

# **FORMAÇÃO DE ESTRATÉGIAS EM UNIVERSIDADES: PROCESSO FORMAL, NEGOCIADO OU CONSTRUÇÃO PERMANENTE?**

*Strategies making process in universities: formal, negotiated or permanently constructed?*

*Luiza Maria Bessa Rebelo<sup>1</sup>  
Rolf Hermann Erdmann<sup>2</sup>*

## **Resumo**

O presente artigo analisa o processo de formação de estratégias em organizações universitárias, na tentativa de compreender como se dá tal construção: se há um processo formal, negociado ou contínuo. O trabalho fundamenta-se na literatura da área, com destaque para duas perspectivas que vêm ganhando força na teoria das organizações: a perspectiva da estratégia como deliberação, intencionalidade e planejamento antecipado; e estratégia como processo dinâmico e emergente, decorrente das interações entre os agentes presentes no cotidiano das organizações. A literatura evidencia que ambas as perspectivas são igualmente relevantes no processo de formação de estratégias, e não se constituem forças opostas. Esse último entendimento se apóia nas premissas que sustentam a teoria dos Sistemas Adaptativos Complexos (SAC's), como um novo campo teórico para estudo da formação de estratégias nas organizações. É também analisado o processo de formação de estratégias na Universidade Federal do Amazonas (UFAM) desenvolvido no período de 1993-2005, com o intuito de identificar qual a orientação

---

<sup>1</sup> Professora Adjunta do Curso de Administração da Universidade Federal do Amazonas; Graduada em Administração; Especialista em Gestão de Recursos Humanos; Mestre em Administração Pública pela EBAPE/FGV/RJ; Doutoranda em Engenharia de Produção pela PPGEP/UFSC; membro do Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Produção e Custos - NIEPC/UFSC.

<sup>2</sup> Professor Adjunto do Departamento de Ciências Administrativas e do Mestrado em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina; Graduado em Administração e Engenharia Mecânica; Mestre em Engenharia de Produção pelo PPGEP/UFSC; Doutor em Engenharia de Produção pelo PPGEP/UFSC; Coordenador do Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Produção e Custos - NIEPC/UFSC

predominante no processo de elaboração e implementação dos planos dessa instituição, se formal, negociado ou da construção permanente.

**Palavras-chave:** formação de estratégias, universidades, sistemas adaptativos complexos, Universidade Federal do Amazonas.

### **Abstract**

This article analyses the strategies formulation process within universities seeking to understand its construction: as result of formal process, a negotiated process or as a continuous and permanent construction. Initially, a review of the literature is provided focusing in two perspectives: the theory of organizations: the perspective of strategy as a deliberation, intention and previous planning, and strategy as a emerging and dynamic process searched in literature, evidences that could support the perspective that emergency and deliberation are equally relevant aspects in the strategy making process, and not opposed forces. This last understanding is based on the theory of the Complex Adaptation Systems (CAS's), a new theoretical field for the study of strategy making process, capable of containing dimensions of emergency and deliberation, for having its bases on the dynamics of interaction and on the learning established between the agents in organizations. An analysis of the strategy making process at the Federal University of Amazonas – UFAM, in the period of 1993-2005 is provided in order to identify the prevailing approaches (formal, negotiated or permanently constructed) during the formulation and implementation of the institutional plans.

**Keywords:** Strategy formation; Universities; Adaptive complex systems; Federal University of Amazonas.

Mintzberg (2004, p.51), considerado o maior expoente no estudo de estratégia, quando questionado sobre o significado desse termo, em recente entrevista, declarou que o lado mais popular desse conceito o indica como um plano deliberado e calculado. Para ele, no entanto, este entendimento ignora o outro lado da estratégia, que é de um processo de aprendizado, de padrões que se desenvolvem a partir do comportamento das pessoas e do que elas aprendem ao longo do caminho. No seu entendimento, o processo de formação de estratégia tem os dois lados, mas tem sido preponderantemente ignorada a parte emergente.

Mintzberg já declarara que toda formação de estratégias anda sobre dois pés: um deliberado e outro emergente. Nessa visão, esses dois processos formam os extremos de um *continuum*, ao longo do qual as estratégias criadas no mundo ideal e no mundo real podem ser visualizadas em algum ponto do traçado (MINTZBERG; QUINN, 2001, p. 117).

Para Mintzberg et al. (2000, p.143), a tentativa de controlar todos os

aspectos da organização faz parte do que eles denominam como “estratégia deliberada”; essa estratégia é inerente às Escolas Prescritivas de Administração Estratégica (compostas pelas Escolas de Design, Planejamento e Posicionamento), as quais enfatizam o controle em detrimento do aprendizado no processo. “Nessas escolas, a atenção organizacional está presa à realização de intenções explícitas (significando ‘implementação’), não na adaptação dessas intenções a novas compreensões” (MINTZBERG et al., 2000, p.143).

Esse paradigma do controle antecipado ao ato de planejar está hoje em questionamento, apesar do seu sucesso evidente no desenvolvimento tecnológico já alcançado. Teóricos como Einstein e Heisenberg, com a Teoria da Relatividade e com o Princípio da Incerteza, respectivamente, revelaram um mundo muito diferente do mecanismo determinista imaginado por Newton. O estudo dos sistemas dinâmicos não-lineares, que conduziu às modernas ciências da complexidade, aprofundou mais a crise do determinismo, demonstrando que grandes efeitos podem resultar de pequenos atos (GRILO, 2003, p.1).

