



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

OSKARINE DAS CHAGAS OLIVEIRA

**BUROCRACIA E CUSTO DE TRANSAÇÃO ECONÔMICA: UM ESTUDO DE CASO  
NOS PROJETOS DE EXTENSÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO  
SEMI-ÁRIDO (UFERSA)**

MOSSORÓ  
2019

OSKARINE DAS CHAGAS OLIVEIRA

**BUROCRACIA E CUSTO DE TRANSAÇÃO ECONÔMICA: UM ESTUDO DE CASO  
NOS PROJETOS DE EXTENSÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO  
SEMI-ÁRIDO (UFERSA)**

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao programa de Mestrado Profissional em Administração da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Profº Dr. Antônio Erivando Xavier júnior.

Co-orientadora: Luciana Batista Sales, Prof.<sup>a</sup>  
Dr.<sup>a</sup>.

MOSSORÓ  
2019

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

O46b Oliveira, Oskarine das Chagas.  
Burocracia e custo de transação econômica: um estudo de caso nos projetos de extensão da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) / Oskarine das Chagas Oliveira. - 2019.  
110 f. : il.

Orientador: Antônio Erivando Xavier Júnior.  
Coorientadora: Luciana Batista Sales.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Programa de Pós-graduação em Mestrado Profissional em Administração Pública, 2019.

1. Burocracia. 2. Custo de transação. 3. Projetos de extensão. I. Júnior, Antônio Erivando Xavier, orient. II. Sales, Luciana Batista, co-orient. III. Título.

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

OSKARINE DAS CHAGAS OLIVEIRA

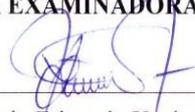
**BUROCRACIA E CUSTO DE TRANSAÇÃO ECONÔMICA: UM ESTUDO DE CASO  
NOS PROJETOS DE EXTENSÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO  
SEMI-ÁRIDO (UFERSA)**

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof<sup>o</sup> Dr. Antônio Erivando Xavier Júnior.

Aprovada em: 31/05/2019

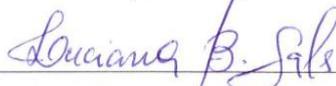
**BANCA EXAMINADORA**



---

Prof.<sup>o</sup> Dr. Antônio Erivando Xavier Júnior

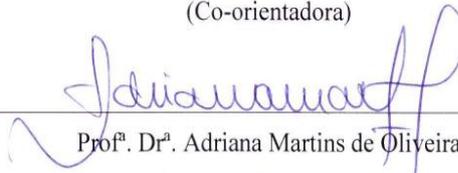
(Orientador)



---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Batista Sales

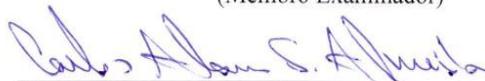
(Co-orientadora)



---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Adriana Martins de Oliveira

(Membro Examinador)



---

Prof.<sup>o</sup> Dr. Carlos Alano Soares de Almeida

(Membro Examinador)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, pelo amor, cuidado, força e consolo nos momentos de aflições;

A minha família, por ser fonte de amor inesgotável, em especial a minha mãe por ser minha fortaleza;

A toda a equipe de professores do mestrado profissional em Administração Pública – PROFIAP/UFERSA, pela dedicação, trabalho e ensinamentos;

À UFERSA, por oportunizar meios para que os servidores técnicos administrativos possam se desenvolver por meio da aquisição de conhecimento;

Ao meu orientador, professor Antônio Erivando Xavier Júnior, em especial a minha Co-orientadora Luciana Batista Sales pela paciência, ensinamentos e por me guiar durante todo esse percurso;

Aos entrevistados, por ter disponibilizado parte do seu tempo e por contribuir com informações para o desenvolvimento desta pesquisa;

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

“Ensinar não é transferir conhecimento, mas criar possibilidades para sua própria produção ou a sua construção.”

(Paulo Freire)

## RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo identificar o efeito da burocracia no custo de transação econômica nos projetos de extensão, com financiamento externo, da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Nessa perspectiva, utilizou-se o método qualitativo, bem como o plano de enquête exploratório e descritivo. Para o desenvolvimento deste trabalho, aplicou-se o estudo de caso na UFERSA, no qual empregou a triangulação dos dados mediante observação, entrevista e análise documental. Nesse ínterim, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os responsáveis pela tramitação, celebração e execução dos projetos de extensão com financiamento externo. Os participantes envolvidos nesta pesquisa são: Divisão de Projetos (DDP) da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (PROEC), Divisão de Convênios (DICONV) da Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN), Fundação Guimarães Duque (FGD), que atua como apoio técnico operacional na execução de projetos e três coordenadores de projetos de extensão. Os dados foram tratados, com vistas a atender aos preceitos da análise de conteúdo; para isso, primeiramente, foram transcritas as entrevistas que, posteriormente, foram importadas para o *software* Atlas ti 8.4. Logo, foi realizado o trabalho de codificação que, com a finalização, empregou-se a categorização dos dados, com o propósito de criar famílias, de acordo com as dimensões estudadas. Em seguida, foi possível conceber redes, para a devida análise e discussões. Os resultados evidenciaram que as normas e regulamentos, as quais regimentam a relação dos sujeitos da pesquisa, atenuam os efeitos da racionalidade limitada, da incerteza e do oportunismo. No entanto, identificou-se que o uso excessivo das normas e regulamentos ocasionam as disfunções da burocracia e acarretam custos de transação entre os agentes. Portanto, a contribuição desta pesquisa corresponde à evidência de que o exagero do uso da burocracia, ou seja, a sua disfunção, provoca implicações na relação entre os agentes, atuantes na tramitação dos projetos de extensão, acentuando o aumento dos custos de transação econômica.

**Palavras-chave:** Burocracia. Custo de transação. Projetos de extensão.

## ABSTRACT

This paper has the objective of identifying the effects of bureaucracy in the cost of economic transactions in the extension projects with external funding at Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). For that purpose, a qualitative method research, as well as an exploratory and descriptive survey plan were used. For the development of this paper, a case study was applied at UFERSA, in which a triangulation of data was employed by using observation, interviews and data analysis. Concurrently, semi-structured interviews were conducted with the personnel responsible for the process, celebration and execution of those externally funded extension projects. The participants of the research were: The Division of Projects (DDP), the Dean of Culture and Extension (PROEC), the Division of Contracts (DICONV), the Dean of Planning (PROPLAN), the Guimarães Duque Foundation; a group that acts as technical and operational support in the execution of the projects and three extension project coordinators. The data gathered was analysed, at first by transcribing the material from the interviews and furthermore imported to software Atlas ti 8.4. The coding work was then made and after that was finished, the categorization of data was employed with the purpose of creating family trees according to the dimensions studied. After that, it was possible to conceive networks for the necessary analysis and discussions. The results gathered show evidences that the rules and regulations that control the relations of the subjects in this paper attenuate the effects of limited rationality, uncertainty and opportunism. However, it was noted that the excessive use of rules and regulations created bureaucratic disfunctions and generated transaction costs between the subjects. Therefore, this paper contributes to the evidences that the use of bureaucracy, more precisely, its disfunction, causes problems in the relation of subjects that work in the processing of the extension projects and also emphasizes the cost increase in economic transactions.

**Keywords:** Bureaucracy. Transaction costs. Extension projects.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Vantagens da burocracia .....	25
<b>Figura 2</b> – Primeira fase da metodologia de trabalho da pesquisa .....	42
<b>Figura 3</b> – Segunda fase da metodologia de trabalho da pesquisa .....	42
<b>Figura 4</b> – Terceira fase da metodologia de trabalho da pesquisa.....	43
<b>Figura 5</b> – Organograma anterior da UFERSA .....	47
<b>Figura 6</b> – Organograma FGD.....	48
<b>Figura 7</b> – Aprovação de financiamento externo .....	50
<b>Figura 8</b> – Aprovação do projeto pelo departamento .....	51
<b>Figura 9</b> – Homologação de projeto na PROEC .....	52
<b>Figura 10</b> – Processo interno da PROEC .....	53
<b>Figura 11</b> – Celebração de convênio pela DICONV .....	54
<b>Figura 12</b> – Processo interno FGD .....	56
<b>Figura 13</b> – Burocracia .....	59
<b>Figura 14</b> – Disfunções da burocracia .....	61
<b>Figura 15</b> – Racionalidade limitada.....	68
<b>Figura 16</b> – Oportunismo.....	75
<b>Figura 17</b> – Especificidade de ativos.....	79
<b>Figura 18</b> – Incerteza.....	83
<b>Figura 19</b> – Frequência .....	86
<b>Figura 20</b> – Efeito burocracia no custo de transação econômica .....	87

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Princípios da burocracia e principais características .....	24
<b>Quadro 2</b> – Teoria do custo de transação .....	31
<b>Quadro 3</b> – Normativos jurídicos que regem a relação universidade x fundação de apoio ....	45

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU	Controladoria Geral da União
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CONFIES	Conselho Nacional das Fundações de Apoios às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Tecnológica
CONSEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CONSUNI	Conselho Universitário
DDP	Divisão de Programas e Projetos
DICAF	Divisão de Contabilidade e Finanças
DICONV	Divisão de Convênios
DOU	Diário Oficial da União
FADUC	Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão Deputado Ultimo de Carvalho
FGD	Fundação Guimarães Duque
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e Comunicações
MEC	Ministério da Educação
PROEC	Pró-Reitoria de Extensão e Cultura
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento
RN	Rio Grande do Norte
RH	Recursos Humanos
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos
SIGAA	Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas
SIG	Sistema de Informações Gerenciais
TCT	Teoria do Custo de Transação
TCU	Tribunal de Contas da União
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Objetivos.....</b>	<b>13</b>
1.1.1 <i>Objetivo geral.....</i>	<i>13</i>
1.1.2 <i>Objetivos específicos.....</i>	<i>13</i>
<b>1.2 Justificativa .....</b>	<b>13</b>
<b>1.3 Estrutura do trabalho .....</b>	<b>15</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>16</b>
<b>2.1 Fundação de apoio e universidade pública .....</b>	<b>16</b>
<b>2.2 Burocracia.....</b>	<b>18</b>
<b>2.3 Disfunções da burocracia.....</b>	<b>26</b>
<b>2.4 Teoria do custo de transação econômica .....</b>	<b>29</b>
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>37</b>
<b>3.1 Delineamento da pesquisa.....</b>	<b>37</b>
<b>3.2 Caracterização da pesquisa .....</b>	<b>38</b>
<b>3.3 Delimitação do objeto de estudo.....</b>	<b>39</b>
<b>3.4 Tipo e coleta de dados .....</b>	<b>39</b>
<b>3.5 Tratamento dos dados.....</b>	<b>40</b>
<b>3.6 Codificação e categorização dos dados .....</b>	<b>41</b>
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>42</b>
<b>4.1 Contextualização das instituições estudadas.....</b>	<b>44</b>
<b>4.2 Burocracia e disfunção da burocracia.....</b>	<b>49</b>
<b>4.3 Racionalidade limitada .....</b>	<b>62</b>
<b>4.4 Oportunismo .....</b>	<b>69</b>
<b>4.5 Especificidade de ativo.....</b>	<b>76</b>
<b>4.6 Incerteza .....</b>	<b>80</b>
<b>4.7 Frequência.....</b>	<b>84</b>
<b>4.8 Relação da burocracia e do custo de transação econômica.....</b>	<b>87</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>89</b>
<b>5.1 Limitações da pesquisa .....</b>	<b>92</b>
<b>5.2 Sugestões para pesquisas futuras.....</b>	<b>92</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>94</b>
<b>APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>104</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) constituem-se de núcleos avançados de produção e difusão do conhecimento e, de maneira natural, foram requisitadas para atender demandas pontuais dos órgãos governamentais, da sociedade e do setor produtivo, logo, essas ações são ofertadas por meio de projetos de ensino, pesquisa e extensão. No entanto, o orçamento público da Universidade é fixo, e não contempla essas ações, por se tratar de demandas que surgem no decorrer do ano, com data de início e término previsto. Contudo, há na iniciativa privada com fins públicos, como as Fundações de apoio, oportunidade de parcerias que podem subsidiar essas ações (INOCÊNCIO, 2017).

As fundações de apoio surgiram como meio de garantir a segurança jurídica às ações das IFES em favor do crescimento social e econômico do país, bem como de resguardar o princípio da autonomia universitária. A relação IFES e fundação de apoio foi materializada, principalmente, com a edição da lei 8.958 de 20 de dezembro de 1994. Ao estabelecer vínculos com as fundações, as universidades esperam agilidade e presteza na logística de execução dos projetos, tendo em vista que estas não estão obrigadas a licitar e contratar nos moldes aplicáveis à administração pública, estabelecidos, principalmente, pela lei 8.666/93. De acordo com a lei 8.958/94, ao gerenciar a aplicação de recursos públicos, as Fundações devem seguir regulamentos específicos, menos burocráticos, porém sem desprezar os princípios aplicáveis à administração pública (INOCÊNCIO, 2017). Dessa forma, as fundações visam cumprir dispositivos legais, que regem sua atuação, adotando a burocracia para fazer menção à forma de organização racional.

A teoria da burocracia foi desenvolvida por volta dos anos de 1940, tendo como criador do modelo organizacional, Max Weber. Na visão weberiana, a razão decisiva para o desenvolvimento econômico é a burocracia, por ela possuir superioridade técnica sobre outras formas de organização (WEBER, 1982). No modelo organizacional burocrático, o gerenciamento das atividades fica sob a responsabilidade de um aparelho impessoal, organizado hierarquicamente e conduz suas ações de modo racional e impessoal (MOTTA, 2006).

Os princípios da burocracia são os principais influenciadores para a caracterização de um modelo ideal de gestão, que são divididos em: hierarquia de autoridade, divisão do trabalho, sistema de normas, sistema de procedimentos, impessoalidade e competência técnica (GUERRA et al., 2018). Na prática, esses princípios incidem diretamente sobre os

funcionários, pois, como no recrutamento, são exigidas competências técnicas suficientes para a função que se deseja contratar (HALL, 1968). Apesar de estar ligado intimamente a uma tarefa específica, deseja-se que o funcionário não se envolva pessoalmente com seu cargo, nem imprima características pessoais no mesmo (MENEGASSI, 2007). Desse modo, o funcionário desempenhará suas tarefas seguindo um sistema de normas que regimentam sua atuação. Portanto, organizações burocráticas apresentam impessoalidade, profissionalismo e formalidade, constituindo o tipo ideal de burocracia desenhado por Weber (1982).

Porém, várias críticas foram tecidas à burocracia, chamadas por muitos autores como disfunções da burocracia. As principais considerações feitas estão relacionadas à condição do funcionário dentro da organização. Um dos principais autores que combateu as ideias de Max Weber foi Robert King Merton e suas críticas voltam-se, principalmente, para a questão da previsibilidade do comportamento dos membros, no interior de uma organização burocrática. É perceptível que a própria estrutura burocrática imponha, constantemente, sobre seu funcionário, pressão, para que ele conduza suas ações de forma sistêmica, cuidadosa e disciplinada, sem qualquer chance de ação diferente da desejada (MERTON, 1978). Dessa forma, a burocracia buscou padronizar e formalizar comportamentos, porém a organização não consegue atingir esse objetivo de maneira satisfatória, porque, quando as organizações são constituídas por seres humanos, comportamentos distintos do previsto nas normas e regulamentos são passíveis de ocorrer, mesmo com a tentativa de robotização dos funcionários (PRANDO, 2013).

Diante do que foi visto, é possível perceber que as disfunções burocráticas estão ligadas aos aspectos comportamentais do ser humano e a teoria do custo de transação estuda a relação entre os diferentes agentes, considerando os aspectos comportamentais e os atributos de transação. O estudo da Teoria dos Custos de Transação (TCT) corresponde a uma abordagem microanalítica e autoconsciente a respeito dos pressupostos comportamentais (racionalidade limitada e oportunismo), bem como dos atributos de transação (incerteza, frequência e especificidade de ativos). A unidade básica de análise da TCT é a transação, ou seja, o evento que acontece quando um agente adquire um bem, um serviço, ou estabelece uma interface com outro indivíduo. Esse evento é passível de estudo, uma vez que enseja uma relação contratual (formal ou informal) e envolve convenções entre seus participantes (WILLIAMSON, 1985).

Portanto, para o desenvolvimento desta pesquisa, escolheu-se a Fundação Guimarães Duque (FGD), que foi constituída para apoiar as atividades de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento tecnológico da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA).

Logo, a relação contratual da FGD com a UFERSA se dá por meio formal, mediante contratos, convênios, acordos ou ajustes individualizados de projetos institucionais de ensino, pesquisa e extensão. Ambas as instituições utilizam a burocracia como modelo organizacional e, segundo Guerra et al. (2018), as organizações burocráticas existem porque, em determinadas condições, são o meio mais eficiente para uma mediação imparcial de transações entre os agentes, a fim de coordenar ações e interesses entre indivíduos e reduzir custos de transação.

Diante do exposto, nesta pesquisa, procurar-se-á responder à seguinte indagação: **qual é o efeito da burocracia no custo de transação econômica nos projetos de extensão, com financiamento externo, da Universidade Federal Rural do Semi-Árido no Estado do Rio Grande do Norte?** A partir deste questionamento de pesquisa, elaboraram-se os seguintes objetivos, que serão apresentados no tópico seguinte:

## 1.1 Objetivos

### 1.1.1 *Objetivo geral*

Identificar qual o efeito da burocracia no custo de transação econômica nos projetos de extensão com financiamento externo da Universidade Federal Rural do Semi-Árido no Estado do Rio Grande do Norte.

### 1.1.2 *Objetivos específicos*

- ✓ Caracterizar os princípios da burocracia, a luz da teoria de Weber, bem como as suas disfunções no objeto de estudo;
- ✓ Verificar os pressupostos comportamentais (racionalidade limitada e oportunismo);
- ✓ Identificar os atributos de transação (incerteza, especificidade de ativo e frequência);
- ✓ Relacionar a teoria da burocracia com a teoria do custo de transação econômica.

## 1.2 Justificativa

A parceria entre as fundações de apoio e as IFES colabora com a qualidade do ensino, mediante a participação dos alunos em projetos de pesquisa e extensão, quando eles aprendem a produzir novos conhecimentos científicos que os remetem a problemas reais da sociedade.

Além de envolver positivamente o discente em um contexto teórico e prático, essa parceria também expande e atualiza a infraestrutura de equipamentos, instalações e laboratórios das IFES, a partir dos recursos que financiam os seus projetos, bem como propicia a melhoria e o desenvolvimento dos produtos e processos das empresas, por meio do conhecimento adquirido, beneficiando a todos (CONFIES, 2015).

Logo, é notória a relevância da relação existente entre as IFES e as fundações de apoio na consecução de projetos de ensino, pesquisa e extensão, os quais beneficiam diretamente a comunidade interna e externa. Diante disso, é sabido que as organizações públicas utilizam-se do modelo organizacional burocrático no desempenho de suas funções para manter relação com outras instituições. Guerra et al. (2018) afirmam que a organização burocrática é o modelo que consegue coordenar ações e interesses entre os agentes. Deste modo, é possível inferir que as instituições públicas realizam suas tarefas apoiadas em leis e regulamentos, o que vem a favorecer a diminuição do custo de transação, em virtude de os agentes ao transacionarem só praticarem atos que estejam fundamentados em normativos legais, o que possibilita a redução da intensidade da incerteza, do oportunismo e da racionalidade limitada.

Esta pesquisa justifica-se teoricamente em virtude de oportunizar, aos agentes, a percepção das relações, bem como os seus atributos: incerteza, frequência e especificidade de ativos, e se eles são influenciados por um ambiente burocrático. Santos e Marques (2015) evidenciam que o oportunismo e a falta de um modelo de gestão que propicie uma melhor interação universidade-indústria acentuam os custos de transação. Logo, os autores concluem que uma estrutura burocrática é capaz de apropriar os interesses contratados entre as partes e torná-los relevantes.

Da mesma maneira, Guerra et al. (2018) verificaram que as normas e regulamentos seguidos pela administração pública atenuam os custos de transação. No contexto prático, foram identificadas poucas pesquisas que venham a relacionar a teoria do custo de transação e a burocracia, viabilizando estudos que demonstrem a compreensão das transações, e o quanto elas podem ser afetadas em um contexto burocrático.

A pesquisa é relevante para a gestão da UFERSA e a FGD porque estudos dessa natureza podem tornar-se fonte para a melhoria dos processos organizacionais, os quais são influenciados pela burocracia e suas disfunções, resultando na melhoria do desempenho das instituições e, conseqüentemente, reduzindo os custos de transação.

Ademais, este estudo torna-se mais significativo, ao constatar o total do volume de recurso repassado a FGD, no ano de 2018, para a execução de projetos, totalizando um montante de R\$ 8.971.956,60, (oito milhões, novecentos e setenta e um mil, novecentos e

cinquenta e seis reais e sessenta centavos) o que representa 56,82% do orçamento da fundação. Do mesmo modo, a FGD doou R\$ 258.941,52 (duzentos e cinquenta e oito mil, novecentos e quarenta e um reais e cinquenta e dois centavos) em bens para a universidade, e oportunizou 106 alunos a participarem de projetos de extensão, por meio da oferta de bolsas, contribuindo, dessa forma, para a formação acadêmica do discente, quando o mesmo pode colocar em prática os conhecimentos adquiridos em sala de aula (FGD, 2018).

Por conseguinte, espera-se contribuir com esta área de pesquisa, ao evidenciar como a burocracia, com suas normas e regulamentos, afeta as relações entre os agentes, participantes da tramitação de um projeto de extensão, aumentando ou reduzindo os custos de transação econômica.

### **1.3 Estrutura do trabalho**

Face ao problema de pesquisa formulado e aos objetivos propostos, foi desenvolvida uma dissertação para compreender o efeito da burocracia no custo de transação econômica, nos projetos de extensão com financiamento externo da UFERSA, segmento pouco explorado na academia e repleto de desafios.

Nessa perspectiva, serão evidenciados os princípios da burocracia, bem como serão apresentados os atributos das transações (incerteza, frequência e especificidade de ativos). Quando os agentes se relacionam, por meio da celebração de convênios, chama-se também a atenção para os pressupostos comportamentais (racionalidade limitada e oportunismo) de cada indivíduo.

O trabalho está estruturado em cinco partes, a saber: na primeira, introdução ao estudo, foi exposto o problema de pesquisa, objetivos e justificativa; na segunda parte, acontecerá a apresentação do referencial teórico. Neste tópico, inicialmente será discutido conteúdo sobre as Fundações de apoio e as IFES, expondo como elas se relacionam, da mesma maneira, será evidenciada a diferença entre projetos de ensino, pesquisa e extensão. Logo depois, o estudo tratará sobre burocracia, seus aspectos conceituais e princípios norteadores, para em seguida discorrer sobre as disfunções da burocracia e, posteriormente, será apresentada a teoria do custo de transação; na terceira parte, será demonstrada a metodologia utilizada no estudo; a quarta parte trará os resultados e discussões; na quinta e última, serão exibidas as considerações finais, limitações de pesquisa e sugestões para pesquisas futuras.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Fundação de apoio e universidade pública

A ordem sociopolítica do Estado até os anos 1970 era constituída pelo primeiro e o segundo setor, conhecidos como Estado e Mercado, respectivamente. Após esse período, surgiu o terceiro setor, constituído por organizações privadas com atributos públicos e prestadores de serviços de interesse social (ALMEIDA, 2013). O terceiro setor surge das interações entre o Estado e a sociedade civil, com permissão para firmar parcerias com os poderes público e privado e podendo receber investimentos destes (PAES, 2017). O terceiro setor é composto por associações e entidades não governamentais sem fins lucrativos e o seu objetivo é complementar as atividades dos setores público e privado, promovendo o bem comum (BLUDENI et al., 2011).

Nesse contexto, surgem as fundações de apoio às IFES. De acordo com o Ministério da Educação (MEC), elas foram criadas com a finalidade de dar apoio aos projetos de ensino, pesquisa, extensão, de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, de interesse das instituições federais, como também das instituições de pesquisa. Ainda de acordo com o MEC, estas entidades devem ser constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos e serão regidas pelo Código Civil Brasileiro. Como também estão sujeitas à fiscalização do Ministério Público, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil, à legislação trabalhista, devem obter registro prévio e credenciamento junto ao MEC e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e Comunicações (MCTIC), renováveis a cada quinquênio (MEC, 2014).

Em virtude de seu regime jurídico de direito privado, as fundações de apoio têm desempenhado um papel indispensável nas atividades de ensino, pesquisa e extensão das universidades, uma vez que são habilitadas para fortalecer parcerias entre empresas, agentes financiadores e sociedade como um todo. Além disso, o diálogo com a universidade, por meio dessas instituições, fica mais simples devido à flexibilidade proporcionada pela sua natureza jurídica (PINTO, 2013). Sem dúvidas, as Fundações de Apoio são ferramentas essenciais para realização da missão da universidade, no que diz respeito à produção e difusão do conhecimento (ROCHA, 2012).

As fundações possuem diversas atribuições, dentre as quais estão: a captação de recursos para auxiliar as IFES, prospectar verbas para as ações de ensino, pesquisa e extensão, bem como têm o dever de gerenciá-los da melhor forma possível, tornando o processo de

gestão mais ágil e flexível (PAES, 2017). Igualmente, as IFES esperam das fundações de apoio, agilidade e presteza na logística de execução dos projetos, tendo em vista que elas não estão obrigadas a licitar e contratar nos moldes aplicáveis à administração pública. Em outras palavras, os institutos e fundações de apoio podem funcionar como instrumentos de “desburocratização” e de desenvolvimento da gestão acadêmica (ALVES; AZEVEDO, 2007).

Pantaleão (2003) assegura que as fundações de apoio são instituições importantes para o desenvolvimento científico e econômico da nação. Paes (2017) reforça a observação ao evidenciar que esse mérito das fundações é gerado pela sua capacidade de obter recursos não orçamentários e sua flexibilidade de gestão. Em suma, as fundações funcionam como entidades de intermediação, prospectando recursos, para a execução de projetos desenvolvidos pelas IFES, ao mesmo tempo em que estimula o ingresso de novos produtos no mercado brasileiro (INOCÊNCIO, 2017).

É importante salientar que, independente dos motivos geradores da parceria entre a IFES e fundações de apoio, o instrumento deverá ser celebrado com base na Lei 8.958/94, dessa forma, o objeto pactuado se caracteriza pelo apoio a projetos de pesquisa, ensino, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação (INOCÊNCIO, 2017; SOUZA, 2018). Nesse sentido, o ensino está voltado à formação de recursos humanos; a pesquisa está relacionada à produção do conhecimento, cujos resultados podem colaborar com transformação da realidade; e, por fim, a extensão, que está intimamente ligada ao ensino e a pesquisa, tem seu olhar diretamente voltado à sociedade, no processo de mudança e transformação, impulsionada pela combinação de saberes, conduzida pelo conhecimento científico produzido pela universidade (PINTO, 2013).

É imprescindível haver uma sinergia entre esses três papéis desempenhados pela universidade, de modo que sejam praticados com o mesmo grau de relevância para não descumprir o preceito constitucional de indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão. É cristalina a dependência do ensino em relação à pesquisa, visto que, é por meio desta última que o primeiro é amparado e aperfeiçoado, do mesmo modo, o ensino precisa da extensão para chegar até a sociedade e ser colocado em prática (INOCÊNCIO, 2017).

A carta magna define a extensão como processo acadêmico no qual suas ações atingem resultados significativos se estiverem associadas ao processo de formação de pessoas (ensino) e de geração de conhecimento (pesquisa). Desta forma, as ações de extensão estão voltadas ao processo de disseminação do conhecimento que é produzido na universidade, por meio de cursos, conferências ou seminários e de prestação de serviços, tais como: assistências, assessorias e consultorias. Assim sendo, é por intermédio da extensão que a

universidade estabelece interação dialógica com a sociedade e mediante esta parceria traz inúmeras possibilidades de transformação da sociedade e da própria universidade (PINTO, 2013).

Campos, Olher e Costa (2015) evidenciaram em seu estudo que a Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão “Deputado Ultimo de Carvalho (FADUC)” tem atuado junto ao Campus Rio Pombas, contribuindo para o desenvolvimento institucional, transformando ideias em projetos, com resultados imediatos e produtivos, dessa maneira, tem trabalhado como mediadora entre a IFES e o mercado, no progresso e na transferência do conhecimento.

Dados do Conselho Nacional das Fundações de Apoios às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Tecnológica (CONFIES) apontam que mais de 94% da produção científica do Brasil é realizada nas universidades públicas e são viabilizadas graças ao apoio administrativo dessas entidades, que permitem aos pesquisadores ocuparem-se, exclusivamente, nas questões técnicas do projeto (CONFIES, 2015).

Portanto, as parcerias que envolvem, de um lado, a universidade pública, orientada pelo direito público, e de outro, a fundação de apoio, regida pela lei 8.958/1994, efetivam-se mediante assinatura de convênios, acordos e contratos envolvendo repasse de recurso financeiro. Contudo, ao gerenciar recursos públicos, as fundações assumem o compromisso de seguir os regulamentos específicos da instituição, bem como de respeitar os princípios aplicáveis à administração pública, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (PAES, 2017).

Dessa maneira, é possível perceber os princípios que norteiam as relações entre a administração pública e as fundações, os quais estão intrinsecamente ligados aos princípios da burocracia, tidos por Guerra et al. (2018) como os principais motivadores na definição do que seria um modelo ideal de gestão.

## **2.2 Burocracia**

O termo burocracia teve sua origem a partir do século XVIII, na França, mediante as ideias do ministro Jean-Claude Marie Vicent, o qual criou o termo *bureaucratie* para fazer menção às repartições públicas. O termo é constituído pela expressão *bureau* (escritório) e *krátos*, derivado do grego e que tem significado de poder. Em sua origem, a palavra burocracia referiu-se ao exercício do poder nas repartições públicas. Na literatura, a expressão foi desenvolvida conservando sua origem, porém, com uma complexidade muito maior,

porque já não se atribuía somente às repartições públicas e escritórios, mas aos inúmeros tipos de organizações (MENEGASSI, 2007).

É importante observar que Weber (1982) detectou, antes do século XVIII, a ocorrência de traços burocráticos no Egito, durante o período do Novo Império (1550 a.c. a 1070 a.c.), fins do Principado Romano e na Igreja Católica Romana. Entretanto, o tipo de burocracia que passa a predominar na sociedade, em particular na Europa, a partir do Estado absolutista, assume as características que até hoje a identificam (JUNQUILHO, 2010).

A Teoria da Burocracia surgiu na década de 1940 face à fragilidade e a parcialidade da Teoria Clássica e da Teoria das Relações Humanas, bem como da necessidade de um modelo de organização racional do trabalho (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004). Alguns pressupostos sociais e econômicos foram essenciais para o desenvolvimento da teoria. O primeiro deles diz respeito ao desenvolvimento da economia monetária, que ocasionou o provimento financeiro aos funcionários, desincentivando a busca por outras formas de remuneração, derivadas do cargo. O segundo refere-se ao aumento quantitativo e a ampliação qualitativa das tarefas da administração, considerados divisores para a recorrência da lógica burocrática. Todavia, a motivação substancial para o seu avanço foi a sua superioridade técnica sobre as demais formas de organização. Nesse sentido, precisão, agilidade, univocidade (unidade de comando), continuidade, uniformidade, otimização de recursos e previsibilidade são algumas das vantagens proporcionadas pela burocracia. O último ponto que viabilizou esse modelo de gestão foi o nivelamento relativo das diferenças sociais nas democracias de massa, uma vez que a igualdade política e jurídica dos cidadãos promoveu a submissão de todos às regras impessoais (SANABIO; SANTOS; DAVID, 2013).

O teórico que mais se dedicou ao estudo da burocracia, como modelo organizacional, foi o alemão Max Weber (1978), no qual vários autores inspiraram-se, aprofundaram conceitos e teceram críticas. Seus estudos ganharam popularidade após a verificação da aplicabilidade da teoria ao setor público, conforme foi adotado por vários países ocidentais, após a segunda guerra mundial (ARAÚJO, 2007). Weber (1982) revela que a eficiência administrativa pode ser conquistada com a utilização do modelo de gestão burocrática. De acordo com Marchetti, Carvalho e Mont'Alvão (2009), a gestão burocrática atende às exigências dos órgãos públicos e restringem os impactos das interferências externas, por intermédio do controle que exerce sobre suas funções, como também pelo saber técnico de seus membros.

O modelo burocrático de administração expandiu-se por todos os tipos de organizações humanas, como: indústria, empresas de prestação de serviço, repartições

públicas, organizações educacionais, militares, religiosas, filantrópicas e outras. E, ainda hoje, constitui a base de organização da maioria das instituições, sejam elas públicas ou privadas (ALMEIDA et al., 2017).

Weber (1982) contribui para a compreensão do processo de racionalização, no qual a sociedade tradicional, à luz das crenças, valores e da economia associada ao período da Idade Média, transforma-se em uma sociedade baseada nas relações em que os fins são mais importantes que os meios e em que o desencantamento do mundo é uma realidade permanente no período moderno (FARIA; MENEGHETTI, 2011). A burocracia, portanto, “tem um caráter ‘racional’: regras, meios, fins e objetivos dominam sua posição” (WEBER, 1982, p. 282).

Hall (1978), por sua vez, conceitua burocracia como um agrupamento de dimensões ou de atributos, cada um deles em uma forma constante, quais sejam, hierarquia de autoridade, normas extensivas, divisão do trabalho, separação entre administração e a propriedade, salário e promoção, respaldados na competência técnica.

