicacional: um exemplo de aplicação. **Comunicação & Inovação, PPGCOM/USCS**, São Caetano do Sul, v. 17, n. 35, set./dez. 2016b, p. 30-45.
- JARZABKOWSKI, Paula.; BALOGUN, Julia. SEIDL, David. Strategizing: the challenges of a practice perspective. **Human Relations**, London, v. 60, 2007, p. 5-27.
- LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral**. Petrópolis: Vozes, 2016.
- MARCHIORI, Marlene. Comunicação organizacional e perspectivas metateóricas: interfaces e possibilidades de diálogo no contexto das organizações. In: OLIVEIRA, Ivone de. L.; SOARES, Ana T. N. (Org.). **Interfaces e tendências da comunicação**: no contexto das organizações. São Caetano do Sul: Difusão, 2008. p. 118-131
- REBELO, Luiza M. B.; ERDMANN, Rolf. H. Formação de estratégias em universidades: processo formal, negociado ou construção permanente? **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 4, n. 11, jan./abr. 2004, p. 117-133.
- RESTREPO, Mariluz J.; ANGULO, Jaime R. **Intervenir en la organización**. Bogotá: Significantes de Papel Ediciones, 1995.

MADRUGA, R. A. F. M.; LAUS-GOMES, V. O discurso sobre a estratégia organizacional em uma instituição pública de ensino superior do Distrito Federal

SCROFERNEKER, Cleusa M. A. Comunicação e cultura organizacional: a complexidade dos diálogos '(in)visíveis'. In: MARCHIORI, Marlene (Org.). **Faces da cultura e da comunicação organizacional**. São Caetano do Sul: Difusão, 2010. p. 47-69

TORRES, José J. M. Teoria da complexidade: uma nova visão de mundo para a estratégia. **Revista Integra Educativa**, v. 2, n. 2, , 2009, p. 189-202.

VERÓN, Eliseo. **A produção de sentido**. São Paulo: Cultrix, 1980.

VERÓN, Eliseo. **La semiosis social**: fragmentos de uma teoria de La discursividad. Barcelona: Gedisa, 1996.

VERÓN, Eliseo. **Fragmentos de um tecido**. São Leopoldo, RS: Unisinos, 2004.

*Recebido em Janeiro de 2020
Aprovado em Março de 2020
Publicado em Junho de 2020*



Volume 14

Número 29

26 de junho de 2020



SOME RIGHTS RESERVED O Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao **Jornal de Políticas Educacionais**. Mais informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e pelo periódico.

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação do Núcleo de Políticas Educacionais do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas nas páginas do periódico na internet: <http://revistas.ufpr.br/jpe>.

Indexação:

BBE – Biblioteca Brasileira de Educação (MEC/INEP)

Clase (Base de Datos Bibliográfica de Revistas de Ciencias Sociales y Humanidades)

Diadorm – Diretório de Política de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras (IBICT)

Google Scholar

Index Copernicus

Portal de Periódicos (CAPES)

SER – Sistema Eletrônico de Revistas da Universidade Federal do Paraná (SER/UFPR)

Sumários de Revistas Brasileiras (FUNPEC-RP)

DRJI - Directory of Research Journals Indexing

(Periódico integralmente disponível apenas em via eletrônica)

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 14, número 29 – Junho de 2020

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

Comitê Editorial:

Elisângela Scaff (UFPR)

Daniela de Oliveira Pires (UFPR)

Conselho Editorial:

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR - Brasil), Cesar Tello (Universidad Nacional Tres Febrero, Argentina), Fernanda Saforcada (Universidad de Buenos Aires - UBA - Argentina), Gladys Beatriz Barreyro (USP - Brasil), Gustavo Enrique Fischman, (Arizona State University - USA), Jefferson Mainardes (UEPG - Brasil), João Ferreira de Oliveira (UFG - Brasil), Juca Gil (UFRGS - Brasil), Luiz Souza Júnior (UFPB - Brasil), Ney

MADRUGA, R. A. F. M.; LAUS-GOMES, V. O discurso sobre a estratégia organizacional em uma instituição pública de ensino superior do Distrito Federal

Cristina Monteiro de Oliveira (UFPA - Brasil), Nicolás Bentancur, (Universidad de la República de Uruguay), Robert Verhine (UFBA - Brasil), Rosana Cruz (UFPI - Brasil), Rubens Barbosa Camargo (USP - Brasil), Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca - Chile), Theresa Adrião (UNICAMP - Brasil), Vera Peroni (UFRGS - Brasil).

Créditos e Agradecimentos:

Revisão de Língua Portuguesa, Abstract e Resumen: PROGRAMA DE APOIO ÀS PUBLICAÇÕES CIENTÍFICAS PERIÓDICAS DA UFPR

Arte e diagramação: TIAGO TAVARES (tiagotav@gmail.com)

Jornal de Políticas Educacionais
Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE/UFPR
Avenida Sete de Setembro, 2645
2º andar, Sala 213
80.230-010 – Curitiba – PR – Brasil
Tel.: 41-3535-6264
jpe@ufpr.br
<http://revistas.ufpr.br/jpe>