Ainda que de forma incipiente, essa nova ótica vem sendo incorporada à gestão das organizações, que já não pode mais desconsiderar essa perspectiva. É preciso adotar a proposta de formação de estratégias que comporte em seu processo mais flexibilidade, adaptabilidade, a dimensão do humano (subjetividade), do intuitivo, do espaço para aprendizagem dos agentes, ou seja, é preciso assegurar espaço para a emergência da novidade.

Mintzberg et al. (2000, p. 145) indicam um contraponto à visão do processo estratégico baseado na deliberação pura, ao apresentarem o conceito de “estratégia emergente” que abrange a perspectiva do aprendizado estratégico. Assim, seria possível reconhecer a capacidade organizacional para experimentar, receber *feedback* e refazer sua estratégia até que possa chegar a um padrão de convergência. Essa forma de visualizar a estratégia encontra-se na dimensão das Escolas Descritivas da Administração Estratégica (composta pelas Escolas Empreendedora, Cognitiva, Aprendizado, Poder, Cultural, Ambiental e Configuração).

Outra orientação teórica que pode ajudar a entender essa inter-relação entre deliberação e emergência é representada pela ciência da complexidade, que estuda as propriedades da realimentação não-linear em estruturas de rede, e vem ganhando cada vez mais força em estudos e nas práticas organizacionais. A complexidade estuda o comportamento conjunto de milhares ou milhões de agentes que trocam informações e compõem o que se chama de “sistema adaptativo complexo” (AXELROD; COHEN, 2000, p. 5). Tais sistemas podem aprender por meio de realimentação e incorporar o aprendizado na sua própria estrutura. O sistema todo passa a exibir um comportamento denominado “comportamento emergente”.

Essas indicações teóricas alinham-se com o que Nicolau (2001, p. 8)

indica como modelos de elaboração de estratégias: processo formal, processo negociado e processo de construção permanente. É com base nessa moldura conceitual que o presente artigo analisa o processo de formação de estratégias na Universidade Federal do Amazonas (UFAM) nos últimos anos (1993-2005), na tentativa de identificar, nos três planos de gestão elaborados nesse período, qual a orientação predominante em seu processo de concepção e de implementação.

### ***O processo de formação de estratégias***

O processo de formação de estratégia está relacionado à forma como se concebe a mesma: como perspectiva de futuro na qual as decisões são formuladas antecipadamente (o que se pretende fazer), ou, ao contrário, pela perspectiva do padrão das ações que a organização ao longo do tempo assume, (o que foi feito). Stoner e Freeman (1985, p. 141) indicam que se guiar pela primeira perspectiva é o estabelecimento prévio de um programa amplo para que uma organização defina e alcance seus objetivos e implemente suas ações. A palavra **programa**, nesta definição, implica que os administradores representam papel ativo, consciente e racional na formulação da estratégia da organização. Com base na segunda perspectiva, estratégia é o padrão de respostas que emerge na organização em resposta contínua ao seu ambiente, pelos tempos. Toda organização, assim, tem uma estratégia, ainda que nunca tenha sido formalizada e explicitamente formulada. Essa visão está relacionada ao processo de adaptação que a organização adota para responder às demandas e mudanças do ambiente.

Esse enfoque é similar ao que Mintzberg et al. (2000) indicam, quando comparam estratégia como plano, olhar para frente, e a estratégia também como **padrão**, olhar o comportamento passado. Para Prado Jr. (2003, p. 10-11), a idéia fundamental que está por trás desse modelo é de que estratégia não se desenvolve apenas como um plano, como algo que antecede o processo de tomada de decisão, desenvolvido de maneira consciente e intencional, que é tornada explícita para quem a implementará. A estratégia também pode ser vista como um padrão que se formaria a partir de uma seqüência de decisões ou ações.

### ***Estratégias deliberadas e estratégias emergentes***

Em alentado trabalho realizado com o objetivo de estudar em profundidade o surgimento e o significado do tema estratégia emergente, Mariot-

to (2000, 2001 e 2003) esclarece que o termo “estratégia emergente” tornou-se muito difundido nos últimos anos. Sua popularidade deriva tanto do prestígio da palavra “estratégia” quanto do uso intenso da palavra “emergente”. Ele indica Mintzberg como o criador da expressão “estratégia emergente”, configurando-a como uma “estratégia não planejada”, que é percebida pela organização como estratégia, à medida que a mesma vai se desenrolando ou até mesmo depois que aconteceu (MARIOTTO, 2003, p. 79).

Uma das primeiras críticas ao processo formal e deliberado de elaboração de estratégias partiu de Mintzberg. Seus estudos indicaram que estratégias também emergiam na organização, e que nem sempre era necessário um método formalizado para que as mesmas acontecessem. Identificou que os administradores se situavam entre os padrões desenvolvidos pela corporação ao longo do tempo e o futuro que desejavam alcançar, oferecido pelas oportunidades do ambiente interno e externo da organização (1973, p.52).