Motta (2007) afirma que burocracia é, na verdade, um agrupamento social que se distingue, destaca-se do resto da sociedade e consegue se impor a ela, sobrepondo-se, inclusive, a ponto de dominá-la, acrescentando, ainda, que a organização burocrática consiste em um tipo de sistema social mais formal, presente na sociedade, contendo perfeitas definições das relações entre seus membros.

Weber (1999) explica que o tipo ideal da organização formal é a burocrática. O que ele considera como modelo ideal não é o que ele aspira em um modelo organizacional, mas sim, o que caracteriza esse modelo. Em última instância, seria compreender a burocracia de modo pleno, com todos os atributos presentes. Esses atributos foram compreendidos um a um na forma de princípios burocráticos.

O sociólogo Richard Hall (1962) elege seis dimensões que caracterizam uma organização burocrática e seu nível de burocratização, são elas: 1 - Hierarquia de autoridade; 2 - Divisão do trabalho; 3 - Sistema de normas; 4 - Sistema de procedimentos; 5 - Impessoalidade; 6 - Competência técnica. Neste estudo, essas dimensões serão tratadas como princípios burocráticos.

Weber (2009) e Lima, Jacobini e Araújo (2015) afirmam que o princípio da hierarquia se caracteriza pela existência de cargos superiores e inferiores, existindo, no entanto, limites para os indivíduos que possuem mais autoridades e controlam os cargos inferiores. Blau (1978) explica que a hierarquia de autoridade se dá por meio de um aparelho administrativo

que corresponde aos canais de comunicação entre os objetivos da organização e a execução das tarefas para alcançá-los.

De acordo com Motta e Bresser-Pereira (2004), esse princípio é o que define a natureza formal das organizações burocráticas, nas quais cada superior coordena um grupo de subordinados, assim como, estes também possuem o seu agrupamento de subordinados, ocasionando uma estrutura piramidal. Merton (1968) enfatiza que está representado no burocrata o poder e o prestígio de toda a estrutura. Existe uma soberania estabelecida no desempenho do cargo e, na maior parte do tempo, uma conduta dominante que é verídica ou aparente.

Desse modo, o superior exerce sua função se baseando em um conjunto de normas, o que ocasiona uma concordância para seguir em direção única, desempenhando seu papel de forma ordenada e o grau de eficiência é medido pelo nível de consonância com as normas formais e com a apreciação dos funcionários (HOPKINS, 1978).

A hierarquia de autoridade é um cálculo que compreende o número de cargos, a quantidade de níveis hierárquicos e o domínio sobre os subordinados. O tipo ideal determina que cada subordinado tenha um superior imediato e não apenas uma pessoa que concentre todas as atividades de modo centralizado (WEBER, 1982).

O segundo princípio a ser estudado é o da divisão do trabalho, o qual existe tradicionalmente em toda sociedade que tenha registro de diversificação social (RAMOS, 1989). Smith (1996) propôs que a divisão do trabalho, combinada com o sistema de normas e a impessoalidade, seria peça-chave para o bom andamento das organizações. Desta forma, essa fragmentação é desenhada de modo a fomentar e oportunizar a eficiência, por meio de uma elevada produtividade, além de simplificar a supervisão e análise da performance dos funcionários (SILVA; SILVA, 2002). Embora, tenha sido criticada por alienar os trabalhadores (MARX, 1999), ela foi utilizada como uma estratégia de ação das organizações, por se unir à especialização que, teoricamente, resultaria em uma maior precisão das atividades (PERROW, 1976).

O terceiro princípio a ser demonstrado é o sistema de normas. Este princípio diz respeito à obediência às normas prescritas pelos que estão em cargos hierarquicamente mais elevados, ou ainda, reforçar os direitos e deveres dos colaboradores que ocupam cargos dentro da organização (HALL, 1961).

Segundo Motta (2006), para que as organizações consigam atingir seus objetivos, elas precisam gastar parte do seu tempo, exercendo controle, mediante as recompensas e as punições. Hage e Aiken (1969) afirmam que o controle pode ser exercido de duas formas:

com o uso de um manual de normas e as descrições sistematizadas a respeito dos procedimentos de trabalho. Todavia, esse controle não é o bastante para conter comportamentos não desejados de funcionários, pelos seus superiores. A organização burocrática cria, por meio de seus administradores, um sistema no qual as normas são legitimadas de modo que cada funcionário tenha claro seu papel dentro da organização, a fim de alcançar os objetivos desta (MENEGASSI, 2007).

O sistema de normas busca uniformizar o desempenho e reduzir a interferência dos supervisores, de forma direta (BLAU, 1978), tornando previsível o comportamento funcional (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004) e os resultados previstos (WEBER, 1982). As normas e regulamentos procuram ser exaustivos, abrangendo todas as áreas da organização, a fim de prever comportamentos e resultados.

De acordo com Weber (1999), as normas existentes na burocracia não possuem muita flexibilidade, devem ser registradas e, sobretudo, respeitadas pelos funcionários. De fato, “o grau em que os procedimentos estão explícitos nas normas formais é indicado pela existência e tamanho dos manuais e pela especificidade das prescrições neles contidas” (BLAU, 1978, p.148). Então, os funcionários reconhecem a legalidade das normas e regulamentos, porque elas conferem às pessoas investidas da autoridade, um poder de coação e os meios coercitivos de impor a disciplina sobre eles.

O quarto princípio diz respeito ao sistema de procedimentos e está ligado intimamente ao princípio das normas, porque eles influenciam na atuação dos membros na instituição (HALL, 1961). A rotina e o nível de rigidez do sistema de procedimento que se relacionam com a impessoalidade e são justificados pela divisão do trabalho. A rotina é um coeficiente de observação e estudo no sistema de procedimentos, pois é ela que determina o grau de variabilidade no trabalho (DEWAR; WHETTEN; BOJE, 1980), isto é, o quanto os mecanismos de procedimentos são inflexíveis ou não. Esse princípio se diferencia do sistema de normas, porém, eles são muito ligados, porque ambos traçam diretrizes para atuação do cargo. Como o próprio nome indica, nesse princípio, são analisadas as diretrizes transmitidas aos funcionários para que sejam seguidas no desempenho dos ofícios a eles atribuídos (HALL, 1961).

Quanto maior a riqueza de detalhes na prescrição das rotinas de trabalho pelos superiores, maior será o entendimento que os colaboradores terão de como as coisas devem ser feitas na organização (DEHART-DAVIS; PANDEY, 2005). Contudo, Heady (1970) aponta dois atributos essenciais às burocracias: a especialização e a competência. De acordo com ele, essas duas características são exibidas como um grupo de normas que irão conduzir

o comportamento dos membros, isto é, uma coleção de procedimentos para serem respeitados, nas relações de trabalho.

O quinto princípio remete à impessoalidade, nas relações, dentro da organização e é considerado vital no tipo ideal de Weber (1982). São várias as funções da impessoalidade apresentadas pela burocracia, dentre elas estão a de evitar que as emoções ou aspectos pessoais afetem a tomada de decisão racional. A impessoalidade vai trabalhar para que suas próprias consequências sejam atenuadas, de modo que o rigor da disciplina impessoal não enfraqueça a motivação dos funcionários; assim sendo, o modelo burocrático assegura que os critérios usados para promover o funcionário ocorram de maneira impessoal, de forma que todos os funcionários tenham a segurança que podem construir uma carreira, dentro da organização, por meio do cumprimento das normas e procedimentos (BLAU, 1978).

Motta e Bresser-Pereira (2004) afirmam que as organizações burocráticas manifestam sua racionalidade por meio da impessoalidade nas relações, rejeitando qualquer tipo de favoritismo na escolha de funcionários e divisão de tarefas, logo, as regras são para toda a comunidade. Guerra et al. (2018) explicam que o motivo da distribuição de atividades ser feita de acordo com os cargos e funções de determinada entidade decorre do princípio da impessoalidade.

Por fim, Perrow (1976) afirma que a impessoalidade evita o favoritismo e a discriminação entre os funcionários. Este princípio permeia a relação dos funcionários de mesmo cargo e função, bem como, entre eles e os superiores, e, ainda, as relações com os clientes. As organizações burocráticas desestimulam relações fora do ambiente de trabalho, tendo em vista que esse é um fator de diminuição da impessoalidade.

O sexto princípio a ser estudado é o da competência técnica que, segundo Weber (1982), a superioridade técnica proporciona avanço no modelo de gestão burocrático, logo as organizações com esse perfil apresentaram maior progresso. Merton (1978, p.109-110) afirma que “o principal mérito da burocracia está na sua eficiência técnica devido à ênfase que dá à precisão, rapidez, controle técnico, continuidade, discricão e por suas ótimas quotas de produção”. A competência técnica é requerida no momento do recrutamento, acreditando que apenas os funcionários capacitados são capazes de serem empregados (WEBER, 1982). Desse modo, todas as etapas funcionais são fundamentadas na capacidade técnica de quem deseja ocupar um cargo (HALL, 1978).

Por fim, quando o cargo está plenamente desenvolvido, é requisitado do funcionário que ele aplique toda sua força de trabalho com o objetivo de desempenhar, de forma ainda melhor, quem sabe, com mais celeridade, a sua atividade (WEBER, 1999).

Em resumo, os princípios burocráticos, definidos por Hall (1962), possuem as seguintes características, de acordo com o Quadro 1.

**Quadro 1** – Princípios da burocracia e principais características

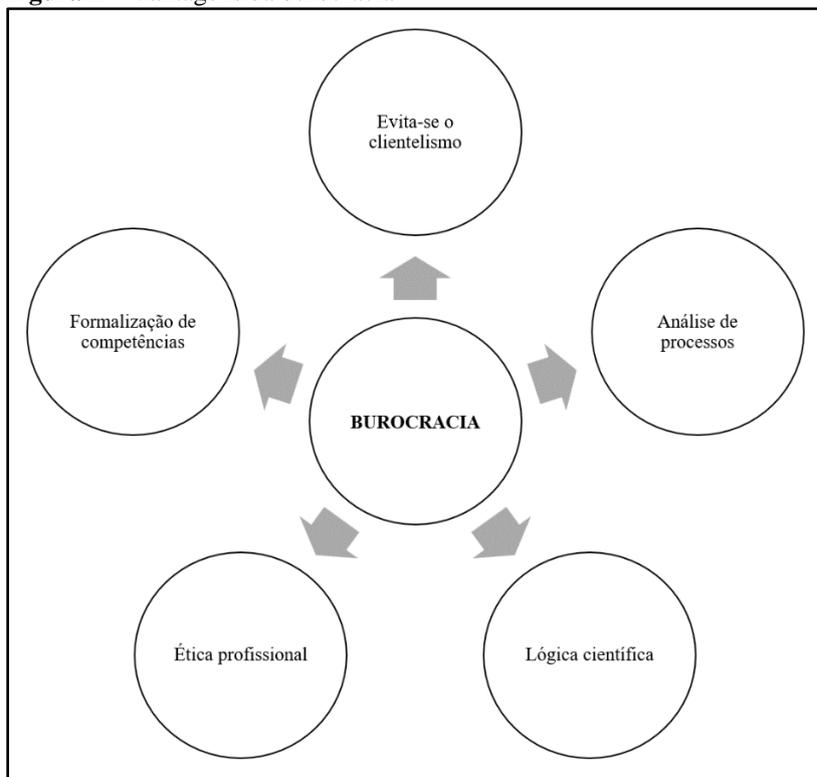
<b>Princípios</b>	<b>Características</b>
1. Hierarquia de autoridade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrutura hierárquica piramidal;</li> <li>• O poder das pessoas é proveniente do cargo que ocupam;</li> <li>• A ordem decorre do papel;</li> <li>• A estrutura organizacional prevê todos os cargos, responsabilidades, delegação e comando;</li> <li>• A supervisão e a responsabilidade cabem aos cargos de alto escalão.</li> </ul>
2. Divisão do trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os integrantes da organização são preservados dentro da sua função e competência;</li> <li>• Divisão sistemática do trabalho, com especialização nas tarefas de acordo com o cargo.</li> </ul>
3. Sistema de normas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regras e normas são estabelecidas e devem ser obedecidas por todos;</li> <li>• Atribuições de todos são de caráter formal;</li> <li>• Regulamentos formalizados, feitos por escrito.</li> </ul>
4. Sistema de procedimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regras e procedimentos uniformes estabelecem o poder do comando e padronizam as ações;</li> <li>• O comportamento do funcionário é previsível;</li> <li>• Atividades previstas por manuais, diretrizes de procedimentos, rotinas etc.</li> </ul>
5. Impessoalidade nas relações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A ordem que orienta a ação é impessoal;</li> <li>• As pessoas exercem papéis e o poder é impessoal;</li> <li>• Impessoalidade na comunicação;</li> <li>• Despersonalização dos relacionamentos interpessoais;</li> <li>• O funcionário é um profissional, prepara-se para seguir carreira e, se bem-sucedido, pode atingir os níveis mais elevados da estrutura da pirâmide.</li> </ul>
6. Competência técnica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade dos critérios, exames, concursos, títulos para a admissão e promoção dos funcionários.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Menegassi (2007, p.38).

Os princípios burocráticos estão intimamente interligados. Como pôde ser visto no quadro acima, a hierarquia de autoridade se liga diretamente à divisão do trabalho, quando se define o papel de cada membro dentro da organização, dessa forma, as atividades dos funcionários serão regulamentadas e delimitadas por normas e procedimentos e as decisões são tomadas de maneira impessoal, baseando-se apenas na competência técnica de cada membro. Além disso, Motta e Vasconcelos (2006) afirmam que, quando os princípios

burocráticos são respeitados, o modelo de gestão burocrática apresenta inúmeras vantagens, conforme Figura 1:

**Figura 1** – Vantagens da burocracia



Fonte: Adaptada de Motta e Vasconcelos (2006, p.133).

Os autores explicam cada uma das vantagens descritas na Figura 1. De acordo com eles, o modelo de gestão burocrática favorece a profissionalização das relações de trabalho, visando garantir um tratamento igualitário para todos, baseado em regras, com isso, reduz-se o favoritismo e o clientelismo, por conseguinte, a burocracia aprimora os processos de produção por meio de análises racionais. Outra importante vantagem desse modelo de gestão é a hegemonia da racionalidade científica sobre a lógica intuitiva, além disso, a estrutura burocrática impessoal, por possuir alto grau de formalização é um modelo mais fácil de ser transportado para outras culturas e sociedades e, por fim, esse modelo de gestão evita desperdícios, por meio da formalização de competências técnicas (MOTTA; VASCONCELOS, 2006).

Colombo e Rodrigues (2011) reconhecem que as IFES possuem estrutura complexa e particular, afirmando os autores, dessa forma, ser necessária uma gestão singular distinta do padrão empregado em outros tipos de instituições. Santos e Marques (2015) verificaram que o modelo de gestão burocrática possui vantagens, principalmente, no que diz respeito a

harmonizar o interesse entre as partes, como também é essencial para organizar ações e restringir custos.

Santos e Pereira (2012) apontam o controle e organização como pilares que apoiam a burocracia. Do mesmo modo, Oliveira (2015) menciona no resultado de sua pesquisa, que o modelo burocrático proporciona vantagens, as quais influenciam diretamente as licitações e a gestão da administração pública. Desse modo, esse modelo se baseia na racionalidade, o que é de relevância para conduzir a profissionalização e a impessoalidade dos funcionários, a fim de garantir a eficiência da administração e propiciar o controle da coisa pública.

Apesar de todas as vantagens descritas por Motta e Vasconcelos (2006), Merton (1970) enfatiza que a supervalorização de regulamentos, a despersonalização das relações humanas, os exageros de autoridade, a resistência à mudança, a limitação das interações organização-beneficiário, a formalidade excessiva, a hierarquização das decisões e outros desvios são considerados como causadores de anomalias. Dessa forma, Merton (1970) mostra que a burocracia não é absoluta e sofre uma sequência de disfunções.

### **2.3 Disfunções da burocracia**

Os pensamentos contrários às ideias de Weber (1982) nasceram de maneira natural pela observação e experiência dos que vieram posteriormente a ele. O ponto de vista weberiano foi bastante criticado e seus sucessores se esforçaram para demonstrar que o modelo de gestão burocrático é atingido por uma sucessão de disfunções (ARAGÃO, 1997). Outros autores, como Foguel e Souza (1980), batizaram as disfunções de patologias ou doenças organizacionais, afirmando que elas podem estar presentes nos objetivos, nas políticas, na estrutura organizacional, no comportamento de seus membros, ou seja, em várias questões que dizem respeito à organização.

A essas consequências, que provém do exagero de procedimento técnico, deu-se o nome de disfunções da burocracia (MERTON et al., 1952). É provável que Weber (1982) não tenha considerado o papel do homem ao aplicar a teoria, porque quando este se envolve em um ambiente burocrático é comum que os comportamentos não sejam tão previsíveis e predeterminados, ocasionando as denominadas disfunções burocráticas (ALMEIDA et al., 2017).

Udy Jr. (1978) enfatiza que os desvios, no que diz respeito às características do tipo ideal de burocracia difundido por Max Weber, são, na verdade, organizações informais. A organização informal funciona como um canal de comunicação no interior da organização

burocrática, atuando também como um meio de coesão, de materialização das relações interpessoais, buscando sempre resguardar a integridade pessoal e a independência de cada indivíduo, em relação à organização (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004).

Contudo, é salutar informar que a organização informal não deve ser considerada unicamente um resultado não previsto da burocracia, embora muitas relações informais derivem de estruturas formais. Ela deve ser assimilada como um efeito da impossibilidade prática de se controlar completamente o comportamento humano, de fazer com que os homens se portem estrita e exclusivamente de acordo com manuais e regras (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004).

O conceito de burocracia, até os dias atuais, é acompanhado de elementos pejorativos, ainda que a produção intelectual sobre o assunto seja vasta. Não é incomum a vinculação da expressão burocracia ao excesso de papéis, à rigidez de normas, ao exagero de formalismo, etc. (ARAGÃO, 1997). Em seu estudo, Rosa e Frega (2017) verificaram um excesso de formalizações nos procedimentos adotados pelas universidades públicas. Meyer (2004) atribui como patologias organizacionais a centralização das decisões e o isolamento dos trabalhadores, como também os jogos de poder com os que estão em cargos hierarquicamente inferiores.

Motta e Bresser-Pereira (2004) associam que o exagero por parte dos funcionários no cumprimento das normas, de modo que elas sejam vistas como fins e não como meios, assim como o excesso de burocratização, são os causadores dos resultados não previstos da burocracia. Outro motivo destacado pelos autores para suscitar essa situação, é a busca por padronizar e formalizar condutas comportamentais, porém, a organização não consegue atingir, de modo satisfatório, esse objetivo. Logo, ações fora do padrão estabelecido surgem, representando as organizações informais.

Várias são as consequências impostas pelo modelo burocrático, estando entre elas: a retração da liberdade do funcionário, viabilizada por uma estrutura rígida (HALL, 1968) e o controle exagerado (DEHART; DAVIS, 2005); a impessoalidade, que não diferencia casos específicos e invoca sempre a normatização, concebendo barreiras entre o funcionário e o cliente, ocasionando desentendimentos no interior da organização, em virtude do tratamento impessoal (MERTON, 1968). Ferreira, Amaral e Leopoldi (2013) identificaram, em seu estudo, que a burocracia excessiva da universidade constitui barreira à interação entre universidade e empresas.

O tratamento conferido pela impessoalidade e padronização, em diversas situações, não representa a realidade organizacional, como também não deixam transparecer os

objetivos pretendidos. Diante disso, críticas são lançadas à teoria da burocracia, posto que, esta não esclarece quem realmente está beneficiando-se com as regras impostas (GOULDNER, 1978).

A cada um dos princípios e características elencadas por Max Weber (1982), em sua teoria, diversos autores atribuem anomalias. Ramos (1989) afirma que a ineficiência do modelo burocrático é derivada dos princípios e características desenvolvidos por Weber (1982) com fins organizacionais, dessa forma, o modelo organizacional torna-se arbitrário e conflitante com o fator humano. Merton (1968) complementa as ideias de Ramos (1989) e afirma que a disciplina é transformada em um valor imediato, quando, no seu surgimento, ficou conhecida como um indicador para eficiência organizacional, porém, ela promove rigidez e dificuldade de adaptação às mudanças.

No que diz respeito ao cumprimento do sistema de normas, o que ocorre é a inflexibilidade de ações que se tornam involuntárias. A impessoalidade gera indiferença e insensibilidade. A hierarquia torna as pessoas subordinadas, sem ação e iniciativa (BEETHAM, 1988). Os regulamentos estabelecem comportamentos que, no entanto, restringem a ação do funcionário (PERROW, 1976), ao ponto de a concentração das atividades, a segregação funcional (MEYER, 2004) e o acompanhamento sistemático das decisões (BLAU, 1978) se converteram em rigorosa fiscalização, motivando conflitos interpessoais. Bonjean e Michael (1970) alerta que a alienação do funcionário é causada pela normatização e especialização. As normas se tornam um fim em si mesmas e inabilitam os funcionários no que diz respeito às mudanças organizacionais (MERTON, 1968).

Beetham (1988) colabora com o tema ao mostrar que a burocracia consegue tratar, sem distinção, inúmeros casos, em função do seu caráter de subordinação. Porém, cada pessoa que é atendida por esse sistema burocrático entende que seus casos são singulares e únicos, requerendo um tratamento diferenciado e não generalizado, igual aos demais casos. Crozier (1981) percebe que, em casos desse tipo, é gerado um grande distanciamento entre o funcionário burocrata, cumpridor de normas, e a sociedade a qual atende.

A impessoalidade causa tensões dentro da organização, porque os membros que a consideram como prática legítima possuem certa resistência em relação aos casos que são tratados de maneira pessoal, já que ela passa a ser considerada como favoritismo àquele a quem foi concedido tratamento singular. Com relação aos procedimentos a serem seguidos, os colaboradores vão adquirindo preferências e antipatias ao longo do tempo (MERTON, 1978).

Vieira, Bellen e Fialho (2006) afirmam, em seu estudo, que as universidades federais possuem excesso de burocracia nos procedimentos administrativos e acadêmicos. Prando

(2013) aponta que o exagero no formalismo acarreta morosidade ao processo. Do mesmo modo, Reis e Cabral (2018) verificaram, em seu estudo, que o número de participantes em processos licitatórios é restrito, e isso é causado pelo excesso de burocracia.

Várias análises e considerações foram feitas acerca da teoria burocrática, logo, é plausível questionar o motivo da permanência desse modelo no ambiente das organizações (CROZIER, 2004). Motta e Bresser-Pereira (2004) respondem ao questionamento ao afirmarem que o modelo organizacional da burocracia é o mais aprimorado do sistema social, já criado até hoje pelo homem. Visto que é possível alcançar as metas estabelecidas da forma mais eficiente possível, muito embora, seja de conhecimento que ele está longe de ser um sistema social perfeito.

Entretanto, o que se acena a este respeito é que apesar da existência das disfunções da burocracia, suas características são ainda indispensáveis para alcançar previsibilidade, conservar a ordem e manter desenvolvimento da organização (MENEGASSI, 2007).

Desse modo, é perceptível que as organizações impactam positivamente na sociedade, no que diz respeito ao desenvolvimento social e político. Consequentemente, a finalidade das organizações burocráticas é o aumento do desempenho organizacional, baseado em uma lógica racional e na aplicação eficiente dos meios de produção, almejando alcançar determinados fins que, normalmente, se materializam em resultados econômicos (ALMEIDA et al., 2017).

Logo, as disfunções burocráticas estão ligadas diretamente ao papel desempenhado pelo homem em um ambiente burocrático, ou seja, a teoria não levou em consideração que os comportamentos não são tão previsíveis e predeterminados. Isto posto, tem-se que a teoria do custo de transação estuda essa relação entre os diferentes agentes, considerando os aspectos comportamentais e os atributos de transação. Os pressupostos comportamentais estão ligados ao oportunismo, que diz respeito à busca dos próprios interesses e a racionalidade limitada, embora o ser humano seja racional, ele não consegue ser de forma plena.

## **2.4 Teoria do custo de transação econômica**

As primeiras ideias de que a firma não estava voltada apenas à produção surgiram na década de 1930, contrariando o que era difundido pela economia ortodoxa. Além da produção, as organizações são constituídas por um complexo de contratos, decorrentes da própria interação entre os agentes econômicos.

Os trabalhos seminais de Coase, em 1937, foram o ponto de partida para desconstrução de ideias já consolidadas. Em seu artigo "*The Nature of the Firm*", ele questionou a existência da firma e se empenhou para compreender o motivo de a aquisição de determinados recursos serem por meio do mecanismo de preço e outros serem produzidos dentro da organização, aos cuidados de um administrador.

Diante disso, Coase (1937) descobriu que a firma existe porque a utilização do mecanismo de preço tem custos que podem ser amenizados com a organização da produção intrafirma. Vários são os custos envolvidos no interior de uma organização, dentre eles estão os que objetivam descobrir quais são os preços relevantes e os que derivam do ato de negociar e celebrar contratos diversos. Diante disso, o autor percebe que a firma não é indiferente a sua estrutura interna e que o preço não é a única variável capaz de informar o conhecimento necessário sobre um produto ou serviço, contrariando, assim, o paradigma neoclássico da economia.

Além disso, os estudos de Coase (1937) analisam os reais motivos de a firma ser uma organização necessária à economia. A pesquisa dele vai focar nas razões pelas quais o mercado falha, enquanto instrumento potencializador de ganhos, e as evidências mostram que a explicação está nos custos de transação. Schlabitz (2008) afirma que, se não existissem custos de transação, o mercado funcionaria perfeitamente bem, porém, sendo estes custos positivos, geram-se relações, interações e incertezas que levam os agentes a se organizarem de forma cooperativa, em prol de ganhos maiores.

Williamson (1981) baseia-se nas pesquisas de Coase (1937) e constrói suas próprias dimensões de análise da TCT. Williamson (1985) aprofundou seus estudos e mostrou que a firma não se resume à produção. Segundo o autor, não atribuir a importância devida aos custos de transação transforma a organização em uma atividade econômica irrelevante. De acordo com Fiani (2002), os custos de transação são aqueles enfrentados pelos agentes quando recorrem ao mercado, ou seja, os custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um acordo formal.

Para construção de suas dimensões de estudo, Williamson (1981) apresenta a transação como unidade básica de análise e assegura que ela nasce da troca de bens ou serviços, por intermédio de uma interface tecnologicamente separável. Conforme o autor, algumas transações são simples e fáceis de ocorrerem, outras são mais complexas e demandam uma maior atenção.

Segundo Williamson (1985), os custos das transações podem acontecer na etapa *ex ante*, que se refere ao processo de recolher informações, negociar com o agente, redigir o

contrato e salvaguardar a transação; ou também, na fase *ex post*, que são os custos relacionados ao monitoramento do contrato, ajustes de cláusulas estabelecidas inicialmente e resultados de atitudes oportunistas de um dos agentes envolvidos na transação. Para o autor, esses custos são difíceis de serem quantificados e devem ser abordados de forma simultânea, por estabelecerem uma relação contínua.

Ainda sobre esses custos, Barbosa, Cândido e Barbosa (2016) verificaram que as negociações *ex post*, fornecedor-empresa são conflituosas e ocasionam um ambiente propício ao oportunismo, o que implica em maiores custos de transação.

Para Arbage (2004, p. 55), custos *ex ante* e *ex post* são:

*Ex-ante*: custos relacionados com a formalização da transação; Custos de localização de clientes e fornecedores; Custos relacionados com o processo de negociação; Custos relacionados ao estabelecimento de salvaguardas necessárias a todo e qualquer acordo; e Custos para ensinar a produzir o que necessita.

*Ex-post*: custos relacionados à má adaptação das transações ao acordo; Custos das negociações em que se incorrem quando há esforços para corrigir o estabelecido; Custos associados ao estabelecimento e manutenção das estruturas de governança; Custos de manutenção dos compromissos estabelecidos formal ou informalmente.

Bernardes et al. (2016) constataram, em sua pesquisa, que é fundamental dar maior atenção aos custos *ex ante*, porque é nessa etapa que a organização escolhe os parceiros com os quais irá transacionar, elaborar as cláusulas contratuais e fechar acordo. Em consonância com os autores, caso os agentes atuem com transparência e objetividade ao longo da transação, há uma probabilidade maior de eles cumprirem o que foi acordado em contrato, minimizando, dessa forma, os custos *ex-post*.

Williamson (1985) aprofundou a teoria dos custos de transação, a partir da análise do comportamento humano e dos atributos de transação, como demonstra o Quadro 2:

**Quadro 2** – Teoria do custo de transação

Teoria Utilizada	Dimensões		Autores seminais
Teoria do Custo de Transação	Racionalidade limitada	Pressupostos comportamentais	Coase (1937); Williamson (1979, 1981, 1985 e 1996)
	Oportunismo		
	Frequência	Atributos de Transação	Williamson (1979, 1981, 1985, 1991 e 1996)
	Especificidade de ativo		
	Incerteza		

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

No que diz respeito aos aspectos comportamentais dos indivíduos, Williamson (1985) afirma que são essenciais para compreensão da conduta, os pressupostos relacionados à racionalidade limitada e ao oportunismo. O primeiro diz respeito à capacidade cognitiva dos agentes em processar todas as informações disponíveis. Já o segundo é a busca dos próprios interesses, utilizando-se de diversos artifícios, inclusive ludibriar o que pode gerar conflitos e, conseqüentemente, custos de transação.

A racionalidade limitada é um pressuposto, no qual a conduta humana se torna visível à medida que os agentes evoluem em uma negociação (WILLIAMSON, 1985). Logo, é impossível prever todos os acontecimentos, os quais estão associados à transação. Dessa forma, ainda que os agentes sejam intencionalmente racionais sempre haverá lacunas para futuros ajustes (ARBAGE, 2004).

Schlabit (2008) afirma que o indivíduo tenta tirar o máximo de proveito ao fazer uso da racionalidade limitada, estando ele, contudo, suscetível a outras limitações, além da renda. O ser humano possui capacidade reduzida em termos de habilidade, informações, tempo e conhecimento, logo, a racionalidade limitada possibilita a análise da realidade como ela é, com informações incompletas e comportamentos não mecânicos.

Dessa forma, a racionalidade limitada não rejeita a postura comportamental dos agentes econômicos, mas concorda que estes são racionais de forma proposital, porém, só conseguem alcançar esta intenção de maneira parcial, em razão das limitações de natureza cognitiva de qualquer ser humano (ARBAGE, 2004).

Por outro lado, a racionalidade limitada pode ser percebida por meio de três níveis diferentes, segundo Williamson (1985): o primeiro nível é o forte, faz alusão à racionalidade maximizadora da teoria neoclássica, que objetiva sempre a maximização, o que pode ser inquestionável, desde que os custos relevantes sejam completamente conhecidos; o segundo nível é o intermediário ou semiforte, o qual trata da capacidade cognitiva dos agentes econômicos; e, por fim, o último nível é o fraco, conhecido como racionalidade orgânica, utilizado pela Escola Austríaca e por evolucionistas.

Guerra et al. (2018) verificaram em sua pesquisa que é impossível o ser humano conhecer tudo que está no seu entorno, em decorrência dessa limitação cognitiva. Desse modo, a racionalidade limitada não pode ser reduzida em sua totalidade. No entanto, Sales (2016) ressalta que o compartilhamento de informações proporciona redução da capacidade limitada, quando existe um capital de relacionamento entre os agentes.

O oportunismo pode se revelar por meio da omissão de informações ou quando o indivíduo não a expõe de forma correta. Essas ações podem ser resultado de uma conduta

duvidosa, a qual é utilizada com o objetivo de enganar o oponente. Dessa forma, é evidente que cada indivíduo ao negociar busque atender aos seus próprios interesses em detrimento dos anseios do outro (WILLIAMSON, 1979).

O oportunismo possui três tipos distintos, de acordo com Williamson (1985): o primeiro é o tipo mais forte e o mais prejudicial em uma relação, porque o indivíduo faz uso de artifícios duvidosos para enganar a outra parte; o segundo tipo é o intermediário ou semiforte, quando o agente busca seus próprios interesses, vislumbrando ganhos futuros, por meio de contratos firmados; e o último é o tipo fraco e menos evidente, está voltado à obediência, também considerado como forma nula de egoísmo.

O elo existente entre a universidade e os inúmeros agentes deve ser organizado por intermédio de atributos que resultem na diminuição da racionalidade limitada e limitem as possibilidades do surgimento de ações oportunistas (KLEIN; PIZZIO; RODRIGUES, 2018).

Melo et al. (2018) ressaltam que o comportamento oportunista pode manifestar-se devido às incertezas do ambiente. No entanto, Guerra et al. (2018) afirmam que a aplicação de sanções e rescisões contratuais inibem as ações oportunistas. Do mesmo modo, Santos e Padula (2012) verificaram em seu estudo na cadeia de suprimento do biodiesel, que a alta regulação do mercado proporciona queda nas ações oportunistas.

Além dos pressupostos comportamentais, racionalidade limitada e oportunismo, Williamson (1985) define três atributos básicos que impactam, diretamente, as transações: especificidade de ativos, incerteza e frequência. O primeiro atributo é considerado o mais importante para descrever as transações, o segundo está relacionado à variável ambiental e o terceiro corresponde ao número de vezes em que ocorre uma transação.

Um ativo pode ser considerado específico, dependendo do seu grau de reutilização para outros fins e por outros usuários, sem que ocorra dano ao valor do produto (WILLIAMSON, 1996). Além disso, a existência de ativos específicos, durante as transações, faz com que a identidade dos indivíduos, assim como a continuidade da relação, seja visivelmente importante, isto é, a interação entre os agentes passa a ser pessoal e duradoura (PONDÉ; FAGUNDES; POSSAS, 1997). Pohlmann et al. (2004) explicam que a especificidade de ativo é um atributo que possui relevância devido ao seu valor e depende da conservação da relação entre os agentes.

