

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

ANA AMÉLIA FABRES PRANDO

**DISFUNÇÃO BUROCRÁTICA: UM ESTUDO DE CASO
DO EXCESSO DE PAPEL NO DAOCS/UFES**

**VITÓRIA
2013**

ANA AMÉLIA FABRES PRANDO

**DISFUNÇÃO BUROCRÁTICA: UM ESTUDO DE CASO
DO EXCESSO DE PAPEL NO DAOCs/UFES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Prof^a. MSc. DR.anda. Dirce Nazaré de Andrade Ferreira.

VITÓRIA
2013

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

P899d Prando, Ana Amélia Fabres, 1982-
Disfunção burocrática : um estudo de caso do excesso de papel no DAOCS/UFES / Ana Amélia Fabres Prando. – 2013. 128 f. : il.

Orientador: Dirce Nazaré de Andrade Ferreira.
Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Burocracia. 2. Documentos. 3. Papel - Consumo. 4. Processo decisório. I. Ferreira, Dirce Nazaré de Andrade. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 35

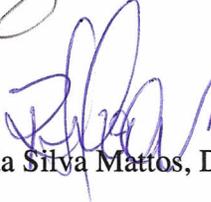
**Disfunção Burocrática: Um Estudo de Caso do Excesso de Papel no
DAOCS/UFES**

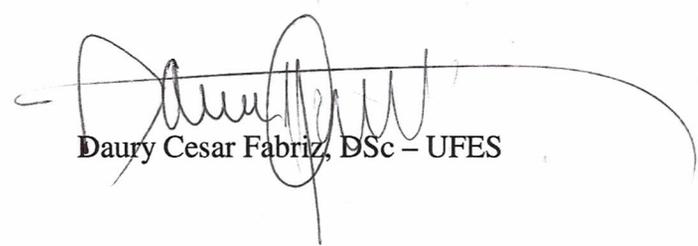
Ana Amélia Fabres Prando

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da
Universidade Federal do Espírito Santo como parte dos requisitos necessários à
obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 27 de setembro de 2013 por:


Dirce Nazaré de Andrade Ferreira, MSc – UFES - Orientadora


Rossana Ferreira da Silva Mattos, DSc – UFES


Daury Cesar Fabriz, DSc – UFES

Com carinho, à minha mãe, Martha, e a meu
esposo, Paulo.

Agradeço a Deus, por ter me dado forças para concluir mais este desafio.

À minha mãe, Martha, pelo carinho e dedicação.

A meu esposo, Paulo, pela paciência, companheirismo e incentivo imprescindíveis.

À UFES e ao DAOCS, pela abertura de espaço para a realização deste trabalho.

A todos os meus amigos, pela torcida, especialmente aos do DAOCS, pelo essencial apoio a mim dispensado, e a Andréia, amiga sempre presente.

E, em especial, à minha querida orientadora, professora Dirce, por tão gentilmente passar seus conhecimentos com profissionalismo e enorme afeto. Serei eternamente grata por contar mais uma vez com sua ajuda e por desfrutar de sua companhia.

“Eu vejo a vida
Melhor no futuro
Eu vejo isso
Por cima de um muro
De hipocrisia
Que insiste
Em nos rodear [...]”
Lulu Santos

RESUMO

Tomando como caso específico o Departamento de Administração dos Órgãos Colegiados Superiores da Universidade Federal do Espírito Santo (DAOCS/UFES), este trabalho visou identificar possível excesso de papéis e de documentos no referido Departamento e seu impacto sobre a tomada de decisão por parte dos Conselhos Superiores da Universidade, assistidos administrativamente pelo supracitado Departamento. Para tanto, foi utilizada abordagem qualitativa, com realização de observação direta e de entrevistas semiestruturadas com funcionários do Setor e com membros de Conselhos Superiores. A burocracia busca tornar organizações eficientes por excelência, baseada na racionalidade, impessoalidade e profissionalização, com padronização de comportamentos e rotinas. Contudo, quando ocorre apego excessivo a alguma característica da burocracia, temos as suas disfunções ou anomalias. Assim, como resultado do apego extremo ao princípio, segundo o qual tudo precisa ser documentado, registrado, temos o papelório, com formação, inclusive, de processos volumosos, compostos por várias laudas, apresentando dificuldade de deslocamento, acomodação, conservação e análise. Pensar em uma redução do consumo de papel apresenta-se essencial, tanto em relação ao orçamento, já que envolve gasto com outros itens, como de *tonner* e de energia elétrica, quanto em relação à própria saúde dos funcionários envolvidos, uma vez que papel, sem a devida acomodação, acumula poeira, representando risco ao bem-estar dos mesmos. Soma-se a isso, ainda, a tão desejada eficiência do serviço público, afetada pelo formalismo exacerbado, levando a atrasos e demoras no andamento de processos.

Palavras-chave: Burocracia. Disfunções. Lentidão. Papelório. Tomada de decisão.

ABSTRACT

Taking the Department of Administration of Governing Bodies of Higher Federal University of *Espírito Santo* (DAOCS / UFES) as a particular case, this study aimed to identify possible excess papers and documents in that Department and its impact on decision-making by the Councils for the University, assisted administratively by aforementioned Department. For this, we used a qualitative approach, with performance of direct observation and semi-structured interviews with employees and Council members. The bureaucracy seeks to make organizations efficient by excellence, based on rationality, neutrality and professionalism, with standardization of behaviors and routines. However, when there is excessive attachment to some characteristics of bureaucracy, we may have dysfunctions or abnormalities. Thus, as a result of extreme attachment to the principle that everything needs to be documented and registered, the consequence will be the excess of paper, including bulky processes, composed of several pages, with transportation difficulties, accommodation, storage and analysis. To think about a reduction in paper consumption has become essential, both in relation to the budget and expenditure of other items such as toner and electricity. At the same time, we can compare to the well fair of employees involved, since paper without proper accommodation, collects dust, representing risk to their health. Added to this, also the desired efficiency of the public service, affected by the exacerbated formalism, leading to delays in the progress of cases.

Keywords: Bureaucracy. Dysfunction. Slowness. Paper excess. Decision making.

LISTA FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 - Processo com nove volumes - 14/05/2013.....	125
Fotografia 2 - Processo com vinte volumes - 27/05/2013.....	125
Fotografia 3 - Armário com volumes de processos - 09/05/2013.....	126
Fotografia 4 - Processos de antecipação de colação de grau - na época, sem espaço nos armários - 02/05/2013.....	126
Fotografia 5 - Processos de antecipação de colação de grau, já organizados - 13/06/2013.....	127
Fotografia 6 - Último volume de um processo de 20 volumes, aguardando confecção de pareceres e decisão - 02/05/2013.....	127
Fotografia 7 - Armário com dezenove volumes restantes e volumes de outros processos - 09/05/2013.....	128
Fotografia 8 - Armário das comissões do CEPE e do Conselho Universitário - 13/06/2013.....	128

LISTA DE SIGLAS

CEPE – Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

CCUR – Conselho de Curadores

DAOCS – Departamento de Administração dos Órgãos Colegiados Superiores

PROGEPAES – Pró-reitoria de Gestão de Pessoas e Assistência Estudantil

PROGRAD – Pró-reitoria de Graduação

TJ-ES – Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo

UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

SUMÁRIO

1 NOTAS INTRODUTÓRIAS DA PESQUISA	12
1.1 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	12
1.2 PROBLEMATIZAÇÃO.....	16
1.3 OBJETIVO	23
1.4 JUSTIFICATIVA.....	26
2 REFERENCIAL TEÓRICO	28
2.1 TEORIA DA BUROCRACIA.....	28
2.1.1 Breve Histórico	28
2.1.2 Conceito de Burocracia	32
2.1.3 Características da Burocracia (Vantagens)	45
2.1.4 Disfunções da Burocracia	54
2.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL NAS UNIVERSIDADES.....	66
3 METODOLOGIA	70
3.1 TIPO DE PESQUISA	70
3.2 MÉTODO DE PESQUISA	75
3.3 VARIÁVEIS	77
3.4 INSTRUMENTOS/COLETA DE DADOS	78
3.5 UNIVERSO E AMOSTRA	80
3.6 LIMITAÇÕES DO MÉTODO E DA PESQUISA.....	81
4 A EMPÍRIA DE CAMPO E SUA FORMA DE REALIZAÇÃO	84
4.1 DESCRIÇÃO DO OBJETO ESTUDADO	84
4.2 DESCRIÇÃO DA PESQUISA E DOS RESPONDENTES.....	86
4.3 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS	87
4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
5 REFERÊNCIAS	117
APÊNDICES	124

1 NOTAS INTRODUTÓRIAS DA PESQUISA

1.1 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A fim de realizar um estudo sobre a incidência de excesso de papel na tramitação de processos em uma instância administrativa pública, este trabalho foi realizado tomando-se como base o Departamento de Administração dos Órgãos Colegiados Superiores (DAOCS) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

A UFES, fundada 05 de maio de 1954, é uma instituição autárquica vinculada ao Ministério da Educação (MEC), constituída por quatro *campi*: Goiabeiras e Maruípe, em Vitória, Alegre, na cidade de Alegre, e São Mateus, localizado em São Mateus.

De acordo com o Relatório de Gestão da Universidade em estudo, referente ao exercício de 2010 (UFES, 2011, p. 16), a UFES possui “[...] autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial [...]”, seguindo o “[...] princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão [...]”. Destaca, ainda, que a UFES “[...] possui vocação e atua em todas as áreas do saber [...]”.

Segundo o Planejamento Estratégico da UFES 2005-2010, a Universidade, voltada ao desenvolvimento do ensino, da pesquisa, da extensão, da cultura e da inovação tecnológica, tem como objetivo estratégico em relação ao ensino:

Expandir, fortalecer e integrar os ensinamentos de graduação e pós-graduação, assegurando a excelência acadêmica, para formar cidadãos capazes de propor e implementar soluções para as demandas da sociedade (UFES, 2005, p. 23).

Em relação à área de pesquisa, apresenta como objetivo estratégico “Realizar pesquisas em todas as áreas do saber, buscando a excelência e expressando o compromisso com o desenvolvimento sustentável” (UFES, 2005, p. 23).

Quanto à área de extensão, visa:

Ampliar a relação da Universidade com a sociedade, desenvolvendo processos educativos, culturais e científicos, articulados com o ensino, a pesquisa, voltados à solução de questões locais, regionais e nacionais (UFES, 2005, p. 23).

A área de assistência tem como objetivo estratégico “Prestar melhores serviços à sociedade, integrando-se ao ensino, à pesquisa e à extensão, contribuindo para o atendimento de necessidades das comunidades interna e externa” (UFES, 2005, p. 23); e a de Gestão, “Promover mecanismos de gestão para viabilizarem e potencializarem as atividades de ensino, pesquisa e extensão e assistência de forma eficiente, eficaz e transparente” (UFES, 2005, p. 23).

O DAOCS, situado no prédio da Reitoria da UFES, no *campus* de Goiabeiras, na cidade de Vitória, ES, exerce a função de suporte técnico aos Conselhos Superiores, sendo encarregado de assisti-los administrativamente.

Ao seu Diretor, compete o assessoramento aos Presidentes e aos membros dos Conselhos Superiores quanto à legislação e às normas aplicáveis à Universidade; a organização, a orientação e o supervisionamento dos serviços administrativos do Departamento; a incumbência da preparação do expediente dos Conselhos; a elaboração de agendas de reuniões dos Conselhos; a adoção de providências para a realização das Sessões dos Conselhos; secretariar reuniões dos Conselhos Superiores e redigir suas atas; o despacho com os Presidentes dos Conselhos; e o atendimento às solicitações dos Conselheiros (DAOCS, acesso em 24 set. 2012).

Cabe, ainda, ao Diretor do DAOCS, a necessidade de manter-se atualizado quanto à legislação de interesse da Universidade; a promoção do atendimento e orientação às partes interessadas junto aos Conselhos, com o devido encaminhamento; a realização de pesquisas e de levantamentos de dados destinados a instruir processos, organizar quadros demonstrativos, relatórios e estudos diversos; a manutenção de articulação com os Órgãos da Reitoria e Unidades Universitárias; o exame de processos, sua distribuição e divulgação de informações; e o exercício de outras atribuições que forem determinadas pelos Presidentes dos Conselhos, além de dar cumprimento às normas de funcionamento interno, baixadas pelos mesmos (DAOCS, acesso em 24 set. 2012).

O DAOCS possui uma Secretaria Executiva responsável pela preparação do expediente das Comissões Especiais dos Conselhos; pelo recebimento e realização de triagem do expediente que for destinado a cada Conselho; por providenciar a convocação dos membros dos Conselhos; por fazer a requisição de material permanente e de consumo necessário ao Departamento; e por cuidar da Biblioteca do Departamento, mantendo atualizada toda a legislação do ensino superior e normas complementares (DAOCS, acesso em 24 set. 2012).

Cabe, ainda, à Secretaria Executiva, providenciar a publicação, no Boletim Oficial da UFES e, quando for o caso, no Diário Oficial da União, de toda a matéria deliberada pelos Conselhos, considerada necessária pelo Diretor do Departamento; elaborar editais, comunicações e avisos para a imprensa; controlar horário e frequência do pessoal subordinado do Departamento; encarregar-se do recebimento e expedição de toda a correspondência do Departamento; e exercer outras atividades que lhe forem conferidas pelo Diretor do Departamento (DAOCS, acesso em 24 set. 2012).

Compõem o Departamento em estudo, atualmente, cinco servidores técnico-administrativos em educação, um revisor de texto e um contador, além de dois funcionários de empresa terceirizada e dois estagiários: um da área de Letras-Português e um da área de Arquivologia.

Há que se ressaltar, ainda, que o Departamento em estudo é responsável pela convocação de sessões ordinárias e extraordinárias dos Conselhos Superiores, confecção de atas das referidas sessões, pareceres de suas Comissões Técnicas, decisões e resoluções emanadas pelos mencionados Conselhos Superiores, além de despachos, ofícios e memorandos tanto dos Conselhos e de suas Comissões quanto do próprio Departamento.

O Departamento tomado como exemplo neste estudo, portanto, presta assistência administrativa às estruturas colegiadas da UFES. Há que se esclarecer que esse tipo de estrutura organizacional é indicada para tomada de decisões impactantes e de grande abrangência no ambiente universitário.

Em função de serem proferidas decisões de suma importância, essa estrutura colegiada não apresenta a figura de um único tomador de decisão, mas sim de uma chefia plural, composta de membros interdepartamentais (ROCHA, 1982). Dessa forma, pode-se concluir que nesse modelo estrutural o poder está centralizado no coletivo e não apenas em um único indivíduo.

Quanto à estrutura colegiada no ambiente universitário, Ribeiro (1977, p. 45) ressalta que

[...] a organização colegial na estrutura universitária é inerente a sua própria natureza. São colegiados a nível de comissões, de departamentos, de cursos, de centros e da própria Universidade como um todo. São colegiados, assim, constituídos segundo o critério de representatividade, que asseguram a adoção da democracia, como princípio norteador da vida universitária.

Os Conselhos Superiores da UFES são constituídos pelos Conselhos Universitário, de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) e de Curadores (CCUR). “O Conselho Universitário é o Órgão Superior deliberativo e consultivo em matéria de política Universitária, administração, finanças, planejamento e assuntos estudantis” (UFES, 1987, p. 1).

Segundo o Regimento Interno do CEPE (2008), esse Conselho é o órgão central de supervisão de ensino. Compreende, também, a pesquisa e a extensão, com funções deliberativas e consultivas. Esse Conselho “[...] traça a política e as diretrizes acadêmicas da Universidade [...]” (RIBEIRO, 1977, p. 60). Já o CCUR “[...] é o órgão deliberativo e consultivo em matéria de fiscalização econômica e financeira” (UFES, 2008, p. 3). Convém ressaltar que alguns assuntos são de interesse tanto do CEPE quanto do Conselho Universitário e, portanto, precisam ser deliberados pelos dois Conselhos.

Cumprido destacar, desde logo, a afirmação de Ribeiro (1977) de que órgãos da administração universitária são responsáveis pelo exercício de atividades-fim e atividades-meio. Assim, órgãos responsáveis pelo exercício de atividades-fim distinguem-se no nível executivo (departamentos didático-científicos; institutos, faculdades ou centros; órgãos de integração interdepartamental ou núcleos; órgãos

suplementares; órgão central de registro e controle acadêmico) e no nível deliberativo (órgão superior de ensino e pesquisa; colegiados de cursos; colegiados acadêmicos auxiliares; colegiados departamentais).

Órgãos responsáveis pelo exercício de atividades-meio podem ser classificados no nível executivo (departamentos administrativos; assessorias especializadas; gabinetes; secretarias; Reitoria, Vice-Reitoria e Pró-reitorias e chefias de departamentos) e no nível deliberativo (Conselho Universitário ou de Administração e Comissões Administrativas Auxiliares) (RIBEIRO, 1977).