Assim, o processo de elaboração de estratégias pode ocorrer de forma deliberada, quando o pensar vem primeiro e a ação depois. Mas esse não é um processo exclusivo. O processo de formação pode ser emergente. Aqui, não há, necessariamente, uma distinção entre conceber e implementar uma estratégia. As duas dimensões completam-se. Os responsáveis pela formulação das estratégias devem ser os mesmos que irão implementá-las. Essa articulação (conceber e implementar) acaba, por fim, facilitando o processo de aprendizado organizacional.

De acordo com Mintzberg e Quinn, (2001, p.115) o grande desafio do processo de elaboração de estratégias, ou artesanato estratégico, é perceber as alterações, descontinuidades sutis que podem determinar um negócio no futuro. Para tanto, é necessário estar atento. Em organizações complexas, é possível fazer surgir estratégias emergentes a partir de alguns pressupostos advindos, entre outros, das interações entre os agentes participantes do processo.

Lindblom (1959) apud Mariotto (2000, p. 7) e Prado Jr. (2003, p. 1-3) diz que existe, por parte dos gestores públicos, duas abordagens distintas para a formulação de estratégias. A primeira – até então dominante na literatura –, denominada como “racional-compreensiva”, compreende a avaliação de todas as questões envolvidas na tomada de decisão: o gestor, ao ponderar tudo que avaliou, define qual seria a melhor ação possível. Metaforicamente, ele caracteriza essa abordagem como “raiz” porque sempre há um ponto de partida bem definido, bem fundamentado, reavaliado a cada novo começo. A relação que a abordagem “raiz” estabelece com relação às experiências passadas é sempre intermediada por teorias que se propõem a ordenar essas experiências. A segunda abordagem – Lindblom a considera mais realista e natural – não pressupõe que o gestor conheça todos os aspectos do problema, para

então organizá-lo e resolvê-lo a partir de um sólido embasamento teórico. O recurso do gestor seria a própria experiência, e seu olhar se voltaria prioritariamente para a questão que pretende resolver, considerando os objetivos mais diretos, que acabariam por se constituir no valor básico a guiar as suas decisões. O processo de formulação de políticas ocorreria assim, a partir de toda uma sucessão de decisões individuais que se constituiriam num conjunto maior, num movimento, num padrão de comportamentos que caracterizaria o aparato público num dado período de tempo. Lindblom denominou essa abordagem de “limitadas comparações sucessivas”, e usou para ela a metáfora “ramificação”. Ou seja, ele a entende como algo que vai se construindo continuamente a partir de situações presentes, de forma sucessiva.

Outro autor que vem contribuindo com a idéia de estratégia emergente foi James Brian Quinn. Seus estudos relatam as limitações observadas naquelas que ele entendia como sendo as duas principais linhas de raciocínio existentes sobre mudança estratégica. A primeira dessas linhas de raciocínio estava ligada aos estudos sobre o processo formal de planejamento, mas evidenciava apenas um dos componentes presentes na dinâmica para determinar estratégias nas organizações. A outra, denominada político-comportamental, engrandecia a compreensão sobre a forma como os fenômenos organizacionais aconteciam, delineando com maior realismo o resultado da interação humana numa organização. Seu grau de utilidade era muito limitado, uma vez que era colocada de forma muito distanciada com relação aos problemas associados à estratégia e ao esforço gerencial por incremento de performance (QUINN, 1980).

A partir dessas constatações, Quinn (1980) explicitou que as estratégias mais efetivas nas grandes empresas tendiam a emergir aos poucos num processo razoavelmente amplo e interativo. A organização ‘aprenderia’, assimilaria informações e mudanças a partir de uma série de comprometimentos parciais localizados, e não a partir de formulações globais de estratégias definitivas. A essa série de comprometimentos pontuais, isolados, que termina gerando um padrão coerente, ele denominou de ‘incrementalismo lógico’. Para ele, as causas desse fenômeno estão associadas à impossibilidade de obtenção de toda a informação necessária ao processo de planejamento e às limitações cognitivas inerentes aos indivíduos.

Mintzberg foi quem deu início a uma nova linguagem para expressar o fenômeno da estratégia. Seus estudos destacaram que estratégia emergente não é opositora da estratégia deliberada, mas são tipos extremos de um *continuum*, com casos intermediários. A partir daí identificou três aspectos básicos: a formação da estratégia ocorre a partir da interação entre ambiente, liderança e burocracia; a mudança estratégica obedece a padrões específicos; e, há composição entre estratégias emergentes e estratégias deliberadas no

conjunto observado de estratégias realizadas. Uma estratégia deliberada pode ser identificada tanto em termos prévios, quando ainda é uma estratégia pretendida, ou em termos posteriores, quando se transformou em estratégia realizada. Para um padrão emergente ser qualificado como uma estratégia válida, ele precisa, necessariamente, ser reconhecido como tendo produzido resultados positivos para a organização, e isto só acontece depois do evento haver ocorrido (PRADO JR., 2003, p. 12).