Williamson (1985) define seis fatores que podem indicar o surgimento de ativos específicos:

- Especificidade de natureza locacional: quando as partes que transacionam estão próximas, geograficamente, o que ocasiona diminuição nos custos de armazenamento e transporte;
- Especificidade de ativos dedicados: está vinculado com a ampliação da capacidade produtiva para satisfazer as necessidades de um cliente específico, o que pode ocasionar ociosidade, no caso de interrupção da relação;
- Especificidades de natureza física: relaciona-se à aquisição de equipamentos e instrumentos para confecção de bens;
- Especificidades do capital humano: refere-se ao desenvolvimento de habilidades e competências específicas, resultantes do conhecimento de determinada atividade;
- Especificidade temporal: está ligada à capacidade produtiva da organização e seu tempo de resposta. Esse ativo poderá despontar a partir do momento em que o fator tempo seja importante para atribuir valor à mercadoria;
- Especificidade de marca de capital: está relacionado à reputação que a empresa ou produto possui no mercado.

Sem dúvida a especificidade de ativos gera uma dependência bilateral e sinaliza para um possível risco de contratação. Embora esse atributo assuma inúmeras formas, essa dependência recíproca é um resultado comum, na medida em que os ativos se tornam singulares e específicos (WILLIAMSON, 1991).

Os resultados da pesquisa de Martins et al. (2017) confirmam que a especificidade de ativos cria uma relação de dependência bilateral entre os agentes envolvidos na transação. Dorneles et al. (2014) identificaram, em sua pesquisa, ativos físicos, humanos e temporais, logo, estes serão responsáveis pela escolha da estrutura organizacional. Martins e Souza (2014), em seu estudo sobre atributos de transação e mensuração nas relações em sistemas agroindustriais suínolas, constataram especificidade de natureza geográfica, ou seja, existência de proximidade física entre os agentes.

O outro atributo que instigará a escolha do arranjo institucional é a incerteza, logo, ela estabelece ligação com a especificidade de ativos. Dessa forma, à medida que este torna-se específico, maiores serão as incertezas que permeiam as transações (SCHUBERT; WAQUIL, 2014).

A incerteza nasce de aspectos não conhecidos pelos agentes, no que se refere ao comportamento humano, aos ambientes econômico e institucional. No ambiente organizacional, a incerteza resulta da racionalidade limitada. Caso não existisse esse pressuposto, as estruturas de governança seriam habilidosas o suficiente para lidarem com as

alterações ambientais. Outra fonte de incerteza que está ligada aos aspectos comportamentais é o oportunismo. É adequado aceitar que os agentes possam agir de maneira oportunista ao manterem algum tipo de relação comercial, visto que é impossível prever comportamentos futuros (ARBAGE, 2004).

De acordo com Silva e Brito (2013) a racionalidade limitada e a incerteza estão diretamente relacionadas. De acordo com eles, quanto maiores os níveis de incerteza mais difícil torna-se a elaboração de contratos, em virtude de não ser possível se antecipar aos acontecimentos futuros.

Em suma, as inúmeras questões que envolvem a economia dos custos de transação só são instigantes devido à incerteza proporcionada pelo ambiente e a conservação das decisões pactuadas, portanto, se não fosse esse atributo, o estudo das organizações não seria desafiador (WILLIAMSON, 1985).

Arbage (2004) afirma que a incerteza, segundo a teoria do custo de transação, pode se apresentar de três maneiras diferentes, a saber:

- Incerteza primária: esse primeiro tipo está relacionado às alterações sofridas pelo ambiente institucional e organizacional, como exemplo desse modelo, pode-se citar as mudanças nos gostos e preferências dos indivíduos, assim como a modificação de leis e regulamentos que impactam diretamente nas transações;
- Incerteza secundária: esse aspecto se caracteriza pelo desconhecimento, geralmente, por falta de comunicação adequada de elementos importantes para os agentes que se relacionam em torno de uma transação;
- Incerteza conductista: retém uma relação social com aspectos estratégicos e comportamentais. Essa incerteza vai florescer a partir do desconhecimento da conduta do outro indivíduo com o qual são mantidos acordos comerciais com certa habitualidade.

A incerteza primária pode ser identificada, nos resultados da pesquisa de Guerra *et. al* (2018). De acordo com os autores, não é possível conceber cláusulas contratuais que prevejam acontecimentos futuros e isso é resultado das alterações contínuas na legislação brasileira.

Por outro lado, os custos de transação podem ser enxutos por meio de instrumentos que sejam capazes de coordenar e minimizar a incerteza de qualquer natureza, desse modo, elementos que potencializam a incerteza ambiental, estratégica e comportamental são fomentadores dos custos de transação (ARBAGE, 2004).

Augusto *et al.* (2017), em sua pesquisa, afirmam que os parceiros comerciais não são capazes de criar cláusulas contratuais que anulem as incertezas futuras, contudo, Reis e Cabral

(2018) afirmam que os estudos, os quais antecedem a fase de contratação, visam diminuir as incertezas.

A última dimensão a ser tratada diz respeito à frequência nas transações. Sales (2016) inferiu que a recorrência nas transações favorece a confiança entre os agentes, o que ocasiona a diminuição da incerteza. Assim como Williamson (1985) afirma, quanto maior a especificidade de ativos, mais as transações se tornam frequentes e maiores serão as incertezas. Em síntese, é perceptível que os atributos de transação estabelecem uma relação de causa e efeito entre eles.

Arbage (2004) mostra que à medida que os agentes transacionam eles conseguem ter mais familiaridade, o que favorece a construção da “reputação” dos agentes. Dessa forma, a reincidência das transações favorece a redução dos custos de transação, em virtude de não ser relevante buscar informações acerca da outra parte e do produto negociado. Desse modo, a frequência nas transações melhora a imagem do indivíduo perante o outro, e atenua os custos de transação.

Barra e Ladeira (2016) inferem que os custos de transação podem ser reduzidos por meio da reputação construída pelos agentes, assim como a incerteza e a assimetria de informação podem ser minimizadas. Além disso, transações que envolvem ativos específicos tendem a ser realizadas em uma maior quantidade de vezes devido à dependência bilateral estabelecida (SCHUBERT; WAQUIL, 2014).

A reincidência das transações, entre os agentes, possui dois propósitos a serem perseguidos: o primeiro aborda que quanto maior a frequência nas transações, menores serão os custos fixos incorridos para o estabelecimento de acordos e, conseqüentemente, a recuperação do investimento realizado em ativo específico; o segundo aspecto evidencia que a recorrência nas transações, em um grau elevado, diminui as chances de uma das partes querer obter vantagem em cima da outra, visto que uma conduta oportunista provocaria ruptura de contrato e a conseqüente perda dos possíveis benefícios (FARINA, 1999).

Sales (2016) destaca que a frequência nas transações é ocasionada pelas relações que envolvem ativos específicos. Esse atributo estimula os agentes a firmarem parcerias, com a finalidade de reduzir a incerteza e as ações oportunistas. Melo et al. (2018) afirmam que, a medida que os agentes transacionam, constroem-se a reputação dos indivíduos, conseqüentemente minimiza a racionalidade limitada, reduz a incerteza e os riscos de comportamentos oportunistas.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa propõe identificar o efeito da burocracia no custo de transação econômica nos projetos de extensão com financiamento externo da UFERSA, executados pela FGD. Para alcançar o objetivo proposto, foi realizada uma pesquisa qualitativa que, de acordo com Beuren et al. (2006), as análises são minuciosas em relação ao fenômeno que está sendo objeto de investigação.

Foi utilizado o procedimento de triangulação dos dados, por meio de entrevista, observação e análise documental. Conforme Sampieri, Collado e Lúcio (2013), ter inúmeras fontes de informação e métodos, para coletar os dados, é relevante, tendo em vista que, na indagação qualitativa, os dados podem oferecer uma maior riqueza, amplitude e profundidade, se estes vierem de diferentes atores, diversas fontes e quando as formas de coletá-los são variadas.

Sampieri, Collado e Lúcio (2013) elucidam que, no enfoque qualitativo, perguntas e proposições podem surgir antes, durante e depois da análise e coleta de dados. Os autores mostram que esta ação produz efeitos positivos, porque, primeiramente, ela irá identificar as questões mais interessantes para a pesquisa, em seguida irá aprimorá-las e depois respondê-las. Dessa maneira, as pesquisas qualitativas fundamentam-se em uma lógica e em um processo indutivo, ou seja, explora e descreve, de modo consequente, dando origem a perspectivas teóricas, que vão do particular ao geral.

#### 3.1 Delineamento da pesquisa

O delineamento metodológico possui um papel relevante na pesquisa científica, no que diz respeito ao seu desenvolvimento para responder o problema de pesquisa. Dessa forma, o delineamento implica na escolha de um plano de ação para conduzir o estudo (BEUREN et al., 2013). O delineamento divide-se em dois grupos: aqueles que fazem uso das fontes de papel e aqueles cujos dados são facilitados por pessoas. Nessa perspectiva, o primeiro caracteriza-se por pesquisas bibliográficas e documentais e o segundo por estudos experimentais (GIL, 2010). Neste último grupo, está o estudo de caso que consiste no procedimento técnico a ser utilizado nesta pesquisa.

De acordo com Yin (2015), o estudo de caso é utilizado em inúmeras situações, para colaborar com o conhecimento de fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados. Logo, os estudos de caso podem ser vistos na economia, em

situações que investigam a estrutura de determinado setor industrial ou a economia de uma cidade ou região. Portanto, a necessidade de utilização do método, nasce dos anseios de entender fenômenos sociais complexos.

O estudo de caso permite que os pesquisadores foquem em apenas um caso e desenvolvam uma perspectiva holística e do mundo real, como no estudo dos ciclos individuais, comportamento dos pequenos grupos, processos organizacionais e administrativos, a mudança de vizinhança, o desempenho escolar, as relações internacionais e a manutenção das indústrias (YIN, 2015).

De acordo com Gil (2010), o estudo de caso é um tipo de pesquisa bastante utilizado nas ciências biomédicas e sociais. Constitui-se de estudos profundos e extensos de um ou poucos objetos, de forma que seja possível o amplo e detalhado conhecimento. O autor elucida que a investigação de um único, ou de poucos casos, não produz uma base sólida para fazer generalização. O objetivo deste método é proporcionar uma visão global do problema ou identificar fatores que o influenciam ou por ele são influenciados.

Quanto à classificação deste estudo, trabalhou-se com a pesquisa exploratória e descritiva. De acordo com Gil (2010), as pesquisas exploratórias asseguram maior familiaridade com o objeto pesquisado, ao identificar características de um fenômeno, relacionar variáveis e utilizar diferentes métodos. Esse contexto abre possibilidades para análises futuras, ao tornar compreensíveis as questões envolvidas. Logo, o objetivo não é generalizar os resultados, apenas colaborar para o aprofundamento, clareza e interpretação da temática proposta (YIN, 2015).

Já a pesquisa descritiva possui como finalidade principal descrever aspectos de determinada população (GIL, 2010). Nesse tipo de estudo, são observados os fatos, posteriormente, registrados e analisados, para enfim, serem classificados e interpretados (ANDRADE, 2010).

### **3.2 Caracterização da pesquisa**

Utilizou-se, para a execução deste trabalho, um estudo de caso, que foi desenvolvido na UFERSA nos setores: Divisão de Projetos (DDP) da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (PROEC), Divisão de Convênios (DICONV) da Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN), e a Fundação Guimarães Duque (FGD), que atua como apoio técnico operacional na execução de projetos desta IFES.

Para tanto, buscou-se entrevistar os representantes de cada setor, bem como três coordenadores, que tiveram projetos gerenciados pela fundação de apoio, concluídos até 2018, os quais foram financiados pelo edital PROEXT de 2015/2016, com recursos oriundos do MEC.

Nessa perspectiva, coletaram-se informações mediante entrevistas semiestruturadas, cada uma teve, em média, a duração de uma hora e quarenta minutos, o que caracterizou um recorte transversal, que de acordo com Sampieri, Collado e Lucio (2013), ocorre quando a coleta de dados acontece em um momento único, tendo em vista que se objetiva detalhar as características e investigar sua incidência e correlação em um momento específico.

### **3.3 Delimitação do objeto de estudo**

Participaram da pesquisa a divisão de projetos da PROEC, a divisão de convênio da PROPLAN, a FGD e coordenadores de projetos de extensão, gerenciados pela fundação de apoio da UFERSA. A entrevista foi aplicada a ex-coordenadora de projetos da PROEC, a diretora da DICONV, ao gerente da FGD e a três coordenadores de projetos de extensão. Os critérios utilizados para escolha dos coordenadores foram: os que tiveram propostas aprovadas nos anos de 2015/2016, no edital do PROEXT, cujas verbas foram provenientes do MEC e conseguiram atingir o objeto proposto, bem como coordenaram ou coordenam mais de um projeto, gerenciado pela fundação de apoio.

Nos referidos editais do PROEXT, foram selecionadas oito propostas da UFERSA para financiamento; deste total, apenas seis conseguiram atingir o objeto do convênio. Dos seis coordenadores, cinco já tinham coordenado mais de dois projetos pela FGD, porém uma das coordenadoras, ainda, encontra-se fora do país, o que inviabilizou a entrevista com ela, já o outro professor não teve interesse de participar do estudo. Deste modo, só restaram três coordenadores, que se enquadraram nos critérios utilizados para aplicação da entrevista.

### **3.4 Tipo e coleta de dados**

Coletaram-se os dados primários, por meio de entrevista semiestruturada, a qual proporcionou ao pesquisador maior interação com o entrevistado, e, por conseguinte, facilitou a obtenção das informações necessárias para responder o problema de pesquisa. De acordo com Beuren et al. (2013), a entrevista semiestruturada permite aproximação entre as partes, a ponto de o pesquisador conhecer a realidade dos entrevistados.

O roteiro da entrevista foi dividido em quatro blocos: o primeiro para identificação do perfil do entrevistado; o segundo fez referência aos custos de transação econômica; o terceiro tratou da burocracia existente nas transações; e o quarto discutiu a relação da burocracia com os custos de transação econômica.

Para a realização do mapeamento do processo de tramitação dos convênios entre a UFERSA e a FGD, foi empregada à técnica de observação. Já para o desenho dos fluxos, foi utilizado o *software* BizAgi, uma plataforma gratuita, que tem como finalidade a modelagem padrão BPMN e o gerenciamento de processos organizacionais.

Simultaneamente, foi realizada a análise documental dos normativos externos e internos que disciplinam a relação das universidades e suas fundações. Os normativos externos foram retirados do site do portal da legislação, sítio mantido pelo governo federal e o interno no site da UFERSA. Bem como foram analisados os instrumentos jurídicos celebrados entre a UFERSA e a FGD, referentes aos convênios dos projetos aprovados no edital PROEXT 2015/2016, financiados pelo MEC.

É importante ressaltar que todas as entrevistas foram gravadas com permissão dos entrevistados. De início, foi esclarecido, para cada participante, do que se tratava a pesquisa, bem como foram evidenciados quais os objetivos pretendidos. Buscou-se deixá-los à vontade, para facilitar a interação entre pesquisador e entrevistado.

### **3.5 Tratamento dos dados**

Os dados primários foram tratados por meio de análise de conteúdo, o que corresponde a “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, o qual utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 2011, p. 48).

O objetivo final da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos, direcionada às circunstâncias de produção ou, casualmente, de recepção, as quais invocam indicadores, que podem ser quantitativos ou não. Desse modo, a organização das fases da análise de conteúdo se estrutura em torno de uma ordem cronológica: pré-análise, exploração do material, tratamento dos resultados, inferência e interpretação (BARDIN, 2011).

A pré-análise corresponde à organização da pesquisa, de fato. A sua finalidade é estruturar as ideias iniciais e torná-las executáveis, de maneira que a condução das próximas fases esteja esquematizada, minuciosamente, por meio de um plano de análise. Na fase de exploração do material, o pesquisador irá executar o que foi estabelecido no estágio anterior. Já no tratamento dos resultados, inferência e interpretação, o pesquisador, tendo consciência

que seus dados são relevantes e válidos, poderá realizar inferências e adiantar interpretações dos objetivos propostos ou das novas descobertas (BARDIN, 2011).

### 3.6 Codificação e categorização dos dados

Para Gil (2010), a codificação consiste em atribuir uma designação aos conceitos mais importantes que são encontrados nos documentos, transcrição de entrevistas, bem como nos registros e observações. É, por meio da codificação, que os dados podem ser categorizados, comparados e obterem inúmeros significados ao longo do processo analítico.

Para Bardin (2011), a organização da codificação pode ser realizada de três formas distintas, no caso de uma análise quantitativa e categorial: o recorte, que diz respeito à separação das unidades; enumeração faz referência à escolha das regras de contagem; e, por fim, a seleção de categorias, que está relacionada com a classificação e agregação. Deste modo, foi necessário, inicialmente, transcrever as seis entrevistas, cuja transcrição foi realizada por uma empresa contratada do Estado do Rio Grande do Sul. Posteriormente, utilizou-se o *software* Atlas ti 8.4 com o objetivo de sistematizar os dados.

Foram importadas, para o *software* Atlas ti 8.4, as seis entrevistas, cada uma denominada de: Setor 01, Setor 02, Setor 03, Coordenador 01, Coordenador 02 e Coordenador 03. Essa nomenclatura foi utilizada para proteger a identidade dos entrevistados.

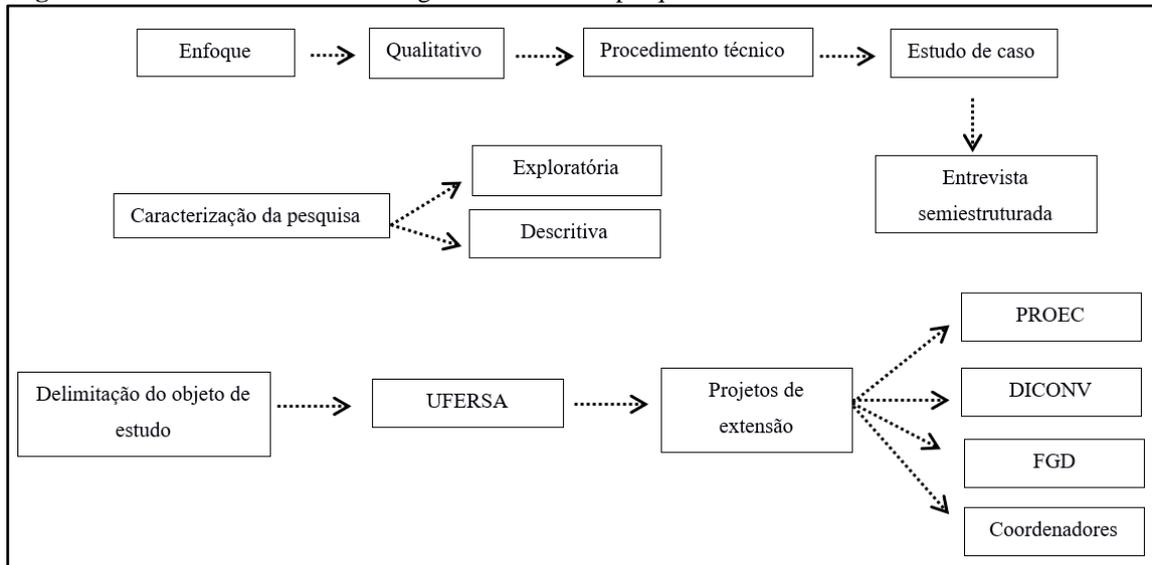
Após a transcrição, foram realizados vários recortes nas entrevistas, atribuindo a cada recorte um código, o qual foi encaminhado para o administrador de códigos do sistema. Em seguida, foi realizada uma releitura, a fim de verificar se havia códigos desnecessários ou repetitivos.

Após a codificação de todos os recortes, elaborou-se a categorização: os códigos foram agrupados de acordo com as dimensões estudadas da teoria do custo de transação econômica e da burocracia. Posteriormente, surgiram famílias, que foram geridas a partir do seu administrador. Em seguida, realizou-se o vínculo de um código a outro, desde que eles tivessem relação. Após esta fase, criaram-se as redes, as quais foram analisadas e discutidas.

Para este estudo, a unidade de análise selecionada correspondeu ao tema, que é a unidade de sentido, que se liberta, espontaneamente, de um texto analisado de acordo com determinados critérios, referentes à teoria que serve de guia à leitura. Realizar uma análise temática busca encontrar os núcleos de sentido, os quais constituem o diálogo, cuja participação ou frequência de aparecimento pode denotar algo para o objetivo analítico selecionado (BARDIN, 2010).

Logo, o trabalho pode ser dividido em duas fases: a primeira faz referência à abordagem qualitativa, mediante estudo de caso, o qual foi realizado de forma exploratória e descritiva:

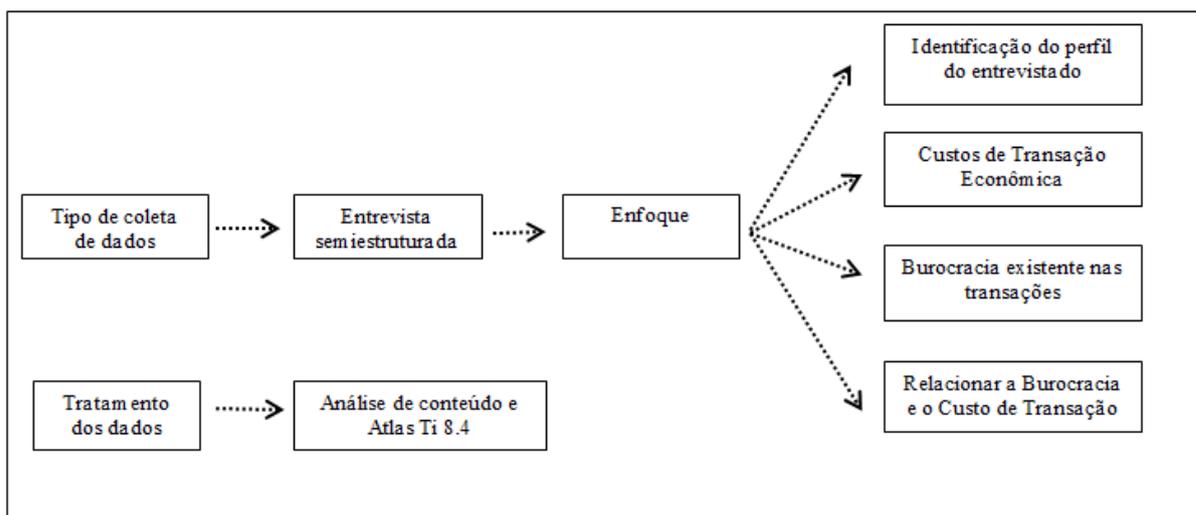
**Figura 2** – Primeira fase da metodologia de trabalho da pesquisa



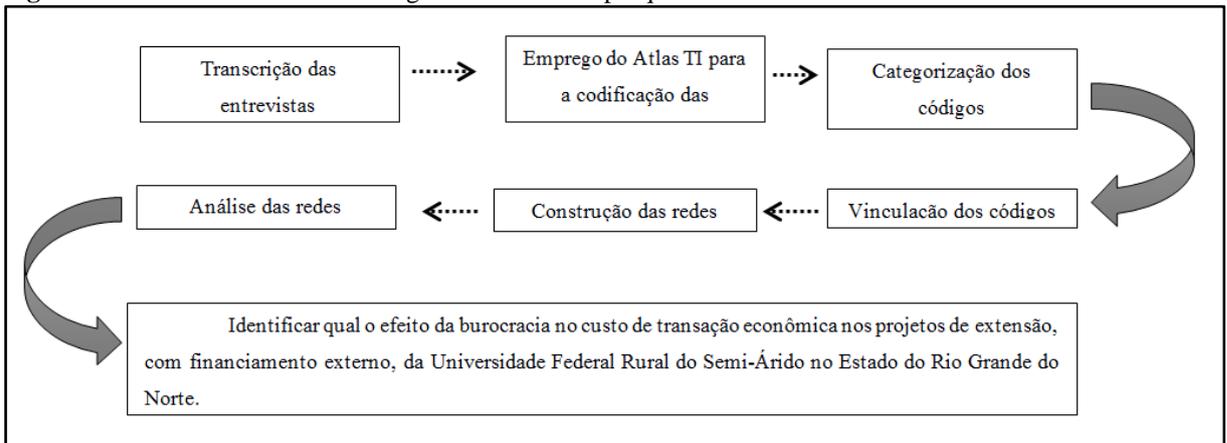
Fonte: Elaborada pela autora (2019).

A segunda fase apresenta o tratamento dos dados, com ênfase no Atlas ti 8.4, como pode ser identificado nas Figuras 3 e 4, respectivamente, as quais representam os passos que foram necessários para chegar ao objetivo final deste estudo:

**Figura 3** – Segunda fase da metodologia de trabalho da pesquisa



Fonte: Elaborada pela autora (2019).

**Figura 4** – Terceira fase da metodologia de trabalho da pesquisa

Fonte: Elaborada pela autora (2019).

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 Contextualização das instituições estudadas

A Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), instituição federal de ensino superior foi criada pela lei 11.155 de 29 de julho de 2005. Sua gênese é advinda da transformação da Escola Superior de Agricultura de Mossoró (ESAM), fundada em 1967, federalizada pela Lei nº 1036 de 4 de outubro de 1969. A UFERSA foi constituída sob a forma de pessoa jurídica do direito público, regida pela legislação federal, por seu estatuto, pelas resoluções, normas e diretrizes advindas do Conselho Universitário (CONSUNI) e do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE) (UFERSA, 2017).

A UFERSA é uma instituição de ensino superior, composta por quatro campi: o campus central está situado na cidade de Mossoró no Estado do Rio Grande do Norte (RN). Todos os campi foram estabelecidos na região semiárida, o que é algo muito peculiar, ao considerar que cumprir suas competências e finalidades se torna um desafio constante, em razão das adversidades climáticas, socioeconômicas e de infraestrutura dessa região.

A universidade desempenha suas tarefas à luz do tripé ensino, pesquisa e extensão. As atividades de ensino são aquelas de cunho formativo e pedagógico, desempenhadas pelos cursos de graduação e programas de pós-graduação; no que diz respeito às atividades de pesquisa, as mesmas envolvem a realização e coordenação de projetos e programas que constroem conhecimento filosófico, científico e tecnológico; já a extensão engloba projetos e programas, os quais promovem a integração da universidade com vários segmentos da sociedade (UFERSA, 2017).

Além dessas atribuições, as IFES são importantes parceiras dos órgãos governamentais e do setor produtivo no que diz respeito ao estabelecimento de políticas de cunho social e intervenção econômica nas diversas regiões. Essas ações são ofertadas por meio de projetos acadêmicos, ou seja, são atividades não contínuas, de acordo com (INOCÊNCIO, 2017). Em decorrência dos projetos possuem prazo para início e término, as aquisições precisam ser realizadas com agilidade. No entanto, as universidades não conseguem absorver essas demandas por não possuem uma estrutura que se dedique a essa consecução.

Uma vez que a universidade não consegue incorporar de maneira eficaz as necessidades relacionadas ao apoio técnico e operacional para a execução de projetos, as IFES recorrem ao suporte das fundações de apoio. Esse suporte possui amparo na lei 8.958/94, que

concede o direito de as universidades contratarem ou conveniarem com as suas fundações, a fim de executarem projetos de caráter transitórios, abrangendo ensino, pesquisa e extensão (SOUZA, 2018).

Para atingir seus objetivos, a UFERSA conta com o suporte da FGD no gerenciamento de projetos institucionais de ensino, pesquisa e extensão (UFERSA, 2017). A FGD foi constituída nos termos da escritura pública de 12 de Novembro de 1976, no cartório do 1º Ofício da Comarca de Mossoró, livro nº 92, fls. 10v a 14, como uma entidade jurídica de natureza privada, sem fins lucrativos, dotada de autonomia financeira, administrativa e política para apoiar as atividades de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento tecnológico da UFERSA (FGD, 2017).

A FGD tem como missão estreitar o relacionamento da UFERSA com o setor produtivo e a sociedade, viabilizando ou ampliando, por meio da captação de recursos públicos e privados e de parcerias com outras instituições e empresas, a expansão das atividades de pesquisa, ensino, extensão e desenvolvimento tecnológico, voltadas às necessidades da região (FGD, 2017). A interação entre a universidade e a fundação acontece por meio da celebração de contratos, convênios, e demais ajustes. Desse modo, a UFERSA contrata a FGD para gerenciar os projetos aprovados por docentes e pesquisadores nas mais diversas áreas. Inocêncio (2017) ressalta a importância dessa parceria devido ao volume de recursos os quais são transferidos a cada exercício para as fundações, assim como ele evidencia a relevância dessa relação para o desenvolvimento tecnológico do país.

O relacionamento entre a universidade e a fundação de apoio está embasado nos seguintes normativos, de acordo com o Quadro 3:

**Quadro 3** – Normativos jurídicos que regem a relação universidade x fundação de apoio

<b>Normativo</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Abrangência</b>	<b>Norma</b>
<b>Lei nº 8.666/1993</b>	Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.	Federal	Geral
<b>Lei nº 8.958/1994</b>	Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio.	Federal	Específica
<b>Lei nº 13.019/2014</b>	Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.	Federal	Geral
<b>Decreto nº 8.240/2014</b>	Regulamenta os convênios e os critérios de habilitação de empresas referidos no art. 1º-B da Lei nº 8.958.	Federal	Específica
<b>Resolução nº 01/2013</b>	Normatiza as relações entre a Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFERSA e as Fundações regularmente credenciadas no Ministério da Educação – MEC e Ministério da Ciência e	Interna da Universidade	Específica

	Tecnologia – MCT, de apoio à UFERSA.		
--	--------------------------------------	--	--

Fonte: Adaptado de SOUZA (2018, p.93).

Como pode ser observado no Quadro 3, o relacionamento entre as duas instituições é apoiado por normativos gerais e específicos; logo, eles instituem as regras, deveres e direitos que devem ser seguidos tanto pela UFERSA quanto pela FGD. É importante ressaltar que essa lista de normativos não é exaustiva, essas são apenas as principais leis, decretos e resoluções a serem observadas por essas instituições, quando estabelecem algum tipo de relação.

Klein, Pizzio e Rodrigues (2018) afirmam que é necessário organizar as relações da Universidade com os diversos agentes por meio de atributos que objetivem controlar a racionalidade limitada e minimizem os riscos de comportamentos oportunistas, os quais permeiam as transações.

De acordo com Weber (1982), o modelo de administração ideal é o burocrático, que se baseia na racionalidade e é o único meio pelo qual uma organização consegue elevar o seu grau de eficiência. O autor ainda complementa, afirmando que a burocracia é superior a qualquer outro modelo, no que diz respeito à estabilidade, precisão, rigor, disciplina e confiança.

Nessa perspectiva, este trabalho tem como objetivo identificar o efeito da burocracia no custo de transação econômica nos projetos de extensão com financiamento externo da UFERSA no Estado do Rio Grande do Norte. Logo, procurou-se entender como está segmentada a estrutura organizacional de cada entidade, que se relacionam, para a consecução de projeto.

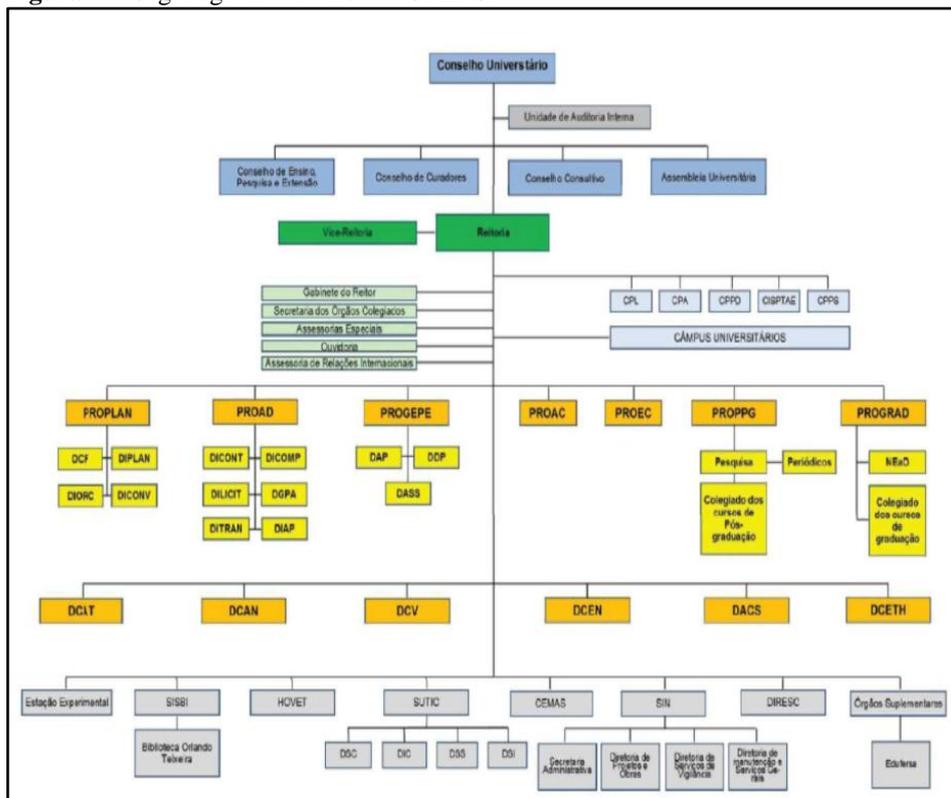
É relevante abrir um parêntese com relação ao organograma da universidade. A UFERSA passou por uma alteração, no seu regimento, em agosto do ano de 2017, dessa forma, uma das principais mudanças foi na estrutura organizacional das unidades acadêmicas, com a criação dos centros. Nesse ponto, convém informar que, para este estudo, foi utilizado o organograma anterior à alteração citada, porque, com essa reestruturação, foi alterado o fluxo de aprovações dos projetos da UFERSA, e, conseqüentemente, o fluxo de celebração de convênio com a Fundação Guimarães Duque. Portanto, é conveniente ressaltar que os Coordenadores 01, 02 e 03 tramitaram e aprovaram os projetos, na estrutura organizacional vigente, na época da celebração do instrumento jurídico.