O DAOCS, portanto, segundo a classificação apresentada por Ribeiro (1977), por ser um departamento administrativo, está inserido no nível executivo, exercendo atividades-meio da Universidade. Por atividades-meio, segundo Vieira e Vieira (2003), podemos entender como atividades de gestão operacional e até mesmo estratégica. Esse Departamento, então, oferece suporte para que a UFES atinja sua área-fim, que a área acadêmica, com formação de profissionais qualificados. Esse suporte oferecido pelo DAOCS à UFES ocorre por meio da viabilização da tomada de grandes decisões pelas estruturas colegiadas.

1.2 PROBLEMATIZAÇÃO

O sociólogo Max Weber “[...] estudou a organização dentro de seu próprio quadro de referência e definiu a administração como um sistema social burocrático, enfocando os aspectos institucionais da administração [...]” (KAWASNICKA, 1989, p. 21).

Max Weber (2009, p. 233) afirma que burocracia possui caráter racional, com “[...] regra, finalidade, meios, impessoalidade ‘objetiva’ (*sic*) [...]” dominando suas ações. Em função disso, o autor afirma que seu surgimento e sua divulgação apresentaram caráter revolucionário, caracterizando o progresso do racionalismo em todas as áreas. A partir de sua evolução, Max Weber (2009, p. 233) afirma que “[...] a estrutura burocrática aniquilou formas estruturais de dominação que não tinham caráter racional [...]”, ou seja, a dominação tradicional e a carismática.

Nesse sentido, burocracia pode ser entendida como forma de organização baseada na racionalidade, a fim de garantir a máxima eficiência no alcance de objetivos estabelecidos. Motta e Vasconcelos (2010) destacam que, de acordo com a análise weberiana, burocracia é um sistema que visa organizar a cooperação de indivíduos detentores de uma função especializada.

Conforme destacado por Morgan (2010), organização, termo derivado do grego *organon* que significa ferramenta, instrumento, é pensada como meio, como dispositivo criado para se alcançar determinado fim, não sendo, portanto, um fim em si mesma. Ainda segundo o referido autor, a expressão burocracia é, normalmente, usada para designar organizações projetadas e executadas como se fossem máquinas, apresentando horários programados para todas as atividades e com a vida organizacional funcionando de forma rotinizada com a exatidão de um relógio. Dessa forma, deseja-se que os funcionários inseridos nesse tipo de organização comportem-se como se partes de máquinas fossem.

Organizações burocráticas apresentam impessoalidade, profissionalismo e formalidade, constituindo o tipo ideal de burocracia, concebido por Max Weber. Por impessoalidade, entende-se que na burocracia o comando deve ser institucional, com a regra valendo para a comunidade como um todo e normas sendo seguidas e empregadas sem a intervenção de qualquer grupo interessado. Assim, no modelo burocrático, o funcionário deve obediência ao cargo e não à pessoa que o está ocupando naquele momento.

Quanto ao profissionalismo, cada funcionário da burocracia é especializado nas atividades compreendidas por seu cargo, sendo recrutado em função do saber técnico que possui, em função de sua qualificação técnica. Essa característica está associada à ideia de ascensão a cargos superiores somente por meio da capacidade e competência profissional. Esse princípio também está associado à ideia de que os cargos garantem a seus ocupantes além de uma carreira profissional, meios de vida, ou seja, meios de subsistência.

Formalidade denota que, no modelo burocrático, ações devem ser emanadas de centros decisórios legalmente constituídos, e, prioritariamente, de forma escrita. O comportamento humano, na burocracia, é explicitamente normatizado, com o intuito de garantir a igualdade de todos diante da lei.

Kawasnicka (1989) enfatiza que o princípio da disciplina organizacional, com ênfase em normas formais que devem ser seguidas por todos, leva à introdução do formalismo nas organizações. A supracitada autora acrescenta ainda, como princípio da administração burocrática, a hierarquia, com definição clara de quem é o chefe e de quem é o subordinado.

Vale dizer que, todavia, esse tipo ideal pensado por Max Weber é modelo abstrato, não sendo encontrado em sua totalidade no mundo real. Ora, há que se destacar que organizações são compostas por pessoas que possuem seus objetivos independentes dos interesses das instituições. Ou seja, as pessoas, mesmo compondo uma organização burocrática, não absorvem totalmente e exclusivamente o comportamento burocrático do modelo ao qual estão inseridas, já que coexistem, no interior da instituição, seu trabalho e sua vida pessoal, sendo impossível separá-los.

Sendo a universidade ambiente de inovação, de descobertas e de geração de novos conhecimentos, lentidão e apego excessivo a formalidades, especialmente a papéis, parece algo totalmente fora desse universo de vanguarda acadêmico.

Nesse sentido, Buarque (2000, p. 80) deixa claro que há uma ausência de confiança que

[...] impede a administração de livrar-se do emaranhado de normas, regulamentos, papéis, assinaturas, que continuam impedindo a flexibilidade, emperrando seu funcionamento e grande parte do poder de criação das universidades. Este fenômeno, presente em todos os segmentos do setor público, é ainda mais grave nas relações do Estado com a universidade, diante da desconfiança contra acadêmicos. O governo controla a universidade com normas que, em vez de defenderem a lisura da administração, impedem a universidade de utilizar seus poucos recursos de forma mais

eficiente. Se seguir ao pé da letra as normas atuais, nenhuma universidade consegue funcionar eficientemente e crescer.

Ressalta-se que o apego excessivo ou mesmo o desvio das características da burocracia gera anomalias ou imperfeições no funcionamento do modelo burocrático, denominadas disfunções.

Tematizando também a questão, Kwasnicka (1989) enfatiza que universidades brasileiras podem ser entendidas como instituições inseridas em um modelo burocrático, conflitando com seu caráter de vanguarda. Em suma, universidades públicas estão imersas em um ambiente burocrático, e, conseqüentemente, nas disfunções que a própria burocracia pode apresentar.

Nessa mesma linha, Foguel e Souza (1980, p. 42) também destacam que universidades estão cada vez mais inseridas em um ambiente burocrático,

[...] sem autonomia e sem criatividade, pouco contribuindo para a produção científica e para os segmentos sociais que dela necessitam, dissociada dos reais problemas nacionais, conservadora, conformista, sem recursos e valorizando o supérfluo em detrimento do essencial.

Acresce-se que, para Buarque (2000, p. 18), a universidade “[...] limita sua luta à repetição, à defesa dos currículos, ao monopólio do diploma, à reivindicação de direitos e não raro privilégios, ao cumprimento de normas e planos de carreira [...]”. E ainda acrescenta que essa instituição “[...] esquece que sua grande aventura está em inventar-se outra vez para ser um instrumento de ruptura, de invenção de um pensamento para conviver com o presente e construir o futuro” (BUARQUE, 2000, p. 18).

Vieira e Vieira (2003) afirmam existir contradição nas universidades públicas. Ora, essas, por meio de pesquisas, desenvolvem inovações que permitem a organizações privadas alcançarem flexibilidade e eficiência, porém não conseguem elas mesmas colocá-las em prática, tornado-se “[...] estruturas anacrônicas, caracterizadas pela baixa eficiência, alto grau de burocratização na movimentação dos fluxos de gestão e lentas no poder decisório” (VIEIRA; VIEIRA, 2003, p. 902).

Esse excesso de regras pode ser entendido como uma das disfunções da burocracia, já que nas organizações formais há tentativa de controlar e padronizar o comportamento humano por meio de regras. Ocorre que, quando essas organizações visam regulamentar exageradamente o comportamento das pessoas, o que é frequente, por meio da criação excessiva de regras e de funcionário em excesso para controlar o cumprimento das normas, burocracia fica associada à ideia de complicações e problemas para a sociedade que deveria servir.

É preciso destacar que no modelo burocrático, com o objetivo de uniformizar a conduta das pessoas, garantindo a impessoalidade, por meio da igualdade de tratamento, há regras para tudo que envolve o comportamento, a fim de padronizar documentos, execução de funções, horário de trabalho, além da utilização de carimbos e assinaturas em documentos, para que esses possam seguir seu trâmite.

Dessa forma, percebe-se que, muitas vezes, ocorre valorização excessiva das normas e regras em uma organização burocrática, a ponto de a mesma deixar de lado o objetivo central pelo qual foi instituída, no caso da universidade, de oferecer ensino público superior de qualidade.

O excesso de formalismo, com geração de papel de forma demasiada, pode ser entendido como uma das disfunções da burocracia. Tudo precisa ser escrito, atestado. Por cada departamento, centro, divisão por onde tramita o processo, novas laudas são adicionadas, havendo uma consequência imprevista do modelo burocrático.

Acresce-se o fato de que alguns processos, formados por várias laudas, são constituídos por numerosas pastas AZ que, dependendo de suas ferragens, podem comportar, cada uma, entre 500 e 700 folhas. Ora, processos volumosos apresentam dificuldade de acomodação e de movimentação entre os vários setores da UFES.

Ademais, no caso específico dos Conselhos Superiores, os relatores dos processos, normalmente, os levam para análise em seu próprio ambiente de trabalho, ou seja, a

movimentação persiste dentro dos próprios Conselhos, e, conseqüentemente, a dificuldade de locomoção, já que para emitirem parecer precisam ter acesso a todos os volumes.

Além disso, ressalta-se que quando o processo encontra-se findo, o mesmo precisa ser arquivado, necessitando de espaço adequado para sua conservação. Novamente, encontram-se dificuldades para sua acomodação física, pois processos volumosos ocuparão espaço considerável.

Papéis apresentam elevado risco de propagação de fogo, representando periculosidade ao ambiente em que permanecem acondicionados. Demais disto, documentos importantes impressos precisam de acomodação adequada, de forma que conservem as informações ali constantes, visto que podem tornar-se objetos de pesquisa no futuro.

Ressalta-se, ainda, que excesso de papel sem lugar apropriado para sua acomodação apresenta risco de acúmulo de poeira, oferecendo perigo à saúde das pessoas que trabalham no local. Ora, instituições com excesso de papel nas tramitações de processos e na execução de atividades internas apresentam, por consequência, alto custo com esse material. Recurso financeiro esse que poderia ser empregado em outra área com maior necessidade.

Vale destacar, ainda, questões ambientais envolvidas nesse elevado uso de papéis. A preocupação com a preservação ambiental, tão atual, precisa ser melhor abrangida em instituições públicas, onde recursos financeiros para aquisição de materiais e até mesmo o uso desses materiais nem sempre são controlados de maneira eficaz.

Quanto ao consumo de material, Atcon (1967, p. 8) destaca que universidades tradicionais são ineficientes, já que, “[...] cara em si, pelo que oferece, ela é racionalmente indefensíveis por suas indevidas repetições de recursos materiais e humanos, sem um concomitante progresso qualitativo que as justificasse [...]”. O autor ainda afirma que a estrutura das universidades deve basear-se na preparação

do maior número possível (quantitativo), na melhor maneira (qualitativo) e com o menor custo (econômico).

Leite (1978, p. 23) também escreve sobre o gasto de papel nas universidades, afirmando que somente papéis contendo resultados científicos ou estudos de caráter cultural deveriam circular livremente nesses ambientes, destacando que processos, memorando, ofícios, entre outros, “[...] são um mal necessário que só se justificam quando usados com parcimônia, por motivos eminentemente práticos”.

Como todo trabalho precisa estar em conformidade com as normas estabelecidas na organização burocrática, processos devem conter documentos assinados. Há que se ressaltar que, devido à especialização de funções, os mesmos precisam esperar o aval do funcionário responsável para seu prosseguimento a outro setor ou departamento, independentemente de sua urgência, podendo surgir, nesse caso, desperdício de tempo e lentidão na tomada de decisões.

Cumprido destacar, desde logo, que funcionários burocratas, muitas vezes, são vistos como resistentes às mudanças. Ora, esses funcionários as interpretam como algo desconhecido, que pode trazer risco à segurança e à tranquilidade adquiridas.

Ademais, Crozier (1981) enfatiza que organizações inseridas em um modelo burocrático apenas cedem a mudanças quando apresentam disfunções graves, a ponto de ameaçar a própria sobrevivência. Acresce-se que mesmo que essas organizações consigam resistir a mudanças por um período maior que organizações não inseridas no mesmo modelo, em algum momento terão de aceitá-las, já que mudanças são inevitáveis.

Estando o meio universitário imerso na burocracia e com tendências de se manter inerte a mudanças, Buarque (2000) enfatiza que nas universidades, atualmente, há predominância do medo, do horror a novas ideias, indo de encontro ao que elas, teoricamente, buscam, que são o avanço e a inovação. Segundo o mencionado autor, esse receio do novo nas universidades é originado do medo de errar e do ridículo; já nas outras instituições, o medo do novo vem do inesperado.

Diante do exposto, cabem os seguintes questionamentos:

- Por que o trâmite de processos no DAOCS envolve tamanha quantidade de documentos e papéis?
- Quais os impactos causados pelo excesso de papel no DAOCS nas tomadas de decisões pelos Conselhos Superiores?

Ora, quando se pensa em processos, sejam esses volumosos ou não, deve-se considerar suas laudas, compostas por documentos, ou seja, papéis oficiais imprescindíveis ao fluxo desses processos, e de papéis meramente acessórios, mas também indispensáveis para que o processo tramite por vários setores de uma organização e complete o devido ciclo para o qual foi aberto/criado. No caso da instituição em estudo, podemos exemplificar da seguinte forma: resoluções e decisões podem ser consideradas documentos e capas de processo, papéis.

Tomando-se por base os escritos de Kant (*apud* CHARTIER, 2010), atualmente, na instituição estudada, quando tratamos de processos, temos que ter em mente que esses são compostos por dois momentos: pelo seu *corpus* físico, ou *opus mechanicum*, que é exatamente o meio acessório, e pelo seu *corpus* espiritual, ou seja, a essência do processo, ligado à natureza discursiva, essa definitivamente indispensável para o alcance de resultados e tomadas de decisões. Portanto, podemos pensar em um meio que garanta a essência do processo, mas que, ao mesmo tempo, permita a redução do dispêndio financeiro destinado para manter também seu meio físico.

1.3 OBJETIVO

Como atos burocráticos visam tornar organizações eficientes por excelência, o gasto excessivo com papel pode representar um entrave e ir de encontro ao alcance desse objetivo.

De acordo com Motta e Bresser-Pereira (2004, p. 32), eficiência pode ser entendida como um tipo de racionalidade em que “[...] a coerência dos meios em relação com

os fins visados se traduz no emprego de um mínimo de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins) [...]”.

E concluem que “[...] tanto poderíamos dizer que a burocracia é um sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada, como afirmar que é o sistema social que se administra segundo critérios da eficiência [...]” (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 32).

É de se dizer, ainda, que os termos eficiência e eficácia são usados para apontar que uma organização apresenta desempenho segundo expectativas de seus usuários e de pessoas que empregaram seus recursos.

Eficácia é utilizada para distinguir uma organização que atinge seus objetivos, sendo que a eficácia da organização é proporcional à realização de objetivos. Esse termo, portanto, pode ser entendido como a capacidade da instituição de atingir objetivos previamente estabelecidos.

A palavra eficiente é utilizada para afirmar que uma organização consegue fazer uso economicamente de seus recursos, sendo a organização mais eficiente à medida que consegue maior economia no uso de seus recursos. Ora, eficiência está relacionada à capacidade da organização de produzir mais com menos recursos, de forma econômica, sem desperdícios.

Apesar de o termo burocracia focar em organizações eficientes por excelência, seu entendimento, no consenso popular, é justamente o contrário, visto que é associado a uma organização ineficiente, com excessivas normas e regras, lentidão, esforços repetidos, entre outros, o que acaba causando dificuldade no alcance de seu principal objetivo, que é, justamente, a eficiência (KWASNICKA, 1989).

Na tentativa de compreender a burocracia e suas disfunções na administração pública, este estudo teve por objetivo geral:

- Identificar possível excesso de papéis e documentos e seu impacto sobre a tomada de decisão no DAOCS/UFES.

Para a realização deste estudo, foram listados os seguintes objetivos específicos:

- Averiguar se o funcionamento interno do DAOCS promove excesso de papel, especialmente quanto às convocações dos Conselhos e das Comissões Técnicas;
- Investigar duplicidade de informações nos processos;
- Verificar fluxos redundantes nos processos;
- Analisar os impactos sobre a tomada de decisão no DAOCS em função do possível excesso de formalismo.

Ora, no caso de duplicidade de informações, o processo, dentro de um setor, recebe vários despachos de seus funcionários em relação a um mesmo assunto. Assim, o funcionário X encaminha o processo ao funcionário Y para que o mesmo realize, por exemplo, uma análise. O funcionário Y, por sua vez, devolve o processo ao remetente para que o mesmo explique qual o tipo de análise a ser realizada. Ou seja, uma possível falta de comunicação entre os funcionários de um mesmo setor pode gerar lentidão na tramitação de processos. Há que se considerar também que funcionários burocratas tendem a formalizar toda informação por medida de segurança, por isso a preferência por informações por escrito e não simplesmente verbais.