Metaforicamente, Mintzberg e McHugh (1985, p.14) apresentam assim o processo de formação de estratégia emergente: uma estratégia pode crescer espontaneamente como “mato” e não apenas como uma espécie propositadamente cultivada em uma estufa e posteriormente, plantada em seu lugar definitivo. Muitas vezes esse “mato” pode vir a ser algo interessante para a organização. Caberia assim, ao gestor, ter a habilidade de observar e diferenciar espécies daninhas de espécies produtivas, eliminando o que não fosse de interesse e estimulando o que apresentasse algum potencial. O modelo por eles proposto é chamado de “*grass-roots*”.

### ***Modelos de processo de formação de estratégia***

Nicolau (2001, p.8) chama atenção para a tarefa de que compreender os processos que dão origem às estratégias é tão importante quanto a compreensão das definições de estratégia, isto é, de se saber o que elas são realmente. Ou seja,

a forma como as estratégias surgem e se implementam não é um processo idêntico em todas as organizações; resultam, antes de uma conjugação de fatores externos (características e condições do meio-ambiente) e de condições internas (dimensão, capacidades materiais, humanas e organizacionais) que configuram cada situação particular (NICOLAU, 2001, p. 8).

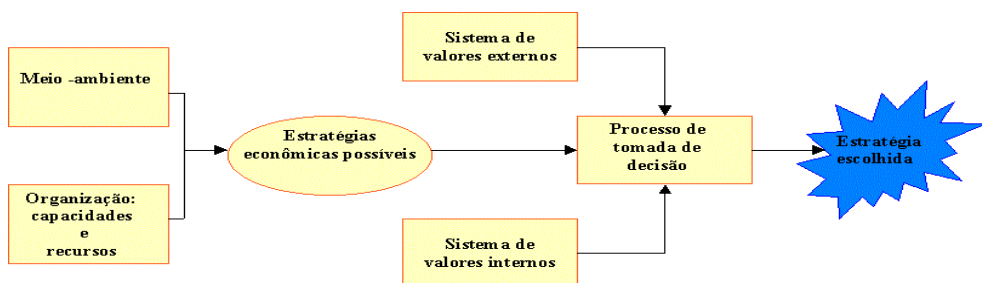
Essa autora apresenta três modelos básicos de formação de estratégias:

a) Formação de estratégia como um processo racional formal

Nicolau (2001, p.9) indica que a concepção predominante na literatura significa a formação de estratégia como um processo que se desenvolve por meio de uma série de etapas seqüenciais, racionais e analíticas e envolve um conjunto de critérios objetivos. Esses, baseados na racionalidade econômica, podem auxiliar os gestores na análise das alternativas estratégicas, e tomada de decisão. Supõe-se que o planejamento estratégico, consolidado em um documento, proporciona uma estrutura unificada pela qual os gestores podem tratar os problemas da organização, identificar mais facilmente novas oportu-

nidades, avaliar as forças que podem ser potencializadas e as fraquezas que devem ser corrigidas (vide figura 1, a seguir).

**Figura 1:** Formação de estratégia como um processo racional

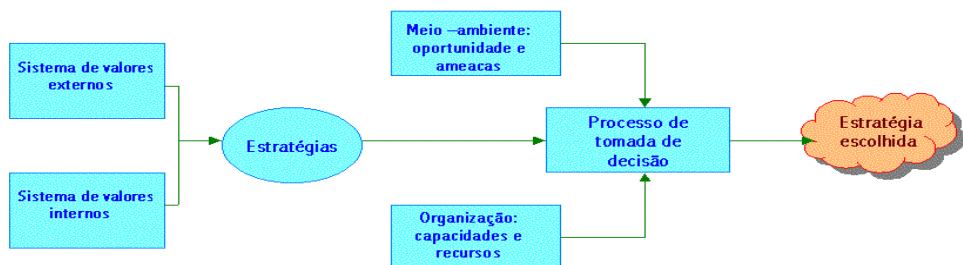


**Fonte:** adaptado de Nicolau (2001)

b) Formação de estratégia como um processo negociado

Aqui, o processo de formação de estratégias tem nos sistemas de valores internos e externos, no meio-ambiente, e nas capacidades e recursos da organização, seus fatores determinantes e condicionantes para a escolha final (NICOLAU, 2001, p.10). Esse enfoque valoriza o processo de negociação, como um dos aspectos mais importantes a considerar na formação da estratégia. Valoriza também o papel dos atores intervenientes, acentuando a importância da dimensão social e política no processo. A organização é mais um corpo social do que uma unidade técnico-econômica, e a formação de estratégia é um processo de negociação entre os grupos sociais internos da organização (vide figura 2, a seguir).

**Figura 2:** Formação da estratégia como um processo negociado



**Fonte:** adaptado de Nicolau (2001)



c) Formação de estratégia como um processo em construção permanente:

Nicolau (2001, p.11) destaca que a formação da estratégia é um processo complexo e que as perspectivas aqui descritas não descrevem todas as dimensões. O sistema de planejamento formal centra-se em fatores quantitativos, desvalorizando os aspectos qualitativos (comportamentais e organizacionais), e a abordagem comportamental fixa-se nas relações psicossociológicas de poder e seus comportamentos.