Primeiramente, foi observado que a estrutura organizacional da UFERSA é hierarquizada, complexa e gerida por seu órgão colegiado. Uma observação deve ser evidenciada, no que diz respeito a sua estrutura administrativa: foi constatada que ela é

burocrática, pois a universidade é composta por Conselhos, Pró-Reitorias, Superintendências, Divisões, Setores, Centros e Departamentos. É importante ressaltar que esta pesquisa considerou como sujeitos apenas a Divisão de Programas e Projetos (DDP) da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (PROEC) e a Divisão de Convênios (DICONV) da Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN). Dessa forma, a DDP da PROEC conta com sete servidores, dos quais dois são Pró-Reitores: um titular e o outro adjunto, a divisão de projetos é composta por três servidores, a divisão de eventos possui uma servidora e a secretaria também é composta por um servidor. Desse total, dois servidores são especialistas, três são mestres, um é doutor e apenas um possui ensino médio. Já a DICONV é constituída por quatro servidores, os quais todos são graduados, três possuem título de especialista e uma possui mestrado.

A estrutura organizacional da UFRSA pode ser visualizada por meio do organograma, conforme demonstra a Figura 5:

**Figura 5** – Organograma anterior da UFRSA

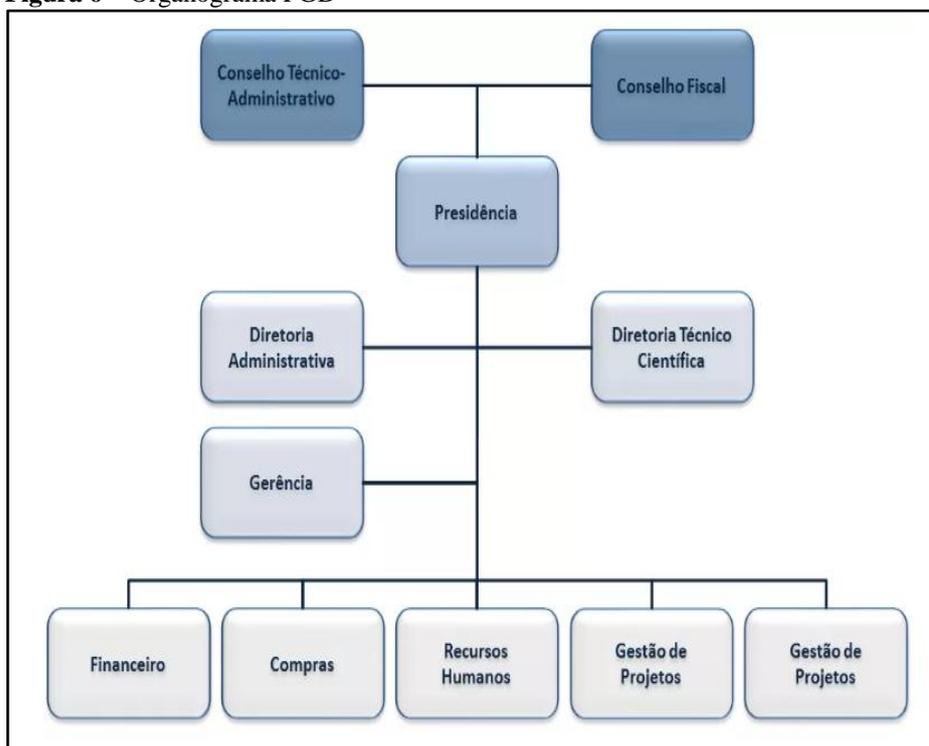


Fonte: PROPLAN/UFRSA (2017).

Souza (2018) observa, em seu estudo, que a universidade, enquanto organização complexa, com personalidade jurídica própria e responsabilidade pública, possui as mesmas características comuns a outras burocracias; isto é, tem uma esfera específica de competência, regulamentada por regras escritas, normas e seus cargos são hierarquizados.

No que diz respeito à FGD, os conselhos são compostos por servidores da UFERSA e representantes da comunidade. Já os funcionários, são contratados via regime da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Os conselhos, conforme Figura 6, são: fiscal e científico. Os membros destes conselhos são designados pelo Magnífico Reitor da UFERSA. O conselho técnico científico é formado por oito docentes e dois representantes da comunidade. Já o conselho fiscal, é integrado por três docentes e um técnico administrativo. E, por fim, o quadro de funcionários é composto por 11 pessoas, distribuídos nas seguintes funções: uma na gerência, duas trabalham no setor de gestão de projetos, e uma, dessas, também executa as atividades de Recursos Humanos (RH); quatro estão lotadas no setor financeiro e quatro compõem o setor de compras. Dos onze funcionários, sete são formados; dos sete, cinco possuem especialização; os quatro restantes possuem ensino médio completo, e desses quatro, dois estão com graduação em andamento. A estrutura organizacional da FGD pode ser vista por meio do organograma, conforme Figura 6:

**Figura 6** – Organograma FGD



Fonte: Fundação Guimarães Duque (2018).

Foi percebido, no estudo, que a fundação de apoio a UFERSA também possui uma estrutura organizacional hierarquizada e administrada por conselhos. Lima, Jacobini e Araújo (2015) afirmam que a estrutura de uma organização pode ser definida como produto de um processo, por meio do qual a autoridade e as atividades são distribuídas, desde os níveis mais baixos até a alta administração.

Pode ser visto, na pesquisa de Vieira, Bellen e Fialho (2006), que as universidades federais brasileiras são extremamente burocratizadas e divisionais, tanto nos procedimentos administrativos como também nos acadêmicos. Os autores são enfáticos ao afirmar que as Universidades Federais, como entidades públicas, possuem uma compulsão burocrática expansiva.

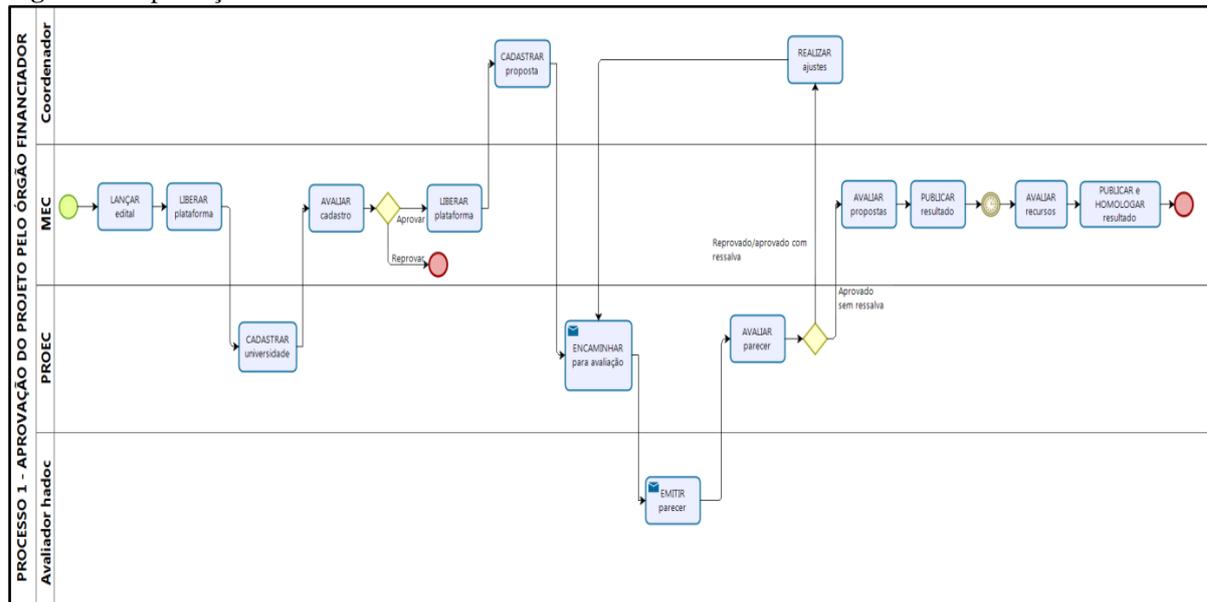
Em contrapartida, Marchetti, Carvalho e Mont'Alvão (2009) asseguram que o modelo de gestão organizacional, o qual se adequa à administração pública, é o burocrático, porque ele diminui os efeitos das interferências externas, por meio do conhecimento técnico dos membros e o controle de suas funções; deste modo, alcançando os objetivos da entidade de maneira eficiente.

## **4.2 Burocracia e disfunção da burocracia**

Com o intuito de atingir o objetivo geral da pesquisa, foi necessário sistematizar e mapear, de maneira detalhada, o fluxo dos projetos, desde a aprovação do recurso pelo órgão de fomento até a chegada do mesmo a fundação de apoio, para ser executado. Dessa forma, foi possível apresentar as etapas e as tarefas realizadas por cada agente envolvido na tramitação. Logo, é pertinente entender como acontece à relação entre as duas instituições, evidenciando os aspectos burocráticos envolvidos, bem como, em quais etapas, os pressupostos comportamentais se manifestam nos agentes e quais atributos de transação são evidenciados.

A Figura 7 demonstra as etapas, que são necessárias, para que o Coordenador tenha o seu projeto/programa aprovado pelo edital PROEXT.

**Figura 7** – Aprovação de financiamento externo



**Fonte:** Elaborada pela autora (2019).

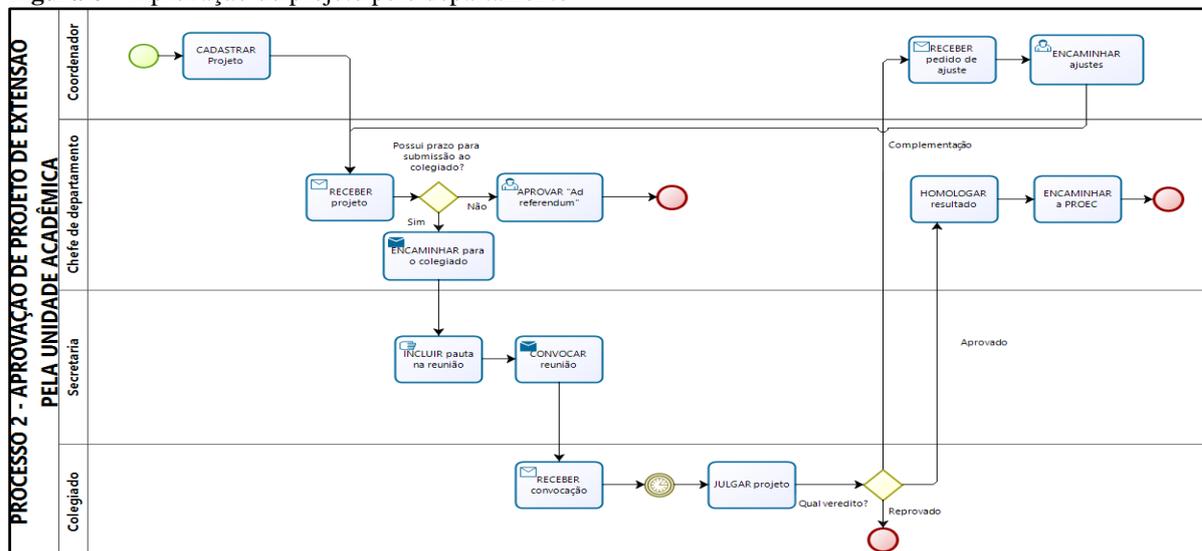
Identificou-se, por meio da Figura 7, que o MEC, inicialmente, disponibiliza edital e plataforma para as universidades, que tenham interesse em participar do certame, e possam realizar o cadastro; em seguida, o próprio MEC irá avaliar se a Universidade cadastrada atende aos critérios, por ele definido em edital. Se a resposta do MEC for negativa com relação ao cadastro, finaliza-se o processo. Caso a resposta seja sim, positiva, o MEC aprova o cadastro e disponibiliza a plataforma para que os docentes, da instituição cadastrada, possam realizar o cadastro das propostas.

Em seguida, com a proposta cadastrada, a PROEC recebe uma mensagem referente ao registro de proposta e encaminha a mesma para que os avaliadores *ad hoc* possam avaliar e emitir parecer com relação à proposição do projeto/programa. Na hipótese de o parecer do avaliador reprovar ou aprovar com ressalvas, encaminha-se a decisão a PROEC que, por sua vez, encaminha o resultado ao professor. Na condição de parecer favorável, remete-se também a PROEC e ela encaminha a proposta ao MEC. O MEC recebe as propostas, avalia conforme critérios estabelecidos em Edital divulga resultado provisório, espera o tempo para interposição de recursos, e, por fim, publica e homologa o resultado final das propostas aprovadas com financiamento.

Após o MEC aprovar a proposta, inicia-se uma segunda etapa, que é a fase de tramitação do projeto dentro das instâncias da Universidade. A resolução 001/2013 estabelece normas, para a tramitação dos projetos, que serão executados pela FGD; logo, essa norma determina que os mesmos devem ser aprovados pela unidade acadêmica na qual o

Coordenador está lotado. A Figura 8 faz referência à aprovação do projeto pelo departamento, ou seja, a unidade acadêmica do Coordenador.

Figura 8 – Aprovação do projeto pelo departamento



Fonte: Adaptada de Souza (2018).

Como demonstra a Figura 8, o processo tem início com o cadastro da proposta, realizado pelo coordenador, no Sistema de Informações Gerenciais (SIG), no módulo de extensão; em seguida, o chefe de departamento recebe uma mensagem, informando que existe uma proposição de projeto, neste momento, ele terá que avaliar se há tempo hábil para submeter à proposta ao colegiado, ou se irá aprovar por “*Ad referendum*”, conforme relata o Coordenador 03:

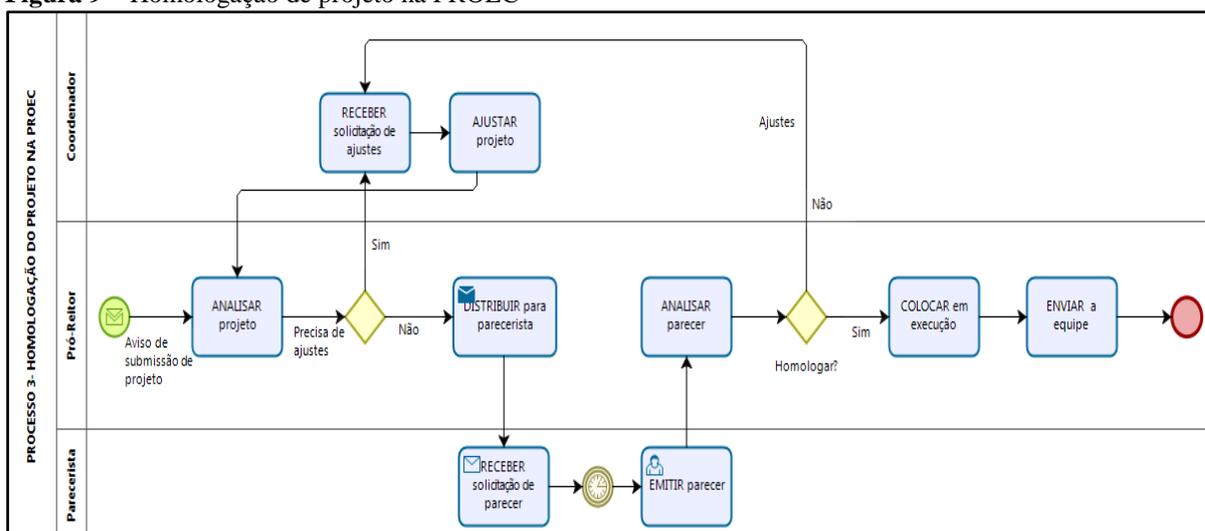
Os projetos, eles precisam passar de aprovação dentro dos nossos respectivos departamentos e nos nossos centros. Então, eles são submetidos à assembleia departamental. Em geral, os chefes de departamento, eles já aprovam o projeto ad referendum, quando tem pressa na tramitação. Então eles dão o aval, depois é submetido à assembleia. Mas essa etapa tem que ser obedecida, passar pela assembleia de aprovação, aí depois vai para os outros núcleos superiores.

Depois de verificado pelo chefe de departamento que o projeto possui tempo para ser encaminhado à assembleia departamental, ele será incluído em ponto de pauta, na próxima reunião, e o colegiado será convocado. Após essa convocação, será estabelecido prazo para que os membros do colegiado analisem os pontos de pauta e se reúnam a fim de deliberar sobre o projeto. Neste momento, o colegiado tem três opções: reprovar o projeto, que é uma situação quase inexistente, aprovar com ressalva, que, neste caso, será encaminhado ao Coordenador para ajustes, e depois, este último, encaminha novamente ao chefe de

departamento e reinicia-se o processo; quando a decisão é favorável, aprovar projeto, encaminha-se ao chefe de departamento para que ele homologue o resultado e encaminhe o projeto para a PROEC.

A próxima etapa faz referência ao tratamento do processo, quando ele chega a PROEC. A Figura 9 representa o recebimento e a homologação do projeto ao chegar a PROEC:

**Figura 9** – Homologação de projeto na PROEC



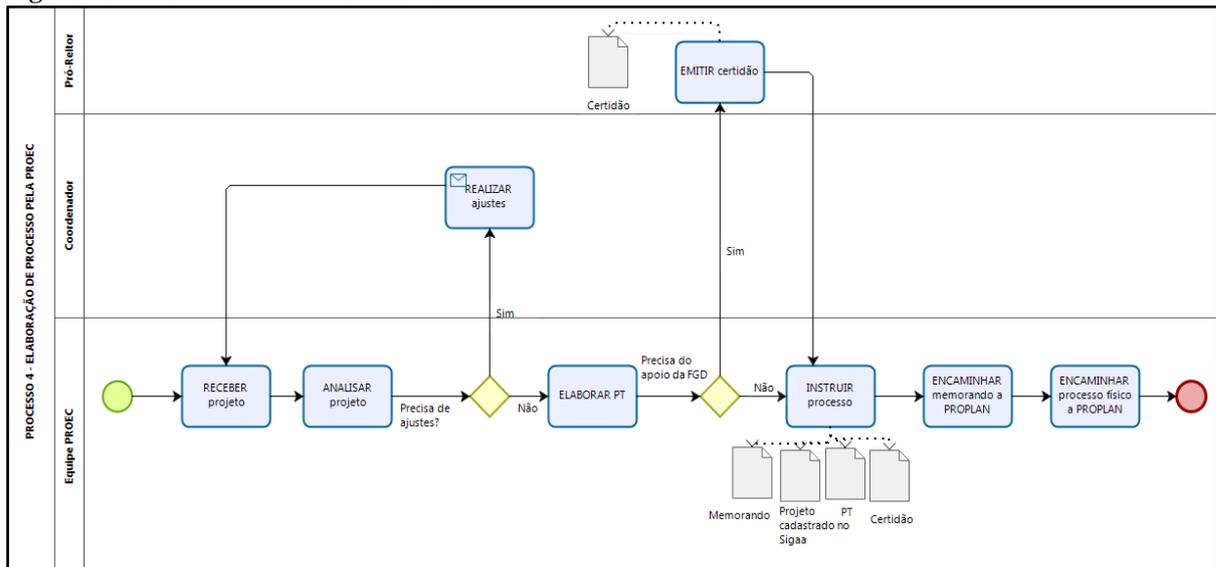
Fonte: Adaptada de Souza (2018).

A Figura 9 demonstra a homologação do projeto na PROEC; dessa forma, verificou-se que há critérios estabelecidos para aprovação da proposta. Inicialmente, o Pró-Reitor recebe uma mensagem, que informa a submissão de uma proposta com financiamento, então ele ou o Pró-Reitor adjunto faz uma pré-análise do projeto; caso haja a necessidade de algum ajuste, é retornado ao coordenador para que o mesmo proceda com as alterações, e, em seguida, a PROEC recebe, novamente, do coordenador, o projeto com os devidos ajustes. Durante a pré-análise, realizada por um dos Pró-Reitores, e verificado que não houve necessidade de ajustes, encaminha-se o projeto para um parecerista, que é membro do comitê de extensão; para tanto, procura-se sempre observar a área do projeto e distribuí-lo de acordo com a área de atuação do parecerista. Quando o Pró-Reitor recebe o parecer, ele irá analisá-lo e decidir qual decisão irá tomar. Logo, ele possui duas alternativas: homologar ou pedir complementação. Caso o parecer seja homologar, em seguida, é dado um comando no Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA), para colocar o projeto em execução, a fim de encaminhar à equipe da PROEC, para que se possa dar prosseguimento aos trâmites necessários. Se o Pró-

Reitor achar que ainda será preciso algum ajuste, ele encaminha ao coordenador para complementação.

A Figura 10 mostra o fluxo interno da PROEC, quanto à montagem do plano de trabalho e instrução do processo para posteriores encaminhamentos.

**Figura 10** – Processo interno da PROEC

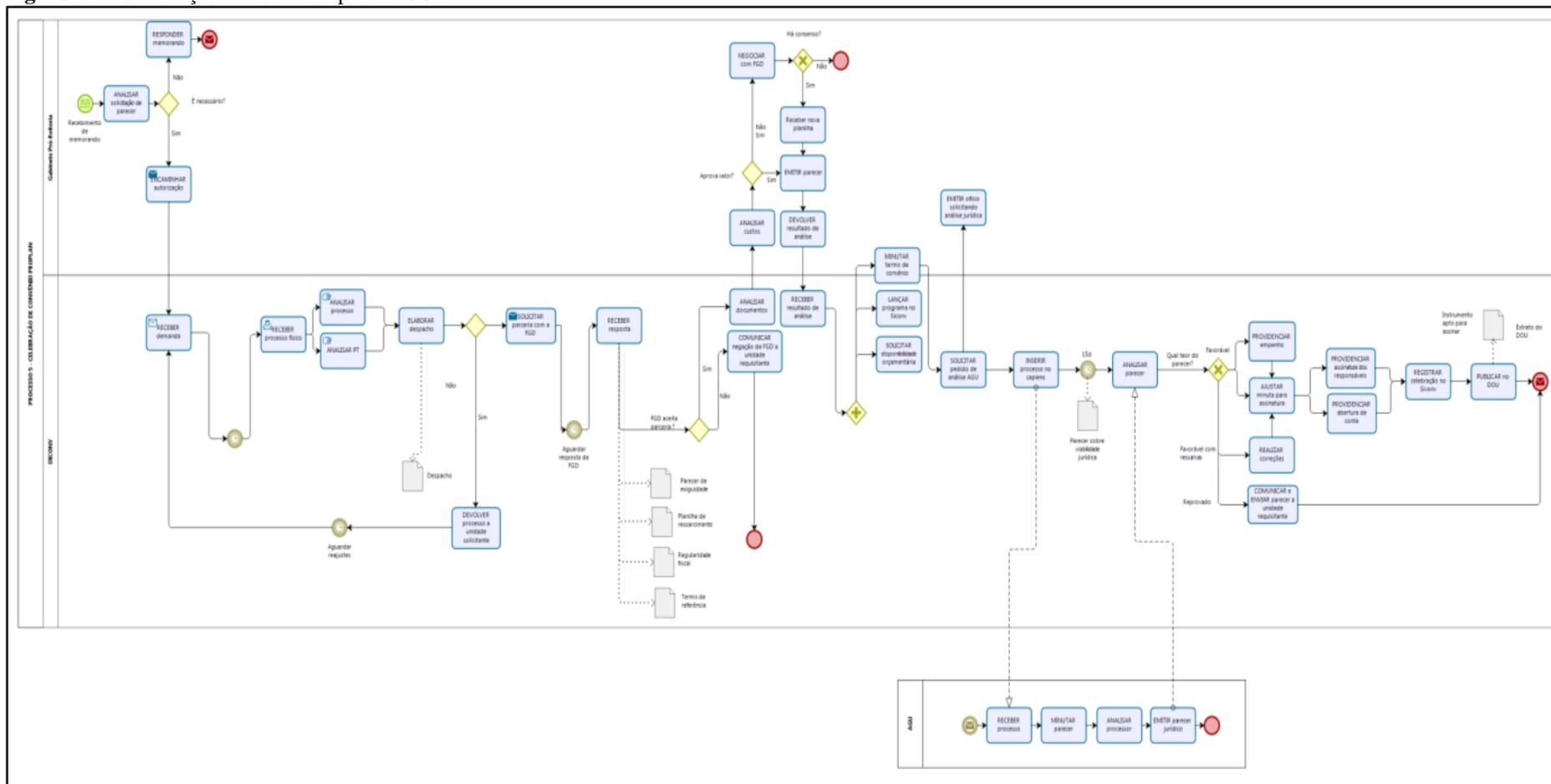


Fonte: Elaborada pela autora (2019).

Nessa etapa, após a homologação do Pró-Reitor, a equipe recebe a demanda, analisa todo o projeto, principalmente, a parte orçamentária e se os elementos de despesa estão alocados no local adequado. Se o elemento estiver alocado inadequadamente, a equipe faz o ajuste, caso seja necessário algum esclarecimento quanto ao material, ou se for detectado que há necessidade de ajuste, é encaminhado ao coordenador para que ele faça as modificações. O professor realiza as adequações e reencaminha para PROEC. Após ser realizada toda análise e correções, é elaborado o plano de trabalho; em seguida, verifica se há necessidade de parceria com a FGD; caso seja necessário, o Pró-Reitor emite certidão, e a equipe faz a instrução processual, encaminha memorando a PROPLAN e remete o processo físico para esta unidade.

A Figura 11 demonstra o recebimento do processo pela PROPLAN; em seguida, ele é encaminhado para divisão de convênio para que se proceda com a celebração do instrumento jurídico.

Figura 11 – Celebração de convênio pela DICONV



Fonte: Adaptada de Souza (2018).

Como pode ser visualizado na Figura 11, o processo, na PROPLAN, inicia-se com o recebimento da demanda pelo Pró-Reitor, logo ele irá avaliar a necessidade da parceria com a FGD. Se ele não vir necessidade da parceria, responde ao memorando informando a não viabilidade da solicitação. Caso ele julgue pertinente, autoriza a celebração do convênio e remete a demanda para equipe da DICONV. Assim, a equipe da divisão espera o processo físico chegar para dar andamento. Inicialmente, a equipe técnica irá avaliar dois aspectos: se o processo administrativo está instruído com todos os documentos necessários, e o outro ponto a ser julgado: é o plano de trabalho, nesse quesito, é verificado se o plano de trabalho está de acordo com o projeto o qual foi aprovado; se metas, etapas e orçamento estão coerentes; se os itens estão alocados por natureza de despesa, e equipe técnica. Depois dessa análise, é emitido um despacho com as considerações realizadas, caso seja necessário complementação, a equipe remete a unidade solicitante, para proceder com os ajustes ou anexar algum documento faltoso.

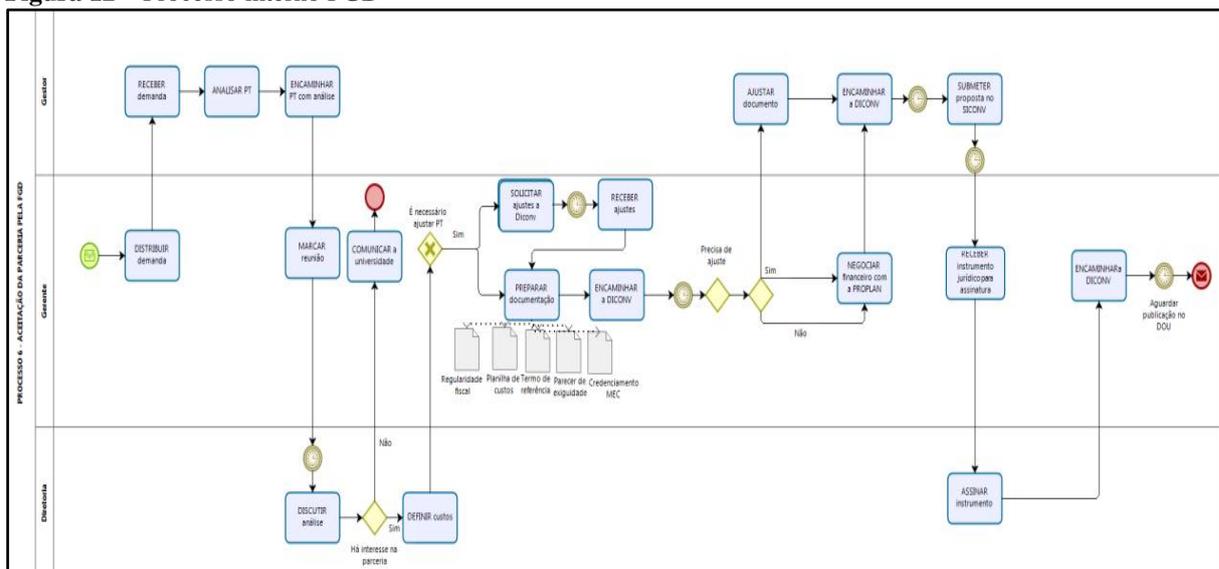
Em seguida, a DICONV provoca a FGD para celebração de parceria e espera a sua manifestação. Após a análise do plano de trabalho, a FGD pode se manifestar de três maneiras diferentes: se a resposta for refutar a parceria, a FGD informa a DICONV, por meio de ofício, explicando as razões, e, em seguida, a DICONV informa a unidade solicitante e encerra o processo. Caso a FGD se manifeste favorável, poderá requisitar ajustes no plano de trabalho, se for necessário; quando receber as adequações da DICONV irá encaminhar os documentos precisos para firmar a parceria, os quais são: parecer de exiguidade, planilha de ressarcimento, regularidade fiscal, termo de referência e documento comprovando cadastro junto ao MEC e MCTIC. Ao receber os documentos e planilha de custos, o servidor da DICONV irá verificar a validade dos documentos enviados e encaminhar planilha de custos ao Pró-Reitor para que ele possa autorizar o pagamento da despesa.

Caso esteja tudo adequado e o Pró-Reitor tenha emitido parecer favorável, a equipe dará prosseguimento ao processo. Nesse momento, três procedimentos serão realizados simultaneamente: confecção da minuta do termo de convênio, solicitar disponibilidade orçamentária a Divisão de Contabilidade e Finanças (DICAF) e proceder com a abertura do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV) para FGD submeter à proposta. Após receber a resposta da DICAF e verificar a submissão de proposta pela FGD, junta esses documentos à instrução processual e solicita ao Pró-Reitor ofício para que o processo seja analisado pela Procuradoria Federal. A próxima fase é encaminhar toda documentação à procuradoria, por meio do sistema da Advocacia Geral da União, chamado SAPIENS.

O procurador, ao emitir parecer a DICONV, pode se manifestar de três formas distintas: a primeira é informando a inviabilidade na celebração do instrumento jurídico, ressaltando os motivos, a segunda é aprovando com ressalvas, e a terceira é aprovando direto. Ao receber um parecer negativo da procuradoria, a DICONV informa a unidade solicitante a inviabilidade jurídica na celebração; se o parecer for favorável com ressalvas, a DICONV comunica a unidade solicitante que proceda com os ajustes e depois informa a Procuradoria Federal quais medidas foram adotadas para fazer os ajustes e se for aprovado dar andamento ao processo.

Após recebimento de parecer favorável, a DICONV faz a emissão do empenho por meio do Pró-Reitor e da DICAF, realiza ajustes de datas na minuta, insere informações quanto ao empenho da minuta do termo de convênio. Logo depois, encaminha-se o documento para FGD providenciar assinatura da minuta do seu presidente, e, em seguida, a fundação reencaminha o documento a DICONV para que o reitor da UFERSA possa assinar. Simultaneamente a esses procedimentos, é solicitada a abertura da conta do projeto e providenciada à inserção de todas as informações referentes ao convênio no SICONV, e, por último, é realizada a publicação do extrato do convênio no Diário Oficial da União (DOU). Além dos procedimentos adotados pela DICONV, também existe o processo executado pela FGD, conforme Figura 12.

**Figura 12** – Processo interno FGD



Fonte: Adaptada de Souza (2018).

O processo da FGD se inicia com um e-mail recebido da DICONV, cujo assunto diz respeito à parceria a ser firmada, em consonância com o entrevistado do Setor 02:

A gente emite um e-mail para a fundação, dizendo: fundação, temos esse plano de trabalho com possibilidade de financiamento, existe interesse na celebração da parceria? Até então, a fundação não sabe quais serão os instrumentos, ela só sabe que vai entrar como parceira, aí ela analisa o plano de trabalho e ela emite uma série de documentos para a gente.

Ao receber a demanda, o gerente da FGD a encaminha a um dos gestores de projetos, o gestor irá analisar minuciosamente o plano de trabalho e a viabilidade da relação e, em seguida, remete a análise ao gerente. Posteriormente, o gerente marca reunião com a diretora, para discutir os custos operacionais e analisar a viabilidade do projeto. Se a parceria for viável, despacha-se, por meio de ofício, o parecer e a análise do plano de trabalho a DICONV. Caso sejam necessários ajustes, a DICONV deve proceder com os mesmos e encaminhar as adequações a FGD para que prossiga com os encaminhamentos. Após o recebimento das adequações, a FGD irá providenciar a seguinte documentação: parecer de exiguidade, planilha de custos, regularidade fiscal, termo de referência, conforme plano de trabalho e credenciamento junto ao MEC e MCTIC. Depois de reunir toda documentação, é encaminhada a DICONV para análise.