Quanto a fluxos redundantes, o processo tramita entre departamentos para apreciação de um mesmo ponto. Nesse caso, o departamento X encaminha o processo ao departamento Y para informação quanto à disponibilidade financeira, por exemplo. O departamento Y, por sua vez, encaminha ao departamento Z para confirmação da referida questão econômica. Com isso, o processo torna-se demorado, lento. Até mesmo o retorno de um processo ao departamento anterior para que uma lauda seja carimbada pode ser considerado fluxo redundante, provocando atrasos na resolução do problema/tomada de decisão.

Triviños (2006, p. 105) defende que hipótese, em uma pesquisa, “[...] envolve uma possível verdade, um resultado provável. É uma verdade pré-estabelecida (*sic*), instituída, com o apoio de uma teoria [...]”. E ainda acrescenta que “[...] a hipótese indica caminhos ao investigador, orienta seu trabalho, assinala rumos à investigação”.

Assim, como hipótese deste trabalho, pensou-se que a excessiva burocratização, especialmente quanto à característica do formalismo, pode levar a processos volumosos e à possível lentidão na tomada de decisão.

1.4 JUSTIFICATIVA

De acordo com a Constituição Federal do Brasil de 1988, a Administração Pública tem como princípios legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Soma-se, ainda, a esses princípios, a eficácia, também citada na Constituição Federal e, da mesma forma, considerada essencial ao perfeito funcionamento da Administração Pública.

A busca pela eficiência enfoca economicidade na administração pública, visto que essa pode colaborar para que a administração diminua gasto de tempo e de recursos.

Ressalta-se que ao imprimir um documento para ser anexado a um processo ou mesmo para ser encaminhado a algum setor, a administração não gasta somente papel. Ora, há que se considerar o consumo de *tonner* da impressora e de energia elétrica da própria Universidade, além do gasto do maquinário para sua impressão, o que proporciona mais dispêndio de recursos. Uma política de contenção de papel proporcionaria economia desses outros itens, além de poupar recursos financeiros despendidos para aquisição dos mesmos.

É importante que a estrutura colegiada amparada pelo DAOCS, que oferece suporte administrativo a esses Órgãos Colegiados Superiores, esteja aberta a mudanças e inovações, apesar de se encontrar, atualmente, em um modelo burocrático.

Conforme destaca Buarque (2000, p. 144),

A prática democrática exige a consolidação do poder e a intervenção de todos os órgãos colegiados na administração da universidade. Para isso, é preciso que estes órgãos percam o vício burocratizante e gerencial e assumam funções acadêmicas claras de transformação constante da instituição, além de seus participantes livrarem-se de todo resquício de corporativismo e adquirirem a legitimidade que exige uma instituição acadêmica em mudança.

Tema relevante, este trabalho se justificou pela análise de possível papelório nas tramitações de processos na UFES, especificamente em relação aos processos que chegam ao DAOCS para a tomada de decisão por parte dos Conselhos Superiores.

Dessa forma, foi possível levantar questões tanto em relação à possível lentidão nessas tomadas de decisões, em função do excesso de formalismo presente na instituição estudada, quanto se pensar em uma provável indicação de ações de forma a reduzir consideravelmente o consumo de materiais, especialmente papéis, *tonners* e energia elétrica gastos nas impressões.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 TEORIA DA BUROCRACIA

2.1.1 Breve Histórico

Heady (1970), esclarecendo não serem totalmente claras as origens do termo burocracia, destaca que Morstein Marx conferiu-lhe procedência francesa, afirmando que foi inicialmente utilizado por um ministro francês na forma *bureaucratie*, no século XVIII, como referência ao funcionamento do Governo; que após, o mesmo alcançou a Alemanha no século XIX, passando a ser utilizado como *bürokratie*, para, em seguida, alcançar outros idiomas, como o inglês. Tragtenberg (1992), por sua vez, confirma a origem francesa do termo, destacando que o mesmo deriva de *bureau*.

Como tema tratado em escolas, Heady (1970) destaca que a expressão é relacionada, primeiramente, ao sociólogo alemão Max Weber, que se debruçou sobre seu estudo, sendo definido como “[...] o mais notável teórico da burocracia [...]” (BEETHAM, 1988, p. 11) e considerado um “[...] dos primeiros a desenvolver uma teoria generalizada de organização aplicável à sociedade moderna [...]” (BEETHAM, 1988, p. 24).

Deveras, os alemães Hegel e Max Weber são identificados por Tragtenberg (1992) como os maiores estudiosos da burocracia, sendo Hegel um dos primeiros a estudá-la como poder administrativo e político. Os dois universalizaram o conhecimento da burocracia prussiana, estendendo-o por todo o mundo capitalista. Enfatiza, ainda, que os estudos de Max Weber influenciam há mais de 60 anos as pesquisas nessa área, sendo considerado por muitos sociólogos das organizações como um “[...] ponto central na análise da burocracia [...]” (TRAGTENBERG, 1992, p. 137).

Kwasnicka (1989) destaca que os estudos de Max Weber foram orientados pelas ideias e princípios de Taylor, porém afirma não ser fácil distinguir o momento preciso

da contribuição de cada um, somando-se ainda, nesse contexto, um terceiro autor, Fayol. Em função disso, Kwasnicka (1989) enfatiza que esses três autores devem ser considerados como pioneiros da teoria da administração.

Organizações burocráticas, segundo Motta e Bresser-Pereira (2004), existem desde a Antiguidade, sendo a do Império Novo egípcio, datada de 1580 a 712 a.C., a mais famosa e considerada por Max Weber como modelo para as demais. Acrescentem-se, ainda, as burocracias do Império Romano, do Estado Bizantino, do Império Chinês e dos Estados europeus, organizados a partir do fim da Idade Média, além da mais antiga forma de organização burocrática ainda existente, a Igreja Católica. Esses sistemas sociais, apesar de serem influenciados por fatores tradicionais, podem ser considerados burocracias, mesmo não representando o tipo ideal de Max Weber, pois apresentam administração formal e impessoal.

Segundo Penna (1988, p. 302), os benefícios da burocracia eficiente foram defendidos na China, há mais de 2.500 anos, por Confúcius, “[...] o filósofo por excelência da burocracia [...]”, acrescentando, ainda, que “[...] a sobrevivência singular da civilização chinesa se deve, sem dúvida, às duas estruturas fundamentais de sua ordem política e social: a família e a burocracia do mandarinato”.

Nas civilizações antigas, então, burocracia já se fazia presente, porém não era considerada uma ferramenta de auxílio ao capital como ocorre nas sociedades ocidentais contemporâneas, já que, naquelas civilizações, burocracia representava uma classe que, além de administrar, também explorava por meio da cobrança de tributos, uma ou várias coletividades (MOTTA, 2007).

No século XIX, a expressão burocracia, conforme explicita Beetham (1988), era utilizada para representar um modelo de sistema político, designando um aparelho no qual cargos de ministério, até então sob responsabilidade de um monarca hereditário, eram exercidos por funcionários de carreira.

É de se dizer, ainda, que Max Weber, conforme enfatiza Motta (2007), considerado o responsável pelo desenvolvimento mais importante e metódico do estudo da burocracia, defendia que seu aparecimento, em uma versão moderna, ocorreu com o capitalismo avançado e com o surgimento do Estado considerado moderno. Tragtenberg (1992, p. 21), ainda introduzindo o termo, acrescenta que “a administração, enquanto organização formal burocrática, realiza-se plenamente no Estado, antecedendo de séculos ao seu surgimento na área da empresa privada”.

Burocracia, conforme enfatizado por Tragtenberg (1992, p. 24), “[...] aparece como realidade no bonapartismo e na Prússia [...]”, sendo o primeiro tipo de burocracia histórica proveniente do modo de produção asiático, presente no início do período histórico da Índia, do Egito e da China, ou seja, nas antigas civilizações. Com o aparecimento da empresa capitalista, a ênfase desse processo burocrático decorre do Estado para a empresa, no período considerado liberal do desenvolvimento econômico capitalista.

E completando o panorama dantes descrito, Beetham (1988) enfatiza que para Max Weber, embora essa forma de administração tenha origem nos Estados burocráticos como a Prússia, tornava-se cada vez mais predominante não só nos sistemas políticos, mas também em todas as organizações onde eram empregadas tarefas administrativas consideradas complexas e com característica de larga escala.

Cumprindo destacar as palavras de Quintaneiro e outros (2002, p. 140) de que

Embora configurações burocráticas tenham existido no Egito e na China antigos, e seja também desse modo que se organiza a Igreja romana, essa é por excelência a forma do Estado moderno que assim expressa a racionalização da dominação política por parte dos grupos que o controlam, seja numa sociedade capitalista ou socialista [...].

E ainda acrescentam que “[...] as sociedades modernas caminham no sentido de uma crescente racionalidade e burocratização também em suas formas de conhecimento, como é o caso da ciência” (Quintaneiro *et al*, 2002, p. 140).

Morgan (2010) enfatiza que Max Weber realizou um estudo sobre a mecanização da indústria e a multiplicação de sistemas burocráticos de organizações, concluindo que a burocracia tem a capacidade de tornar processos administrativos padronizados, assim como as máquinas, rotinizando a produção.

Contudo, Tragtenberg (1992) destaca que Max Weber estudou o tema para desenvolver formas de defesa perante a mesma, porque entendia que sua disseminação no sistema social seria algo extremamente perigoso à sociedade, isso porque, segundo Morgan (2010, p. 27), Max Weber percebeu que a burocracia apresentava capacidade de mecanizar praticamente todos os aspectos da vida humana, afetando, inclusive, as iniciativas, identificando que esse fato poderia trazer grandes e importantes consequências para o lado político “[...] ao minar o potencial de formas mais democráticas de organização [...]”.

Nessa mesma linha, Motta e Bresser-Pereira (2004, p. 205) enfatizam que “para Weber, a burocratização do mundo moderno constituía a maior ameaça à liberdade individual e às instituições democráticas das sociedades ocidentais”. Acresce-se, ainda, segundo os referidos autores, que Max Weber via a burocracia como perigo, devendo, por esse motivo, ser controlada por um Parlamento. Contudo, apesar desse posicionamento, Max Weber “[...] via o político adotando cada vez mais a ética do burocrata, com a burocratização dos partidos políticos [...]” (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 205).

Essa ameaça do processo de burocratização, identificada por Max Weber, segundo Morgan (2010), ocorreria devido ao fato de poder influenciar negativamente a liberdade e os valores da democracia, já que o superior poderia subordinar os interesses e o bem-estar de toda a sociedade. Assim, segundo o supracitado autor, Max Weber entendia que burocracia poderia se transformar em uma prisão. Max Weber, portanto,

[...] tratou a burocracia como um instrumento de poder de primeira grandeza e acreditava que onde a burocratização da administração estivesse completamente instalada, uma forma de relação de poder estabelecia-se, forma esta “praticamente invariável” (*sic*) (MORGAN, 2010, p. 282).

Max Weber (2009) considerava a burocracia, uma vez totalmente realizada, como uma estrutura indestrutível. Nesse sentido, Tragtenberg (1992, p. 144) complementa afirmando que “[...] no Mundo Antigo ela só caiu com o colapso da estrutura de poder, assim se deu na China, no Egito, Baixo-Império Romano”.

Max Weber, apontado por muitos como o grande estudioso do tema, considerava burocracia superior “[...] às outras formas historicamente conhecidas de administração por causa de sua estabilidade, fidedignidade, calculabilidade permitida dos resultados e magnitude de suas operações” (GOULDNER, 1978, p. 65). Destaca-se que, segundo Blau (1978, p. 144), a análise que Max Weber realizou sobre burocracia está inserida na “[...] sua teoria geral dos tipos de ordem e autoridade políticas [...]”.

Por fim, Tragtenberg (1992, p. 24) acrescenta que

A burocracia protege uma generalidade *imaginária (sic)* de interesses particulares. As finalidades do Estado são as da burocracia e as finalidades desta se transformam em finalidades do Estado. A burocracia é sinônimo de toda casta, seja hindu ou chinesa. Ela possui o Estado como sua *propriedade (sic)*. A autoridade é sua ciência e a idolatria da autoridade, seu sentimento mais profundo.

Percebe-se, dessa forma, que burocracia é um evento bastante antigo, porém somente na atualidade passou a exercer seu poder de dominação social. Isso ocorreu porque antigamente a unidade de produção se restringia à família enquanto que hoje, têm-se organizações. A unidade de produção atualmente está centrada em organizações burocráticas (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004).

2.1.2 Conceito de Burocracia

A maioria dos sociólogos, de acordo com Heady (1970), define burocracia como um tipo de organização social contendo determinadas características. Acontece que diferentes maneiras de descrever essas qualidades e o fracasso em diferenciar essas mesmas maneiras promovem confusão na definição do conceito de teoria burocrática. Enfatiza que há uma tendência predominante de definir burocracia em

função das “[...] características estruturais básicas de uma organização [...]” (HEADY, 1970, p. 37), ou seja, caracterizando organizações burocráticas como portadoras de hierarquia e de divisão do trabalho, ambos extremamente elaborados.

Entretanto, existe uma segunda tendência de definir o mencionado termo de acordo com as “[...] características comportamentais, ou relacioná-las às características estruturais, conseguindo, como resultado, a suposição de que um padrão ou vários padrões relacionados de comportamento são burocráticos [...]” (HEADY, 1970, p. 38). Finalizando, apresenta uma terceira tendência, sugerida por Peter Blau, de caracterizar burocracia quanto ao alcance de metas, destacando-se que

[...] isso parecia tornar variáveis tanto as características estruturais quanto as características comportamentais da burocracia, uma vez que a prova de que uma organização é ou não uma burocracia é obtida descobrindo-se se ela está ou não atingindo seus objetivos [...] (HEADY, 1970, p. 39).

Contudo, entende que a “[...] maneira mais útil de se considerar a burocracia é considerá-la como uma instituição definida em termos (*sic*) de características estruturais básicas [...]” (HEADY, 1970, p. 39). Ou seja, burocracia como forma de organização, destacando, ainda, que a vantagem de se considerar o ponto de vista estrutural na definição da burocracia, sem incorporar o componente comportamental, é que, dessa forma, é possível considerar todos os padrões de comportamento que, de fato, são encontrados na burocracia como dignos de serem qualificados como conduta burocrática.

Motta e Bresser-Pereira (2004, p. 17) destacam que “[...] burocracia significa, etimologicamente, ‘governo de escritório’ (*sic*) [...]”, ou seja, gestão por meio de departamento ou setor público (MARX, 1968), sendo um “[...] sistema social em que, por uma abstração, os escritórios ou os cargos governam. O governo das pessoas existe apenas na medida em que elas ocupam cargos [...]” (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 17).

Soma-se que, para Merton (1978, p. 107), “uma estrutura social racionalmente organizada envolve padrões de atividade claramente definidos, nos quais,

idealmente, todas as séries de ações estão funcionalmente relacionadas aos fins da organização [...]”, sendo que a burocracia representa o tipo ideal dessa organização formal idealizada por Max Weber. Ainda quanto ao alcance de metas organizacionais, Marx (1968, p. 76) afirma que “[...] burocracia significa portanto o conjunto de pessoal, material e diretrizes pelo qual uma organização orienta o seu trabalho e atinge seus objetivos”.

Concluindo de igual modo para o entendimento, Motta (2007) afirma que burocracia é, na verdade, um grupo social que se distingue, se destaca do resto da sociedade e consegue se impor a ela, se sobrepondo, inclusive, a ponto de dominá-la, acrescentando, ainda, que organização burocrática consiste no tipo de sistema social mais formal presente na sociedade, contendo perfeitas definições das relações entre seus membros.

Hall (1978, p. 30), por sua vez, define burocracia como um conjunto de dimensões ou de atributos, cada um deles em uma forma contínua, quais sejam, “[...] divisão do trabalho, hierarquia de autoridade, normas extensivas, separação entre administração e propriedade, salário e promoção baseados na competência técnica [...]”. Assim, afirma que Max Weber descreve organizações inseridas na burocracia de um ponto de vista dimensional, enumerando vários atributos organizacionais, de forma que, quando presentes, compõem o tipo burocrático da organização.

Há que se destacar, segundo Hall (1978, p. 30), que “[...] quando se mede cada contínuo nenhuma variação concomitante é encontrada entre as dimensões [...]”. Ora, Hall (1978) defendia que, quando considerada dessa forma, a definição de burocracia apresentaria um sentido mais válido empiricamente do que simplesmente presumindo-se que organizações são completamente burocráticas ou totalmente não burocráticas.

Nessa mesma linha, Blau (1978, p. 145) destaca que para Max Weber “a grande *dimensão (sic)* de uma organização e a grande *complexidade (sic)* de suas responsabilidades produzem a burocratização [...]”, sendo que “[...] um dos aspectos da burocratização é a elaboração do aparato *administrativo (sic)* na organização

[...]”. Assim, burocracias caracterizam-se por um grau elevado de especialização, com cargos organizados em função de uma hierarquia, sendo essa limitada a normas impessoais, com predominância de impessoalidade e de mérito, garantindo estabilidade da carreira.

Ocorre, dessa forma, uma combinação de atributos que, de acordo com a visão weberiana, “[...] tende a se desenvolver, pois é necessária para a eficiência administrativa que, por outro lado, incrementa” (BLAU, 1978, p. 145). Contudo, destaca-se que essas características podem sofrer influências, causando a geração de problemas que, por sua vez, instigam situações que provocam outros, sendo que, segundo Blau (1978), vários processos correlacionados acarretam o conjunto de características da burocracia clássica apresentada por Max Weber.