No entanto, há situações em que o contexto ambiental e organizacional passa por mudanças rápidas e abruptas, quando nem um processo (racional) ou outro (negociado) são capazes de oferecer condições para a formação de estratégias efetivas. O processo vai se formando pela aprendizagem sobre o meio ambiente, pelas capacidades internas da organização e pela forma como se estabelece a relação entre esses dois eixos. A estratégia tenderá a ser desenvolvida como decorrência das ações que vão se desencadeando, cujas implicações para o futuro são impossíveis de serem conhecidas antecipadamente (vide figura 4, a seguir).

**Figura 4:** Formação de estratégia como um processo em construção permanente



**Fonte:** os autores (2004)

Mas, ressalta Nicolau (2001, p.12), essas abordagens não podem ser consideradas como alternativas, que se excluam mutuamente. Na prática, a formação da estratégia nas organizações pode, de forma simultânea, incluir os três processos. Isso significa, portanto, que esse processo pode conter tanto o esforço de racionalização e de planejamento formal, quanto um processo de

negociação com atores internos e externos que o torne efetivo, e ainda ser suficientemente flexível para não desprezar o processo de aprendizagem gerado pelos agentes, a partir da interpretação que os mesmos fazem de situações que emergem do ambiente interno e externo à organização. Percebe-se que, enquanto os dois primeiros modelos caracterizam-se por comportarem etapas sequenciais, o terceiro traz como aspecto-chave a simultaneidade da ocorrência das etapas. Além do mais, o primeiro modelo está centrado no meio ambiente e nas limitações organizacionais, o segundo, nos valores internos e externos da organização, e o terceiro modelo centra-se na capacidade de aprender dos agentes.

### ***Outra perspectiva para entender o processo de formação de estratégias: os sistemas adaptativos complexos***

A teoria da complexidade, ainda não completamente consolidada, oferece outra abordagem para o estudo do processo de formação de estratégia e da emergência nos processos organizacionais. Conforme Mariotto (2000, p. 58) destaca, não há consenso sobre o que é a teoria da complexidade, sobretudo na aplicação ao campo das organizações. Ultimamente, a atenção tem se voltado para o estudo dos sistemas adaptativos complexos (SAC's), os quais são compostos por um grande número de agentes independentes interagindo uns com os outros, de diversas maneiras (AXELROD; COHEN, 2000, p.6). Esses sistemas exibem características típicas, tais como, auto-organização espontânea, adaptabilidade, e a habilidade de situar-se na condição intermediária entre ordem e caos (denominada "fronteira do caos"). Anderson (1999, p.219) destaca que os SAC's representam uma maneira genuinamente nova de simplificar o complexo, ou seja, de codificar sistemas naturais em sistemas formais. O modelo dos SAC's mostra como resultados complexos fluem de um esquema simples e dependem da maneira pela qual os agentes estão interligados, e mostram que resultados agregados representam um equilíbrio dinâmico. Este enfoque é importante para as pesquisas organizacionais porque a interdependência é uma preocupação central dentro da moderna concepção das organizações.

Anderson (1999, p.22-5) aponta quatro elementos que caracterizam o modelo dos SAC's:

a) Agentes com esquemas – em uma organização, os agentes podem ser indivíduos, grupos ou coalizões de grupos. O comportamento de cada agente é orientado por um esquema, uma estrutura cognitiva que determina suas ações em função de sua percepção do ambiente;

b) Redes de auto-organização sustentadas pela importação de ener-

gia – os agentes são conectados entre si, e o comportamento de um agente particular depende do comportamento dos agentes no sistema. Em um SAC, os agentes estão conectados com os outros por laços de *feedback*. Para Stacey (1996, p.34), os laços entre os agentes de uma organização demonstram como o sistema opera. O processo envolve 3 aspectos-chave: descoberta, escolha e ação;

c) Co-evolução na “fronteira do caos” – os agentes co-evoluem uns com os outros. Cada um dos agentes se adapta ao ambiente por um esforço para aumentar ou manter, ao longo do tempo, suas funções em forma. O equilíbrio que resulta da co-evolução é dinâmico, e envolve um processo de interação simultânea e contínua que ajuda os agentes do sistema a se adaptarem e, com isso, conseguirem evoluir. Barbosa e Rebelo (2003, p.788) assinalam que em um SAC a interação entre agentes é importante, pois é a partir desse processo que adaptação e emergência acontecem;

d) Recombinação e evolução do sistema – o sistema adaptativo complexo evolui ao longo do tempo por meio de entradas, saídas e transformação dos agentes. Novos agentes podem ser formados a partir de uma recombinação de elementos de agentes existentes que obtiveram sucesso previamente. Um SAC pode englobar outro SAC. O fluxo dos resultados dentro de um sistema depende da forma como os agentes estão interconectados.

Anderson (1999, p. 228) explora as implicações do uso de tal modelo para a gestão estratégica. Ele assinala que as organizações atuais estão diante de um mundo com alto grau de conectividade, vivendo em ambiente hiper-competitivo, e as relações entre ações e resultados são mais complexas e exibem comportamento não-linear. Em ambientes dessa natureza, mudanças adaptativas devem ser evolutivas, e não planejadas rigidamente. Ele vê a mudança adaptativa como a passagem que uma organização faz por meio de uma série de sucessivos microestados organizacionais, que emergem das interações locais entre agentes que tentam melhorar suas condições locais. Em tais condições, a tarefa da administração não é modelar o padrão que constitui a estratégia, mas lidar com o contexto dentro do qual essa estratégia emerge. Tal tarefa pode ser empreendida pelos gestores por dois mecanismos: a) eles podem alterar a forma como cada agente percebe seu ambiente local e suas condições individuais; e b) eles podem reconfigurar a ‘arquitetura organizacional’ dentro da qual os agentes se adaptam.