Após isso, a FGD ficará aguardando posicionamento quanto à documentação enviada. A DICONV pode não concordar com a planilha de custos e também pode questionar quanto aos documentos apresentados, se os mesmos não estiverem em conformidade. No que diz respeito aos custos, caso haja questionamentos, o presidente da FGD e o Pró-Reitor da PROPLAN tentam entrar em um consenso, quanto aos valores cobrados a título de ressarcimento pela FGD. E no que diz respeito aos documentos, a DICONV fica no aguardo de serem reencaminhados, conforme orientações da mesma. Depois de sanada todas as questões, a FGD fica aguardando a DICONV abrir o sistema SICONV para que possa inserir uma proposta de acordo com o plano de trabalho do referido projeto. Posteriormente a inserção dos dados no SICONV, a FGD aguarda o instrumento jurídico para assinatura do presidente, e, após assinado, reencaminha a DICONV e espera a publicação do extrato do convênio no DOU para dar início à execução do projeto.

Portanto, é possível compreender que existe uma série de procedimentos a serem seguidos pelo coordenador, até que um projeto seja colocado em execução. Segundo Souza (2018), o fluxograma se apresenta como um procedimento útil, à medida que permite

compreender a complexidade envolvida no processo de celebração de convênio entre instituições.

De acordo com a pesquisa, foi possível verificar vários aspectos da burocracia em sua essência, bem como os princípios estabelecidos pela teoria burocrática. Weber (1982) ressalta que o modelo de gestão burocrático pode levar as instituições a atingirem eficiência administrativa; para isso, segundo ele, é necessário seguir inúmeras características, que, neste trabalho, foram elencados como princípios, os quais são: hierarquia de autoridade, divisão de trabalho, sistema de normas, sistema de procedimentos, impessoalidade nas relações e competência técnica.

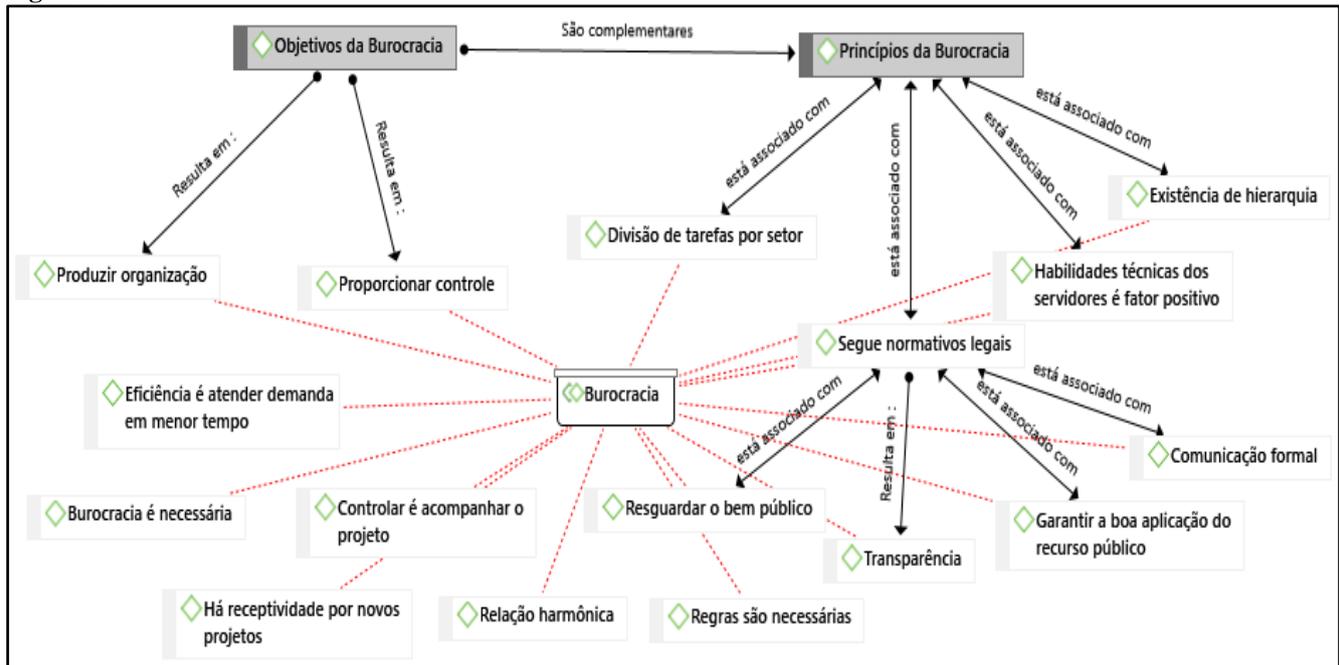
Santos e Pereira (2012) evidenciam, em seu estudo, sobre Universidade e modificação do modelo organizacional, que as organizações se apoiam na burocracia para obter mais controle e coordenação. Ainda de acordo com eles, é necessária a formalização dos procedimentos seja qual for o tamanho da entidade, tendo em vista que os regulamentos, manuais e normas são fontes de controle. Ao confirmar essa ideia, o entrevistado do Setor 03 que:

À medida que ela [burocracia] propõe organização, ela se propõe também a facilitar o controle dos processos, de uma forma que as informações sejam mais facilmente controladas e o responsável por essas informações tenha à sua disposição, em tempo hábil, informações necessárias para emitir uma decisão, emitir um parecer, tomar uma atitude em relação à determinada situação, então o controle também acredito que faz parte do processo da burocracia.

Oliveira (2015) mostra, no resultado de sua pesquisa, que o gerenciamento da administração pública é influenciado pelo modelo burocrático, devido ao fato de ele possuir inúmeras vantagens e se basear na racionalidade, a fim de garantir a eficiência da administração e propiciar o controle da coisa pública.

A dimensão burocracia está representada pelos códigos: produzir organização, proporcionar controle, divisão de tarefas por setor, segue normativos legais, habilidades técnicas dos servidores é fator positivo, existência de hierarquia, resguardar o bem público, transparência, garantir a boa aplicação do recurso público e comunicação formal, os quais foram relacionados no Atlas ti 8.4, e deram origem à seguinte rede, de acordo com a Figura 13:

Figura 13 – Burocracia



Fonte: Elaborada pela autora (2019).

Neste estudo, foi visto que há divisão de tarefas nas duas organizações estudadas; desta forma, Motta e Bresser-Pereira (2004) afirmam que a divisão de trabalho estabelece uma ligação com a ideia de máxima eficiência, enquanto modelo organizacional burocrático. Os procedimentos adotados e os convênios seguem normativos legais. Foi demonstrado, no Quadro 3, um rol de legislações que devem ser respeitadas pelas instituições por estarem trabalhando com dinheiro público; deste modo, seus atos têm que ser pautados na transparência e garantia do bom uso do recurso, o que vem a corroborar com o estudo de Guerra et al. (2018), os quais observaram que os contratos de compra de bens e serviços devem seguir um conjunto de decisões e interpretações das leis. Weber (1999) enfatiza que as regras, na administração burocrática, são pouco flexíveis, devem estar na forma escrita e ser obedecidas pelos funcionários.

No que diz respeito à hierarquia, Weber (2009) afirma que o princípio da hierarquia dos postos e das camadas de autoridades, configura-se em um sistema de mando e subordinação, no qual há um controle dos cargos inferiores pelos superiores. A Figura 12 demonstra que há uma hierarquia definida tanto na FGD quanto na UFERSA, o que confirma as ideias de Weber (2009). E, por fim, o último princípio identificado é remetido à competência técnica, que está representada pelo código habilidades técnicas dos servidores. O Coordenador 02 afirma que essa característica facilita o bom andamento dos processos; logo,

Weber (1982) afirma ser um dos mais importantes para a burocracia, porque o avanço do modelo de gestão se baseia na superioridade técnica.

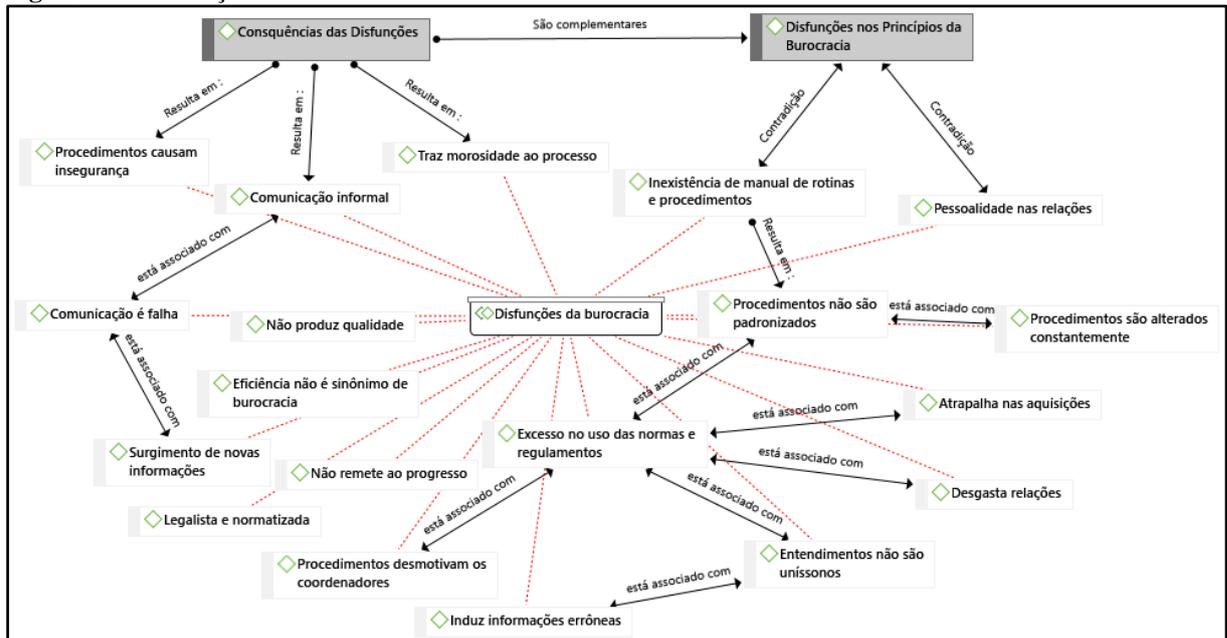
Contudo, foi visto que a burocracia recebe uma série de críticas pelas inúmeras escolas de pensamento em diferentes campos de estudo, que se esforçaram para comprovar que a burocracia sofre uma sequência de disfunções (ARAGÃO, 1997), contrariando as ideias desenvolvidas por Weber (1982). Essas alterações nas funções normais da burocracia podem ser vistas por meio da pessoalidade nas relações, ausência de manual de procedimentos, comunicação informal e desgaste nas relações por causa do excesso no uso das normas e regulamentos. Reis e Cabral (2018) constataram, em seus estudos, que os excessos burocráticos reduzem o número de participantes em processos licitatórios. Esse resultado também pode ser comprovado pelo entrevistado do Setor 03, quando ele é indagado sobre os procedimentos adotados pelas instituições e se eles são motivadores para busca de novos projetos. Ele explica que:

Infelizmente é um fator que desmotiva os Coordenadores, pois o processo a princípio, para os Coordenadores, ele parece ser muito extenso, geralmente quando os Coordenadores, eles tem uma ideia de projeto, eles vislumbram uma situação imediata, uma situação temporal imediata e no tempo do processo, ele pode levar muito mais tempo, do que o Coordenador imagina, então para o Coordenador, chega ser até uma situação frustrante, pois envolve uma série de etapas que ele tem que percorrer até a aprovação e a concepção desse projeto final.

Rosa e Frega (2017) corroboram com esta pesquisa, ao detectarem que os processos ocorridos, dentro das universidades públicas brasileiras, são caracterizados pelo excesso de formalizações, procedimentos e autorizações para a realização de suas atividades.

A dimensão disfunção da burocracia está representada pelos códigos: procedimentos causam insegurança, comunicação informal, traz morosidade ao processo, comunicação é falha, surgimento de novas informações, inexistência de manual de rotinas e procedimentos, pessoalidade nas relações, procedimentos não são padronizados, procedimentos são alterados constantemente, excesso no uso das normas e regulamentos, atrapalha nas aquisições, desgasta relações, procedimentos desmotivam coordenadores, entendimentos não são uníssonos e induz informações errôneas, os quais foram relacionados no Atlas ti 8.4, e deram origem à rede, de acordo com a Figura 14.

**Figura 14** – Disfunções da burocracia



Fonte: Elaborada pela autora (2019).

Nesta pesquisa, identificaram-se códigos que representam disfunções nos princípios da burocracia e o que eles ocasionam. Inicialmente verificou-se que não há um manual de rotinas e procedimentos para tramitação dos convênios, o que dificulta, para os Coordenadores, em razão dos procedimentos não serem consolidados e, como consequência, há mudanças constantes. Prando (2013), em seu estudo sobre disfunção burocrática, revela que o excesso de formalismo acarreta demora no andamento dos processos.

Esse resultado corrobora com esta pesquisa, no momento em que os Coordenadores dos projetos afirmam existir um excesso de formalismo por parte dos setores envolvidos na tramitação dos procedimentos, o que vem a desgastar as relações, pois cada setor possui seus próprios métodos, isto é, não há entendimentos uníssonos, quanto aos trâmites processuais, o que ocasiona uma desmotivação nos professores para submeter novos projetos. E uma das consequências dessa disfunção é a morosidade para celebração de um convênio. Guerra et al. (2018) apoiam o resultado desta pesquisa, quando mencionam que o excesso de burocracia é conhecido como disfunção, o qual provoca rigorosidade de normas, excesso de papéis, bem como a desqualificação dos processos.

Outra disfunção verificada foi à pessoalidade nas relações, vindo a ser reforçado pelo entrevistado do Setor 02, ao mencionar que existe o envolvimento político que interfere nas decisões. Portanto, essa prática contrapõe as ideias de Motta e Bresser-Pereira (2004). Assim como, foi constatado o excesso no uso das normas e regulamentos, de acordo com os

Coordenadores, há um exagero no uso dos normativos pelos Setores 02 e 03, que causam retrabalho e desgaste nas relações.

Apesar de todas as disfunções que derivam do modelo burocrático, a dominação, o controle, a divisão do trabalho, a hierarquia, o sistema de normas, entre outras características da burocracia, ainda são vistas como essenciais para obter-se previsibilidade das situações e para manter a ordem e o bom andamento da organização (MENEGASSI, 2007). Santos e Marques (2015) demonstram que uma estrutura burocrática possui vantagens e é fundamental para ajustar os interesses contratados entre as partes, assim como, em algumas ocasiões, é mais eficiente para estruturar ações e minimizar os custos de transação. Isto posto, tem-se que a teoria do custo de transação estuda a relação entre os diferentes agentes, considerando os aspectos comportamentais e os atributos de transação. Na próxima seção, serão abordados os pressupostos comportamentais: racionalidade limitada e oportunismo, que de acordo com Williamson (1981), são fundamentais para compreensão do comportamento humano e são variáveis determinantes nas relações econômicas.

### **4.3 Racionalidade limitada**

Williamson (1985) discorre sobre a racionalidade limitada como uma faculdade que torna compreensível a conduta do ser humano em meio a uma negociação. Bem como Arbage (2004) afirma que os agentes são incapazes de prever todos os eventos relacionados à transação; ainda que se comportem de maneira racional, é comum haver lacunas para possíveis adaptações e futuras renegociações.

Para a percepção da racionalidade limitada, nos projetos de extensão aprovados no edital PROEXT/2015 e 2016, assimilou-se essa temática ao considerar a relação entre os Setores 01, 02, 03 e os Coordenadores. A relação coordenadores e setores 01, 02 e 03 iniciam-se com a submissão da proposta de projeto do professor no departamento (unidade acadêmica), para, em seguida, ser direcionada ao Setor 01, depois, é enviado ao Setor 02, para, enfim, ser encaminhado ao Setor 03. De acordo com o Coordenador 01, é perceptível que, nestes Setores mencionados, não há comunicação devida, o que resulta ao Coordenador dispersão do que acontece e compromete o acompanhamento da ação.

Da mesma forma, o Setor 02 relata que uma das falhas existentes é o compartilhamento de informações com as outras unidades e com os Coordenadores, tendo em vista que cada Setor possui seus próprios procedimentos e fluxos, ou seja, não existe essa preocupação de estar repassando aos demais, o método como são conduzidos os processos em cada Pró-

Reitoria ou departamento. Esse mesmo entrevistado afirma que uma das formas de produzir informações consolidadas seria padronizando os procedimentos entre os Setores, com isso daria fluidez ao processo, conforme ele explica:

Porque se a gente tiver um procedimento padronizado, a gente consegue dar uma fluidez [...] Compartilhar melhor às informações instituídas, fazer com que as informações cheguem mais consolidadas a todos os pontos onde elas são necessárias.

No que diz respeito à disponibilização de informações, antes da celebração do instrumento jurídico, o Coordenador 01 ressalta que os Setores 01, 02 e 03 não deixam claro o que é necessário para realização do convênio, assim como não existe um fluxo definido para isso, o que dificulta, para os Coordenadores, que não possuem experiência, o entendimento do processo. O Coordenador 02 diz ser necessário melhorar a comunicação e o compartilhamento efetivo de informações pelos Setores 01, 02 e 03. O Coordenador 03 corrobora com o Coordenador 01 e elucida que:

Eu acho que ainda nos falta, previamente, esse conhecimento de como funciona, porque, assim, uma coisa é a falta de experiência de algumas pessoas que nunca elaboraram projeto, todos nós passamos por isso e a gente vai meio que aprendendo. Outra é que às vezes tem particularidades nos procedimentos que nós não conhecemos e nós só tomamos conhecimento quando a gente vai lá e senta e vem uma resposta negativa ou então a gente não conseguiu de fato compreender uma demanda que esses órgãos nos passavam. Então eu acho que uma compreensão da tarefa de cada órgão, que cada órgão tem como atribuição. E quais são as peculiaridades. Não digo peculiaridades como algo estranho, mas eu digo assim, quais são os formatos, os protocolos dentro de cada órgão, são importantes, porque às vezes a gente tem o conhecimento geral, mas quando vai na minúcia fica batendo cabeça.

Em contrapartida, foi observado que, para acontecer à celebração de um instrumento jurídico, é necessário que cada Setor, assim como os Coordenadores disponibilizem as informações necessárias para concretização do convênio. Uma vez que, há uma sucessão de tarefas a serem executadas pelas unidades, ou seja, há uma dependência de informações entre eles. Ainda que os Setores trabalhem de formas dependentes, os Setores 01 e 02 afirmam que é comum a falta de informações para compor a instrução processual, tanto por parte do Coordenador como dos Setores. Identificou-se que, quando os Setores não repassam informações completas e fidedignas, o processo pode retornar ao estágio anterior, ocasionado atraso na celebração do instrumento jurídico.

Contudo, o Setor 03 ressalta que, muitas vezes, é pego de surpresa com relação a uma possível parceria para a execução de convênio. O Setor 02 encaminha o plano de trabalho

para análise e não disponibiliza o tempo necessário, o que pode gerar problemas no futuro, porque a avaliação da proposta fica comprometida, conforme ele esclarece:

Muitas vezes somos comunicados em cima da hora, recebe-se o plano de trabalho e tem muito pouco tempo para analisar, para analisar a viabilidade do projeto, para analisar todos os custos envolvidos, para fazer uma análise, de fato, apurada, até mesmo para fins de prevenção de qualquer problema que venha a ter durante a execução do projeto, seja ele a vigência, seja os itens que estão dispostos, seja a natureza de despesa, a descrição dos itens, quantidades, cálculos matemáticos, valores, então tudo isso é analisado e quanto menor o tempo que temos para a análise, mais superficial é essa nossa avaliação do plano de trabalho.

O Setor 01 relatou a ocorrência de informações importantes no processo, as quais não foram compartilhadas. Assim como, o Setor 03 ressaltou que esse tipo de contratempo é comum acontecer, tendo em vista ser a última unidade, dentro da cadeia do processo, a ser provocada. O mesmo explica que é comum alguma informação se perderem ao longo da tramitação, pois, muitas vezes, são necessários ajustes no plano de trabalho e, quando estes não impactam no valor do convênio ou não mudam a natureza de despesa, os Coordenadores realizam essas alterações junto ao Setor 02 sem a devida comunicação ao Setor 03.

Com relação à competência de gerenciar um projeto, verificou-se que tanto os Coordenadores como os Setores possuem conhecimento singular a respeito, o qual foi adquirido no exercício da função. Porém, foi perceptível, junto aos Coordenadores, que, por mais que eles tenham experiência na tramitação e execução de projetos, existe uma insegurança no que diz respeito aos trâmites adotados pelo Setor 02. De acordo com o Coordenador 01, os requisitos, para tramitação dos convênios, são modificados projeto a projeto, mesmo que eles sejam construídos junto ao Setor 02. Segundo ele, existe falta de padronização nos procedimentos adotados, podendo variar muito de servidor para servidor, ou seja, depende de quem esteja avaliando o projeto no Setor 02, apesar de existir um *checklist* de controle no referido Setor. No entanto, o Coordenador 02 afirma que os seus conhecimentos também não são suficientes e os procedimentos são burocráticos, o que dificulta ainda mais os trabalhos de coordenação. Já o Coordenador 03 enfatiza que existem lacunas principalmente no que diz respeito às informações contábeis/financeira. Ou seja, os Coordenadores dominam a parte teórica de escrita do projeto, mas quando parte para a tramitação e alocação de rubricas de forma adequada, os professores possuem muita dificuldade, conforme explica:

Existem lacunas. Não são suficientes, porque, assim, o que é que eu noto em parte, que talvez, pelo menos os colegas com quem eu trabalho em execução de projetos,

também, eu percebo a semelhança. Nós dominamos aquilo que é para colocar justificativa, para colocar fundamentação teórica, para pensarmos as atividades que serão necessárias, mas para transformar aquilo em metafísica [...] E, também, as diferenciações, tipo de despesa, aquelas rubricas, em que as despesas se inserem, a despesa de capital, custeio, eu não domino [...] Aquilo que eu aprendi foi meio que nessa vivência, mas ainda eu considero que tem lacunas grandes, principalmente nessa parte, contábil e financeira.

Assim como foi falado anteriormente, apesar de existir conhecimento de suas habilidades, para a execução do projeto, os Setores 01, 02 e 03 também afirmaram que há lacunas, quando se trata de tramitação e execução de convênios. De acordo com o Setor 01, existe essa carência e é resultante da falta de treinamento e capacitação; segundo ele, o aprendizado foi construído diariamente, no exercício da função, ou consultando outros colegas que já tinham alguma experiência. Já o Setor 02 atribui as lacunas às alterações sofridas nas Legislações, o que é necessário uma constante atualização por parte do servidor.

No que diz respeito ao Setor 03, o entrevistado corrobora com as afirmações do Setor 02, quando menciona que os conhecimentos não são suficientes, porque a forma de tramitação dos convênios muda diariamente, e isso ocorre devido à atualização nas Legislações, novas situações, novos acordos do TCU e CGU, que alteram constantemente as diretrizes para gestão de convênios, conforme sua explicação:

Então assim, não me sinto preparado para todas as situações, a gente tem o conhecimento necessário para fazer as coisas acontecerem, agora eventualmente, a gente tem que buscar outras informações, tem que buscar outros referenciais, porque nem sempre o formato do convênio é o mesmo, até mesmo porque, nós não temos convênios apenas com o Setor 02. E cada instituição possui o seu modelo próprio, o seu instrumento próprio de convênio, então isso vai variar de instituição para instituição, cada instituição faz as melhorias que acha necessária para o seu instrumento e a fundação procura sempre entender essas situações e trabalhar conforme orientado.

Observou-se que é comum a existência de ajustes no plano de trabalho e esses são decorrentes do surgimento de informações após o projeto está em execução. O Coordenador 01 elucidou que novas orientações surgem por questões de interpretações de leis e normativos. Ou seja, sempre que ocorre essa situação, o Coordenador precisa se adequar ao novo entendimento do normativo, de acordo com sua elucidação:

Antes, a prática adotada pelo Setor 03 e isso acredito que orientada pelo Setor 02, é que o valor de dispensa e aquisição de material, era de 40 mil por projeto, por ano, e ocorreu essa alteração de entendimento, passando a ficar 40 mil por projeto, então isso, de uma certa forma, impacta um pouco na execução[...] foi um dos exemplos que eu consegui lembrar agora, que impactaram no planejamento das atividades [...] E a gente acaba, de uma certa forma, elaborando um projeto pensando em adquirir

os materiais em uma certa agilidade, e essa alteração, de uma certa forma, traz alguns prejuízos para a gente.

Já o Coordenador 02 atribui as alterações, no plano de trabalho, devido à falta de instruções e padronização nos procedimentos por parte do Setor 02. O Coordenador relembra que, na época das readequações, teve que refazer todo o plano de trabalho, ao descrever item a item, porque, quando o projeto foi encaminhado ao MEC, foi descrito os materiais como kit. Logo, o processo foi tramitado, em todas as instâncias, e o professor não foi instruído a fazer a mudança e, apenas, quando o processo chegou ao Setor 03, para ser executado, que o Coordenador foi orientado para proceder com os ajustes. E de acordo com ele, foi muito retrabalho, porque foi necessário atualizar plano de trabalho, enviar ao Setor 01, em seguida, para o Setor 02 e depois ao Setor 03, para implementar os ajustes e, assim, continuar com a execução. O Coordenador 02 ainda complementou que houve uma perda de tempo com todos esses ajustes, devido ao engessamento dos Setores 01 e 02.

O Coordenador 03 também destacou o problema da ausência de informação. Segundo ele, falta de padronização dos procedimentos ocasiona perda de tempo da equipe do projeto, tendo em vista que muitas informações chegam fracionadas. Ainda de acordo com o Coordenador 03, ao preencher a lacuna que surge com a informação de um procedimento novo, emergem outras diretrizes que demandam adequações da equipe.

No tocante às unidades administrativas, o Setor 01 informou que são frequentes ajustes no plano de trabalho, e ele atribui esta limitação ao desconhecimento dos Coordenadores no que se refere aos normativos e procedimentos. De acordo com o Setor 01, na maioria das vezes, o professor planeja executar o plano de trabalho de uma forma e, ao longo da execução, sente necessidade de realizar alguns ajustes de readequação de material ou de orçamento. Observou-se que, para consolidar essas alterações, é necessário o Coordenador entrar em contato com o Setor 01, para realizar os ajustes e encaminhar ao Setor 02. Posteriormente, o Setor 02 analisa e aprova as mudanças, informa as alterações ao Setor 03, e autoriza as modificações no plano de trabalho. O Setor 02 corrobora com o Setor 01 e afirma que ajustes é algo habitual, quando se trata de projeto, conforme ele explica:

Então, tem certas coisas que no decorrer do projeto surgem necessidades pontuais que a gente precisa fazer os ajustes. Às vezes não no instrumento em si, mas no plano de trabalho que é um anexo do instrumento.

O Setor 03 enfatiza que, muitas vezes, a forma como a proposta é concebida pelo coordenar, na verdade, não condiz com o que ele pretende executar. Cujas realidades são causadas pelo desconhecimento dos procedimentos e inexperiência. Logo, há uma série de questões envolvidas, como outros procedimentos e legislações a serem obedecidas.

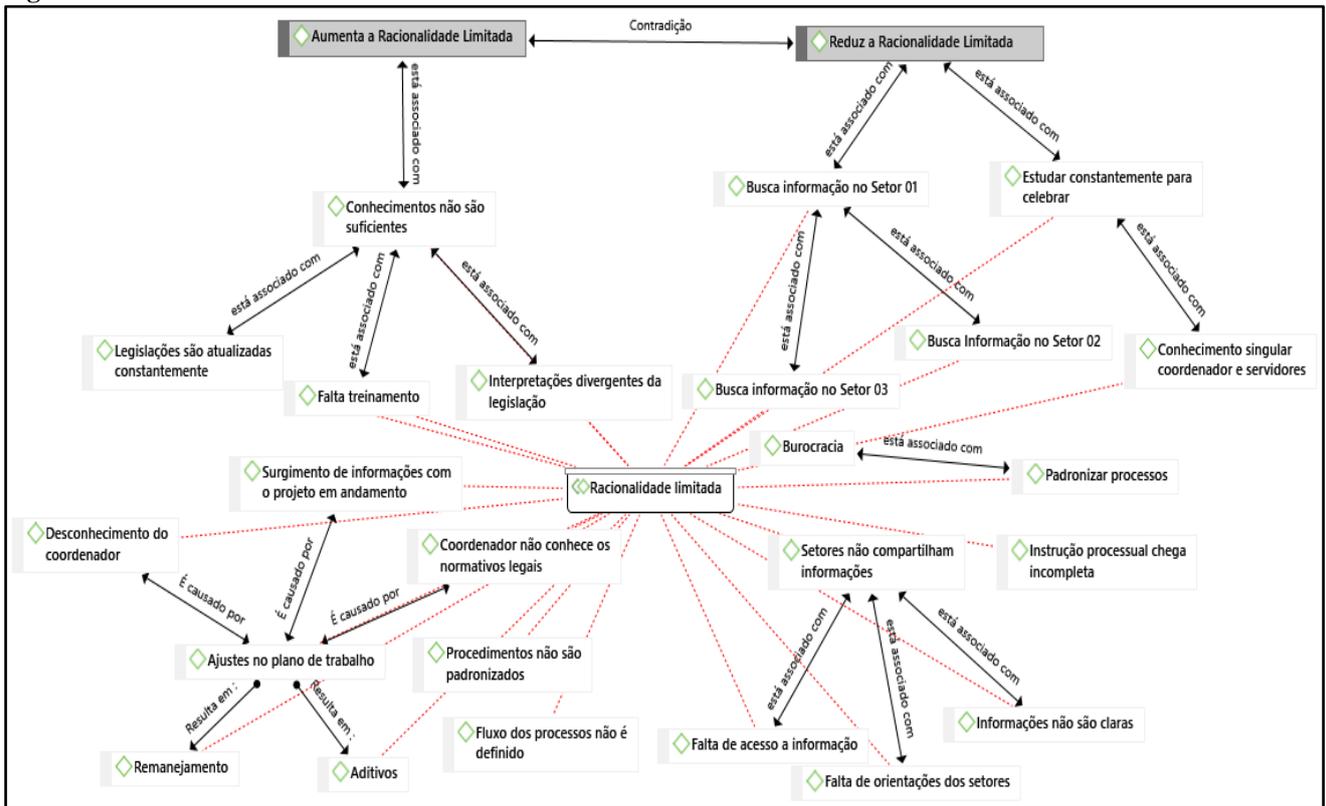
Identificou-se que as alterações, no projeto, podem acontecer de duas formas distintas: remanejamento e aditivos (prazo, valor e cláusula contratual). De acordo com o Setor 02, o remanejamento é algo mais simples, tendo em vista que o processo é alterado apenas com um requerimento aprovado pelos Setores 01 e 02. Entretanto, o aditivo é algo mais complexo, pois demanda um tempo maior de análise, porque é necessário um leque de documentos, sendo eles: justificativa, relatório parcial, motivo pelo qual não conseguiu atender a proposta em tempo hábil e o porquê do aditivo de valor.

Foi verificado, ao longo da pesquisa, que existem lacunas tanto no envio quanto no recebimento da informação, o que ocasionam ajustes contratuais entre as partes. De acordo com Dorneles et al. (2014), a racionalidade limitada é descrita por presumir que os agentes econômicos tendem a ser intencionalmente racionais. Entretanto, essa habilidade é limitada e parcial, bem como restrita no ato de obter, armazenar e processar informações, que resultam na incapacidade de produzir contratos completos, os quais preveem todas as circunstâncias possíveis de acontecer.

De acordo com Silva e Brito (2013), a racionalidade limitada está intimamente relacionada à percepção de incerteza. Os autores expõem que, em condições de elevada incerteza, a preparação dos contratos se torna mais complexa pela dificuldade em prever com exatidão as contingências futuras.

A racionalidade limitada está representada pelos códigos: conhecimentos não são suficientes, legislações são atualizadas constantemente, falta treinamento, interpretações divergentes da legislação, ajustes no plano de trabalho, busca informação no Setor 01, busca informação no Setor 02, busca informação no Setor 03, estudar constantemente, conhecimento singular adquirido na prática, Setores não compartilham informações, os quais foram relacionados no Atlas ti 8.4, e deram origem à seguinte rede, de acordo com a Figura 15:

**Figura 15** – Racionalidade limitada



Fonte: Elaborada pela autora (2019).

Observou-se que a racionalidade limitada é acentuada em diversos aspectos na relação entre os Setores 01, 02, 03 e os Coordenadores, em razão da ausência de compartilhamento de informações. Nessa perspectiva, Sales (2016) ressalta, em sua pesquisa, que o compartilhamento de informações proporciona redução da capacidade limitada, quando existe um capital de relacionamento entre os agentes.

A escassez de informações dos setores, como também a ausência de explicações antes, durante e depois da tramitação de um projeto, e o desconhecimento dos Coordenadores com relação aos normativos legais, assim como, as disfunções da burocracia, ocasionam ajustes nos convênios. Portanto, evidencia-se, nesta pesquisa, que a racionalidade limitada decorre da falta de padronização dos procedimentos. O estudo de Bernardes et al. (2016) corrobora com esta pesquisa, quando constata que há muitas falhas importantes nos procedimentos de uma organização, que comprometem a credibilidade e aumentam os seus custos, com retrabalho e correção.