Essa situação pode ser especificada da seguinte forma, segundo Blau (1978): para cumprir responsabilidades complexas, tarefas especializadas são divididas e cumpridas por profissionais qualificados. Contudo, dependendo da dimensão física da organização, essa divisão pode gerar dificuldade de cooperação por parte de todos os envolvidos no processo. Para evitar isso, mantendo-se uma linha de comunicação e coordenação entre subordinados e superiores, implementa-se um aparato administrativo, tendo a hierarquia como ponto central. Entretanto, é algo ineficaz supervisionar todas as decisões de uma organização. Para sanar essa situação, estabelecem-se normas para padronizar ações, limitando-se a intervenção do supervisor apenas em casos específicos. A fim de evitar envolvimento pessoal na tomada de decisão, defende-se a impessoalidade. Contudo, para que esta não interfira na motivação, tornam-se estáveis as carreiras, buscando-se, dessa forma, lealdade à organização por parte de seus ocupantes.

Segundo Morgan (2010, p. 26), Max Weber, a partir de seus estudos, conclui que a burocracia caracteriza-se “[...] como uma forma de organização que enfatiza a precisão, a rapidez, a clareza, a regularidade, a confiabilidade e a eficiência, atingidas através da criação de uma divisão de tarefas fixas, supervisão hierárquica, regras detalhadas e regulamentos”.

Assim, Merton (1978, p. 108) destaca que burocracia, idealizada para reduzir ao máximo relações pessoais, “[...] implica uma clara divisão de atividades integradas que são consideradas como deveres inerentes aos cargos [...]”, sendo a atribuição de função realizada de acordo com a qualificação técnica. Ressalta-se, ainda, que funcionário burocrata não é eleito para o cargo, ora “[...] o tipo puro de funcionário burocrático é designado para o desempenho de seu cargo ou por seu superior ou por uma prova ou exame imparcial [...]” (MERTON, 1978, p. 109). Max Weber (2004) ainda acrescenta que a qualificação profissional deve ser atestada também por meio de diplomas, sendo que o típico funcionário burocrata desempenha o cargo como profissão fundamental, principal.

Nessa linha, acresce-se que para Max Weber, “[...] burocracia significava não um tipo de governo, mas um sistema de administração executado numa base de continuidade por profissionais treinados de acordo com regras prescritas [...]” (BEETHAM, 1988, p. 14).

Todavia, Campos (1978) destaca que Max Weber defendia que burocracia concedia às pessoas que a manipulavam enorme poder. Ora, Tragtenberg (1992) também afirma que Max Weber entendia burocracia como forma de poder, comparando-a com uma organização, sendo um sistema racional com divisão do trabalho objetivando os fins. E ainda acrescenta que “[...] a ação racional burocrática é a *coerência (sic)* da relação de meios e fins visados” (TRAGTENBERG, 1992, p. 139). Nessa linha, Heady (1970, p. 52) destaca que “[...] a burocracia é, acima de tudo, uma forma de organização orientada pelo conceito de racionalidade, e para a conduta da administração com base em conhecimentos relevantes [...]”.

Max Weber (2004) define ação como um comportamento, interno ou externo, de omissão ou de permissão, sendo que a pessoa ou grupo que o exerce relaciona-o a um significado subjetivo. Já ação social é descrita como todo ato voltado para o comportamento de outras pessoas. Assim, ação social configura-se como toda atitude humana dotada de significado imposto pela pessoa que a executa e a orienta, sendo que essa orientação visa à ação de outra pessoa ou mesmo de grupos (QUINTANEIRO *et al*, 2002).

Segundo Max Weber (2004, p. 15), ação social pode ser determinada de modo racional quanto aos fins, sendo esse modo de ação orientada

[...] por expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como “condições” (*sic*) ou “meios” (*sic*) para alcançar fins (*sic*) próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso [...].

Ação social também pode ser definida como modo racional segundo valores, ou seja, pela crença em determinado comportamento, independente do resultado alcançado com essa atitude. Ação social de modo afetivo é uma terceira forma de determinar a ação social, sendo esse tipo orientado pela emoção e por questões afetivas. Soma-se, ainda, ação social de modo tradicional, ou seja, referente a comportamentos rotineiros e costumeiros (WEBER, 2004).

Cabe aqui ressaltar a afirmação de Max Weber (2004) de que raramente a ação social se manifesta de uma única e exclusiva maneira. Ora, pode ocorrer, portanto, uma combinação de formas, com predomínio de alguma delas. O referido autor ainda enfatiza que essas conceituações não pretendem abarcar todas as formas de orientações possíveis de ação social; assim, representam apenas tipos puros ou ideais, criados no âmbito da sociologia, aproximando-se mais ou menos da realidade ou até mesmo a compondo.

Dessa forma, quanto aos significados do termo burocracia, Motta e Bresser-Pereira (2004) destacam que existem vários, estando todos, porém, relacionados, enfatizando que, se é verdade que burocracia é forma de organização presente e predominante no mundo atual, também é verdade que burocracia é sinônimo de dominação, e essa, por sua vez, sinônimo de poder. Assim, acrescentam que burocracia é uma forma organização que proporciona àqueles que a controlam enorme poder. Morgan (2010) nos fala que o poder é a maneira em que choques de interesses podem ser resolvidos, influenciando a pessoa que consegue o objetivo, quando e a forma como isso é alcançado.

Campos (1978) enfatiza que o estudo da burocracia realizado por Max Weber se mantém entre dois pontos: a racionalidade proporcionada por esse tipo de

organização e o receio de um Superestado, identificado como Estado socialista. Esse Superestado é apresentado por Max Weber como prolongamento da autoridade burocrática sobre todas as áreas sociais ou como uma ditadura dos burocratas.

No entanto, Campos (1978) enfatiza que a dúvida levantada por Max Weber seria saber se um sistema socialista proporcionaria condições para o desenvolvimento e permanência de uma organização extremamente burocrática, tal como o sistema capitalista consegue permitir tão bem. Assim, o autor destaca que, de fato, o socialismo necessitaria de uma burocratização formal ainda mais elevada que o capitalismo, sendo que o problema para Max Weber era justamente como evitar essa burocratização total.

Nessa mesma linha, Penna (1988, p. 275) destaca que Max Weber apresenta um posicionamento dúbio quanto à burocracia, isso porque “[...] considerava-a, simultaneamente, um fator de administração racional da sociedade e um elemento perigoso de despotismo estatal [...]”, já que, por ser defensor do ideal de liberdade, acreditava que “o socialismo burocrático conduziria a uma nova servidão (Hayek). ‘Por enquanto’ (*sic*), escreveu Weber, ‘é a ditadura do burocrata e não a do trabalhador que está em marcha’ (*sic*)”.

Segundo Motta (2007, p. 58),

Weber chega a suas idéias sobre burocracia a partir da preocupação com a forma pela qual uma comunidade social aparentemente amorfa chega a se transformar em uma sociedade dotada de racionalidade, ou pelo menos dirigida para uma finalidade. Isto se dá através do que chama “ação comunitária” (*sic*), na qual distingue como um dos aspectos fundamentais o que chama de “dominação” (*sic*).

Ainda quanto à dominação, Morgan (2010, p. 282) enfatiza que Max Weber, apesar de famoso pelo seu estudo sobre burocracia, buscava entender como diversas formas de dominação social caracterizavam sociedades e épocas, “[...] interessando-se pelo papel das organizações burocráticas na criação e manutenção de estruturas de dominação”.

Acontece que, quando se pensa em poder na burocracia, cumpre destacar que Max Weber interessava-se por um tipo específico: o de dominação, que não é simplesmente impor sua vontade sobre outros, mas sim, referente à crença, por parte da pessoa que exerce esse papel, de que possui o direito de impor seu arbítrio sobre outros e, por parte de quem coube cumprir as ordens, de que é sua obrigação cumpri-las (MOTTA, 2007). Cabe ressaltar, ainda segundo Motta (2007), que quando a dominação é exercida sobre uma grande quantidade de indivíduos, o aparato administrativo da dominação é composto por um grupo de funcionários.

Max Weber (2009) afirma que a dominação lhe interessava devido à sua relação com a administração, afirmando que a mesma se apresenta e funciona de fato como administração. Por sua vez, a administração precisa da dominação, pois para gerir é necessário que alguém concentre o poder de mando.

É válido, nesse momento, enfatizar os conceitos de poder e de dominação definidos na visão weberiana. Quanto a poder, Max Weber (2004, p. 33) afirmou significar “[...] toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”. Por dominação, definiu como “[...] a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis [...]”. Apresenta, ainda, o conceito de disciplina como “[...] a probabilidade de encontrar obediência pronta, automática e esquemática a uma ordem, entre uma pluralidade indicável de pessoas, em virtude de atividades treinadas”.

Compete destacar que Max Weber (1978, p. 19) afirma existir “[...] vários tipos importantes de dominação que, em função da autoridade suprema, pertencem a outras categorias [...]”. E complementa, afirmando que há apenas três tipos de dominação legítima que podem ser considerados puros, sendo que a vigência de sua legitimidade pode ser, basicamente, de caráter racional, tradicional ou carismático (WEBER, 2004).

E complementando o panorama dantes descrito, Quintaneiro e outros (2002) acrescentam que existem três motivos para submissão ou princípios de autoridade que conseguem justificar a dominação legítima: racionais, tradicionais ou afetivos.

Nessa mesma linha, Motta (2007) enfatiza que dominação é, na verdade, uma autoridade estabelecida, sendo que os três tipos de dominação ocorrem de acordo com sua legitimação, ou seja, segundo princípios ou crenças que conferem estabilidade à dominação. A legitimação é, na verdade, o que torna efetiva a dominação (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004). É a legitimação que consegue explicar o porquê de uma pessoa acatar ordens de alguém e cumpri-las.

Segundo Max Weber (2004, p. 139), é importante diferenciar as classes de dominação de acordo com seus objetivos típicos à legitimidade, pois “[...] dependendo da *natureza (sic)* da legitimidade pretendida diferem o tipo de obediência e do quadro administrativo destinado a garanti-la, bem como o caráter do exercício de dominação. E também, com isso, seus efeitos [...]”.

Motta (2007) destaca que, na forma de dominação tradicional, a legitimação é proveniente da crença na justiça e na forma como os antepassados solucionaram seus problemas, ou seja, na maneira tradicional de agir, cabendo ressaltar que o superior tem poder limitado aos costumes da sociedade. Enfatiza, ainda, que pode ocorrer na forma patrimonial, na qual os funcionários são dependentes financeiramente do senhor ou do governante, ou na forma feudal, em que os funcionários não são dependentes economicamente do senhor, mas se posicionam como seus aliados, comprometendo, inclusive, sua fidelidade com o mesmo.

Nesse modelo de dominação, portanto, ordens são acatadas porque seus membros baseiam-se na “[...] crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade [...]” (WEBER, 2004, p. 141), ressaltando-se, ainda, que seus membros obedecem ao senhor instituído pela tradição.

Já na dominação carismática, a legitimidade provém do carisma do superior, ou seja, da crença de que o mesmo é dono de qualidades consideradas extraordinárias. Assim, subordinados acatam ordens porque acreditam no líder e nas suas qualidades (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004). Max Weber (2004, p. 141) enfatiza que nesse tipo de dominação, ocorre uma “[...] veneração extracotidiana da santidade, do poder heróico (*sic*) ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas [...]”, na qual os superiores são considerados exemplos para os demais membros.

Vale ressaltar que essa forma de dominação é considerada instável e arbitrária por Motta e Bresser-Pereira (2004). Isso porque, na dominação carismática, ordens são acatadas pela crença nas qualidades excepcionais do líder. Ocorre que essa crença não é eterna, já que em algum momento os subordinados podem entender que as qualidades deixaram de existir. Isso configura sua instabilidade. É importante acrescentar que essa dominação é caracterizada por ser intransferível, ou seja, não pode ser herdada, como na tradicional, nem delegada, como na racional-legal. A liderança é natural, é conquistada pelo carisma do superior. Soma-se o fato de a mesma ser arbitrária, visto que não há leis nem regras que regulem as ações do líder. É a sua personalidade que definirá o limite de seu próprio poder.

Por fim, quanto à dominação legal ou racional-legal, o aparato administrativo nesse tipo de dominação recebe o nome de burocracia e os funcionários, de burocratas. O superior é aceito porque os subordinados acreditam que o mesmo alcançou o posto por meio de ações consideradas legais, sendo o poder exercido pelo superior limitado a regras (MOTTA, 2007). Max Weber (2009, p. 198) afirma que “[...] quando a ação social de uma formação de dominação se baseia numa relação associativa racional, encontra seu tipo específico na ‘burocracia’ (*sic*) [...]”.

Assim, Max Weber (2004, p. 141) deixa claro que essa forma de dominação baseia-se “[...] na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação [...]”, acrescentando que, nesse contexto, obedece-se às ordens impessoais, objetivas e legalmente instituídas, além do superior ser devidamente

nomeado. É válido ressaltar que a dominação racional-legal, portanto, corresponde à burocracia.

Ainda quanto à dominação, Morgan (2010, p. 284) afirma que para Max Weber “[...] o processo de racionalização é, em si mesmo, um modo de dominação [...]”, já que

[...] à medida que se fica cada vez mais sujeito a uma administração através de regras e que se engaja em estreitos cálculos que associam meios e fins, custos e benefícios, mais se fica dominado pelo processo de racionalização em si mesmo. Princípios impessoais e a busca pela eficiência tendem a tornar-se os novos meios de escravidão (MORGAN, 2010, p. 284).

Max Weber (1978, p. 19) defende que a autoridade racional-legal é o mais importante instrumento para a administração de assuntos rotineiros, visto que “[...] nesta esfera o exercício da autoridade e, mais amplamente, o exercício da dominação consistem, precisamente, em administração”. E ainda acrescenta que “o tipo mais puro de exercício da autoridade legal é aquele que emprega um quadro administrativo burocrático [...]” (WEBER, 1978, p. 19).

Convém ressaltar que os três tipos citados de dominação não são encontrados na realidade em sua forma mais legítima, ou seja, pura. O que ocorre é uma combinação dessas três dominações, com a prevalência de uma delas, sendo que o Estado Moderno e o próprio capitalismo permitiram que a dominação burocrática prevalecesse (MOTTA, 2007).

Finalmente, cumpre fazer menção à afirmação do próprio Max Weber (1978, p. 24) de que

[...] o tipo burocrático mais puro de organização administrativa – isto é, o tipo monocrático de burocracia – é capaz [...] de atingir o mais alto grau de eficiência e neste sentido é, formalmente, o mais racional e conhecido meio de exercer dominação sobre os seres humanos [...].

Em relação à racionalidade, Quintaneiro e outros (2002, p. 138) afirmam que

Se quiséssemos caracterizar, em uma só idéia (*sic*), a marca distintiva que Weber identifica nas sociedades ocidentais

contemporâneas, esta seria de que o mundo tende inexoravelmente à racionalização em todas as esferas da vida social [...].

E complementam ressaltando que essa tendência à racionalização se atualiza e se mantém nas sociedades ocidentais por meio da organização burocrática, acrescentando que “[...] todas as instituições, tenham elas fins ideais ou materiais, estruturam-se e atuam através dos instrumentos cada vez mais universal e eficaz de se exercer a dominação que é a burocracia” (QUINTANEIRO *et al*, 2002, p. 139).

Max Weber (1978) ainda acrescenta que a dominação exercida em uma administração burocrática é baseada no saber de determinados membros, sendo, dessa forma, racional, enfatizando que esse saber refere-se, de um lado, ao conhecimento técnico obtido em treinamentos especializados, conferindo poder a quem o possui, e, de outro, ao conhecimento adquirido com a prática do serviço, garantindo ainda mais poder aos seus portadores. Ora, o exercício do cargo permite ao funcionário ganho de conhecimentos especiais, dispondo-o de uma bagagem praticamente exclusiva de saber. Max Weber (1978) ressalta que é típico da burocracia, embora não exclusivo dessa forma de organização, a ideia de guardar segredos profissionais, resultado da luta por poder na organização, afirmando que “[...] toda burocracia procura aumentar mais ainda esta superioridade do profissional instruído, ao guardar segredo sobre seus conhecimentos e intenções” (WEBER, 2009, p. 225).

Em função dessa estreita relação entre saber e poder no interior de organizações burocráticas, Tragtenberg (1992, p. 183) afirma que a “[...] burocracia representa uma democratização *passiva (sic)* [...]”, visto que foi estudada por Max Weber “[...] como padrão ótimo de dominação pela impessoalidade de sua ação, continuidade e eficiência, possuindo competência fundada num saber especializado, portanto acessível a poucos [...]”.