Por ‘reconfiguração da arquitetura’, Anderson (1999, p. 229) destaca a extensão da improvisação, a natureza da colaboração, o ritmo típico da inovação, e as mudanças experimentais que a organização faz em sua

demografia e estrutura. Esse autor ressalta que a teoria das organizações ainda não se apropriou devidamente do conhecimento disponível no estudo dos SAC's e do que o mesmo pode oferecer como *insights* sobre o comportamento das organizações e, assim, sugerir um olhar para dentro de aspectos até então negligenciados.

Em termos de formação de estratégias, Axelrod e Cohen (2000, p.4) entendem estratégia como um padrão de ação condicional que indica o que fazer em quais circunstâncias e/ou a maneira como um agente responde ao seu entorno e persegue seus objetivos. Inclui escolha deliberada, no sentido do termo “estratégia de negócios”, mas também inclui padrões de resposta que perseguem objetivos com pouca, ou nenhuma deliberação (estratégia emergente). O interesse central no estudo de Axelrod e Cohen (2000, p. 4) foi verificar como, ao longo do tempo, a estratégia vai mudando. Uma fonte de mudança é a experiência do agente de quão bem a estratégia está indo. Tipicamente, agentes humanos têm alguma consciência de suas próprias estratégias, e podem ser capazes de observar algo sobre como estão indo, de acordo com algumas medidas de sucesso.

Delinear estratégias para organização envolve também previsão de ocorrências futuras. Esse aspecto entra no campo da incerteza, das possibilidades, sobretudo ao pensar-se em ciberespaço, mundo digital, realidade virtual, sociedades em redes. Para Axelrod e Cohen (2000, p.9) o que deixa a previsão difícil nesses cenários é que as forças que moldam o futuro não se adicionam de uma maneira simples. Ao contrário, seus efeitos incluem interações não lineares entre os componentes do sistema. A conjunção de poucos eventos pode produzir um grande efeito e seus impactos podem ser multiplicados, ao invés de somados.

A contribuição, portanto, dos sistemas adaptativos complexos para o processo de formação de estratégias implica no reconhecimento de que tais sistemas estudam as redes de *feedback* não-lineares, operando no meio da tensão gerada entre o sistema legitimado (formal) e o sistema ‘sombra’ (informal), sendo essas redes integradas por múltiplos agentes que interagem e aprendem, fazendo emergir novos padrões de desempenho, não previstos antecipadamente. Tal ótica traz uma teoria de causalidade diferente, na qual os sistemas criativos estão sujeitos à imprevisibilidade, à auto-organização, de modo a produzir resultados emergentes (STACEY 1996, p. 264). Esse enfoque pressupõe agentes com maior autonomia, capazes de maior adaptabilidade ao lidarem com a diversidade, o que reduz a possibilidade de erros e ampliação da capacidade de resolução de conflito. Tais premissas estão assentadas, sobretudo, na capacidade de aprender dos agentes, a partir da capacidade de observação que eles apresentam de medir as conseqüências de seus atos, e de adaptarem-se às situações para atingirem os propósitos desejados.

## **Processo de elaboração de estratégias na Universidade Federal do Amazonas**

A Universidade Federal do Amazonas (UFAM), criada em 1962 e instalada em 1965, conta atualmente com cerca de 16.000 alunos entre graduação, pós-graduação e cursos especiais fora da sede, distribuídos em onze unidades acadêmicas.

O processo de planejamento da UFAM até 1993 viveu episódios ora de formalização consolidado em planos, ora de ações que iam se desenrolando com base nas necessidades e nas oportunidades surgidas. Mas, a partir de 1993, as administrações que se sucederam (1993-1997; 1997-2001; 2001-2005) têm tido a preocupação de formalizar esse processo. Assim, é sobre esses planos que este artigo apreciará o processo de como tais estratégias foram construídas, na busca de identificar em qual(is) modelo(s) elas, preponderantemente, se basearam. Para tanto, será descrito, de forma sucinta, seu processo de elaboração.

### **Plano de Gestão 1993–1997**

Esta gestão teve como uma das preocupações básicas a construção de um processo de planejamento que pudesse definir os rumos a serem seguidos no seu exercício. Para tanto, desde os primeiros dias de trabalho organizou seminários e cursos que pudessem dar à equipe que assumia um referencial de gestão universitária. Como resultado desses encontros foi criada uma comissão responsável pela elaboração de um plano de gestão. Essa comissão realizou um levantamento com amostra de todos os segmentos da comunidade universitária, cujo objetivo foi levantar os pontos fracos e sugestões para minimizá-los, pontos fortes e sugestões para ampliá-los, oportunidades e sugestões para usufruí-las, bem como ameaças e sugestões para enfrentá-las.