Percebeu-se que são necessários conhecimentos técnicos tanto para tramitar como para celebrar e executar um convênio. Bem como foi verificado que existem conhecimentos singulares dos setores e principalmente dos coordenadores, os quais foram adquiridos, na execução das atividades, para a tramitação de um projeto.

Logo, é possível afirmar que os setores e os coordenadores não sentem total segurança ao tramitar um convênio, tendo em vista que as legislações, que embasam os instrumentos jurídicos, os procedimentos e a relação dos Setores 02 e 03, sofrem atualizações constantes, o que exige algumas vezes mudanças nos procedimentos. Guerra et al. (2018), em seus resultados sobre burocracia e custo de transação, verificou a importância do estudo, planejamentos, busca de informações e, até mesmo, investimentos em capacitação dos servidores, a fim de evitar o surgimento de lacunas indesejáveis no ciclo contratual.

Algumas ações são realizadas com o objetivo de reduzir a racionalidade limitada: a busca de informações nos Setores para diminuir as dúvidas e questionamentos, conhecer os normativos legais externos e internos e estudar constantemente. De acordo com o Setor 02, os coordenadores não procuram conhecer os normativos, o que dificulta o projeto que eles vão submeter, cujo desinteresse é uma das causas de ajustes no plano de trabalho.

Identificou-se, no estudo, a presença da racionalidade do tipo intermediária/semiforte, conhecida também como limitada, que segundo Williamson (1985), trata da capacidade cognitiva dos agentes econômicos. Já Arbage (2004) explica que, em decorrência da racionalidade limitada, torna-se inviável conhecer todos os aspectos importantes que circundam a complexidade de um acordo, ficando o agente dependente de resultados advindos de uma incompletude contratual.

Igualmente, a racionalidade limitada não pode ser reduzida em sua plenitude, devido ao agente não ter a capacidade de conhecer, na totalidade, tudo que está a sua volta. Na administração pública, não seria diferente, pois apesar de existirem critérios que restrinjam resultados não esperados, existe também o descumprimento do que foi pré-estabelecido em contrato (GUERRA et al., 2018).

Portanto, o comportamento oportunista é influenciado diretamente pela racionalidade limitada, em decorrência dos limites cognitivos para produzir contratos completos, uma vez que os agentes sempre buscam resguardar seus próprios interesses (DORNELES et al., 2014).

#### **4.4 Oportunismo**

O oportunismo se revela por intermédio da exposição incompleta ou distorcida de informações e, especialmente, aos esforços empreendidos com a finalidade de enganar, distorcer, omitir ou de alguma forma confundir. Essas características definem a assimetria informacional utilizada pelo indivíduo de forma intencional, com o propósito de satisfazer seus próprios interesses, ocasionando transtornos na organização (WILLIAMSON, 1979).

Conforme Williamson (1985), o oportunismo possui três variações distintas, as quais podem ser prejudiciais em uma relação. O primeiro é o tipo mais nocivo conhecido como oportunismo do tipo forte; nesta situação, o agente utiliza mecanismos duvidosos para confundir o oponente. Já o segundo, é o tipo intermediário ou semiforte; neste contexto, o agente pretende satisfazer seus próprios interesses, ao objetivar benefícios posteriores; e por fim, o último é denominado de oportunismo do tipo fraco e é o menos visível ao longo de uma transação. Neste cenário, os agentes se preocupam apenas com a obediência.

Diante disso, verificou-se, junto aos Coordenadores 01, 02 e 03, que existe o acesso à informação, desde que eles busquem in loco. De acordo com o Coordenador 02, se é necessária alguma informação, recorre-se às unidades em que o convênio está sendo tramitado e as dúvidas são esclarecidas. Não existe uma postura proativa das unidades em informar aos Coordenadores o que está ocorrendo.

O Coordenador 03 destaca que o fluxo de tramitação de um convênio não é claro na sua plenitude. Para ele, a maior dificuldade é a questão de as regras não serem explicadas inicialmente, e isso ocasiona lacunas ao longo da tramitação. Ele ainda ressalta:

[...] Mas, assim, já tive problemas de quando eu queria ter informação, eu, de fato, precisar ir no órgão para poder entender, para eu continuar com minha proposta. Então, assim, nos órgãos eu sempre fui atendida, nunca tive problema em ter esse retorno, mas, talvez, no processo de comunicar todas as regras, talvez, exista essas falhas que justamente essas experiências não são supridas, essas lacunas.

Os Setores 01, 02 e 03 também afirmaram que o acesso à informação é moroso. O Setor 01 relata que, ao iniciar o processo de tramitação de um convênio, não há a disponibilidade das diretrizes necessárias, porque o Setor 02 não compartilha as informações, o que compromete com o desenvolvimento da execução do projeto. Corroborando com o Setor 01, o Setor 03 aponta a existência de lacunas no acesso à informação. Uma das causas, desse problema, é o prazo que os Setores e os Coordenadores possuem para a tramitação e a celebração do convênio. Logo ele explica que:

[...] Se é um prazo maior, nós temos condições de tirar as dúvidas com o Setor 02, nós temos condições de tirar dúvidas com a própria pró-reitoria ao qual o projeto está vinculado e principalmente com o Coordenador, agora quando são prazos muito curtos, muitas vezes nós não temos essa disponibilidade, então somos pegos de surpresa com o plano de trabalho que muitas vezes vem incompleto e a gente precisa estar recorrendo a esses Setores envolvidos, e ao Coordenador para resgatar essas informações que são necessárias para a gente tramitar o projeto. Então, muitas vezes a gente fica no escuro em relação a algumas informações.

Em contrapartida, o Setor 02 afirma ter acesso a todas as informações, embora existam algumas lacunas decorrentes da capacidade limitada do ser humano de conhecer todos os aspectos. Verificou-se que diversas informações sobre os projetos e, principalmente, os normativos estão acessíveis, na internet, para quem desejar acessá-las. Contudo, o Coordenador 03 afirma ser um volume extenso de informação, como também de elementos que eles precisam conhecer para gerenciar um projeto. Ele esclarece que apesar de haver conhecimento acerca desses normativos, ainda, assim, é confuso todo o processo. Segundo o Coordenador 03, para melhorar a acessibilidade à informação, é necessário um documento que expresse os fluxos de cada Setor para tornar público, as etapas que devem ser seguidas.

Nesta perspectiva, o Coordenador 03 faz o seguinte comentário:

[...] O que é que sinto falta? De um documento unificado com os fluxos de cada um desses órgãos, eu acho que ajudaria bastante, porque como eu disse, né, acho que cada professor que se coloca a propor um projeto, deve se dedicar a buscar tudo sobre o que está ao entorno dele, normativa, aquilo que regulamenta, buscar os órgãos que são abertos a tirar dúvidas, mas, também, a forma como as informações estão disponíveis, às vezes dificulta o que a gente domina em processo inteiro. Então, algo que seja uma linguagem de todos os órgãos, linguagem única de todos os órgãos que vão ser responsáveis por onde vai passar um projeto, inclusive os formatos, modelos que são disponibilizados de relatórios, de prestação de contas, de apresentação de projeto.

Já com relação aos Setores, o Setor 01 esclarece que as informações expostas pelo Setor 03 suprem as suas necessidades, em decorrência de ele está mais próximo fisicamente e haver uma boa relação entre eles. No que se refere ao Setor 02, ele afirma que existe uma carência na exposição de informações, porque elas se concentram somente em um servidor, dificultando a comunicação entre eles.

O Setor 03 elucida que há uma falha na exposição de informações, tanto para os Setores, quanto para os Coordenadores, o que gera ajustes no plano de trabalho. De acordo com ele, algumas situações poderiam ser evitadas, caso o plano de trabalho fosse analisado minuciosamente e esclarecido, aos Coordenadores, as inconsistências encontradas, para que as adequações fossem realizadas, antes da celebração do instrumento jurídico. Entretanto, muitas vezes, em razão do pouco tempo que os Setores têm para tramitar, o prazo de análise do plano de trabalho, pelo Setor 03, fica comprometido. O Setor 03 enfatiza:

[...] Ao longo desses anos que eu venho trabalhando, até mesmo por situações que eu venho estudando e venho procurando sempre me aperfeiçoar, constatei que a maior parte dos erros que acontecem na execução dos projetos, seja erro de compra, seja erro [...] situações de execução, todas elas poderiam ter sido evitadas se o plano de trabalho tivesse sido analisado com um pouco mais de cautela.

Com relação ao Setor 03, os Coordenadores 01 e 02 afirmaram que ele descumpriu cláusulas contratuais no que se refere à aquisição de materiais. Conforme o Coordenador 01, alguns bens foram solicitados por dispensa e deveriam ser adquiridos por licitação. Este procedimento é um pouco mais demorado do que a dispensa e ele enfatizou que, algumas vezes, para acelerar o processo foi necessário assumir o papel do Setor 03, no que diz respeito a buscar cotações para compor o processo e dá celeridade.

Com o Coordenador 02, a situação foi um pouco mais delicada, pois alguns materiais não foram adquiridos, mesmo com o aditivo de prazo. E isso ocasionou uma perda financeira em torno de R\$ 10.000,00 reais, logo o recurso teve que retornar ao órgão de fomento e não foi utilizado no projeto como previsto inicialmente.

O Setor 03 enfatiza que já ocorreu o descumprimento de cláusula contratual por parte do Setor 02. Ele argumenta que não houve o repasse do valor referente aos custos operacionais devidos à gestão administrativa e financeira do projeto. Porém o objeto foi entregue, as metas e as etapas foram executadas e atingidas. O Setor 03 enfatiza:

[...] No geral, essas situações que fogem às cláusulas dos convênios, a gente sempre tenta resolver visando à manutenção da parceria que existe entre o Setor 02 e Setor 03, então assim, as partes envolvidas estão comprometidas em resolver a situação. Como é uma situação que ainda não foi resolvida por ser muito recente, não sei dizer ainda ao certo como vai se resolver, mas a princípio, o que já dispomos, é a boa vontade de ambas as partes de resolver a situação.

Conforme o Coordenador 01, no que diz respeito ao processo de tramitação, é comum a falta de informação e de assistência, por parte dos Setores envolvidos no projeto. Essa vulnerabilidade decorre da ausência de mapeamento de processo e pelos fluxos não serem definidos. Então, às vezes, um processo retorna ao estágio anterior por falta de esclarecimento das unidades. Ainda que o Setor 02 tenha um fluxo de procedimento, há situações em que o Coordenador não consegue entender o que de fato está sendo exigido para o desenvolvimento do processo.

Assim sendo, o Coordenador executa de uma forma o plano de trabalho, determina algumas despesas e só depois, na execução do projeto, percebe que, se ele tivesse sido instruído, algumas questões previstas, inicialmente, teriam sido alteradas e isso geraria mais fluidez ao projeto. O Coordenador 03 cita o seguinte exemplo:

Por exemplo, quando a gente coloca diária de hotel pensando no projeto e recebe palestrante. E teria sido melhor, depois, quando a gente vê, botar só diária para o

palestrante receber, porque a gestão teria como mandar o dinheiro diretamente, ele paga as suas despesas, e evitaria a gente ter que licitar, se for o caso. Então, tem facilidades que por mais que seja necessário experiência por parte do professor, que ele é responsável pela proposta que ele apresenta, tipo assim, mas se nós tivéssemos um tipo de treinamento ou uma cartilha de orientações para isso que não é do *know-how* da gente, facilitaria, assim, nós evitaríamos esses reajustes ou então dificuldades que a gente enfrenta.

Verificou-se, junto ao Setor 02, que, na tramitação, é comum a instrução processual faltar informações. Então, quando a unidade recebe o processo, tempestivamente verifica se o mesmo está precisando de complementação para emitir o despacho. Conforme o Setor 02 esclareceu, o professor, ao conseguir recurso, para executar um projeto, acredita que, imediatamente, as ações começarão. No entanto, os convênios, geralmente, são celebrados, em média, com três meses ou mais, o que irá depender das peculiaridades e complementos de informações de cada projeto. Diante disso, a maior perda é de tempo, pois questões desse tipo geram retrabalho para os departamentos e Pró-Reitorias, tendo em vista que, quando o processo retorna, ele terá que analisar todos os documentos.

No que diz respeito a clareza do instrumento jurídico celebrado entre o Setor 02 e Setor 03 é unânime, entre todos os entrevistados, que os direitos e obrigações estão muito bem explícitos neste documento, conforme esclarece o Setor 03:

Esse instrumento, ele formaliza essa relação, ele caracteriza o objeto e dá as diretrizes de execução em termos legais e administrativos e procura regulamentar essa relação entre Setor 02 e Setor 03, de modo que cada parte saiba o que lhe cabe em termos de responsabilidade e em termos de benesses [...]. Então, cada parte tem as suas responsabilidades delimitadas.

Identificou-se que é comum haver repactuação ao longo da vigência do instrumento jurídico. A necessidade de repactuação pode ser solicitada por qualquer uma das partes envolvidas, seja pelos Coordenadores ou pelos Setores 02 e 03. O Setor 03 pode perceber que, para executar determinado instrumento jurídico, irá levar mais tempo do que fora regulamentado em contrato, então será necessário fazer uma repactuação, no sentido de realizar uma dilatação de prazo. Os projetos também podem sofrer paralisações por falta de repasse financeiro do órgão de fomento e isso impacta na execução financeira, cronograma de trabalho e atividades. Nesse tipo de ocorrência, às vezes, o prazo estabelecido no instrumento se esgota e é necessário um aditivo.

De acordo com os Setores 01, 02 e 03 e Coordenadores 01, 02 e 03, as renegociações são muito amenas, pois é algo comum que ocorre nos projetos. Observou-se que a execução do projeto é iniciada por acreditar em uma realidade e no decorrer da execução, percebe-se

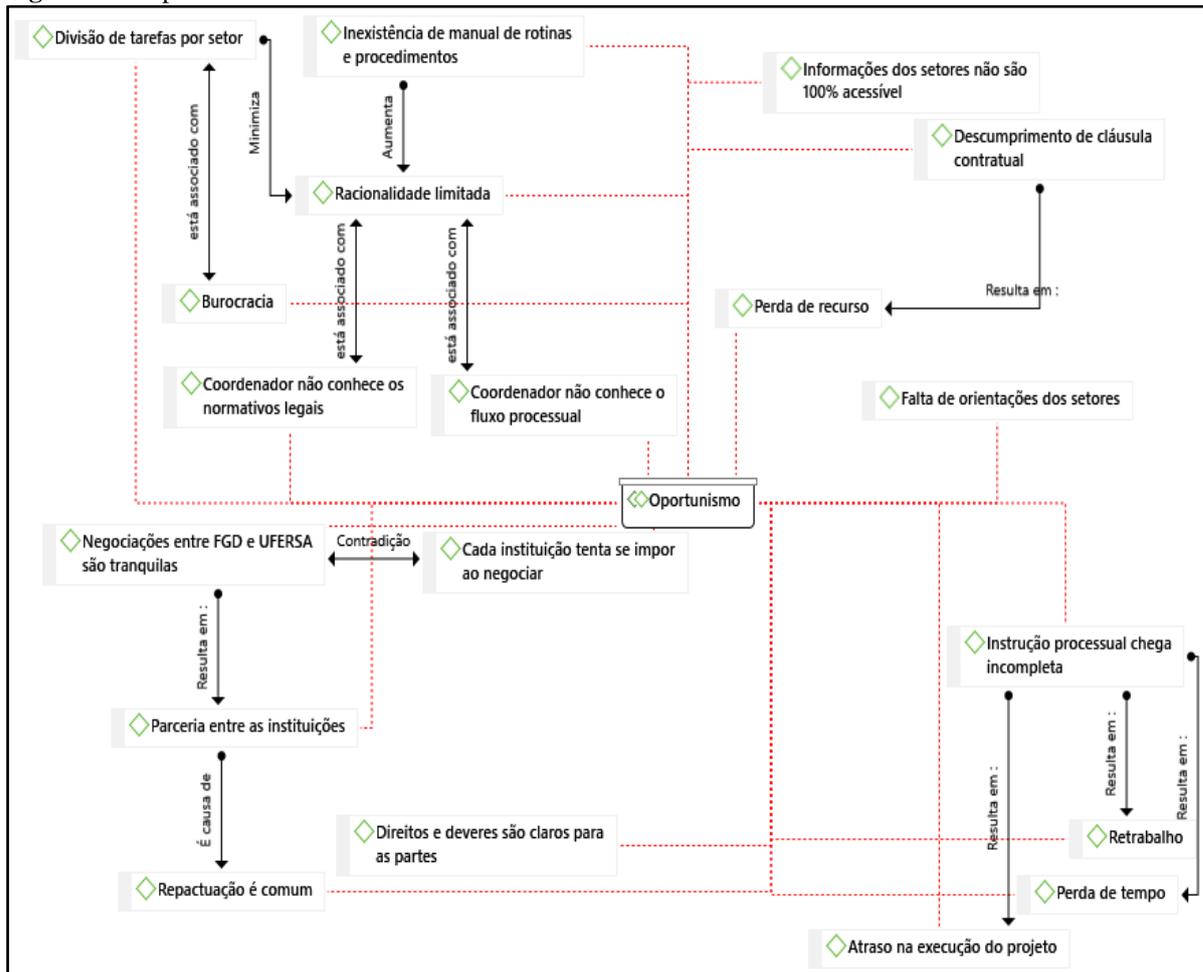
outra prática. É um direito de ambas as partes solicitar repactuação, desde que essas modificações sejam permitidas pela Legislação. O Coordenador 03 elucida:

Então, prazos a gente renegocia, muitas vezes recursos que a gente vê que vão sobrar em determinada rubrica, em determinado tipo de despesa, a gente quer realocar para outros, a gente também modifica tipos de compras que a gente previu: não, eu não vou mais comprar esses objetos, eu quero agora comprar esse. Então, a gente tem que também que adequar, então sempre a gente está fazendo essas readaptações, dentro também do que as normas permitem, por exemplo, despesa, que é algo... bem já abatido, a gente não pode mudar a despesa de capital e de custeio, as mudanças só são dentro dessas naturezas de despesa.

Neste contexto, identificou-se que o tipo de oportunismo praticado, entre os agentes, corresponde ao nível fraco e menos prejudicial em uma relação, conforme inferiu Williamson (1985). Dessa forma, Santos e Padula (2012) evidenciaram, em seu estudo, que a aproximação, entre usinas e produtores, modificou a estrutura de relacionamento das partes a partir da confiança. Com isso, foi possível reduzir o oportunismo das transações, uma vez que a proximidade e interesses comuns favoreceram a construção de uma relação parceira.

A dimensão oportunismo está representada pelos códigos: coordenador não conhece os normativos legais, inexistência de manual de rotinas e procedimentos, descumprimento de cláusula contratual, instrução processual chega incompleta e repactuação é comum, os quais foram relacionados no Atlas ti 8.4, e deram origem à seguinte rede, de acordo com a Figura 16:

Figura 16 – Oportunismo



Fonte: Elaborada pela autora (2019).

A racionalidade limitada influencia, de forma direta, o comportamento oportunista, em virtude dos limites cognitivos, para produzir contratos completos (DORNELES et al., 2014). Na figura 16, pode-se perceber que há racionalidade limitada por parte dos Coordenadores em decorrência da inexistência de manual de rotinas e procedimentos, o que ocasiona um desconhecimento dos normativos legais e do fluxo processual. Contudo, devido aos Setores se dividirem por tarefa, facilitam a comunicação dos Coordenadores o que atenua a racionalidade limitada nesta relação.

Nesta pesquisa, existe a inacessibilidade de informações e a falta de orientações, o que gera uma instrução processual incompleta, provocando atraso na execução do projeto, perda de tempo e retrabalho, o que acarreta aumento no custo de transação econômica *ex-post*.

Santos e Padula (2012) constataram que, nas transações de compra e venda de biodiesel, o oportunismo é reduzido em virtude da alta regulação do mercado. Desta forma, independente dos agentes envolvidos, todos os contratos seguem o mesmo formato, com

salvaguardas bem definidas, sanções claras e rígidas, buscando assegurar o cumprimento dos acordos.

No que se refere à inobservância das cláusulas contratuais estabelecidas, na execução de um projeto, percebeu-se a ocorrência de descumprimento do que foi acordado. Porém, foi possível compreender, na maioria das vezes, que as partes sempre estiveram dispostas ao diálogo.

Logo, foi possível verificar que as regras estabelecidas, no instrumento jurídico, são claras para os Setores 02 e 03, assim como as sanções aplicadas. Com relação às negociações, para execução de projetos, constatou-se que as mesmas ocorrem de forma natural e amigável entre o Setor 02, Setor 03 e Coordenadores, embora cada agente se imponha de alguma forma. Devido a essa boa relação, foi detectado que é comum à repactuação do contrato, e qualquer uma das partes poderá provocar a outra, quando existir o interesse na renegociação.

De acordo com os aspectos verificados na Figura 16, identificou-se que o oportunismo praticado faz referência à forma fraca ou nula de egoísmo. Conforme Arbage (2004) é a forma nula de defesa dos próprios interesses em algum tipo de negociação. Como o estudo trata de projetos de extensão com financiamento externo, que envolvem Setores públicos e privados com fins públicos, é comum que não haja o oportunismo do tipo forte ou semiforte, tendo em vista que as partes trabalham estritamente baseadas em leis e não existe aferição de lucros para nenhuma delas, logo elas transacionam obedecendo aos normativos legais e visando sempre manter a parceria.

Guerra et al. (2018) ressaltam que as transações possuem uma afinidade direta no que concerne a eficiência. Essas transações abrangem comportamentos de elementos envolvidos, como a racionalidade limitada e o oportunismo, igualmente características inerentes à transação, denominadas de especificidades do ativo, frequência e incerteza.

#### **4.5 Especificidade de ativo**

Pohlmann et al. (2004) inferem que a especificidade é a característica de um ativo que reflete a relevância de seu valor e é dependente da continuidade da transação da qual ele é *Sui generis*. Mas também, quanto maior a especificidade, mais vultosos serão os riscos e problemas de adaptação e, por consequência, mais elevados serão os custos de transação, em razão da racionalidade limitada, oportunismo e incerteza.

Para Williamson (1991), existem seis formas distintas de especificidade de ativo: geográfica, físico, humano, dedicado, temporal e marca de capital. Neste estudo, foram

identificadas as especificidades geográfica, física, humana e temporal. A especificidade geográfica está relacionada à localização estratégica da firma, com o objetivo de reduzir custos. De acordo com os entrevistados, a localização geográfica do Setor 03 é estratégica, tendo em vista, que ela se situa no mesmo espaço físico da IFES, o que facilita bastante a comunicação para os coordenadores no desenvolvimento das atividades do projeto, bem como para os Setores 02 e 03, no processo de tramitação e acompanhamento dos convênios, conforme endossa o Coordenador 03:

Sim, sem dúvida, facilita. Porque muitas vezes a gente precisa tramitar algo no Setor 03, pegar a assinatura da pró-reitoria, aí é só caminhar dentro da IFES, muitas vezes, faço minhas atividades, recebo um chamado do Setor 03, estou trabalhando dentro da IFES, corro para lá.

No que diz respeito à especificidade de ativos físicos, identificou-se que alguns bens adquiridos pelo Setor 03 são itens comuns, que, em algumas situações, eles são encontrados no mercado local, e, quando são equipamentos mais específicos, busca-se no mercado externo. A dificuldade encontrada pelo Setor 03, na aquisição desses materiais, não se refere à singularidade do bem, mas a regulação das empresas no que tange às certidões negativas, o que dificulta a concretização da compra. Desta forma o Coordenador 03 elucida a questão:

Não, assim, a despeito de que tudo o que foi comprado, tudo o que foi adquirido dentro do PROEXT, a gente usa dentro CRDH, mas por exemplo, se o CRDH não existisse, esses bens iriam para qualquer ambiente, porque são cadeiras, impressoras, computadores, máquinas fotográficas, filmadoras, então são bens que serviriam de maneira geral para a IFES. Não tem nada de específico que só dê para usar naquela atividade, não.

De acordo com Williamson (1991), o ativo físico só existe, quando há uma probabilidade de o material não possuir valor, caso seja aplicado em outra função. Nessa perspectiva, o Coordenador 01 afirma adquirir bens específicos para o desenvolvimento das atividades do seu projeto, corroborando com o conceito definido por Williamson (1991), conforme ele explica:

Existem alguns equipamentos específicos, especificamente na área de processamento de informações georreferenciadas, a gente tem essa dificuldade, não tem muito fornecedor, e nem tem muita empresa que presta serviço na parte de manutenção desse equipamento que traz uma certa dificuldade para a gente, computadores especializados, que a gente também precisa para poder fazer o processamento dessas imagens. Então, a gente tem esse tipo de dificuldade. E alguns equipamentos importados, que encarecem bastante, o custo é muito alto para a aquisição deles e também para adquirir a gente tem uma certa dificuldade, porque não encontra empresas específicas e que possuem também as comprovações de

quitação junto aos órgãos tributários, certidões necessárias para a gente poder adquirir.

Em se tratando de atributos específicos do capital humano, no que diz respeito às habilidades e competências, verificou-se que com relação aos Setores, os funcionários possuem conhecimentos singulares, os quais foram adquiridos no exercício da função. Constatou-se que o aprendizado da atividade exercida ocorre somente com a prática das ações no trabalho. Neste caso, percebeu-se a inexistência de capacitação ofertada aos funcionários dos Setores 01,02 e 03 no momento em que são postos para o exercício das suas atribuições. Muito embora, as atividades desenvolvidas pelos servidores e funcionários sejam complexas e peculiares.

Já com relação às habilidades e competências dos coordenadores, foi compreendido que o conhecimento para a criação de projetos é intrínseco a cada um dos professores. É algo exclusivo de cada um deles e é aprimorado devido ao aprendizado na condução dos projetos. Desta forma, a definição de Williamson (1991) corrobora com este estudo quando o autor menciona que especificidade em ativos humanos, abrange as habilidades ou competências singulares, que são decorrentes do aprendizado de determinada atividade.

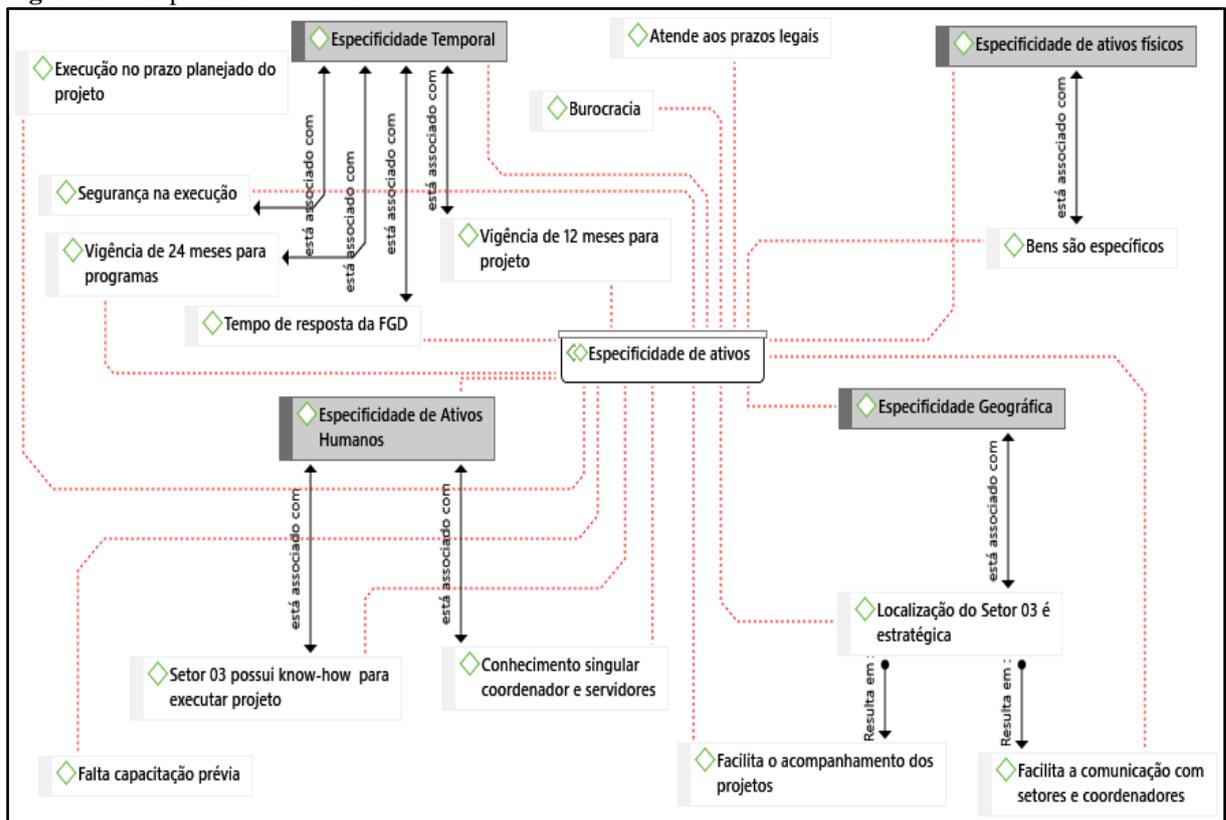
No que concerne aos ativos dedicados, foi observado que não existe esse ativo na pesquisa. De acordo com Williamson (1991), os ativos dedicados representam investimentos em expansão da capacidade produtiva, requisitados por um cliente específico. O estudo de Guerra et al. (2018) sobre burocracia e custo de transação, corrobora com esta pesquisa, quando a autora afirmou não encontrar esse ativo na administração pública.

No que se refere à especificidade de ativo temporal, Williamson (1991) elucida que é um ativo relacionado ao tempo de resposta, ou seja, quando o tempo é elemento relevante para atribuir valor ao produto. Deste modo, verifica-se que os projetos possuem data de início e de término, o que determina a importância do período de execução para o escopo do projeto caracterizando a especificidade temporal.

No que concerne ao ativo de marca de capital, Williamson (1991) define que é a atribuição dada à marca de uma entidade. Nessa perspectiva, não se verificou a presença de características que determinassem esta especificidade no objeto de estudo. Guerra et al. (2018) corroboram com esta pesquisa, quando mencionam, nos resultados do seu estudo, que a especificidade de marca está relacionada com a importância da mesma para a atividade, e eles observaram que a lei 8.666/93, a qual rege as compras públicas, veda a realização de licitações, incluindo bens e serviços com a presença de marcas.

A dimensão especificidade de ativos está representada pelos códigos: execução no prazo planejado do projeto, segurança na execução, vigência de 12 meses para projetos, vigência de 12 meses para programas, bens são específicos, localização do Setor 03 é estratégica, facilita comunicação com setores e coordenadores, facilita o acompanhamento dos projetos, conhecimento singular coordenadores e servidores, Setor 03 possui *know-how* para executar projetos, os quais foram relacionados no Atlas ti 8.4, e deram origem à rede, de acordo com a Figura 17.

**Figura 17** – Especificidade de Ativos



Fonte: Elaborada pela autora (2019).

Nesta pesquisa, identificou-se que a localização do Setor 03 é estratégica, em virtude de estar situada próximo aos setores e coordenadores, o que facilita a comunicação, bem como favorece o acompanhamento dos projetos e reduz os custos de transação. Martins e Souza (2014) constataram, em sua pesquisa, que a especificidade de natureza geográfica se relaciona à proximidade entre os agentes.

Verificou-se, na pesquisa, que existe a aquisição de bens específicos pelo Setor 03 para execução de um projeto. Desse modo, os equipamentos adquiridos com esta peculiaridade não são acessíveis no mercado, ocasionam dependência e não conseguem ser reempregados em outras atividades com facilidade. Barbosa, Cândido e Barbosa (2016) corroboram com o estudo, ao inferirem que ativos físicos são específicos, quando não podem

ser reutilizados sem perder o seu valor, ou seja, não é fácil encontrar outra forma do mesmo ser reutilizado.

Identificou-se, no estudo, singularidade no que se refere ao conhecimento dos Coordenadores e funcionários dos Setores 01, 02 e 03. Isto é, essa especificidade é resultado da experiência adquirida no exercício das suas funções. Guerra et al. (2018) corroboram com esta pesquisa, ao afirmarem que os servidores obtêm conhecimentos, os quais são provenientes das experiências com as atividades exercidas no dia a dia.

No entanto, ainda que seja perceptível essa competência no desenvolvimento das ações dos Coordenadores, funcionários dos Setores 01,02 e 03, verificou-se que não existe capacitação, para eles, ao exercerem suas atividades. Por conseguinte, Sales (2016) constatou que a falta de capacitação comprometerá a qualidade na prestação do serviço, resultando em transtornos na relação entre as partes envolvidas, o que poderá acarretar custos de transação *ex-post*.

No que diz respeito à especificidade temporal, foi constatado que a execução do projeto está alinhada com o tempo de vigência estabelecido no instrumento jurídico, haja vista que o prazo delimitado no instrumento legal deve ser obedecido, de forma que não comprometa as atividades dos projetos. Logo, o tempo é fator relevante para atribuir valor ao produto, conforme inferiu (WILLIAMSON, 1991).

#### **4.6 Incerteza**

A gênese da incerteza está no desconhecimento dos agentes, no que diz respeito ao comportamento humano, ambiente econômico e institucional. No ambiente organizacional, a incerteza é um produto da racionalidade limitada, que possibilita o surgimento de ações oportunistas (ARBAGE, 2004).

A incerteza estabelece uma relação direta com a especificidade de ativos, visto que, quanto mais específico ele for, maiores serão as incertezas. Como consequência, é natural que se busque atenuar as incertezas, por meio da coordenação e equidade de informações (SCHUBERT; WAQUIL, 2014).