O próprio Max Weber (2009) afirma que, de forma tendenciosa, a administração burocrática exclui a sociedade, ocultando, sempre que possível, o saber e o fazer de possíveis críticas, descrevendo da seguinte forma o significado de administração burocrática:

[...] dominação em virtude de *conhecimento (sic)*; este é seu caráter fundamental especificamente racional. Além da posição de formidável poder devida ao conhecimento *profissional (sic)*, a burocracia (ou o senhor que dela se serve) tem a tendência de fortalecê-la ainda mais pelo saber prático de *serviço (sic)*: o conhecimento de fatos adquirido na execução das tarefas ou obtido via “documentação” (*sic*). O conceito (não só, mas especificamente) burocrático do “segredo profissional” (*sic*) – comparável, em sua relação ao conhecimento profissional, aos segredos das empresas comerciais no que concerne aos técnicos – provém dessa pretensão de poder (WEBER, 2004, p. 147).

Ora, cabe ressaltar que Max Weber (1978), quando considera a precisão, a estabilidade, a rigorosa disciplina e a confiança, defende o tipo burocrático como considerado superior a outros, sendo oferecido, com isso, alto grau de calculabilidade dos resultados.

A principal virtude da burocracia, segundo Merton (1978, p. 115), é sua eficiência técnica que ocorre devido à ênfase que emprega à precisão, ao controle técnico e à continuidade, acrescentando ainda que “[...] uma burocracia eficiente exige confiança no desempenho e estrita observância das normas [...]”.

É válido destacar que Max Weber (2004, p. 147) acreditava que, quando se considerasse o conhecimento, somente o empresário capitalista seria superior à burocracia, pois esse elemento representaria uma exclusiva “[...] instância realmente *imune (sic)* (pelo menos, relativamente) à dominação inevitável pelo conhecimento burocrático racional [...]”, já que todos os demais estariam subordinados à autoridade burocrática e também à própria “[...] dominação material do equipamento de precisão na produção de bens em massa”.

Cumprido destacar, desde logo, que Max Weber acreditava que a eficiência de uma organização estava diretamente relacionada à sua capacidade de se aproximar do padrão de burocracia por ele idealizado (BEETHAM, 1988). Assim, quanto mais próxima de seu protótipo, de seu modelo, maior eficiência a organização apresentaria. Ora, a visão weberiana defendia “[...] que as características definidoras de burocracia eram *também (sic)* condições necessárias à eficácia administrativa e organizacional; que, na verdade, o seu padrão definicional servia também como padrão normativo [...]” (BEETHAM, 1988, p. 27).

Ainda sobre eficiência organizacional, Beetham (1988, p. 38) apresenta duas conclusões. A primeira refere-se ao fato de que uma organização que funciona de forma eficaz em uma determinada estrutura, pode ser ineficaz em um contexto adverso, afirmando que “[...] a ‘patologia’ (*sic*) burocrática não é tanto uma questão de hierarquias ou regras exageradas mas da sua inadequação aos objectivos (*sic*) de uma determinada organização num dado meio ambiente [...]”.

A segunda conclusão apresentada por Beetham (1988, p. 38) quanto à eficiência organizacional refere-se ao fato de que “[...] a eficiência é ela própria um conceito estratificado, cujos diferentes elementos não são necessariamente mutuamente consistentes [...]”. Ora, uma organização com ações muito rotineiras pode ser muito eficiente, por exemplo, no setor financeiro, mas, por essa mesma razão, ser ineficiente para se adaptar e responder a mudanças repentinas.

2.1.3 Características da Burocracia (Vantagens)

Em relação às características da burocracia, Heady (1970, p. 42) afirma que “existem quase tantas formulações de características essenciais da burocracia quantos autores que escreveram sobre (*sic*) o assunto [...]”. E complementa ressaltando que “[...] as variações se fazem sentir, na maioria das vezes (*sic*), na maneira pela qual podem exprimir-se os aspectos estruturais e na divergência que surge quando se consideram também os traços comportamentais” (HEADY, 1970, p. 42).

Max Weber (2009) afirma que o funcionamento próprio da burocracia moderna manifesta-se por meio do princípio das competências oficiais, orientado por regras, havendo, portanto: distribuição fixa de tarefas segundo os fins visados pela organização; com poderes de mando fixamente distribuídos, assim como os poderes coercitivos fixamente demarcados por regras; sendo que, para o cumprimento desses deveres distribuídos, contrata-se pessoal qualificado. Assim, esses três fatores constituem, segundo Max Weber (2009), a existência de uma autoridade burocrática.

Segundo o supracitado autor, a burocracia moderna rege-se ainda pela hierarquia de cargos, apresentando sistema regulamentado de mando e subordinação, e baseia-se em documentos e em um quadro de funcionários, afirmando que “[...] o conjunto dos funcionários que trabalham numa instituição administrativa e também o aparato correspondente de objetos e documentos constituem um ‘escritório’ (*sic*) [...]” (WEBER, 2009, p. 199).

Assim, burocracia para Max Weber, conforme destacado por Tragtenberg (1992), leva à predominância de formalismo, de normas escritas, de estrutura hierárquica, de divisão do trabalho, além de impessoalidade. A administração burocrática, dessa forma, possui como pontos predominantes “[...] a especialização, o fato de constituir-se em profissão e não em honraria; a separação do administrador dos meios de administração, a fidelidade impessoal ao *cargo* (*sic*), a remuneração em dinheiro [...]” (TRAGTENBERG, 1992, p. 139).

Assim, em organizações burocráticas, de acordo com Max Weber (2004, p. 143), apregoa-se “[...] o princípio da separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção [...]”. Dessa forma, funcionários inseridos na burocracia não possuem os meios de produção e administração, mas os recebem em espécie ou em dinheiro pelo seu trabalho, possuindo, ainda, responsabilidade contábil. Ocorre, portanto, aplicação do

[...] princípio da separação absoluta entre o patrimônio (ou capital) da instituição (empresa) e o patrimônio privado (da gestão patrimonial), bem como entre o local das atividades profissionais (escritório) e o domicílio dos funcionários (WEBER, 2004, p. 143).

Soma-se ainda o fato, segundo Max Weber (2004), de que, em situações de racionalidade plena, o funcionário não se apropria, em caso algum, do cargo ocupado, possuindo apenas um direito ao cargo para garantir a realização de seu trabalho de forma objetiva e independente, obedecendo a normas e regulamentos vinculados ao posto ocupado.

Ressalta-se que Max Weber concebeu a burocracia moderna comportando ainda o fato de haver separação entre a vida pessoal do indivíduo e a profissional, ou seja, o

trabalho (CROZIER, 1981). Dessa forma, assim que um indivíduo adentrasse em seu ambiente de trabalho, todas suas aflições, seus sentimentos, ficariam inertes, somente sendo percebidos novamente quando saíssem de seus postos de trabalho.

Beetham (1988, p. 24), por sua vez, acrescenta às características comuns que Weber identificou nas organizações burocráticas a continuidade, ou seja, “[...] a repartição constitui uma ocupação remunerada a tempo inteiro, com uma estrutura de carreira que oferece perspectivas de promoção regular [...]”, e a competência, em que o recrutamento de funcionários ocorre em função do mérito. É válido ressaltar que, pelo fato de estar profundamente relacionada à tentativa de proporcionar racionalidade às ações administrativas, Heady (1970) considera hierarquia como a mais importante.

Já Motta e Bresser-Pereira (2004) afirmam que o caráter racional da burocracia é traduzido por três características: sistemas sociais formais, impessoais e geridos por administradores profissionais. O formalismo provém de um conjunto de normas consideradas racionais que delimitam precisamente as relações entre superior e subordinado, com distribuição de tarefas a serem cumpridas de forma metódica, ordenada, considerando objetivos pretendidos. Como o funcionário deve seguir estritamente os regulamentos e as diretrizes estabelecidas, seu comportamento torna-se previsível (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004).

Ressalta-se o princípio da documentação de processos, defendido por Max Weber (2004, p. 143), de que, “[...] mesmo nos casos em que a discussão oral é, na prática, a regra ou até consta no regulamento: pelo menos as considerações preliminares e requisitos, bem como as decisões, disposições e ordenações finais, de todas as espécies [...]” devem ser estabelecidas por escrito.

Max Weber (2004, p. 145), ainda quanto à importância da documentação de processos administrativos na burocracia, enfatiza que

A administração puramente burocrática, portanto, a administração burocrático-monocrática mediante documentação, considerada do ponto de vista formal, é, segundo toda a experiência, a forma *mais racional* (*sic*) de exercício de dominação, porque nela se alcança

tecnicamente (sic) o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados -, intensidade e extensibilidade dos serviços e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas [...].

Ainda segundo Motta e Bresser-Pereira (2004), o caráter formal da burocracia é definido por algumas características. Uma delas é a autoridade que deriva de normas consideradas legais, racionais, que levam aos objetivos pretendidos. Cabe acrescentar, ainda, que normas, na burocracia, devem ser escritas, pois diferente das tradicionais, que pouco se alteram, precisam se adaptar às mudanças que ocorrem no ambiente, visto que buscam alcançar os fins de forma eficiente. Além disso, essas normas são consideradas exaustivas, pois tendem a cobrir e a prever todos os acontecimentos das organizações, enquadrando-os em um determinado padrão de comportamento.

Ainda quanto às normas, Morgan (2010, p. 148) assevera que, nas burocracias, a regulamentação ocorre por meio de palavras escritas, sendo desempenhadas por “[...] burocratas que se sentam atrás de seus *bureaux (sic)* ou mesas, fazendo e administrando as regras que são o guia da atividade organizacional”. Ressalta-se, segundo o supracitado autor, que o poder e a responsabilidade nas organizações burocráticas estão diretamente relacionados ao conhecimento das regras por alguém e também à legalidade administrativa envolvida nesse fato.

A partir da construção dantes realizada, destaca-se que, na burocracia, normas tendem à generalização, sendo necessária a realização de uma constante categorização dos casos, com a classificação dos mesmos em função de um determinado padrão, segundo o qual seriam solucionados (MERTON, 1978).

A hierarquia de funções é definida por Motta e Bresser-Pereira (2004) como terceira característica determinante para o caráter formal de organizações burocráticas, em que cada superior coordena e controla um determinado grupo de subordinados, os quais também possuem sob sua responsabilidade outro grupo de subordinados, de forma que a organização apresente uma forma piramidal, determinando níveis verticais de autoridade. Max Weber (2009) afirma que quando o princípio das

competências está totalmente desenvolvido, a hierarquia de cargos apresenta-se organizada de forma monocrática, com a presença de apenas um chefe para cada subordinado.

Ainda quanto à hierarquia, Heady (1970, p. 42) acrescenta que, para Max Weber, envolve

[...] princípios e níveis de autoridade graduada que garantem um sistema rigidamente (*sic*) ordenado de comando e de subordinação em que os níveis mais elevados supervisionam os mais baixos. Tal esquema formal de entrosamento de relações superiores-subordinados visa a tornar possível a direção, a coesão e a continuidade [...].

Por fim, Motta e Bresser-Pereira (2004) apresentam a divisão horizontal do trabalho como a última característica que determina o formalismo na burocracia, ocorrendo em função dos cargos e não das pessoas, de forma que a autoridade e a responsabilidade estejam ligadas diretamente e somente ao cargo, com tarefas sendo distribuídas segundo objetivos pretendidos. Ressalta-se que a divisão do trabalho é realizada de forma impessoal.

A impessoalidade, nas organizações burocráticas, citada por Motta e Bresser-Pereira (2004, p. 17) como “[...] a segunda forma básica pela qual elas expressam sua racionalidade [...]”, decorre da tentativa de evitar qualquer tipo de favoritismo na seleção de funcionários, na divisão de tarefas, com a regra valendo para a comunidade como um todo. Soma-se o fato de que nas organizações burocráticas os administradores burocráticos são administradores profissionais, recrutados em função do saber técnico especializado que possuem, representando a terceira característica básica do caráter racional da burocracia (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004). É importante ressaltar que a seleção de profissionais para uma burocracia requer verificação por meio de provas e acesso a diplomas e certificados (WEBER, 2004).

Nesse sentido, Max Weber (2009) ainda afirma que o cargo em uma burocracia configura-se em uma profissão para o funcionário, sendo necessária formação adequada. O autor ainda enfatiza que ocupar o cargo é equivalente a aceitar um

dever de ser fiel ao mesmo, devido à estabilidade garantida, sendo essa fidelidade impessoal, objetiva, não se dirigindo a uma pessoa, mas sim, a uma finalidade objetiva, a um bem maior.

Quintaneiro e outros (2002) destacam que, quanto ao tipo ideal de funcionário burocrata, ou tipo puro, o mesmo deveria ser exemplo de colaboração com outros, com trabalho sendo realizado no sentido de equipe. Esse funcionário também deveria conseguir separar sua vida pessoal da profissional, com o ofício subordinado a normas e competências e ter consciência de que os bens do Estado são de uso somente para atender às necessidades de seu trabalho, não para proveito próprio. Quanto à sua remuneração, levava-se em conta o cargo ocupado.

Dessa forma, funcionários burocratas estão inseridos em uma carreira, são profissionais, ou seja, qualificados para o desempenho do cargo e assalariados (HEADY, 1970). A qualificação profissional é defendida por Max Weber (2004) como necessária para o alcance da racionalidade em sua plenitude. Quanto à segurança da vida profissional, esses indivíduos possuem uma condição garantida, sendo punidos ou destituídos somente em determinados casos e desde que sejam seguidos procedimentos específicos para sua averiguação (HEADY, 1970).

Funcionários, em uma administração burocrática, são nomeados, não eleitos. Essa nomeação, de acordo com Tragtenberg (1992), ocorre por uma autoridade superior, sendo que sua atividade configura-se uma carreira que é concluída com sua aposentadoria. Em decorrência disso, Merton (1978) afirma que a burocracia permite que o funcionário obtenha o máximo de segurança em relação à sua vida profissional.

Contudo, Heady (1970) destaca como características estruturais essenciais às burocracias, a especialização e a competência. E afirma que essas características de modo estrutural por ele defendidas, são, muitas vezes, apresentadas como um grupo de normas que coordenam o comportamento dos membros, ou seja, como um conjunto de procedimentos para serem seguidos nas relações de trabalho.

Heady (1970) ainda deixa claro que a formulação que apresenta em relação à burocracia se diferencia do tipo ideal apresentado por Max Weber, já que esse considerou aspectos estruturais e comportamentais, enquanto a linha que defende segue uma quantia mínima de características estruturais essenciais. Assim, segundo o referido autor, o modelo clássico de burocracia incorpora não somente características estruturais fundamentais, mas também comportamentais.

Ora, nesse modelo ideal de burocracia concebido na visão weberiana, todas as suas dimensões ou características estariam presentes em seu mais alto grau. Por outro lado, organizações não-burocráticas apresentariam uma frequência bem menor em todas as dimensões (HALL, 1978).

Acresce-se, contudo, que o tipo ideal de burocracia, pensado por Max Weber, não pode ser encontrado na realidade, sendo, na verdade, um modelo abstrato. Motta e Bresser-Pereira (2004) enfatizam que ao se conceituar uma organização burocrática, a mesma é descrita como um modelo, e modelos, por sua vez, permitem a compreensão da realidade, porém, constituindo-se em simples abstrações, esses modelos nunca retratarão a realidade de maneira fiel e detalhada. Destacam, ainda, que não existe uma organização racional em sua forma plena, pois formalismo e impessoalidade apresentam-se de forma limitada nas burocracias existentes, enfatizando que

[...] embora as organizações tendam a ser mais eficientes do que qualquer outro tipo de sistema social, o grau de eficiência administrativa que elas apresentam varia enormemente, e não é raro encontrarmos burocracias a operar com alto grau de ineficiência, plenamente enquadradas no significado popular que o termo "burocracia" (*sic*) possui. (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 41).

Ainda quanto a tipos ideais, Quintaneiro e outros (2002) enfatizam que sua elaboração origina-se de uma escolha, pelo pesquisador, em um universo infinito de elementos considerados mais importantes para seu estudo, havendo, com isso, destaque maior de determinados traços em detrimento de outros, levando a um caráter unilateral do chamado tipo puro.

Quintaneiro e outros (2002, p. 113) ainda afirmam que o tipo ideal, baseado na racionalidade, “[...] só existe como utopia e não é, nem pretende ser, um reflexo da realidade complexa, muito menos um modelo do que ela deveria ser [...]”, acrescentando que o mesmo é, na verdade, “[...] um modelo simplificado do real, elaborado com base em traços considerados essenciais para a determinação da causalidade, segundo os critérios de quem pretende explicar um fenômeno” (QUINTANEIRO *et al*, 2002, p. 113).

O próprio Max Weber (2004, p. 13) destaca que os tipos ideais são incomuns à realidade, servindo apenas para satisfazer à curiosidade de “[...] como se *agiria (sic)* no caso ideal de uma racionalidade puramente orientada por um fim [...] para poder compreender a ação real determinada *também (sic)* [...] por inibições ligadas à tradição, por elementos afetivos [...]”.