O resultado do levantamento, junto à proposta de campanha, ofereceu à equipe responsável pela elaboração do plano subsídios sobre os quais foram construídos os princípios da gestão, definidas as prioridades, as diretrizes gerais, os doze programas, os objetivos e os projetos, consolidados nos seguintes documentos: 1) Síntese de todos os planos já existentes na UFAM, além da proposta de trabalho da administração em exercício, divulgada durante o processo eleitoral; 2) Projeto “Elaboração do Plano de Gestão 94-97”; 3) Manual de Orientação para Elaboração do Diagnóstico da Universidade do Amazonas; 4) Elaboração de Planilhas sobre os pontos fracos e pontos fortes (diagnóstico interno), e ameaças oportunidades (diagnóstico externo); 5) Plano de Gestão 94-97. Tais documentos foram produzidos com o objetivo de criar instrumentos operativos que pudessem fornecer um diagnóstico preciso sobre a real situação da UFAM, na tentativa de responder à questão “Como está a Universidade Federal do Amazonas e para onde ela vai?”.

Todo esse processo serviu também para definir os mecanismos e técnicas necessárias à elaboração dos Planos de Ação, ou seja, dos planos operacionais a serem desenvolvidos a cada ano. Ao final de cada ano, o Plano de Ação era avaliado, e a partir de então, definidas as novas ações para o ano seguinte, sempre tomando a rota que era definida no Plano de Gestão 94-97.

### **Plano de Gestão 1997-2001**

A equipe que assumiu a direção da UFAM nesse período, de certa forma, seguiu o mesmo processo de elaboração de planejamento estratégico para a instituição praticado na gestão anterior. Ou seja, foi feito um novo levantamento dos pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças e, sobre os resultados obtidos, foram traçadas as novas diretrizes para o período, definido o compromisso político, delineados os objetivos estratégicos e as prioridades, e definidos quinze programas para desenvolvimento do Plano de Gestão 1998-2001. Da mesma forma, a operacionalização de tal plano se deu pelos Planos de Ação anuais, parâmetro ao plano principal.

### **Plano de Gestão 2001-2005**

A equipe que se incumbiu de gerir a UFAM nesse período iniciou o processo de elaboração de um plano de gestão da mesma forma que as duas anteriores, ou seja, elaborando seminários de sensibilização para definição dos rumos da instituição no período. No entanto, deixou de proceder levantamento com segmentos da comunidade para nova indicação de pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças. Optou por analisar os levantamentos realizados pelas administrações anteriores e discuti-los. Como resultado desse trabalho, foram definidos os principais problemas e preocupações, bem como os dezoito vetores estratégicos sobre os quais a direção da universidade definiria suas ações para o período 2001-2005. Para conduzir o processo de planejamento foi criado um Comitê Gestor composto pelo Reitor, Vice-Reitora, Pró-Reitor de Planejamento e pelos diretores da onze unidades acadêmicas.

Nesse caso, os vetores estratégicos passaram a ser o instrumento de direção para as ações que iam se delineando ao longo do tempo, cujas decisões operacionais eram definidas pelo Comitê Gestor em suas reuniões periódicas. O diferencial que se estabeleceu em relação aos processos de elaboração dos planos estratégicos anteriores situava-se na condição de que não foi escrito um plano prévio, mas apenas definidos balizamentos sobre os quais o Comitê Gestor ancoraria suas decisões. Há uma construção permanente ligada a um conjunto de problemas e prioridades definidos previamente.

Em 2003 foram definidos seis programas que pudessem dar suporte às linhas mestras definidas no início da gestão, caracterizando a necessidade de se antever e definir antecipadamente os rumos organizacionais em algumas áreas consideradas prioritárias.

Ao confrontarem-se as indicações teóricas anteriormente expostas e a prática desenvolvida pela UFAM nas últimas três gestões (1993-2005), pode-se perceber que o modelo de formação de estratégia como um processo racional previamente deliberado ainda é o de maior preponderância. Pode-se afirmar também que o modelo que indica a formação de estratégia como um modelo negociado também encontra grande espaço de atuação, pelo fato de que os múltiplos agentes que atuam interna e externamente na universidade levam os gestores a terem que negociar com os grupos de interesse suas prioridades e os objetivos a serem perseguidos.

A administração que está em curso (2001-2005) está buscando construir um processo de elaboração de estratégias concomitante com o desenrolar da gestão, o que pode indicar um processo de construção permanente. No entanto, para que se pudesse afirmar que há um gerenciamento que concilie deliberação com emergência, de construção contínua e permanente, com base na descoberta, escolha e ação dos agentes (conforme preconiza a teoria dos Sistemas Adaptativos Complexos), haveria a necessidade da presença de outros elementos, tais como aprendizagem, auto-organização e autonomia de todos os agentes integrantes da organização. Assim, o processo ora desenvolvido parece mais um refinamento do segundo modelo proposto por Nicolau (2001, p.10), para evitar a ocorrência de áreas de atrito no interior da universidade.

### ***Considerações finais***

A trajetória observada na Universidade Federal do Amazonas denota, ainda que lenta, uma evolução natural decorrente das variáveis intervenientes no processo. As universidades federais brasileiras são organizações complexas sob várias óticas de análise e sua gestão vê-se envolvida com questões regulamentares e outras limitações externas, tais como o que preconiza o poder da federação, leis do serviço público e aspirações da sociedade quanto ao seu papel e produto. Ao mesmo tempo observam-se aspectos internos de igual relevância, especialmente aqueles ligados ou decorrentes das diversas instâncias de decisão, dos interesses profissionais e outros grupos organizados existentes.