De acordo com Arbage (2004), a incerteza pode se manifestar de três formas distintas: Incerteza primária, Incerteza secundária e Incerteza conductista. A primeira faz menção às alterações sofridas pelo ambiente institucional e organizacional, a segunda diz respeito ao desconhecimento, geralmente, por falta de comunicação adequada de elementos importantes

entre os agentes, e, por fim, a última floresce devido ao desconhecimento de aspectos estratégicos e comportamentais do agente com quem transaciona.

Em se tratando das transações entre os coordenadores e os setores, os entrevistados afirmaram que é comum existirem mudanças devido a interpretações divergentes dos normativos. De acordo com os Coordenadores, uma questão que prejudicou a execução dos convênios foi a compra direta, sem a necessidade de licitação. Anteriormente, o entendimento correspondia ao limite de R\$ 40.000,00, ao ano, para cada projeto, a fim de adquirir bens por dispensa pelo Setor 03, e, inesperadamente, as orientações mudaram, passando este valor a ser dispensa de licitação de todo o projeto e não mais anualmente.

Essa situação gerou certo desconforto para os coordenadores, tendo em vista que tiveram que se adequarem e reorganizarem as aquisições e atividades dos projetos devido a esse duplo entendimento do Setor 02. O Coordenador 01 expõe o ocorrido:

Às vezes, a gente acaba tendo que modificar o projeto, as atividades do projeto, por alguma fragilidade que tenha acontecido entre os órgãos que estão envolvidos. Então, a gente tem que, de fato, se adequar e isso traz um impacto no atendimento dos objetivos do projeto.

já com relação aos setores e a tramitação do convênio, foi ressaltado que é comum surgirem mudanças na Legislação com o processo em andamento, assim como os Setores 02 e 03 sempre tentam se adequarem às necessidades dos órgãos de fomento e a questões pontuais dos Coordenadores. Porém, sempre há uma razoabilidade no atendimento dessas questões específicas. É verificado se as adequações estão dentro das questões legais e se é possível atender sem haver prejuízos.

No que se refere à formalização dos convênios e à falta de informação por parte dos órgãos, os Coordenadores afirmaram que não há ciência, na sua completude, do que é necessário para a celebração do instrumento jurídico. Verificou-se, na pesquisa, que não existe o repasse de informações relevantes, por parte dos Setores, o que causa insegurança, bem como retrabalhos. Constatou-se também a existência do excesso dos procedimentos praticados pela IFES, provocando morosidade no andamento do processo.

Identificou-se que, ao longo da tramitação de um projeto, surgem informações que não são do conhecimento do coordenador. As quais giram em torno da adoção de procedimentos novos, por parte da IFES, como: atualização na legislação ou utilização de um novo formato de instrumento jurídico por orientação dos órgãos de controle ou por força de um novo normativo. Percebeu-se, na pesquisa, o cuidado, por parte dos coordenadores, de buscarem

informações quanto aos procedimentos, junto a IFES, para tornar eficiente o processo de execução do projeto, conforme explica o Coordenador 03:

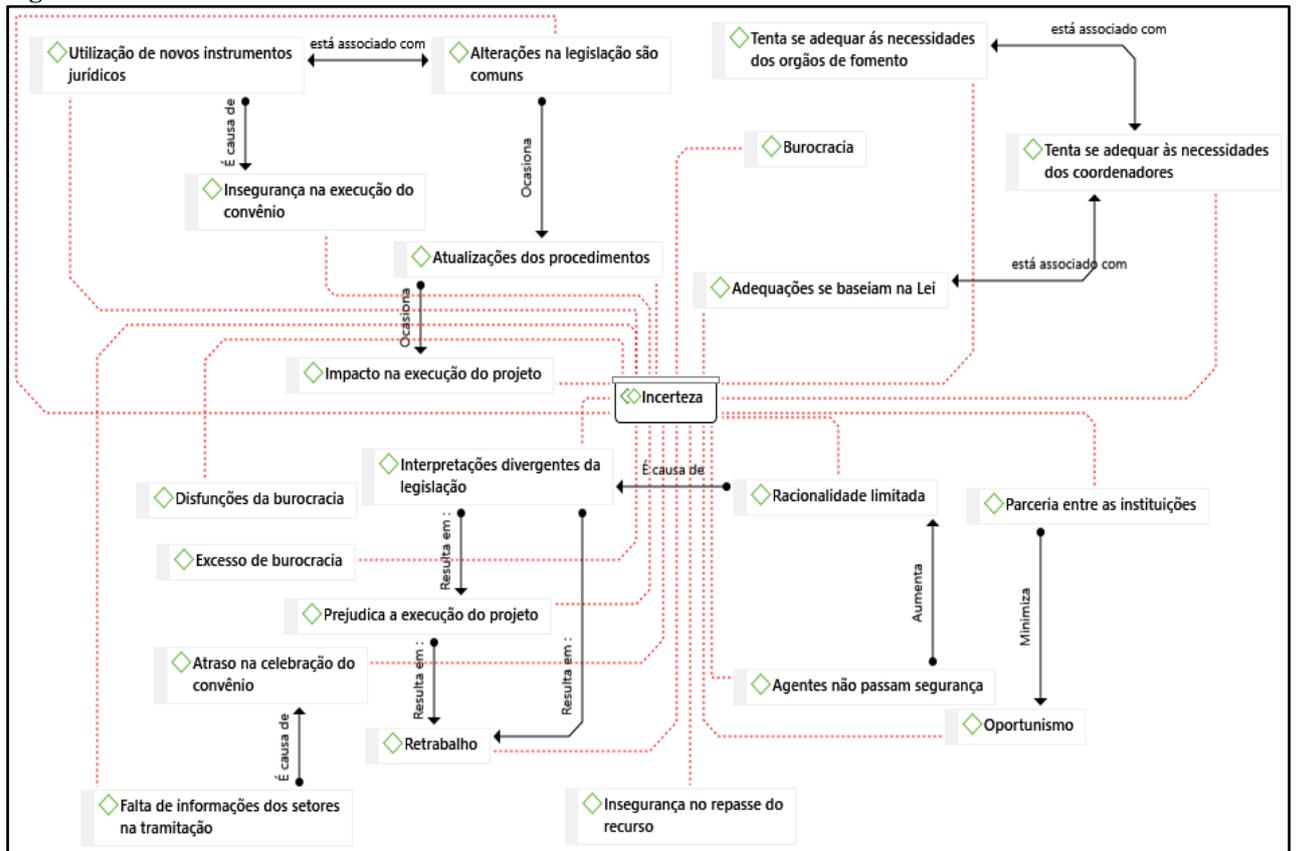
Então assim, a princípio, a gente está no dia a dia esclarecendo algumas dúvidas sobre a execução e está conduzindo o projeto da forma como nos é orientado, mas ainda faltam, como é que eu posso dizer? Formalizar uma orientação mais concisa, mais coerente, mais completa acerca desse instrumento específico, pois ele foi construído e a Fundação foi pega de surpresa quando recebeu esse instrumento. Então assim, existem muitas dúvidas, existe muita insegurança em relação à execução, são coisas que fogem à habitualidade dos convênios que a gente costuma trabalhar. Então, requer que a gente estude novamente, faça consultas ao jurídico, consultas e o Setor 02.

Augusto et al. (2017) afirmam, em seu estudo, que é impossível excluir, na sua totalidade, a incerteza que permeia as transações, contudo o ambiente estável das instituições públicas restringe impactos negativos, em razão dos contratos serem padronizados com cláusulas e proteções que atenuam os custos de transação.

Deste modo, no estudo, foram identificados os tipos de incerteza primária e secundária. Conforme elucidada Williamson (1979), a primeira faz menção às contingências ambientais, que se manifestam por meio de acontecimentos inesperados. E podem ser visualizadas mediante atualizações na legislação, assim como na alteração dos gostos e preferências dos consumidores. Já a segunda diz respeito à falta de informação ou comunicação não adequada, de componentes de natureza estratégica, para os agentes.

Logo, a dimensão incerteza está representada pelos códigos: alterações na legislação são comuns, atualizações dos procedimentos, utilização de novos instrumentos jurídicos, insegurança na execução do convênio, tenta se adequar às necessidades dos órgãos de fomento, tenta se adequar às necessidades dos coordenadores, adequações se baseiam na lei, interpretações divergentes da Legislação, prejudica execução do projeto, retrabalho, atraso na celebração do convênio e falta informações dos setores na tramitação, os quais foram relacionados no Atlas ti 8.4, e deram origem à rede, de acordo com a Figura 18.

**Figura 18 – Incerteza**



Fonte: Elaborada pela autora (2019).

Identificou-se, inicialmente, na pesquisa, que a incerteza permeia as transações entre os setores e os coordenadores. Dessa forma, verificou-se os tipos de incerteza primária e secundária nesta relação. Logo, alguns códigos visualizados, na rede, remetem a essas categorias de incerteza. De acordo com os Coordenadores, Setores 02 e 03, as alterações, na Legislação, são comuns; do mesmo modo eles afirmam tentar se adequarem às necessidades dos órgãos de fomento e dos coordenadores, desde que as necessidades estejam em consonância com a lei.

Os Coordenadores 01 e 03 afirmaram a ausência de informações do Setor 02 na tramitação, o que vem a ocasionar atraso na celebração do convênio. Dessa forma, após as afirmações dos Setores e Coordenadores, pode-se afirmar a existência da incerteza primária e secundária na relação entre os agentes.

Nessa perspectiva, o Setor 03 ressalta que não é possível prever quando ocorrerão modificações nos normativos, causando insegurança na execução do convênio. Guerra et al. (2018) corroboram com esta pesquisa, quando identificam que os entrevistados seriam incapazes de conceber cláusulas contratuais que pudessem prever a realidade futura do mercado. Logo, essa impossibilidade foi atribuída à carga tributária, sendo este um fator que

interfere no valor do contrato no decorrer da sua execução, em razão das mudanças frequentes na Legislação brasileira.

Percebeu-se, na pesquisa, que existem várias interpretações da legislação, o que ocasionam mudanças nos procedimentos e retrabalho para os Coordenadores e Setor 03, além do excesso de burocracia nos trâmites processuais dos convênios adotados pela IFES. Guerra et al. (2018) constatam que os procedimentos burocráticos, em exagero, podem ocasionar informações não verdadeiras, contando que as normas são universais e a interpretação delas, por um usuário, pode ocasionar distorções, em decorrência da sua racionalidade limitada.

Portanto, nesta pesquisa, identificaram-se os níveis de incerteza primária e secundária. Porém, constatou-se uma predisposição dos Coordenadores, dos Setores 01, 02 e 03 para resolverem questões pontuais com o intuito de manter uma boa relação. Dorneles et al. (2014) concluíram que o nível de incerteza existente entre os agentes é baixo, por haver um nível de confiança entre eles, e pelas relações contratuais serem sólidas.

#### **4.7 Frequência**

De acordo com Williamson (1985), as transações se tornam frequentes em decorrência da alta especificidade de ativos. Guerra et al. (2018) observa que a frequência estabelece vínculo mediante à confiança existente entre os agentes da transação, quanto maior for a reincidência de transações entre eles, mais sólida será a relação, restringindo a incerteza e prováveis ações oportunistas.

De acordo com o Coordenador 01, os projetos são renovados constantemente, em virtude da experiência obtida pelo professor e o permanente contato com os órgãos de fomento, o que vem a facilitar a renovação. O Coordenador 01 ressalta que, como ele já coordenou mais de um projeto, simplifica a relação com os Setores, como também é possível informar que devido a essa prática, a tramitação acontece em um período menor, porque a experiência proporciona mais conhecimento e evita retrabalho.

O Setor 03 ratifica o que o Coordenador 01 afirmou, quando mencionou que é comum os projetos serem renovados, da mesma maneira que os Coordenadores também se repetem no Setor 03. Ele atribui esse fato, em razão dos Coordenadores já terem coordenado mais de um projeto, por saberem como funciona a tramitação e, sobretudo pelo domínio e conhecimento que eles possuem da interação entre os Setores 02 e 03. Logo, pode-se perceber que a relação é recorrente, isto é, os Coordenadores e Setores produzem uma dependência bilateral.

Identificou-se, na pesquisa, que existe uma dependência mútua entre os Setores 01, 02 e 03, como também com relação aos Coordenadores 01, 02 e 03. De acordo com o Coordenador 02 não existe independência nesta relação entre Coordenador e Setores. Ele afirma que os processos são engessados e o professor não possui autonomia para realizar qualquer mudança, em seu projeto, sem pedir autorização as instâncias dos Setores 01 e 02.

O Coordenador 02 reconhece que há uma dependência com relação ao Setor 02 e 03 no que diz respeito ao gerenciamento dos recursos. Ele afirma que, às vezes, existem dificuldades para o Coordenador por não conhecer os trâmites, não ter domínio sobre as etapas do processo de compras e nas contratações. Contudo, ele revela que seria muito mais difícil se essas atividades fossem de competência direta do Coordenador ou dos Setores 01 e 02 sem a mediação do Setor 03. Ainda Segundo o Coordenador 02, a IFES possui natureza jurídica pública, o que torna os processos mais difíceis de realizar, portanto ele relata que essa dependência é benéfica para os Coordenadores.

No que diz respeito ao tempo de vigência dos convênios, observou-se que, para o edital PROEXT 2015/2016, os projetos possuem doze meses de duração e os programas dois anos, ambos poderiam ser prorrogados, desde que houvesse justificativa para o feito.

No que concerne às relações interpessoais, intra-setores, e Coordenadores, identificou-se que as interpretações divergentes da legislação e a mudança de procedimento causam impactos na execução do projeto, contudo foi verificado que sempre há disponibilidade dos funcionários dos Setores de resolverem as questões pontuais com os Coordenadores, ao visar manter a parceria entre os envolvidos.

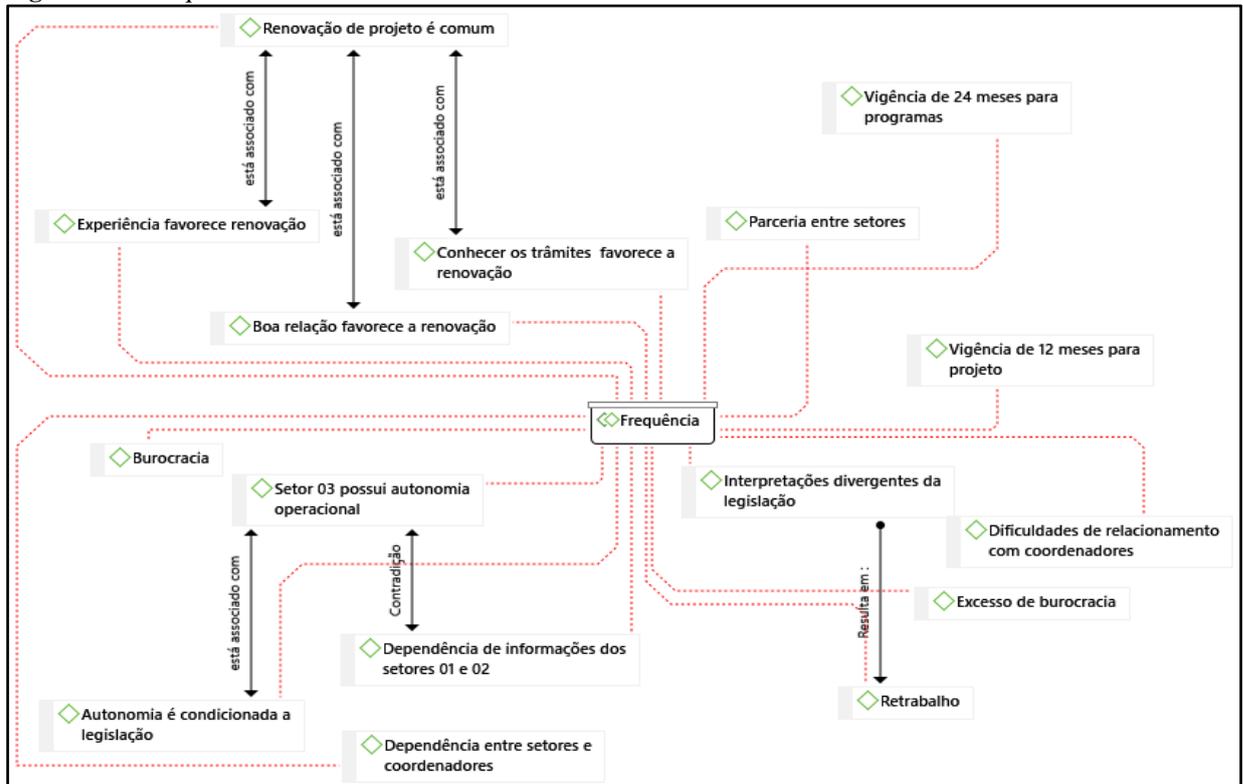
No entanto, o Setor 01 informou que algumas ações impactavam negativamente no projeto, principalmente, o relacionamento interpessoal com os coordenadores. Conforme o Setor 01 explicou, o Coordenador não compreende os trâmites e faz julgamentos quanto ao trabalho executado pelos servidores dos Setores 01 e 02. Ainda de acordo com o Setor 01, os Coordenadores se sentem insatisfeitos, quando as ações não acontecem como planejado.

Arbage (2004) evidencia que a “reputação” dos agentes é estabelecida pelo número de vezes que eles transacionam. Desta maneira, a repetição das interações comerciais tende a atenuar os custos de transação, em virtude de não ser necessário procurar informações acerca da outra parte e por já existir uma reputação estabelecida.

A dimensão frequência está representada pelos códigos: renovação de projeto é comum, experiência favorece renovação, boa relação favorece a renovação, conhecer os trâmites favorece a renovação, vigência de 24 meses para programas, vigência de 12 meses para projeto, interpretações divergentes da legislação, retrabalho, possui autonomia

operacional, autonomia é condicionada à legislação e dependência de informações dos Setores 02 e 03 os quais foram relacionados no Atlas ti 8.4, e deram origem à seguinte rede, de acordo com a Figura 19:

**Figura 19 – Frequência**



Fonte: Elaborada pela autora (2019).

Sales (2016) inferiu que a recorrência nas transações favorece a confiança entre os agentes, o que ocasiona a diminuição da incerteza. Dessa forma, identificou-se, na pesquisa, que a renovação de projeto é comum e alguns fatores contribuem para isso, como a experiência dos coordenadores, por já terem coordenado mais de um projeto, a boa relação mantida entre setores e coordenadores e, por fim, na medida em que o Coordenador está familiarizado com os trâmites processuais adotados pelos Setores 02 e 03, ele se sente mais seguro para submeter novas ações. Logo, os aspectos: experiência, boa relação e conhecimento dos trâmites minimizam as incertezas, as quais permeiam as transações.

Arbage (2004) afirma que a “reputação” dos agentes é desenvolvida pelo número de vezes que eles transacionam entre si. A reincidência das interações comerciais tende a reduzir os custos de transação, devido ao fato de não ser necessário buscar informações acerca da outra parte. Portanto, a recorrência constrói a imagem do indivíduo e atenua os custos de transacionar.

Observou-se, no estudo, que os projetos possuem durabilidade de 12 meses e os programas 24 meses, deste modo os agentes dispõem de um tempo considerável para se conhecerem, o que ocasiona confiança e redução nos custos de transação, corroborando com a pesquisa de Arbage (2004). Barra e Ladeira (2016) também inferem que a reputação reduz os custos de transação, bem como a incerteza e a assimetria de informação.

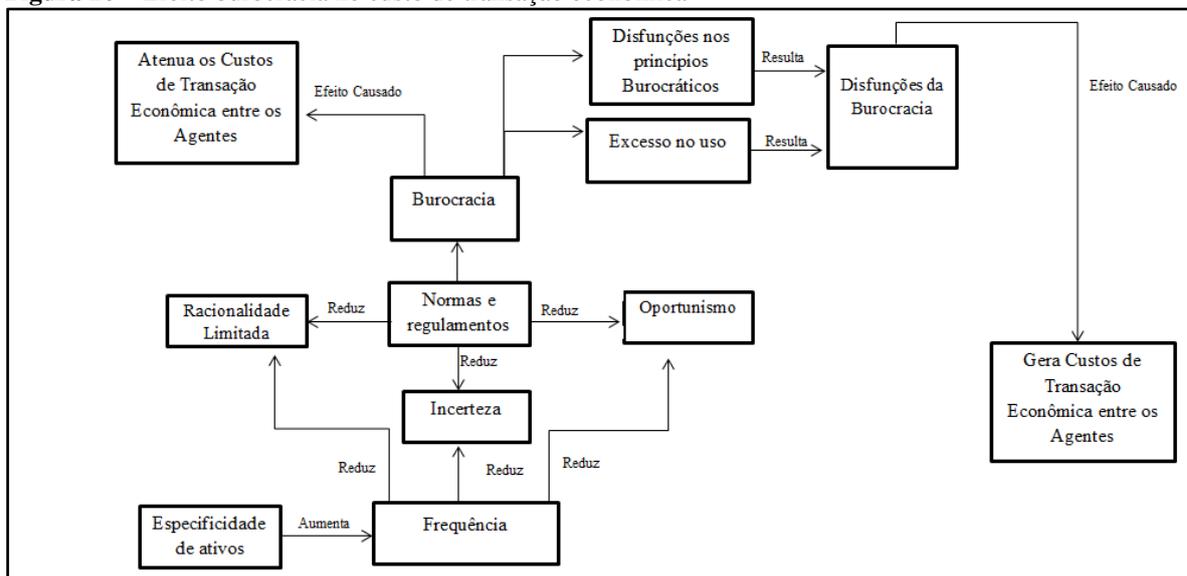
Evidenciou-se, nesta pesquisa, que existe dependência entre os Setores e Coordenadores o que favorece a recorrência nas transações. Assim como foi perceptível que os Setores 02 e 03 prezam pela boa relação, em função da parceria existente entre eles. Dessa forma, por meio do vínculo estabelecido, a racionalidade limitada é reduzida, assim como a incerteza e o risco de comportamento oportunista são atenuados.

Melo et al. (2018) corroboram com a pesquisa ao exporem que a recorrência nas transações favorece a construção da reputação dos indivíduos, reduz a racionalidade limitada, minimiza a incerteza, e os possíveis aparecimentos de comportamentos oportunistas, por conseguinte, possibilita o retorno realizado em ativos específicos.

#### 4.8 Relação da burocracia e do custo de transação econômica

Conforme a Figura 20, a burocracia, impõe regras e determinam que as relações entre os agentes sejam pautadas em normativos. Desta forma, a burocracia minimiza os efeitos da racionalidade limitada, do comportamento oportunista, bem como reduz a força da incerteza e atenua os custos de transação econômica. No entanto, as disfunções nos princípios burocráticos e o excesso no uso das normas e regulamentos resultam nas disfunções, ocasionando os custos de transação entre os agentes.

**Figura 20** – Efeito burocracia no custo de transação econômica



Fonte: Elaborada pela autora (2019).

Conclui-se que a burocracia, modelo organizacional adotado pelas instituições públicas, minimiza os efeitos dos pressupostos comportamentais e da incerteza, com suas normas e regulamentos, portanto reduzem-se os custos de transação econômica. Contudo, verificou-se que as disfunções nos princípios burocráticos e o excesso no uso das normas e regulamentos possibilitou o aparecimento das disfunções da burocracia, gerando o aumento dos custos de transação econômica.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o propósito de identificar o efeito da burocracia no custo de transação econômica nos projetos de extensão, com financiamento externo, da UFERSA, buscou-se, inicialmente, identificar os elementos que caracterizam a burocracia nos setores 01, 02 e 03, bem como a percepção dos Coordenadores acerca dos elementos burocráticos.

Nessa perspectiva, verificou-se que a relação mantida entre a o Setor 01, 02 e 03 é baseada em normativos legais, os quais delimitam as regras, direitos e deveres a serem respeitados por ambos. Assim como, foi observado que tanto o Setor 02 como o Setor 03 possuem uma estrutura organizacional hierárquica e gerida por conselhos.

Em seguida, foi mapeado o fluxo de aprovação dos projetos por meio do edital PROEXT, bem como as sucessões de etapas para a celebração de convênio. Esse processo foi essencial para identificar a sequência de tramitação percorrida pelo Coordenador, assim como o fluxo interno de cada Setor para que fosse possível entender o processo burocrático.

Identificou-se, na pesquisa, os princípios burocráticos presentes na relação Setores e Coordenadores, bem como as características da burocracia. Nesta etapa foi possível reconhecer quatro princípios: divisão de tarefas por Setores, sistemas de normas, competência técnica dos servidores e hierarquia.

Contudo, foi verificado que as disfunções da burocracia permeiam as relações dos Coordenadores, Setores 01, 02 e 03. E esse fato pode ser comprovado, por meio das anomalias constatadas em dois princípios burocráticos: inexistência de manual de procedimentos e pessoalidade nas relações, assim como pelo uso exagerado das normas e regulamentos, cujos problemas causam: excesso de formalismo, procedimentos não padronizados, desgaste nas relações e alteração constante nos procedimentos.

Com o reconhecimento dos princípios burocráticos e suas disfunções, interpelou-se também se a relação estabelecida entre os agentes, que integram os Setores 01, 02, 03 e Coordenadores, facilita a redução dos custos de transação; logo, analisou-se o pressuposto comportamental: a racionalidade limitada.

Desse modo, constatou-se que a falta de informações prévias, durante e após a celebração do instrumento, ocasiona ajustes no instrumento jurídico. Da mesma forma, verificou-se que não existe a prática de compartilhamento de informações relevantes entre os agentes, o que ocasiona lacunas para os setores e coordenadores. Assim como os servidores dos Setores 01, 02, 03 e Coordenadores não se sentem seguros para tramitar convênios, em

virtude das alterações constantes na legislação. Portanto, observou-se que a racionalidade limitada é acentuada em virtude da falta de informações.

No entanto, alguns fatores foram verificados que minimizam os efeitos da racionalidade limitada, são a busca de informações juntos aos Setores 01, 02 e 03 com o intuito de reduzir dúvidas e questionamentos; da mesma maneira, identificou-se que é importante conhecer os normativos legais, os quais estabelecem normas e diretrizes acerca dos convênios. Como também, evidenciou-se que os Setores e os Coordenadores possuem conhecimento específico, o qual foi assimilado no exercício da função, proporcionando propriedade na tramitação e celebração dos convênios.

Observou-se, nesta pesquisa, uma relação contínua, entre Setores e Coordenadores, o que favorece parceria e entendimento, minimizando a racionalidade limitada. Por conseguinte, constatou-se o tipo de racionalidade intermediária/semiforte, conhecida também como limitada, a qual se refere à capacidade cognitiva dos indivíduos.

Posteriormente, analisou-se o oportunismo, quando foi possível verificar que os Coordenadores possuem acesso às informações dos setores, desde que eles busquem in loco; assim como inúmeras informações estão disponíveis, por meio de sítios eletrônicos. Mesmo diante dessas informações, percebeu-se que o fluxo processual de tramitação não é claro para os Coordenadores, o que ocasiona lacunas ao longo do processo. do mesmo modo, não existem informações prévias de como o coordenador deve proceder, no decorrer da tramitação de um convênio, o que é acentuado em decorrência da falta de mapeamento e dos fluxos dos processos não serem definidos.

Portanto, identificou-se que não há a postura de compartilhar as informações entre os setores. Por consequência existe a concentração de informação, o que ocasiona ajustes no plano de trabalho. Da mesma forma, a instrução processual, em algumas vezes, chega ao setor faltando informações, resultando em perda de tempo e retrabalho.

Verificou-se o descumprimento de cláusula contratual por parte dos Setores 02 e 03. É importante ressaltar o que motivou a não obediência às regras estabelecidas no contrato. No que diz respeito ao Setor 02, ele não conseguiu repassar, há tempo, os custos operacionais pertencentes ao Setor 03, dentro da vigência do projeto. Já o Setor 03 descumpriu o acordo, quando não conseguiu executar o objeto de um convênio em sua totalidade, ou seja, não adquiriu todos os itens previstos no projeto. Contudo, foi constatado que, quando tais fatos ocorrem, sempre há o desejo de resolver o problema e de manter a parceria. Logo, esses eventos podem demandar repactuação do instrumento jurídico, e isso se deve às peculiaridades dos projetos e da boa relação entre os Setores e Coordenadores.

Em vista disso, o oportunismo verificado, nesta pesquisa, corresponde à forma nula de egoísmo, por se tratar de Setores de uma instituição pública e de uma organização privada com fins públicos, ou seja, tais entidades não transacionam com o objetivo de lucro, e suas ações se baseiam estritamente em normativos legais.

Por conseguinte, identificaram-se os atributos de transação: primeiro, investigou-se a especificidade de ativo, que demonstrou a posição geográfica do Setor 03 como estratégica, por estar localizado no mesmo espaço da IFES, viabilizando de forma mais eficiente a logística do processo. Do mesmo modo, identificou-se a existência de ativos humanos, no que se refere ao conhecimento singular e intrínseco do coordenador, o qual favorece a criação de projetos.

Embora o conhecimento seja inerente do coordenador, ele precisa dos Setores 01 e 02 para tramitar o projeto, tendo em vista que, pelos normativos legais, o professor, com dedicação exclusiva, não poderá realizar projetos sem a ciência da IFES. O Setor 02, por sua vez, necessita do apoio técnico e operacional do Setor 03 para executá-los. Esses fatores associados motivam os setores e coordenadores a firmarem parceria, com o objetivo de atenuarem o grau de incerteza, bem como os níveis de oportunismo. Logo, pode-se afirmar que há uma dependência bilateral, com responsabilidade recíproca entre as partes. Foi verificada a aquisição de bens específicos para os projetos, o que demonstra a especificidade de ativos físicos. De natureza equivalente, foi observado que os projetos possuem data de início e término, consequentemente o tempo é relevante para agregar valor ao projeto, o que caracteriza a especificidade de ativo temporal.

No que diz respeito ao atributo incerteza, a recorrência da relação: entre os Setores 01, 02, 03 e Coordenadores, proporciona segurança, ainda que ocorram situações de divergências ao longo do contrato, ou seja, as partes buscam resolver de forma passiva e amigável. Identificaram-se, na pesquisa, dois tipos de incerteza: primária e secundária. A primeira faz menção às alterações na legislação e ao atendimento de gostos e preferências dos coordenadores e órgãos de fomento, e a segunda diz respeito à falta de informação ou comunicação não adequada entre as partes que transacionam.

E por fim, a última característica da transação analisada foi à frequência, a qual está intimamente relacionada com especificidade de ativo. Logo, esta peculiaridade reforça o vínculo de parceria, tendo em vista que existe uma dependência entre os agentes que se relacionam.

Dessa forma, conclui-se que a burocracia minimizam os efeitos da incerteza, da racionalidade e do oportunismo, logo se reduzem os custos de transação econômica. No entanto, verificou-se, na pesquisa, que as disfunções nos princípios burocráticos e o excesso no uso das normas e regulamentos possibilitaram o aparecimento das disfunções da burocracia, gerando o aumento dos custos de transação econômica.

Logo, a contribuição, desta pesquisa, corresponde à evidenciação de que as disfunções nos princípios burocráticos e o excesso do uso das normas e regulamentos, ou seja, a sua disfunção, provoca implicações na relação entre os agentes, atuantes na tramitação dos projetos de extensão, acentuando o aumento dos custos de transação econômica.

### **5.1 Limitações da pesquisa**

Um contratempo identificado, nesta pesquisa, corresponde ao número restrito de participantes. Foi previsto, inicialmente, entrevistar 08 coordenadores, porém apenas três professores participaram da pesquisa, em razão de alguns não atenderem aos critérios estabelecidos e outros por estarem afastados das atividades da universidade. Outra dificuldade encontrada diz respeito ao número extenso de perguntas trabalhadas durante a entrevista.

### **5.2 Proposta de intervenção**

A proposta de intervenção foi dada mediante o mapeamento dos fluxos dos processos, à constatação da não obediência a dois princípios da burocracia: pessoalidade nas relações e ausência de manual de rotinas e procedimentos, bem como à verificação do excesso do uso das normas e regulamentos, que resultam na disfunção da burocracia.