Motta e Bresser-Pereira (2004) destacam algumas vantagens da burocracia que, segundo os mesmos, são resultado do formalismo, da impessoalidade e do profissionalismo presentes nessas formas de organização. Entre essas vantagens, destaca-se a precisão, já que cada indivíduo pertencente à organização sabe corretamente sua função e seus objetivos, assim como os objetivos da própria organização. Soma-se, ainda, a vantagem da rapidez, visto que as ordens são transmitidas por canais já conhecidos e predeterminados. A univocidade, por sua vez, se faz presente em função da unidade de comando, com subordinados recebendo ordens de um único superior, sem possibilidade dessas ordens sofrerem algum tipo de conflito ou de choque de interesses.

Acresce-se, ainda, segundo Motta e Bresser-Pereira (2004), o caráter oficial também como vantagem. Isso ocorre porque as pessoas portadoras de autoridade são investidas nessa posição de forma legal e oficial, com comunicações internas transmitidas escritas e assinadas. Tem-se também a discricção dos assuntos, de forma que informações confidenciais apenas transitem por aqueles que realmente necessitem dela tomar conhecimento. Soma-se, ainda, a uniformidade, já que o comportamento dos funcionários é aguardado de determinada maneira, pois é

considerado constante em função da própria precisão com que seus encargos são estabelecidos.

Ainda segundo os referidos autores, tem-se a redução de fricções, pois a autoridade e a responsabilidade de cada um são estabelecidas de forma clara e transparente e a própria continuidade, caracterizada pelo fato de que a falta de um funcionário, por qualquer motivo, mesmo que ocupe um cargo de grande importância para a organização, será substituído sem prejuízo algum para o normal funcionamento do sistema. Destaca-se que a definição de continuidade apresentada por Beetham (1988) como característica de organizações burocráticas diferencia-se desse conceito, pois aquele se refere à estabilidade na carreira, com remuneração e possibilidade de promoção regular. Motta e Bresser-Pereira (2004) ainda acrescentam a redução de custos materiais e pessoais e afirmam que essa última vantagem é, na verdade, consequência de todas as outras; ora é a maneira pela qual uma eficiência muito maior é consolidada nas organizações.

Na verdade, segundo Motta e Bresser-Pereira (2004), todas essas vantagens podem ser condensadas em simplesmente uma: capacidade de prever o comportamento dos membros em uma organização burocrática. Nessas organizações, há crença de que o comportamento dos indivíduos é totalmente previsível, ou seja, sempre ocorrerá dentro de um determinado padrão estabelecido pela organização formal. É claro que a previsão é importante para o alcance da eficiência, pois para planejar metas e controlar a obtenção das mesmas é preciso prever. Dessa forma, prever se transforma em fator essencial para atingir e garantir a eficiência desse sistema social. Acontece, todavia, que isso não garante que, na realidade, ocorrerá a concretização da previsão do comportamento de seus membros.

Assim, quando essas previsões não se concretizam, a organização tende a tornar-se ineficiente, ocorrendo as temidas disfunções da burocracia, ou “[...] efeitos não previstos nem desejados da burocracia [...]” (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 34).

Finalizando, cabe destacar que formalismo, conceituado por alguns autores como característico de organizações portadoras de caráter racional, não é assim definido por Merton (1978). Esse autor defende que formalismo é, na verdade, um deslocamento dos objetivos das organizações burocráticas, ocorrido quando o funcionário cumpre às normas, estabelecidas, inicialmente como meio, como fins da organização. Havendo, portanto, um apego exagerado às normas e regulamentos. Motta e Bresser-Pereira (2004) destacam que um formalismo exagerado, associado a outras características da burocracia em excesso, é que levaria ao surgimento das disfunções do sistema.

2.1.4 Disfunções da Burocracia

A expressão burocracia é entendida por muitas pessoas como algo ruim, desagradável, sendo quase um insulto. É sinônimo de lentidão, de papelório. Mas, na verdade, o que é entendido como algo negativo na burocracia são suas disfunções, ou seja, seus efeitos não esperados. São anomalias em seu funcionamento, caracterizadas como desvio ou exagero de suas características. Foguel e Souza (1980), que também intitulam esses efeitos de patologias ou doenças organizacionais, destacam que podem estar presentes nos objetivos, nas políticas, na estrutura da organização, no comportamento de seus membros, ou seja, nos vários aspectos existentes na organização.

Marx (1968, p. 76) enfatiza que “pela distorção e caricatura de que é vítima, a palavra ‘burocracia’ (*sic*) passou à (*sic*) significar incompetência, arbitrariedade, desperdício, excesso de zelo (*sic*) e sujeição ao controle (*sic*) governamental [...]”. E Matos (1979, p. 25) complementa afirmando que, na atualidade, o significado de burocracia apresenta-se diferente de seu propósito original, qual seja de um sistema de organização, passando a ser relacionada a uma “[...] estrutura organizacional inflacionada, pesada, convencional e emperradora [...]”, contudo, não se limitando a somente isso, visto que seu titular, o burocrata, “[...] passa a conceituar o administrador acomodaticio, incompetente, desmotivado, ineficaz [...]”. O mesmo

passa a ser visto como preocupado somente com procedimentos de rotina, o que o torna “[...] responsável pelo retardamento decisório” (MATOS, 1979, p. 25).

Funcionário burocrata, ainda segundo Matos (1979, p. 25), é percebido pela sociedade como agente preservador do *status quo*, sendo contrário às inovações que se apresentam à organização, visto que é considerado um “[...] tipo de executivo aferrado ao poder, capaz de todas as concessões para preservar sua continuidade [...]”. E ainda acrescenta que a expressão burocrata é “[...] comumente empregada para identificar o servidor público para o qual o regulamento é a fonte inexorável de direitos e deveres. Habitualmente, generaliza-se seu emprego como qualificativo de incapacidade profissional” (MATOS, 1979, p. 25).

Quanto às inovações, Leite (1978, p. 22) enfatiza que “burocracia e atividade intelectual são incompatíveis [...]”, isso porque, universidades configuram-se como ambientes de vanguarda, de inovação, e não como instituições presas a regras e normas limitadoras, de alguma forma, de progresso. Ora, em relação a isso, Leite (1978, p. 22) afirma que

[...] em uma Universidade, quando os postos de decisão são assumidos por burocratas, os pesquisadores são paulatinamente sufocados e, conseqüentemente (*sic*), ou se acomodam com as restrições à pesquisa, ou são expelidos. [...] O burocrata substitui justiça por legalidade formal e competência por submissão e hierarquias. E não pode ser de outra maneira, pois o universo moral do burocrata é composto de hierarquias e de regras formais.

Motta e Bresser-Pereira (2004) destacam que excesso de burocratização e exagero por parte dos funcionários no cumprimento de normas, de forma que as mesmas sejam vistas como finalidade da organização, são responsáveis pelos resultados não previstos na burocracia. Porém, ressaltam mais um motivo para o desencadeamento dessa situação: apesar da busca por padronizar e formalizar comportamentos, a organização não consegue atingir de forma plena esse objetivo e, com isso, ações fora do considerado padrão, formal, surgem, representando, assim as organizações informais.

Udy Jr. (1978), por sua vez, enfatiza que os desvios referentes às características do tipo ideal de burocracia apresentado por Max Weber são, na verdade, organizações informais. Contudo, Motta e Bresser-Pereira (2004, p. 51) afirmam que “a organização informal não deve ser considerada exclusivamente uma consequência (*sic*) não prevista das burocracias [...]”, conquanto muitas relações informais originam-se a partir de estruturas formais, deve ser compreendida como uma “[...] consequência (*sic*) da impossibilidade prática de se bitolar completamente o comportamento humano, de fazer com que os homens se portem estrita e exclusivamente de acordo com regulamentos [...]” (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 52).

Dessa forma, quando organizações são compostas por seres humanos, comportamentos distintos do previsto nas normas e regulamentos são passíveis de ocorrer, mesmo com a tentativa de robotização dos funcionários. Assim, Motta e Bresser-Pereira (2004) já afirmavam que organizações informais são intrínsecas às organizações inseridas na burocracia. E ainda enfatizam que

A organização informal, portanto, funciona como um meio de comunicação dentro da organização burocrática. Funciona também como um meio de coesão, de solidificação das relações existentes entre os empregados de uma organização, e como meio de proteção da integridade pessoal, da independência de cada indivíduo em relação à organização [...] (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 68).

Vale acrescentar, segundo Motta e Bresser-Pereira (2004), que organizações informais são mecanismos sociais por meio dos quais seus participantes procuram satisfazer suas próprias necessidades, apresentando, portanto, função de proteção de seus membros contra constantes influências externas, visando à sua própria sobrevivência. Em alguns casos, a interferência parte da administração, fazendo com que o grupo se volte contra a mesma, na busca de proteção. A tentativa de modificações, principalmente tecnológicas, por parte da administração, pode ser entendida pelo grupo como ameaça à sua integridade. Diante disso, o mesmo se une, resistindo a mudanças, transformando-se em um mecanismo eficiente de proteção contra modificações pretendidas pela administração (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004).

Organizações informais ainda permitem que o comportamento de seus membros seja previsível e adequado, isso porque prever comportamento garante segurança ao grupo; proporcionam diminuição da monotonia e da fadiga geradas principalmente por ações rotineiras, pois permitem certo grau de descontração e brincadeiras entre seus membros; satisfazem necessidades de *status*, comportando líderes que influenciam o grupo, independentemente do cargo ocupado; e provocam, inclusive, quebra da barreira entre a vida pessoal e a organizacional, tão difundida e defendida na burocracia, pois seus membros conversam sobre assuntos pessoais, trocam ideias e estabelecem relações de amizade. Esses grupos ainda opõem-se à despersonalização, ou seja, à impessoalidade presente na burocracia, à medida que considera cada um de seus membros de forma única (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004).

Foguel e Souza (1980) apresentam diferenças entre o setor privado e o setor público em relação ao processo de deterioração de organizações. No setor privado, se a empresa não apresentar uma relação apropriada com seus fornecedores e não conseguir suprir o mercado com produtos ou serviços que atendam suas necessidades, dificilmente atingirá seu objetivo e estará fadada ao fracasso. No setor público, no entanto, é possível a sobrevivência de um órgão, ao menos por um período maior, mesmo sem conseguir alcançar seus objetivos. Ora, essa definição caracteriza a orientação difundida no setor público de se voltar para suas atividades-meio, em detrimento de suas atividades-fim.

Assim, a organização pública volta-se para si mesma, abandona o ambiente externo, a sociedade. Torna-se autodestrutiva, pois destina seus esforços e seus recursos apenas para manter sua sobrevivência. Essas organizações, dessa forma, apresentam-se como incapazes de atingir seus objetivos e de exercerem suas atividades sem desperdiçar recursos públicos. Foguel e Souza (1980, p. 40) ainda afirmam que

Instala-se, assim, um verdadeiro processo de “esquizofrenia organizacional” (*sic*), à medida que perdem o contato com a realidade exterior e se voltam para a patologia interna da situação acarretando uma sucessão de dissociações generalizadas.

Vale dizer, segundo Beetham (1988), que sociólogos posteriores a Max Weber contestam sua afirmação de que as características norteadoras da burocracia eram também categorias indispensáveis à eficiência administrativa, ou seja, de que a burocracia é, de fato, o modo mais eficiente de organização, argumentando que seus princípios de organização burocrática são dúbios e podem, inclusive, ocasionar consequências disfuncionais que se tornam mais evidentes à medida que forem aplicados de forma mais rigorosa.

Segundo esses sociólogos, Max Weber não notou o caráter ambíguo da burocracia porque, primeiro, seus estudos estavam iniciando nas primeiras décadas do século XX, e, segundo, porque seu pensamento sofreu influência do exército prussiano e do taylorismo, que defendiam, ambos, uma disciplina baseada na mecanização, o que, por sua vez, “[...] tornou confusas as dimensões-chave das organizações, cuja compreensão se torna necessária para assegurar o seu eficaz funcionamento” (BEETHAM, 1988, p. 30).

Crozier (1981) enfatiza que a evolução das teorias burocráticas pode ser considerada extremamente paradoxal, destacando que, para muitos autores, o fenômeno burocrático é tido como um dos problemas centrais tanto da sociologia quanto da moderna ciência política. Ora, Max Weber, quando conceituou o tipo ideal de burocracia, também estudou seu possível desenvolvimento, parecendo, dessa forma, ter oferecido um perfeito ambiente para a sociologia da burocracia, isenta de qualquer análise de valor. Contudo, ainda hoje, “[...] o problema da burocracia continua sendo uma zona de incerteza rebelde à análise científica, e uma das áreas de escolha de profissões de fé e dos mitos ideológicos de nosso tempo” (CROZIER, 1981, p. 258).

Esse paradoxo, inclusive, pode ser encontrado na própria obra de Max Weber, que

[...] nos oferece uma visão bastante rica e matizada do desenvolvimento da “burocratização” (*sic*). Mas quando afirma a superioridade das organizações racionais modernas que correspondem ao seu “tipo ideal” (*sic*), podemos perguntar-nos se, no seu pensamento, o sucesso dessas organizações não seria devido justamente à existência de seus aspectos negativos, quer dizer, na medida em que elas reduzem seus membros a uma situação de “standardização” (*sic*) [...] (CROZIER, 1981, p. 258).

Crozier (1981, p. 258) ainda acrescenta que todos os autores pós-weberianos ao tratarem do tema burocracia apresentam uma literatura “[...] marcada por uma ambiguidade fundamental [...]”, visto que, de um lado, creem que o racionalismo burocrático é realmente superior quando a eficiência é considerada, porém, de outro lado, também acreditam em seus efeitos inesperados e perigosos para os habituais valores da sociedade.

Em relação à mecanização, Motta e Bresser-Pereira (2004) enfatizam que o modelo de burocracia apresentado por Max Weber oferece uma visão de sistema social baseado na mecanização, visto que Max Weber, ao considerar a superioridade técnica da burocracia, sua extrema precisão e sua eficiência, afirma que compara a burocracia com uma máquina, à medida que “[...] a burocracia, quanto mais se desenvolve, mais se desumaniza, mais se impessoaliza, mais se afasta dos fatores de ordem emocional [...]” (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 42).

Na busca por entender se realmente haveria relação entre eficiência organizacional e mecanização dos indivíduos, além dos temores e resistência a mudanças, Crozier (1981) destaca que alguns sociólogos começaram a questionar a perfeição do tipo ideal de burocracia apresentado por Max Weber, a partir da análise de dados empíricos. O que Crozier (1981, p. 260) destaca é que

[...] a teoria das “conseqüências inesperadas” (*sic*) e as pesquisas que ela suscitou têm sugerido que as características rotineiras e opressivas da burocracia eram devidas à resistência do ser humano ao modelo mecanicista que lhe é imposto, e constituíam os elementos de uma espécie de “círculo vicioso” (*sic*), já que essa resistência acaba finalmente por reforçar a influência do esquema que a provocou. Elas têm demonstrado, em qualquer caso, que uma organização correspondente ao tipo ideal está muito longe de ser perfeitamente eficiente, como era acreditado com excessiva facilidade.

Acontece que, ainda quanto à robotização dos indivíduos, Crozier (1981) afirma não ser possível o funcionamento de qualquer organização simplesmente como uma máquina, visto que sua produtividade está diretamente relacionada à capacidade humana empregada para desempenhar e coordenar suas ações. Já a capacidade humana, por sua vez, segundo o referido autor, é dependente de avanços

tecnológicos e inclusive de jogos de cooperação entre seus membros. São, portanto, relações de poder, jogos de conflito, independente da hierarquia estabelecida, mantidos entre semelhantes, na busca pela manutenção de vantagens.

Ora, Matos (1979) afirma que a burocracia é apresentada como um sistema fundamentado em uma realidade considerada imóvel, submetida a controle por meio de normas, especializações e objetivos rigorosos, inflexíveis; isso, por sua vez, leva a distorções do próprio sistema e põe em risco sua sobrevivência. Organização burocrática, portanto, apresenta-se de forma “[...] intrinsecamente rígida, não possui a necessária flexibilidade às constantes adaptações exigidas por um meio ambiente atingido permanentemente por mudanças rápidas, abrangentes, profundas e radicais” (MATOS, 1979, p. 22).

É oportuno aqui, recordar as palavras de Matos (1979, p. 11), segundo o qual, “nascida sob a égide da eficiência, a burocracia, na prática da grande organização, passa a ser elemento impeditivo de uma efetiva e eficaz expansão [...]”, visto que a mesma centra-se em processos e não em resultados, tornando a organização extremamente atrofiada.

Nessa mesma linha, Motta e Bresser-Pereira (2004) acrescentam que Max Weber estudou a burocracia de forma estática, isolada. Ele não considerou a possibilidade de a mesma sofrer transformações pelas ações dos homens que a compõem. Max Weber não considerou que pessoas que fazem parte da burocracia possuem seus próprios valores, crenças, sentimentos e necessidades pessoais, independentemente da organização na qual estão inseridas. Matos (1979) ainda acrescenta que o fato de a burocracia se adaptar praticamente de forma compulsória à lógica do sistema fechado, representa o dado mais expressivo de como a mesma se apresenta de maneira ineficaz.