Numa ótica estática ou aproximada, os modelos formal e negociado (figuras 1 e 2) parecem mais adequados, visto que permitem reunir opiniões e posições e projetar o futuro com razoável grau de adequação. Mas o cenário conjuntural brasileiro, em seus anos 90, já experimentava uma forte transformação, dadas às mudanças na conjuntura econômica.

Tal como preconizam os SAC's, os agentes interagem entre si e, como

tal, dependem do comportamento dos demais, para promover a simultaneidade da adaptação e da emergência. Desse contexto, a universidade (inclusive a UFAM) não fica imune.

De tudo isso se infere que as mudanças verificadas no Plano de Gestão 2001-2005 sejam, primordialmente, resultado do ambiente externo e, conseqüentemente, do papel “co-evolucionador” dos agentes, o que permite projetar um cenário para o futuro, baseado no que está representado na figura 3.

A dimensão destas mudanças de forma de gestão pudesse, talvez, ser maior, não fosse a influência contrária de outros fatores, como aqueles antes mencionados como externos, especialmente os de caráter legal. De forma idêntica, eles determinam e também persuadem os agentes organizacionais. É preciso ter presente que, todo este jogo de influências é recíproco, multidimensional e complexo.

As tendências representam uma espécie de média do pensamento vigente e em evolução constante, transformado em competência para a mudança de rumo (estratégia). Tal realidade recomenda cautela aos observadores isolados ao fazer projeções e, muito mais, em fazer afirmações sobre o ritmo e rumo adequados dos acontecimentos.

## *Referências*

AGOSTINHO, M. E. Administração complexa: revendo as bases científicas da administração. **RAE Eletrônica**, v. 2, n.1, jan/jun, 2003.

ANDERSON, P. Complexity theory and organization science. **Organization Science**, v.10, n.3, p. 216-232, 1999.

AXELROD, R. e COHEN, M. D. **Harnessing complexity**: organizacional implications of a scientific frontier. New York: The Free, 2000.

BARBOSA, A.; REBELO, L M. B. A emergência do pensamento complexo nas organizações. **RAP**. FGV, Rio de Janeiro, v. 37, n.4, p. 777-96, Jul./Ago. 2003.

GRILO, R. B. **Aprendendo no caos**. Disponível em: [www.manuelgrilo.com/rui/artigos/aprenda.html](http://www.manuelgrilo.com/rui/artigos/aprenda.html), em 09. abr. 2003.

HOLLAND, J. **Hidden order**: how adaptation builds complexity. Cambridge: Perseus, 1996.

**MARIOTTO, F. L. Mobilizing emergent strategies Relatório n.º 10/2000. Núcleo de Pesquisas e Publicações.. São Paulo: EAESP/FGV, 2000. (Série Relatórios de Pesquisa).**



\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Trabalho apresentado no ENANPAD**. Anais..., **Campinas, 2001**. Campinas: ANPAD, setembro/ 2001. CD Rom.

\_\_\_\_\_. **Mobilizando estratégias emergentes**. RAE, São Paulo, v. 43, n. 2, abr./jun. 2003.

**MINTZBERG, H. Strategy-making in three modes**. California Management Review, v.16, n. 2, p. 44-55, 1973.

MINTZBERG, H.; McHUGH, A. Strategy formation in an adhocracy. **Administrative Science Quarterly**, v. 30, n. 2, p. 160-197, jun. 1985.

MINTZBERG, H., AHLSTRAND, B, LAMPEL, J. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

\_\_\_\_\_.; QUINN, J. B. **O processo da estratégia**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

\_\_\_\_\_. Não faça planos. Trabalhe. Entrevista concedida à **Revista EXAME**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 51-52, jan. 2004,

MORIN, E. **Ciência com consciência**. 4. ed. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand, 2000.

NICOLAU, I. **O conceito de estratégia**. INDEG/ISCTE. Instituto de Desenvolvimento da Gestão Empresarial. Lisboa, set./2001. Disponível em:: [www.iscte.pt/Estrategia/conceito%20estrategia.pdf](http://www.iscte.pt/Estrategia/conceito%20estrategia.pdf). Acesso em: 15 abr. 2003.

PRADO JÚNIOR, S. T. Estratégias emergentes: uma proposta de síntese conceitual. In: ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA 3E's, 1., Curitiba, 2003. **Anais....** CD Rom. Curitiba, 2003.

QUINN, J. B. Strategies for change: logical incrementalism. **Sloan Management Review**, summer, 1980.

STACEY, R. D. **Complexity and creativity in organizations**. San Francisco: Berret-Koehler, 1996.

STONER, J.A.F.; FREEMAN, R.E. **Administração**. 5. ed. Rio de Janeiro, RJ: Prentice-Hall, 1985.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS. **Planos de Gestão 1993-1997; 1997-2001; 2001-2005**. Manaus: Imprensa Universitária.

Recebido em 4/8/03  
Aprovado em 28/11/03