### **5.3 Sugestões para Pesquisas Futuras**

Esta pesquisa teve como objeto de estudo: os projetos de extensão aprovados pelo edital PROEXT 2015/2016. Sugere-se que amplie o número de projetos, bem como que a problemática seja aplicada aos projetos, executados pelo Setor 03, que sejam de pesquisa com o objetivo de os resultados refutarem ou corroborarem com o estudo. Foi perceptível identificar, nos achados da pesquisa, a relação da Teoria do Custo de Transação Econômica com a Capacidade Estratégica que cada setor oferece para o desenvolvimento de suas atividades. Portanto, sugere-se, para pesquisas futuras, a seguinte problemática: Qual é o

efeito da capacidade estratégica nos custos de transação econômica? Por fim, recomenda-se que este estudo seja desenvolvido em outras instituições de ensino superior situadas no Estado do Rio Grande do Norte, a fim de que os resultados possam ser comparados.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, D. L. M. *et al.* A burocracia no contexto da Administração Pública Brasileira x senso comum. *In: ANAIS X CASI – X CONGRESSO DE ADMINISTRAÇÃO, SOCIEDADE E INOVAÇÃO. Anais [...].* Petrópolis: FMP/FASE, 2017. Disponível em: <http://www.even3.com.br/anais/xcasi>. Acesso em: 26 set. 2018.
- ALMEIDA, T. A. F. **Fundações de apoio – regime jurídico – autonomia universitária.** 208 f. Orientador: Clovis Bzenes. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6183>. Acesso em: 11 fev. 2019.
- ALVES, A. M. S.; AZEVEDO, M. L. N. Fundação de apoio à universidade: uma discussão sobre o conflito entre o público e o terceiro setor. **Atos de pesquisa em educação – PPGE/ME FURB**, v. 2, nº 3, p. 486-507, set./dez. 2007. Disponível em: <http://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/758/634>. Acesso em: 05 out. 2018.
- ANDRADE, M. M. de. **Introdução à metodologia do trabalho científico.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- ARAGÃO, C. V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista de Serviço Público**, Brasília, Set/Dez. 1997. Disponível em [http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/97-Arag%C3%A3o,CVescovide48\(3\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/97-Arag%C3%A3o,CVescovide48(3).pdf). Acesso em: 22 set. 2018.
- ARAÚJO, J. F. F. E. de. **Avaliação da gestão pública: a administração pós burocrática.** Portugal: Universidade do Minho, 2007. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED.pdf>. Acesso em: 26 set. 2018.
- ARBAGE, A. P. **Custos de transação e seu impacto na formação e gestão da cadeia de suprimentos:** estudos de caso em estruturas de governança híbridas do sistema agroalimentar no Rio Grande do Sul. Orientador: Antonio Domingos Padula. 2004. 280 f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de pós-graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/4871>. Acesso em: 11 out. 2018.
- BARBOSA, M. de F. N.; CÂNDIDO, G. A.; BARBOSA, E. M. Coordenação e competitividade em empresa do setor sucroalcooleiro: uma análise a partir dos custos de transação. **Revista de Ciências da Administração**, v. 18, n. 46, p. 81-95, dez. 2016. Disponível em: [file:///C:/Users/haisl/Downloads/Barbosa\\_C%C3%A2ndido\\_Barbosa\\_2016\\_Coordenacao-e-Competitividade-\\_44041.pdf](file:///C:/Users/haisl/Downloads/Barbosa_C%C3%A2ndido_Barbosa_2016_Coordenacao-e-Competitividade-_44041.pdf). Acesso em: 10 out. 2018.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições, 2011.

BARRA, G. M. J.; LADEIRA, M. B. Teorias institucionais aplicadas aos estudos de sistemas agroindustriais no contexto do agronegócio café: uma análise conceitual. **REGE- Revista de Gestão**, v. 23, n. 2, p. 159-171, 2016. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1809227616300169>. Acesso em: 06 out. 2018.

BEETHAM, D. **A burocracia**. Lisboa: Estampa, 1988.

BERNARDES, P *et al.* Confiança e custos de transação em uma grande organização do ramo de construção pesada. **RAGC**, v. 4, n. 17, p. 62-74. 2016. Disponível em: <http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/ragc/article/view/770/639>. Acesso em: 10 out. 2018.

BEUREN, I. M *et al.* **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2013.

BLAU, P. M. O estudo comparativo das organizações. *In*: CAMPOS, Edmundo (org.). **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 125-153.

BLUDENI, L. M *et al.* Aspectos Gerais do Terceiro Setor. *In*: Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB São Paulo, 2011, São Paulo. **Cartilha**. São Paulo: OAB, 2011. Disponível em: [http://www.oabsp.org.br/comissoes2010/direito/terceirosetor/cartilhas/REVISaO%202011Cartilha\\_Revisao\\_2007\\_Final\\_Sem%20destaque%20de%20alteracoes.pdf](http://www.oabsp.org.br/comissoes2010/direito/terceirosetor/cartilhas/REVISaO%202011Cartilha_Revisao_2007_Final_Sem%20destaque%20de%20alteracoes.pdf). Acesso em: 10 nov. 2018.

BONJEAN, C. M.; G., MICHAEL, D. Bureaucracy and alienation: a dimensional approach. **Social Forces**, v. 48, n.3, p.365-373, 1970.

BRASIL. **Lei n. 8.958**, de 20 de dezembro de 1994. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8958.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8958.html). Acesso em: 22 set. 2018.

CAMPOS, L. F.F.; OLHER, B. S; COSTA, I. C. A atuação das fundações de apoio às instituições federais de ensino superior: o estudo de caso da fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão Deputado Último de Carvalho, **HOLOS**, Minas Gerais, v.6, n. 31. p. 222-235. 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/html/4815/481547289018/>. Acesso em: 09 out. 2018.

COLOMBO, S. S.; RODRIGUES, G. M. **Desafios da gestão universitária contemporânea**. Porto Alegre: Artmed, 2011.

AUGUSTO, C. A *et al.* Custos de transação nas compras públicas – um estudo de caso na empresa de correios e telégrafos. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Santa Catarina, v.11, edição especial, p. 226- 252, abr. 2018. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/article/view/6504/pdf>. Acesso em: 09 out. 2018.

CARVALHO JÚNIOR, L. C.; OZON, R. T. Análise das transações e das estruturas de governança na cadeia do feijão da Região de União da Vitória (PR). **SOBER, Anais [...]**

*In*: XLII SOBER, Cuiabá, 2004. Disponível em:<http://www.sober.org.br/palestra/12/04O212.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

COASE, R. H. The nature of the firm. **Economica**, New Series, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937. Disponível em: [http://lib.cufe.edu.cn/upload\\_files/other/4\\_20140515034803\\_1%20Coase,%20R.H.%EF%BC%881937%EF%BC%89%20The%20Nature%20of%20the%20Firm.pdf](http://lib.cufe.edu.cn/upload_files/other/4_20140515034803_1%20Coase,%20R.H.%EF%BC%881937%EF%BC%89%20The%20Nature%20of%20the%20Firm.pdf). Acesso em: 10 out. 2018.

CONSELHO NACIONAL DAS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA – CONFIES. **As Fundações de apoio e as Instituições de Ensino Superior – Uma relação que precisa ser entendida pela sociedade**. 2015. Disponível em: <http://confies.org.br/institucional/as-fundacoes-de-apoio-e-as-instituicoes-de-ensinosuperior-uma-relacao-que-precisa-ser-entendida-pela-sociedade/>. Acesso em: 13 out. 2018.

CONSELHO UNIVERSITÁRIO – CONSUNI. **RESOLUÇÃO CONSUNI/UFERSA Nº 001/2013, de 04 de fevereiro de 2013**. 2013. Disponível em: [http://www.fgduque.org.br/wpcontent/uploads/2018/08/RESOLUCAO\\_CONSUNI\\_001\\_2013.pdf](http://www.fgduque.org.br/wpcontent/uploads/2018/08/RESOLUCAO_CONSUNI_001_2013.pdf). Acesso em: 05 dez. 2018.

CROZIER, M. **O fenômeno burocrático**: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

CROZIER, M. Bureaucracy, sociology of. *In*: SMELSER, N. J.; BALTES, P. B (eds.). **Internacional Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**. Elsevier, 2004. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/referenceworks/9780080430768>. Acesso em: 26 set. 2018.

DEHART-DAVIS, L.; PANDEY, S. K. Red tape and public employees: does esperceived rule dysfunction alienate managers? **Oxford Journals Social Sciences Jnl. Of Public Admin. Research and Theory**, v. 15, n. 1, p. 133-148, 2005. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Leisha\\_Dehart-Davis/publication/31271450\\_Red\\_Tape\\_and\\_Public\\_Employees\\_Does\\_Perceived\\_Rule\\_Dysfunction\\_Alienate\\_Managers/links/0c96053cd6e3343d6b000000/Red-Tape-and-Public-Employees-Does-Perceived-Rule-Dysfunction-Alienate-Managers.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Leisha_Dehart-Davis/publication/31271450_Red_Tape_and_Public_Employees_Does_Perceived_Rule_Dysfunction_Alienate_Managers/links/0c96053cd6e3343d6b000000/Red-Tape-and-Public-Employees-Does-Perceived-Rule-Dysfunction-Alienate-Managers.pdf). Acesso em: 5 set. 2018.

DEWAR, R. D.; WHETTEN, D. A.; BOJE, D. An examination of the reliability and validity of the aiken and hage scales of centralization, formalization, and task routineness. **Administrative Science Quarterly**, v. 25, n. 1, p. 120-128, mar. 1980. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/2392230?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2392230?seq=1#page_scan_tab_contents). Acesso em: 20 out. 2018.

DORNELES, T. M *et al.* Análise dos atributos das transações e estruturas de governança do setor apícola de Mato Grosso do Sul. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 10, n. 2, 2014. Disponível em:<http://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/1349>. Acesso em: 05 out. 2018.

FARIA, J. H.; MENEGHETTI, F. K. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.51, n.5, p. 424- 439, set./out. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v51n5/a02v51n5.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

FARINA, E. M. M. Q. Competitividade e coordenação de sistemas agroindustriais: um ensaio conceitual. **Gestão & Produção**, v.6, n.3, p. 147-161, dez. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/gp/v6n3/a02v6n3.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

FERREIRA, A.; AMARAL, M.; LEOPOLDO, M. A. Análise da interação universidade empresa sob a perspectiva do corpo docente: um estudo de caso de uma universidade pública. **Revista RACE**, v.12, n. 2, p. 677-708, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/race/article/view/2361/pdf>. Acesso em: 22 out. 2018.

FIANI, R. Teoria dos custos de transação. *In*: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

FOGUEL, S.; SOUZA, C. C. **Desenvolvimento e deterioração organizacional**. São Paulo: Atlas, 1980.

FUNDAÇÃO GUIMARÃES DUQUE – FGD. **Institucional**. 2017. Disponível em: <http://www.fgduque.org.br/institucional/>. Acesso em: 05 dez. 2018.

FUNDAÇÃO GUIMARÃES DUQUE – FGD. **Relatório de desempenho**. 2017.

FUNDAÇÃO GUIMARÃES DUQUE – FGD. **Relatório de desempenho**. 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOULDNER, A. W. Conflitos na teoria de Weber. *In*: CAMPOS, Edmundo (org.). **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 59-67.

GUERRA, F. S *et al.* O Efeito da burocracia no custo de transação econômica: um estudo de caso na Pró-reitoria de Administração/Proad da Universidade Federal Rural do Semi-Árido no Estado do Rio Grande do Norte. *In*: VIII CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTABILIDADE CUSTOS E GASTOS NO SETOR PÚBLICO, 5, 2018, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: MG, 2018.

HAGE, J.; AIKEN, M. Routine technology, social structure, and organization goals. **Administrative Science Quarterly**, v. 14, n. 3, p. 366-376, sep. 1969. Disponível em: [http://links.jstor.org/sici?sici=00018392\(196909\)14%3A3%3C366%3ARTSSAO%3E2.0.CO%3B2-I](http://links.jstor.org/sici?sici=00018392(196909)14%3A3%3C366%3ARTSSAO%3E2.0.CO%3B2-I). Acesso em: 20 set. 2018.

HEADY, F. **Administração pública: uma perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

HOPKINS, T. K. O conceito de sistema de autoridade. *In*: CAMPOS, Edmundo (org.). **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 75-80.

HALL, R.H. **An empirical study of bureaucratic dimensions and their relation to other organizational characteristics**. Orientador: Alfred C. Clarke. 1961. 147 f. Tese (Doutorado), The OhioState University, Columbus, 1961.

HALL, R.H. Intraorganizational structural variation: application of the bureaucratic model. **Administrative Science Quarterly**, v. 7, n. 3, p. 295-308, dec. 1962. Disponível em: [http://links.jstor.org/sici?sici=00018392\(196212\)7%3A3%3C295%3AISVAOT%3E2.0.CO%3B2-D](http://links.jstor.org/sici?sici=00018392(196212)7%3A3%3C295%3AISVAOT%3E2.0.CO%3B2-D). Acesso em: 20 set. 2018.

HALL, R. H. Professionalization and Bureaucratization. **American Sociological Review**, v.33, n. 1, p. 92-104, feb. 1968. Disponível em: [http://links.jstor.org/sici?sici=00031224\(196802\)33%3A1%3C92%3APAB%3E2.0.CO%3B2-F](http://links.jstor.org/sici?sici=00031224(196802)33%3A1%3C92%3APAB%3E2.0.CO%3B2-F). Acesso em: 20 set. 2018.

HALL, R. H. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. *In*: CAMPOS, Edmundo (org.). **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 29-47.

INOCÊNCIO, R. Z. **Accountability dos projetos das IFES executados em parceria com fundações de apoio**: adequações dos normativos a partir de manifestações dos atores executores. Orientador: Reginaldo Souza Santos. 2017. 99 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/24267>. Acesso em: 10 jan. 2019.

JUNQUILHO, G. S. **Teorias da administração pública**. Florianópolis: UFSC; Brasília: UAB, 2010.

KLEIN, K.; PIZZIO, A.; RODRIGUES, W. Governança universitária e custos de transação nas universidades da amazônia legal brasileira. **Educação & Sociedade**, Tocantins, v.38, n. 143, p. 455- 474, abr./jun. 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302018005003102&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302018005003102&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 18 fev. 2019.

LIMA, J. M.C; JACOBINI, J. P .R; ARAÚJO, M. A. D. Reestruturação organizacional: os principais desafios para o Ministério Público do Rio Grande do Norte. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.49, n.6, p.1507-1530, nov./dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n6/0034-7612-rap-49-06-01507.pdf>. Acesso em: 15 abr.2019.

MARCHETTI, C. T. C.; CARVALHO, R. T.; MONT'ALVÃO, C. A. A influência da gestão burocrática nas organizações públicas do Brasil. **Revista INICIA**, Minas Gerais, v. 9, n.9, p. 8-17, 2009. Disponível em: [https://www.fai-mg.br/portal/download/revista\\_inicia\\_2009/pub\\_dw\\_artigo\\_influencia.pdf](https://www.fai-mg.br/portal/download/revista_inicia_2009/pub_dw_artigo_influencia.pdf). Acesso em: 20 out.2018.

MARTINS, D. L. C. C.; SOUZA, J. P. Atributos da transação e mensuração, e sua influência nas relações entre cooperados e cooperativas em sistemas agroindustriais suínícolas. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v.15, n.3, p. 69-100, maio./jun. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1678-69712014000300005&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1678-69712014000300005&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 20 abr. 2019.

- MARTINS, V. Q *et al.* Alta especificidade de ativos na avaliação dos custos de transação: o caso da arena do grêmio. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 13, n. 2, p. 130-148, abr./jun. 2017. Disponível em: <http://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/5767/pdf>. Acesso em: 08 out. 2018.
- MARX, K. **O capital** – crítica da economia política. 17. ed. v. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- MELO, A. D *et al.*, Atributos de transação e pressupostos comportamentais: um estudo multicaso nas empresas exportadoras do segmento meloeiro no estado do Rio Grande do Norte. *In: XXV CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS*, 2018, Vitória, **Anais [...]**. Vitória: 2018.
- MENEGASSI, C. H. M. **As dimensões do modelo burocrático nas organizações**: um estudo das empresas do Pólo Empresarial Spartaco orientadas pela abordagem da Economia de Comunhão. Orientadora: Cristiane Vercesi. 2007. 110 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Negócios) - Universidade Estadual de Maringá, Programa de Pós-Graduação em Administração, Maringá, 2007.
- MEYER, M. Bureaucracy and Bureaucratization. *In: SMELSER. N. J.; BALTES, P. B (eds.). International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Elsevier, 2004. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/referenceworks/9780080430768>. Acesso em: 30 set. 2018.
- MERTON, R *et al.* **Reading in Bureaucracy**. Washington: Free Press, 1952.
- MERTON, R. K. **Sociologia**: teoria e estrutura. São Paulo: Mestre Jou, 1968.
- MERTON, R. K. **Sociologia**: teoria e estrutura. São Paulo: Mestre Jou, 1970.
- MERTON, R. K. Estrutura burocrática e personalidade. *In: CAMPOS, Edmundo (org.). Sociologia da burocracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 107-124.
- Ministério da Educação e Cultura – MEC. **Fundações de Apoio – Apresentação**. 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundacoes-de-apoio/apresentacao/>. Acesso em: 29 nov. 2018.
- MOTTA, F. C. P; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- MOTTA, F. C. P; VASCONCELOS, I. F. G. **Teoria geral da administração**. 3. ed. São Paulo: Thomson Learning, 2006.
- MOTTA, F. C. P. **O que é burocracia?**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 2007.
- OLIVEIRA, I. G. S. Análise de correspondência aplicada a preposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos. **Revista Ciências Administrativas**, v. 21, n. 1, p. 131-162, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rca/article/view/3636/pdf>. Acesso em: 08.out. 2018.

PAES, J. E. S. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 9. ed. – São Paulo: Forense. 2017.

PANTALEÃO, L. (org.). **Fundações educacionais**. São Paulo: Atlas, 2003.

PERROW, C. B. **Análise organizacional: um enfoque sociológico**. São Paulo: Atlas, 1976.

PINTO, J. N. F. R. **Gestão da parceria entre universidades e fundações de apoio: o caso FUNDECC/UFLA**. Orientador: Elias Rodrigues de Oliveira. 2013. 258 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, Programa de Pós-graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, Lavras, 2013. Disponível em: [http://prpg.ufla.br/\\_ppg/admpublica/wp-content/uploads/2015/12/dissertacao\\_juliana.pdf](http://prpg.ufla.br/_ppg/admpublica/wp-content/uploads/2015/12/dissertacao_juliana.pdf). Acesso em: 15 abr. 2019.

POHLMANN, M. C *et al.* Impacto da especificidade de ativos nos custos de transação, na estrutura de capital e no valor da empresa. **Revista Contabilidade & Finanças**. São Paulo, Edição Especial, p. 24-40, jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rcf/v15nspe/v15nspea02.pdf>. Acesso em: 21 fev.2019.

PONDÉ, J. L.; FAGUNDES, J.; POSSAS, M. Custos de transação e política de defesa da concorrência. *In: Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v.1, n.2, p. 115-135, jul./dez. 1997. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC%201/REC\\_1.2\\_04\\_Custos\\_de\\_transacao\\_e\\_politica\\_de\\_defesa\\_da\\_concorrenca.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC%201/REC_1.2_04_Custos_de_transacao_e_politica_de_defesa_da_concorrenca.pdf). Acesso em: 18 out. 2018.

PRANDO, A. A. F. **Disfunção burocrática: um estudo de caso do excesso de papel no DAOCS/UFES**. Orientadora: Dirce Nazaré de Andrade Ferreira. 2013. 129 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal do Espírito Santo, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Vitória, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/handle/10/2473>. Acesso em: 20 mar. 2019.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

ROCHA, J. C. O papel das fundações de apoio no contexto das universidades públicas no Brasil. *In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV*, n. 100, maio 2012. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11646](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11646). Acesso em: 10 nov. 2018.

ROSA, R. A.; FREGA, J. R. Intervenientes do processo de transferência tecnológica em uma universidade pública. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 21, n. 4, p. 435- 457, jul./aug, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rac/v21n4/1415-6555-rac-21-04-00435.pdf>. Acesso em: 22 set.2018.

REIS, P. R. C.; CABRAL, S. Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n.1, p. 107-125, jan./fev, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v52n1/1982-3134-rap-52-01-107.pdf>. Acesso em: 28 out.2018.

SALES, L. B. **Cluster e custo de transação econômica**: um estudo de caso. Orientador: Eduardo Damiano da Silva. 2016. 305 f. Tese (Doutorado em Administração). Programa de pós-graduação em Administração - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Escola de Negócios, Curitiba, 2016. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucpr.br/pergamum/biblioteca/img.php?arquivo=/000062/00006260.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de pesquisa**. Tradução: Fátima Conceição Murad. 5. ed. São Paulo: McGraw- Hill, 2013.

SANTOS, M. S.; PADULA, A. D. A transação como fator estruturante da cadeia de suprimento do biodiesel no Rio Grande do Sul. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, Paraná, v.11, n.2, p.178-192, jul/dez. 2012. Disponível em: <http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/1176>. Acesso em: 08 abr. 2019.

SANABIO, M. T.; SANTOS DOS, J.G.; DAVID, M.V. (org.) **Administração pública contemporânea**: política, democracia e gestão. Juiz de Fora: UFJF, 2013.

SANTOS, A.M.; PEREIRA, M. F. Universidade e modificação organizacional – do modelo burocrático à organização intensiva de conhecimento. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 1, p. 01-27, jan./fev./mar./abr.2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2012v5n1p01>. Acesso em: 17 set. 2018.

SANTOS, L. A. S.; MARQUES, D. B. Burocracia e economia dos custos de transação: uma análise da relação entre a Universidade Federal de Pernambuco e a refinaria Abreu e Lima. **Administração Pública e Gestão Social**, Recife, v.7, n. 1, p. 26-35, jan/mar. 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/UFERSA/Downloads/Santos\\_Marques\\_2015\\_Burocracia-e-economia-dos-cust\\_34023.pdf](file:///C:/Users/UFERSA/Downloads/Santos_Marques_2015_Burocracia-e-economia-dos-cust_34023.pdf). Acesso em: 10 ago. 2018.

SCHLABITZ, C. J. **Custos de transação e o mercado de crédito brasileiro**: uma análise sob a ótica da nova economia institucional. Orientador: Sérgio Marley Modesto Monteiro. 2008. Porto Alegre. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Programa de pós-graduação em economia. Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/16406>. Acesso em: 03 out. 2018.

SCHUBERT, M. N.; WAQUIL, P. D. Análise dos custos de transação nas cooperativas da cadeia produtiva do leite no oeste de Santa Catarina. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 16, n. 4 (edição especial), p. 435-449, dez. 2014. Disponível em: [file:///C:/Users/haisl/Downloads/Schubert\\_Waquil\\_2014\\_Analise-dos-Custos-de-Transaca\\_34146.pdf](file:///C:/Users/haisl/Downloads/Schubert_Waquil_2014_Analise-dos-Custos-de-Transaca_34146.pdf). Acesso em: 08 out. 2018.

SILVA, A. A.; BRITO, E. P. Incerteza, racionalidade limitada e comportamento oportunista: um estudo na indústria brasileira. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 4, n.1, p. 176-201, jan./fev. 2013. Disponível em: <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/RAM/article/view/3520>. Acesso em: 06 abr. 2019.

SILVA, G. M. da; SILVA, S. G. Relação entre fontes de financiamento e nível de burocratização nas ONGs de Alagoas. *In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS*, 2., 2002, Recife. **Anais** [...] Recife: Observatório da Realidade Organizacional: PROPAD/UFPE: ANPAD, 2002. 1 CD.

SMITH, A. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOUZA, I. K. F. **Gestão informacional no processo de celebração de convênios entre uma universidade e uma fundação de apoio**: o caso da UFERSA e da Fundação Guimarães Duque. Orientador: Wattson José Saenz Perales. 2018. 241 f. Dissertação (Mestrado Gestão da Informação e do Conhecimento) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação e Gestão do Conhecimento, Natal, 2018. Disponível: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/26600>. Acesso: 20 nov. 2018.

UDY JR., S. H. “Burocracia” e “racionalidade” na teoria weberiana da organização: um estudo empírico. *In: CAMPOS*, Edmundo (org.). **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 48-58.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO – UFERSA. **Relatório de Gestão. 2017**. Disponível em: [https://documentos.UFERSA.edu.br/wp-content/uploads/sites/79/2018/08/RelatoriodeGestao2017\\_UFERSA.pdf](https://documentos.UFERSA.edu.br/wp-content/uploads/sites/79/2018/08/RelatoriodeGestao2017_UFERSA.pdf). Acesso em: 05 dez. 2018.

VIEIRA, E. M. F.; VAN BELLEN, H. M.; FIALHO, F. A. P. Universidade em tempo de mudança. **Cad. EBAPE.BR [online]**, vol.4, n.3, p.01-07, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v4n3/v4n3a11.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2019.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. v.2. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elbase Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

WILLIAMSON, O. E. Transaction-cost economics: the governance of contractual relations, **Journal of Law and Economics**, v. 22, p. 3-61, oct.1979. Disponível em: <https://faculty.fuqua.duke.edu/~charlesw/s591/Bocconi-Duke/Papers/C09/Williamson79.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

WILLIAMSON, O. E. The economics of organization: the transaction cost approach. **American Journal of Sociology**, v. 87, p. 548-577, nov.1981. Disponível em: [https://www2.bc.edu/~jonescq/mb851/Feb19/Williamson\\_AJS\\_1981.pdf](https://www2.bc.edu/~jonescq/mb851/Feb19/Williamson_AJS_1981.pdf). Acesso em: 01 out. 2018.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985. Disponível em: <http://nkuie.org/wpcontent/uploads/2013/03/%E8%B5%84%E6%9C%AC%E4%B8%BB%E4%B9%89%E7%B B%8F%E6%B5%8E%E5%88%B6%E5%BA%A6%E5%A8%81%E5%BB%89%E5%A7%8 6%E6%A3%AE%E8%8B%B1%E6%96%87.pdf>. Acesso em: 01 out. 2018.

WILLIAMSON, O. E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, v. 36, n. 2, p. 269-296, jun.1991. Disponível em: [http://business.illinois.edu/josephm/BA549\\_Fall%202012/Session%202/2\\_Williamson%20%281991%29.pdf](http://business.illinois.edu/josephm/BA549_Fall%202012/Session%202/2_Williamson%20%281991%29.pdf). Acesso em: 01 out. 2018.

WILLIAMSON, O. E. Economic organization: the case for candor. **Academy of Management Review**, v. 21, n. 1, p. 48-57, 1996.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

## APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Esta pesquisa tem como objetivo identificar o efeito da burocracia no custo de transação econômica nos projetos de extensão com financiamento externo da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), executados pela Fundação Guimarães Duque (FGD). Nessa perspectiva, solicita-se a indispensável cooperação de V.S.<sup>a</sup> neste estudo, o qual é pertinente às perguntas de pesquisa que este trabalho pretende responder.

Esta pesquisa se refere à dissertação para conclusão de mestrado em administração pública da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). A pesquisa tem caráter estritamente acadêmico, sem divulgação dos nomes das pessoas envolvidas.

A autora deste estudo é a pesquisadora Oskarine das Chagas Oliveira, orientada pelo Professor Dr.<sup>o</sup>. Antônio Erivando Xavier Júnior e Co-orientada pela professora Dr.<sup>a</sup>. Luciana Batista Sales, que agradecem, desde já, a sua preciosa cooperação. A pesquisa está dividida em quatro blocos: o primeiro para identificação do perfil do entrevistado; o segundo fazendo referência aos custos de transação econômica do setor, o terceiro tratando da burocracia existente nas transações e o quarto sobre a relação da burocracia com os custos de transação. Os blocos II, III e IV estão voltados para atender o objetivo da pesquisa.

### **Bloco I – Identificação do perfil do entrevistado**

1. Quantos anos você trabalha na instituição?
2. Quantos anos você trabalhou neste setor?
3. Explique como foi o aprendizado para desenvolver a sua atividade
4. Qual é a sua formação?
5. Conte um pouco da sua história no setor em que trabalha.
6. Fale um pouco da sua relação com os colegas do setor.
7. Com quais setores você se relacionava?
8. Como acontece a relação com os outros setores?
9. Como ocorre o compartilhamento de informação entre você e os outros setores?

## **Bloco II – Custo de transação econômica**

### **PRESSUPOSTOS COMPORTAMENTAIS**

#### **Racionalidade Limitada**

10. Os coordenadores e setores disponibilizam todas as informações necessárias antes da celebração do instrumento jurídico?
11. Como funcionam os trâmites desse convênio antes de chegar a FGD?
12. Durante a fase de tramitação e execução do convênio, existe alguma informação que você não tomou conhecimento antes da assinatura do instrumento jurídico?
13. Os conhecimentos, que você possuía, para tramitação de um convênio, eram suficientes?
14. Como são regidos os convênios dos projetos de extensão firmados com a FGD?
15. No momento em que o projeto está na fase de execução, existe alguma informação que você não tenha, anteriormente, tomado conhecimento, e em razão disso era necessário fazer ajustes no plano de trabalho. Caso sim, por quê? E como acontecem esses ajustes?

#### **Oportunismo**

16. Você tem acesso a todas as informações necessárias no processo de tramitação dos convênios? Caso sim, de que forma? Qual é a sua avaliação a respeito?
17. Qual é a sua opinião com relação à exposição das informações antes, durante e depois do fechamento do convênio por parte dos coordenadores e demais setores?
18. Já houve caso de não cumprimento de alguma cláusula contratual por parte da FGD? Caso sim, quais foram as consequências e como você avalia?
19. Como acontecem as negociações com a FGD para a execução dos convênios? Fale um pouco como se dar essa relação?
20. Na fase de tramitação dos projetos é comum que haja falta de informações com relação ao convênio a ser firmado? Caso sim, explique como ocorre tal situação e na sua visão quais os prejuízos acarretados pela ausência de informações? Caso não tenha ocorrido, explique como acontece essa troca informações entre os setores da universidade e a FGD?

21. No momento em que a universidade vai fechar um convênio com a FGD fica claro as benesses que cada um irá obter com aquela parceria? Caso sim, explique como ocorre essa negociação? Caso não, fale um pouco das negociações e acordo fechados com a universidade para execução dos convênios?
22. Na fase de execução dos convênios, tanto a FGD como a Universidade apenas obedecem ao que foi pactuado pelas partes no momento da celebração do acordo ou existe algum tipo de renegociação ao longo da vigência do instrumento jurídico? Explique se existe ou não tal situação e como ocorre?

## **ATRIBUTOS DE TRANSAÇÃO**

### **Especificidade de ativo**

23. Como você avalia as habilidades e competências dos coordenadores na idealização de um projeto, na sua visão essas habilidades são inerentes ao cargo desempenhado?
24. Os coordenadores visam adquirir bens ou serviços específicos quando submetem um projeto?
25. Como você avalia as competências dos servidores da universidade e funcionários da FGD, cujas habilidades são provenientes do aprendizado das atividades praticadas durante o tempo de serviço?
26. De acordo com sua vivência e percepção, como você avalia a localização da FGD atualmente? Você acha que por ela estar situada dentro da Universidade favorece a busca dos coordenadores por esta fundação e facilita a comunicação com os outros setores da universidade? Explique seu ponto de vista.
27. Tendo em vista que os convênios têm data de início e término você acha que a motivação para que a universidade passe a execução dos seus convênios para FGD é pelo tempo de resposta desta última?

### **Incerteza**

28. Ao longo do processo de tramitação e execução dos convênios já ocorreu de haver mudanças na legislação ou a universidade teve que se adequar a alguma situação para atender gostos e preferências dos seus “clientes”? Caso já tenha ocorrido explique a postura da universidade diante de tal situação.

29. Já aconteceu de um convênio não ser celebrado porque faltou informações por parte dos coordenadores ou demais setores? Explique se já ocorreu alguma situação similar ao caso proposto e quais os prejuízos?
30. Você já constatou alguma informação, após o fechamento de um convênio, que causasse insegurança com relação à transação, e essa imprecisão de informações foi causada por você desconhecer a forma como a FGD trabalha? Caso sim, explique quais os danos causados para a instituição.

### **Frequência**

31. Como você avalia a frequência da renovação dos projetos, no que diz respeito à relação com os coordenadores, com os coordenadores e setores da universidade?
32. Como você avalia a dependência ou independência do setor em que você está lotado com relação aos demais setores envolvidos na tramitação de um convênio?
33. Normalmente, os convênios são fechados, considerando quanto tempo, em média, para o seu término? E qual é a sua opinião a respeito?
34. Na frequente relação com os setores da universidade e a FGD, já houve alguma ação que implicasse negativamente na execução dos projetos? Caso sim, explique.

### **Bloco III – Burocracia**

35. Você acredita que a burocracia proporciona eficiência administrativa? Sim ou não, por quê?
36. Como você vê a burocracia? (rigoridade de normas e abundância de papéis)
37. Como funciona a distribuição dos funcionários para o setor?
38. Qual é o seu ponto de vista no que diz respeito às regras que a burocracia impõe?
39. Dê sua opinião a respeito das seguintes afirmações: A burocracia tem como característica
  - a) A organização
  - b) O controle
  - c) A qualidade
  - d) O progresso
40. Para você, eficiência é sinônimo de burocracia? Se sim ou não, por quê?
41. Para você, a burocracia é excesso de formalismo? Se sim ou não, por quê?

42. Como é feita a distribuição de atividade? (as atividades são distribuídas de acordo com as habilidades do funcionário)
43. Como está dividido o setor hierarquicamente?
44. Como as ações são programadas para a execução de uma tarefa? Vocês estabelecem rotinas e procedimentos padronizados? Caso sim ou não, por quê?
45. Para você, a burocracia é legalista e normatizada? Caso sim ou não, por quê?
46. Para você, nos setores que os convênios tramitam as relações são impessoais? Caso sim ou não, por quê?
47. Como funciona a comunicação no setor?
48. Para você, o que é controlar?
49. Para você, o que é eficiência?

#### **Bloco IV – A relação Burocracia X custo de transação**

50. De acordo com a sua percepção, os procedimentos adotados pelos setores da universidade e pela FGD evitam o aparecimento de informações indesejáveis, após o fechamento do convênio? Caso sim ou não, por quê?
51. Os normativos internos e procedimentos de cada setor motivam os coordenadores a buscarem recursos para a execução de projetos? Explique sua resposta
52. Qual é a sua percepção no que se refere à relação, entre coordenadores, setores da universidade e FGD, ao longo da execução do projeto?
53. Qual é o seu entendimento a respeito da receptividade dos setores por projetos novos?
54. As normas e procedimentos adotados proporcionam segurança e tranquilidade no que diz respeito às informações que são necessárias para a fase de tramitação e execução dos convênios? Explique sua resposta?
55. Para você, o processo burocrático pode gerar, na tramitação e execução do convênio, alguma informação que não represente a realidade dos fatos, por parte dos agentes? Caso sim ou não, por quê?
56. Em sua opinião, as habilidades técnicas e conhecimentos dos servidores e coordenadores de projetos são fatores positivos que facilitam no momento da celebração dos convênios? Explique sua resposta.