Ora, isso ocorre porque a burocracia é estruturada de maneira mecanicista e organizações baseadas nessa característica, por sua vez, segundo Morgan (2010), apresentam dificuldade de se adaptar a mudanças, já que foram planejadas para alcançarem objetivos predefinidos, sem qualquer alteração do que foi inicialmente

estabelecido como meta, ignorando-se completamente a possibilidade de inovações nessas instituições.

Há que se ressaltar, de acordo com Motta (2007, p. 89), que, frequentemente, sistemas de controles tendem a medir “[...] muito mais os processos que os resultados alcançados [...]”. Dessa forma, os membros podem ser induzidos a focar muito nos processos, nos meios, deixando de lado o objetivo principal da organização.

Nas palavras de Matos (1979, p. 22),

Um uniforme, sob encomenda, para uma situação controlável, (sic) é incompatível com uma sociedade em contínua mutação. Assim é que os ideais de eficiência da organização burocrática, fundados numa pretensa racionalidade lógica, legalista, hermética, casuística, formal, geraram um monstro desumanizante: a burocratização (sic) que, como um vírus resistente, vem minando o organismo empresarial, desvitalizando-o.

Ora, faz-se necessária uma consideração a respeito do termo burocratização. O autor supracitado associa burocratização a distorções e anomalias que surgem na própria burocracia, ou seja, é utilizado em um sentido negativo. É, portanto, uma visão diferente da apresentada por alguns autores clássicos, como Max Weber, que a associa às “[...] exigências decorrentes da **grande dimensão (sic)** atingida pela estrutura organizacional e a **grande complexidade (sic)** que caracteriza suas responsabilidades” (MATOS, 1979, p. 22).

Há que se observar, ainda, que a própria estrutura burocrática imprime, incessantemente, sobre seu funcionário pressão para que o mesmo aja de forma sistematizada, cuidadosa e disciplinada (MERTON, 1978). A burocracia, assim, segundo Merton (1978), incide sobre seus membros uma previsão de comportamento, ou seja, a burocracia espera que seus membros ajam segundo regras e normas preestabelecidas que norteiem o comportamento dos mesmos, sem qualquer chance de ação diferente da desejada.

Nessa linha, Merton (1978) afirma que, para a burocracia acontecer de forma satisfatória, é necessária confiança na ação dos funcionários, ou seja, é preciso haver um elevado grau de conformidade com os encargos que lhes foram atribuídos. Assim, percebe-se a importância da disciplina na burocracia, ou seja, do cumprimento dos regulamentos existentes. Acontece que “[...] a submissão à norma, de início concebida como meio, transforma-se em um fim em si mesma. Trata-se do processo de deslocamento dos objetivos [...]” (MERTON, 1978, p. 113), em que o cumprimento dos regulamentos assume um valor imediato na vida do funcionário inserido na burocracia.

Gouldner (1978, p. 62) acrescenta que Max Weber idealizou a burocracia

[...] como uma organização bifacial. Por um lado, seria uma organização baseada na especialização; por outro, uma organização baseada na disciplina. No primeiro caso, a obediência é invocada como um meio para a realização de um fim; um indivíduo obedece porque a norma ou ordem é percebida como o melhor método conhecido para a consecução de algum objetivo.

E ainda destaca que,

Na segunda concepção, Weber assegurava que a burocracia era uma forma de administração em que a obediência seria um fim em si mesma. O indivíduo obedece à ordem, afastando os julgamentos sobre sua racionalidade ou moralidade, principalmente por causa da *posição (sic)* ocupada pela pessoa que ordena [...] (GOULDNER, 1978, p. 62).

Assim, na primeira situação, ordens são acatadas em função dos sentimentos das pessoas quanto às normas. No segundo momento, no entanto, ordens são cumpridas sem consideração aos sentimentos, já que, nesse caso, não se discute o teor da regra, apenas se cumpre (GOULDNER, 1978).

Ainda quanto ao cumprimento de ordens, Gouldner (1978) conclui que Max Weber descreveu duas formas de burocracia: uma baseada nas regras instituídas a partir de acordos, sendo ainda justificadas e geridas por pessoal qualificado, e um segundo modelo baseado na punição, na imposição de normas sem qualquer

explicação pelos superiores ou necessidade de concordância por parte de quem cumpre.

A ocorrência de exagero no cumprimento de alguma característica da burocracia pode promover uma transferência de valores. No caso das normas, é possível haver uma migração do foco do funcionário nos fins da organização para detalhes da conduta exigida pelas normas (MERTON, 1978), surgindo o formalismo ou ritualismo. O autor ainda enfatiza que, nesse caso, o funcionário burocrata apega-se exageradamente às normas relativas a seu cargo, jamais se esquecendo de nenhuma delas.

Ou seja, esse apego extremo às normas faz com que tudo precise estar estritamente dentro das normas e regulamentos. A falta de um carimbo em uma folha pode fazer com que o processo retorne ao local anterior, ignorando-se até mesmos os prazos existentes.

Motta e Bresser-Pereira (2004, p. 45) enfatizam que o papelório pode ser considerado uma disfunção, uma consequência não esperada da burocracia, sendo derivado “[...] diretamente do excesso de formalismo, do princípio de que tudo o que ocorre em uma organização deve ser documentado [...]”. É válido ressaltar que esse princípio é importante para a racionalização do trabalho em uma organização inserida na burocracia, já que uma administração burocrática apresenta justamente como vantagem o fato de ser exercida por meio de documentos escritos que serão, posteriormente, arquivados (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004). Ora, com isso é possível exercer controle sobre toda a organização, seja em relação a comunicados, atos oficiais e relatórios.

O problema surge quando não se percebe até que ponto esses documentos são importantes, são necessários para o perfeito funcionamento da organização burocrática. Ou seja, até que ponto é interessante acrescentar determinado documento em um processo. Há que se considerar, ainda, quando existem prazos a serem cumpridos e o funcionário burocrata considera todos os documentos

importantes para o prosseguimento do processo, podendo, inclusive, causar possíveis atrasos em seus trâmites.

Motta e Bresser-Pereira (2004), no entanto, destacam que definir esse ponto de importância dos documentos não é tarefa fácil, visto que administradores burocratas apresentam tendência de engrandecer a importância dos mesmos. Assim, meras solicitações, como a compra de cartuchos ou mesmo de pregos, transformam-se rapidamente em enormes processos, com várias laudas. Ressalta-se, ainda, uma multiplicação de tramitações em função de os mesmos precisarem passar por vários setores “[...] para serem aprovados, [...] para serem visados, carimbados, anotados... Enfim, ocorre o fenômeno que se costuma chamar de ‘papelada’ (*sic*), que muitas vezes é confundido com a própria burocracia [...]” (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 46).

Há, dessa forma, segundo Penna (1988, p. 164) a existência de um “[...] culto ao papelório [...]” nessas organizações, e ainda acrescenta que “o Brasil é o país das certidões, dos documentos carimbados com firma reconhecida, dos ‘processos’ (*sic*) tão pesados e lentamente elaborados quanto o Antigo testamento [...]”.

Ainda em relação ao excesso de papel em organizações burocráticas, cabe acrescentar as observações de Matos (1979, p. 18) sobre o assunto: “o grande dilema do burocrata: vê o papel, não vê o problema, vê o sintoma, não vê a causa; daí a decisão ser comumente distorcida e ineficaz”. E ainda enfatiza que “o papel indica, ao burocrata, apenas, uma diretriz: passá-lo à instância superior ‘para exame e decisão’ (*sic*) ou a nível inferior ou assessor ‘para informar ou dar parecer’ (*sic*) [...]” (MATOS, 1979, p. 18).

E completando o panorama dantes descrito em relação ao funcionário burocrata, Penna (1988, p. 167) enfatiza que

Em nosso país, a principal tarefa do burocrata-tipo é o “engavetamento” (*sic*) dos processos (espécie de limbo das repartições); a principal função dos arquivos, perder os maços; o principal propósito dos encaminhamentos, desencaminhá-los; a principal responsabilidade dos chefes, despachar o processo para

cima, até perder-se nas mãos olímpicas do mais alto colocado na hierarquia [...].

Gouldner (1978, p. 67) ainda entende que Max Weber idealizou as normas na burocracia como se as mesmas não sofressem influência de qualquer grupo de interesse e finaliza destacando que “[...] certamente, a burocracia é um instrumento produzido pelo homem e será produzido por homens na proporção de seu poder numa situação dada ...”. Ou seja, o grau de desenvolvimento da burocracia depende do ambiente em que está inserida e do interesse dos grupos que detêm o poder.

Em função do caráter impessoal das relações na estrutura burocrática, os funcionários, de acordo com Merton (1978), tendem a recorrer à categorização das situações, reduzindo, ao máximo, contatos pessoais. Ressalta-se, contudo, que essa categorização é “[...] resultante do predomínio das normas gerais e abstratas [...]” (MERTON, 1978, p. 119) e ainda pode levar a conflitos entre o funcionário burocrata e o público por ele atendido. Acrescente-se que a uniformidade de casos promove rigidez comportamental que torna complicado atender às condições próprias da tarefa que lhe cabe desempenhar (CROZIER, 1981).

Beetham (1988) colabora com o tema apresentando a visão de que o fato de a burocracia conseguir lidar igualmente com vários casos ocorre em função de seu caráter de subordinação. Ocorre que as pessoas atendidas nesses sistemas burocráticos entendem seus casos como únicos, exclusivos, e não generalizados, iguais aos demais. Ora, o que se percebe, nesse caso, é um grande abismo que se forma entre o funcionário burocrata, cumpridor de normas, e a sociedade a qual atende (CROZIER, 1981).

Beetham (1988), nessa mesma linha, destaca que a cada um dos princípios apresentados por Max Weber é atribuída uma patologia. Assim, em relação à adesão às normas, ocorre inflexibilidade e ações tornam-se automáticas. Quanto à impessoalidade, é possível a ocorrência de indiferenças e insensibilidade. A hierarquia pode desencorajar a ação de pessoas subordinadas e suas iniciativas. Já o oficialismo pode promover oficiosidade, ou seja, tudo, mesmo coisas simples e

rotineiras, deve ser oficializado nos mínimos detalhes, e outras manifestações semelhantes.

Motta (2007) destaca que a iniciativa em organizações burocráticas tende a ser prejudicada, pois a mesma restringe de forma severa a liberdade e a própria espontaneidade de seus membros no simples cumprimento de suas tarefas. Ora, enfatiza, assim, que a burocracia, como forma de organização, tende a promover no indivíduo uma personalidade contida, limitada, dentro dos padrões por ela estabelecidos, ao contrário do chamado homem culto.

Tragtenberg (1992, p. 190) ainda acrescenta que

A burocracia age antieticamente: de um lado responde à sociedade de massas e convida a *participação (sic)* de todos, de outro, com sua hierarquia, monocracia, formalismo e opressão afirma a *alienação de todos (sic)*, torna-se jesuítica (secreta), defende-se pelo sigilo administrativo, pela coação econômica, pela repressão política.

Apesar disso, Motta e Bresser-Pereira (2004) afirmam que a organização burocrática é o mais aprimorado modelo de sistema social já criado até hoje pelo homem. Modelo esse que permite o alcance de metas estabelecidas de forma mais eficiente possível, contudo, “[...] a burocracia está longe de ser um tipo de sistema social perfeito [...]” (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 43).

2.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL NAS UNIVERSIDADES

Estruturas organizacionais podem ser entendidas, segundo Stoner e Freeman (1999), como a maneira segundo a qual uma organização é dividida, organizada e coordenada. Isso proporciona um ambiente próprio e harmônico para que seus membros trabalhem em conjunto visando alcançar o objetivo final da instituição.

Araújo e outros (acesso em 30 mar. 2013) enfatizam que a estrutura organizacional pode ser entendida como um processo segundo o qual a autoridade é delegada, havendo distribuição de tarefas entre seus membros. Ressalta-se, ainda, que ocorre

especialização das funções e cargos, com a ocorrência de comunicação entre seus membros para garantir o perfeito funcionamento do sistema.

Stoner e Freeman (1999) destacam que, em função da complexidade de algumas estruturas organizacionais, torna-se inviável transmiti-las verbalmente, por isso a existência de organogramas, explicitando departamentos, seções de uma instituição e suas interações. Assim, afirmam que estruturas podem ser formais, demonstradas pelos organogramas, estrutura essa estabelecida oficialmente e regulamentada pela instituição. Porém, organogramas não conseguem explicitar todas as características existentes em uma estrutura organizacional, já que relacionamentos interpessoais não previstos nos regulamentos são inevitáveis em função das necessidades pessoais de cada membro, caracterizando, assim, as estruturas informais.

Quanto ao processo de tomada de decisão, Dagnino e Gomes (acesso em 30 mar. 2013) afirmam que o mesmo pode ocorrer segundo alguns modelos. Entre eles, pela burocracia profissional, na qual, além de se considerar o conceito tradicional, soma-se a ideia de universidade como organização, havendo combinação de características burocráticas e profissionais, coexistindo fatores da burocracia weberiana (divisão do trabalho, impessoalidade, hierarquia, formalidade) sem supervisão direta, regras de operação detalhada e centralização. Nesse modelo, há ênfase na adesão a valores profissionais, e não aos objetivos organizacionais. Assim, segundo os autores, a estrutura profissional é caracterizada por autonomia e liberdade, porém o suporte administrativo é estruturado de acordo com a burocracia hierárquica tradicional.

O segundo modelo, de acordo com os supracitados autores, refere-se à colegialidade, no qual decisões são tomadas por meio de consensos, sendo autoridade profissional baseada na competência, e não na hierarquia formalmente instituída, proporcionando estrutura autônoma internamente. No caso das universidades, decisões de grande importância e impactantes em toda a instituição devem ser tomadas por uma estrutura colegiada, em que a responsabilidade é dividida entre os membros que compõem os conselhos. Ou seja, apesar de apresentar um presidente, o mesmo não decide sozinho, chega-se a um consenso

por meio do debate. Assim, processo de tomada de decisão no âmbito acadêmico é presidido pelo reitor, sendo esse assessorado por pró-reitores e comissões.

Contudo, Kwasnicka (1989) destaca que a atuação de estruturas colegiadas constitui-se em um dos problemas das universidades. Ora, segundo a referida autora, esses órgãos não conseguem acompanhar a dinâmica dos fatos que acometem as universidades, apresentando morosidade na solução de problemas surgidos na instituição. É possível que esses órgãos foquem seus esforços na tomada de decisão de fatos corriqueiros, rotineiros, deixando de lado decisões de maior impacto na comunidade universidade justamente pelo tempo que demandam para serem apreciados. Há, ainda, o fato de universidades brasileiras estarem inseridas em um modelo burocrático, imerso em regras, com uma infinidade de normas a serem cumpridas antes de, efetivamente, ser tomada a decisão.

Assim, no ambiente acadêmico, conforme defendido por Ésther (2007), grande parte das decisões ocorre de forma colegiada, implicando discussões e diluição da responsabilidade entre seus membros, destacando, ainda, que toda administração universitária combina princípios colegiados com burocráticos, introduzindo, dessa forma, duplicidades de critérios, já que o segundo implica centralização na tomada de decisão e o primeiro, ao contrário, tomada de decisão consensual.

O terceiro modelo, apresentado por Dagnino e Gomes (acesso em 30 mar. 2013) é o político, caracterizado por manifestações de estudantes, sindicalização, greves, presença de governantes e de grupos de interesse externos ao ambiente universitário. Contudo, asseveram que a questão política não se limita a essas manifestações, ao contrário, expressa-se também nas relações administrativas. Esse fato é identificado, por exemplo, na alocação de recursos entre departamentos. Ora, ocorre que a alocação não se vincula somente à necessidade do setor, mas sim ao poder de seus chefes, à representação do departamento em comissões e também à capacidade de atrair investimentos externos.

O quarto e último modelo é o da anarquia organizada ou modelo da lata de lixo. Nesse caso, ao contrário dos anteriores, considera-se que ação administrativa sofre

com falta de propostas claras e que instituições não devem agir segundo interesses individuais, já que ações individuais não produzem decisões racionais para toda universidade. Nesse modelo, acontecimentos são tratados pela organização de forma obscura e processos e procedimentos não são bem estabelecidos e divulgados, fazendo com que os funcionários não compreendam o que está ocorrendo e o que a organização deseja, provocando-lhes, ainda, insegurança frente a essa situação (LOUSADA; VALENTIM, 2011). Segundo Dagnino e Gomes (acesso em 30 mar. 2013), esse modelo, assim como o colegial e o político, ressalta a dimensão de processo, enquanto o modelo burocrático favorece a dimensão estrutural.

Vieira e Vieira (2003) destacam que universidades federais brasileiras devem ser reestruturadas já que o conhecimento produzido pelas mesmas gera inovações e essas, por sua vez, determinam reestruturação. Os supracitados autores ainda afirmam que essas instituições, em 1968, passaram por um processo de reestruturação, porém a mesma não trouxe progresso, ao contrário, concorreu para aumentar o nível de burocratização ao introduzir o sistema departamental, o que elevou o complexo de ações burocráticas e, conseqüentemente, aumentou os procedimentos normativos, afirmando que a consequência natural de toda essa complexidade estrutural foi o crescimento de forma desproporcional das atividades-meio das instituições de ensino.

3 METODOLOGIA

3.1 TIPO DE PESQUISA

Como meio de obtenção de conhecimento, pesquisa pode objetivar resolução de determinado problema, formulação de teorias ou avaliação das já existentes (RICHARDSON *et al*, 1999).

Severino (2007) destaca que ciência é constituída por meio da utilização de técnicas, de acordo com um método e baseando-se em fundamentos epistemológicos, referente ao estudo do conhecimento científico. Devido às várias perspectivas epistemológicas possíveis de serem escolhidas e dos diversos enfoques que podem ser aplicados quanto aos objetivos da pesquisa e aspectos que se desejam apontar, ocorrem diferenças importantes na forma de desenvolvimento da investigação científica. Em função disso, “[...] várias são as modalidades de pesquisa que se podem praticar, o que implica coerência epistemológica, metodológica e técnica, para o seu adequado desenvolvimento” (SEVERINO, 2007, p. 118).

Pesquisas podem ser caracterizadas em função do tipo de dado coletado e da forma como o mesmo será analisado, podendo ser, dessa forma, quantitativa ou qualitativa (CHIZZOTTI, 2001).

Severino (2007) colabora com o tema apresentando a visão de que uma primeira diferenciação quanto a pesquisas pode ser feita entre a quantitativa e a qualitativa, defendendo, porém, o uso da expressão abordagem qualitativa e abordagem quantitativa. Isso porque, segundo o referido autor, apesar das expressões pesquisa qualitativa e quantitativa e metodologia qualitativa e quantitativa serem consagradas no meio acadêmico, as mesmas não se referem, particularmente, a uma modalidade de metodologia. O termo abordagem é preferido, pois se refere a conjunto de metodologias, que podem envolver várias referências epistemológicas.

Severino (2007, p. 119) ainda destaca que

[...] são várias metodologias de pesquisa que podem adotar uma abordagem qualitativa, modo de dizer que faz referência mais a seus fundamentos epistemológicos do que propriamente a especificidades metodológicas.

Neves (1996, s/p), corroborando o tema, acrescenta que o termo pesquisa qualitativa “[...] compreende um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam a descrever e a decodificar os componentes de um sistema complexo de significados [...]”.

É de se dizer, ainda, que Chizzotti (2001, p. 79) distingue abordagem qualitativa da quantitativa, pois aquela “[...] parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito [...]”.

Além disso, nessa abordagem, entende-se que

[...] o conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa; o sujeito-observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado. O objeto não é um dado inerte e neutro; está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações (CHIZZOTTI, 2001, p. 79).

Ora, o que podemos observar é que abordagem qualitativa valoriza e busca a subjetividade presente na visão de mundo dos sujeitos envolvidos no fenômeno estudado, ou seja, da amostra selecionada para a pesquisa.

Richardson e outros (1999) colaboram com o tema destacando que pesquisa qualitativa caracteriza-se pela tentativa de compreender detalhadamente significados e características dos fenômenos. Dessa forma, esse tipo de pesquisa permite análise mais detalhada e aprofundada do assunto estudado.

O objetivo do investigador, nesse tipo de pesquisa, não é somente descrever o fenômeno. Chizzotti (2001, p. 89), inclusive, acrescenta que pesquisa qualitativa visa

“[...] intervir em uma situação insatisfatória, mudar condições percebidas como transformáveis, onde pesquisador e pesquisados assumem, voluntariamente, uma posição reativa [...]”.

Apesar de a metodologia qualitativa preocupar-se “[...] em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano [...]” (LAKATOS; MARCONI, 2006, p. 269), Martins (2004) destaca que esse tipo de pesquisa apresenta como ponto crítico a coleta de dados, pois a mesma depende da confiança entre o pesquisador e o pesquisado. Ora, é necessário que o pesquisador seja aceito pelos informantes para que esses estejam dispostos a falar de sua vida e para que permitam a sua presença como observador, sem intromissão no trabalho de campo.

Martins (2004) ainda acrescenta outras restrições em relação a essa metodologia. A proximidade entre o pesquisador e o objeto estudado pode vir a comprometer a parcialidade e a neutralidade. Outra limitação é quanto à representatividade da amostra em relação à garantia de que o caso selecionado para estudo é realmente representativo de todos os que compõem a sociedade.

No entanto, apesar das limitações apresentadas, Neves (1996) acrescenta que desconhece procedimento que garanta confiabilidade absoluta em um estudo qualitativo, devido à própria complexidade que envolve os problemas analisados pela metodologia qualitativa.

Neste trabalho, foi utilizada abordagem qualitativa, pois se buscou analisar o conteúdo dos processos, as tramitações e despachos constantes, concernente ao objeto de estudo, sendo analisados fragmentos de fluxos de processos, e não estabelecer quantitativamente o número de processos volumosos na amostra selecionada. Não bastava quantificar; o que se objetivava era compreender o porquê de o processo possuir várias laudas.

Vergara (2003) propõe dois critérios para classificação de pesquisas: quanto aos fins e quanto aos meios. Pesquisa aplicada foi classificada como um tipo de pesquisa

quanto aos fins, já pesquisa de campo, como pesquisa quanto aos meios de investigação.

Nessa mesma linha, Severino (2007, p. 122) apresenta duas formas de classificação de pesquisas: quanto “[...] à natureza das fontes utilizadas para a abordagem e tratamento de seu objeto [...]”, que pode ser bibliográfica, documental, experimental e de campo, e quanto aos objetivos, podendo ser exploratória e explicativa.

Pesquisa aplicada apresenta “[...] finalidade prática, ao contrário da pesquisa pura, motivada basicamente pela curiosidade intelectual do pesquisador e situada sobretudo no nível da especulação [...]” (VERGARA, 2003, p. 47). Neste trabalho, portanto, esteve presente pesquisa aplicada, pois houve o interesse de propor soluções para problemas concretos, imediatos ou não, identificados no local investigado.

É importante destacar que foi realizada pesquisa de campo, na qual “[...] o objeto/fonte é abordado em seu meio ambiente próprio [...]” (SEVERINO, 2007, p. 123). Ora, a coleta de dados, nesse tipo de pesquisa, ocorre nas condições em que os fenômenos naturalmente são encontrados, “[...] sendo assim diretamente observados, sem intervenção e manuseio por parte do pesquisador [...]” (SEVERINO, 2007, p. 123). Vale ressaltar que o pesquisador realiza a maior parte do trabalho pessoalmente.

Na pesquisa de campo, foi realizada análise documental em processos que estavam tramitando na amostra selecionada. Análise documental, segundo Lakatos e Marconi (2007a, p. 29), “[...] consiste em saber esclarecer a especificidade e o campo de análise de conteúdo [...]”, ou seja, “[...] seria um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento de forma diferente” (LAKATOS; MARCONI, 2007a, p. 29). É realizada, portanto, análise de documentos, visando representar de forma sintetizada as informações.

As referidas autoras enfatizam que análise de conteúdo objetiva manipular conteúdo – considerando suas significações, sua forma e sua distribuição – e expressões.

Análise documental, portanto, trabalha sobre documentos e análise de conteúdo, sobre mensagens (RICHARDSON *et al*, 1999).

Cabe aqui definir pesquisa documental, na qual a fonte de coleta de dados limita-se a documentos escritos ou não, chamados de fontes primárias, podendo ser levantada no momento da ocorrência do fato ou após (LAKATOS; MARCONI, 2007b).

Severino (2007, p. 123) complementa que, como essa pesquisa apresenta como fonte não só documentos impressos, mas também gravações, fotos, jornais, “[...] nestes casos, os conteúdos dos textos ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matéria-prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise”.

A pesquisa de campo realizada neste trabalho contou, dessa forma, com informações constantes em documentos, concernente ao objeto de estudo, com opiniões, coletadas por meio de entrevistas com pessoas que trabalham no Departamento e com Conselheiros. Soma-se a isso, o registro, por meio de fotos, de processos volumosos que foram encaminhados ao DAOCS para a tomada de decisão pelos Conselhos Superiores.

É válido destacar que como no Departamento em estudo os processos são transitórios, ou seja, os mesmos são para lá encaminhados para tomada de decisão por um dos três Conselhos Superiores, foram analisados os que por lá estavam no momento da ida da pesquisadora a campo. Vale ressaltar que o DAOCS não arquivava processos, já que a Universidade possui um setor responsável pela guarda e conservação dos mesmos.

Estudo de caso também foi empregado neste trabalho, pois “[...] tem caráter de profundidade e detalhamento [...]”, segundo Vergara (2003, p. 49) e permite a obtenção de um “[...] conhecimento aprofundado de uma realidade delimitada que os resultados atingidos podem permitir e formular hipóteses para o encaminhamento de outras pesquisas” (TRIVIÑOS, 2006, p. 111).

Severino (2007) ainda acrescenta que essa modalidade de pesquisa foca em um caso particular, considerado representativo de outros equivalentes, podendo ser realizadas generalizações para situações análogas. Triviños (2006), no entanto, destaca que os resultados obtidos em um estudo de caso são válidos somente para o caso selecionado e estudado, não podendo ser generalizado, por exemplo, o resultado alcançado no estudo de uma universidade a outras universidades.

3.2 MÉTODO DE PESQUISA

Método é definido por Lakatos e Marconi (2006, p. 46) como

[...] conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros –, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.

Vergara (2003, p. 12) acrescenta que “método é um caminho, uma forma, uma lógica de pensamento [...]”. Nessa mesma linha, Richardson e outros (1999, p. 22) definem método como “[...] a maneira para chegar a determinado fim ou objetivo [...]”. Método, por sua vez, se diferencia de metodologia, que “[...] são os procedimentos e regras utilizadas por determinado método [...]” (RICHARDSON *et al*, 1999, p. 22).

Dessa forma, método é o caminho percorrido para o alcance de determinado objetivo e metodologia, normas estabelecidas para o método. Método é, portanto, um roteiro estabelecido pelo investigador que deve ser seguido no decorrer da pesquisa para o alcance de determinada meta.

Métodos hipotético-dedutivo, fenomenológico e dialético são definidos por Vergara (2003) como os três grandes métodos existentes, destacando, ainda, que o dialético foca no processo, entendendo que tudo está em transformação, em um fluxo constante. E completando o panorama dantes descrito, Richardson e outros (1999, p. 47) enfatizam que “tudo está em movimento. A fonte do movimento e do

desenvolvimento são as contradições internas de um objeto ou fenômeno. A causa do desenvolvimento da sociedade e da natureza está nelas, não fora [...]”.

Lakatos e Marconi (2006, p. 91) ainda acrescentam que o método dialético é aquele “[...] que penetra o mundo dos fenômenos tendo em vista sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade”, sendo mudança dialética o resultado de forças internas, instituídas autodinamismo. Assim, em uma dada realidade, formada por dois fenômenos contraditórios, é necessário que os mesmos se oponham, estejam em atividade.

Vergara (2003), nessa mesma linha, enfatiza que esse método não isola o fenômeno estudado, ao contrário, estuda-o dentro de um contexto, configurando a totalidade. Richardson e outros (1999, p. 54) colaboram com o tema apresentando a visão de que o método dialético “[...] considera a história como um fator importante no desenvolvimento dos fenômenos”. Assim, por meio da totalidade compreende-se que tudo, em algum momento, se relaciona, havendo, portanto, forças que se atraem e também se repelem, sendo essa contradição o fator que permite a mudança (VERGARA, 2003).

Como crítica a esse método, Richardson e outros (1999) destacam o fato de que nem toda relação pode ser considerada contraditória, ora, há que se considerar a existência das relações complementares.

Ressalta-se que a coleta de dados nesse método ocorre em função de tudo aquilo que permita a reflexão sobre os processos e suas interações (VERGARA, 2003). Ora, o que se procura compreender, nesse método, de acordo com Richardson e outros (1999), é a natureza dos fenômenos estudados.

Para este trabalho, portanto, foi utilizado o método dialético, pois a pesquisa implicou em diálogo com as fontes na perspectiva de abstrair delas significado para inferir impressões.

3.3 VARIÁVEIS

Variável, entendida como medida, como quantidade que varia, como conceito portador de valores ou como fator mensurável (LAKATOS; MARCONI, 2006), na pesquisa qualitativa é descrita. Triviños (2006) enfatiza a importância das variáveis, destacando serem indispensáveis para que a pesquisa apresente ideia clara de seu rumo e de seu conteúdo.

Variáveis independentes influenciam outras variáveis, podendo determinar resultados. Pode, inclusive, ser manipulada pelo pesquisador. São as variáveis dependentes que sofrem essa influência, podendo variar e, até mesmo, aparecer ou desaparecer em função da ação do investigador à medida que realiza manipulação nas variáveis independentes (LAKATOS; MARCONI, 2006).

Richardson e outros (1999) enfatizam, entretanto, que, devido à interação entre as variáveis sociais, muitas vezes ocorre dificuldade na determinação de quais dessas variáveis são, de fato, independentes e quais são dependentes. Muitas vezes, em um determinado estudo, uma variável é considerada independente e, em outro, é definida como dependente. Essa decisão cabe ao pesquisador e o mesmo deve levar em consideração a finalidade da pesquisa.

Este trabalho teve como variáveis independentes o excesso de papel e as regras e normas redundantes.

Como variável dependente, tivemos as demais disfunções da burocracia, as quais podem ser listadas a seguir:

- Lentidão no trâmite dos processos;
- Retardamento na tomada de decisão;
- Retardamento nos resultados;
- Atrasos.

3.4 INSTRUMENTOS/COLETA DE DADOS

Para a coleta de dados, Severino (2007) destaca a existência de técnicas de pesquisa, enfatizando que as mesmas são meios de realização de pesquisas, porém devem ser adequadas aos métodos e paradigmas epistemológicos escolhidos pelo investigador. Na mesma linha, Richardson e outros (1999 p. 96) destacam que investigadores qualitativos podem utilizar várias técnicas de coleta de informações para realizar sua pesquisa.

Para coleta de dados, portanto, são utilizados instrumentos, como entrevista, caracterizada como “[...] um tipo de comunicação entre um pesquisador que pretende colher informações sobre fenômenos e indivíduos que detenham essas informações e possam emití-las [...]” (CHIZZOTTI, 2001, p. 57). Essa coleta de dados ocorre por meio de conversa oral entre pesquisador e informante, sendo de extrema importância que o pesquisador deixe claro ao respondente qual o objetivo do estudo, sua utilidade e a garantia de anonimato (LAKATOS; MARCONI, 2006).

Lakatos e Marconi (2006) enfatizam que a entrevista, considerada um dos instrumentos básicos para a coleta de informações, visa também entender expectativas e conhecimentos das pessoas selecionadas para a entrevista.

Chizzotti (2001) ainda destaca que entrevista pode ser livre, com o entrevistado falando sobre o assunto estudado da forma que desejar. Há também entrevista estruturada e semiestruturada. Naquela, são realizadas algumas perguntas específicas, cabendo ao entrevistado respondê-las, já nessa ocorre um discurso de forma livre, sendo guiado por algumas perguntas consideradas fundamentais.

Entrevista semiestruturada pode ser entendida, ainda, segundo Triviños (2006, p. 146), como

[...] aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante [...] começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa.

Todavia, esse diálogo entre pesquisador e informante é passível de apresentar vies, visto que é possível ser influenciado por percepções do pesquisador, assim como por seu comportamento no decorrer da entrevista. Ora, o mesmo pode realizar manifestações de surpresa, de concordância ou não com a resposta, o que pode influenciar opiniões a serem expressas pelo informante. É válido ressaltar, ainda, que os questionamentos devem ser elaborados de forma clara, para que os respondentes os compreendam bem, evitando riscos de erros e equívocos nas respostas (CHIZZOTTI, 2001).

Ainda de acordo com Chizzotti (2001, p. 58), “[...] todas as informações transcritas devem ser passíveis de codificações para serem transformadas em indicadores e índices objetivos de variáveis que se pretende explorar”.

Assim, todo o conteúdo da entrevista, seja livre, estruturada ou semiestruturada, é importante para a pesquisa e precisa ser transcrito exatamente como expresso, independente de possíveis equívocos cometidos pelo informante, seja em relação ao vocabulário ou a contradições da fala.

É necessário validar dados qualitativos, segundo Chizzotti (2001), por meio da fiabilidade, ou seja, da autonomia das análises puramente ideológicas do autor; da credibilidade do dado coletado, quanto à qualidade de sua exatidão e quantidade de análises realizadas; da independência desses dados quanto a eventos imprevistos; e, por fim, da transferibilidade, ou seja, pela possibilidade de as conclusões obtidas serem ampliadas a outros contextos.

Neste trabalho foi realizada, individualmente, entrevista semiestruturada, que permitiu uma exploração mais ampla do objeto estudado, com funcionários do setor em estudo e também com dois conselheiros que compõem os Conselhos Superiores da UFES, que são assistidos administrativamente pelo DAOCS.

Sendo a pesquisadora funcionária do Departamento em estudo, observação participante ou direta foi instrumento imprescindível para esta pesquisa. Nessa ferramenta, a coleta de dados ocorre *in loco*, por meio da proximidade entre

pesquisador e fenômeno, considerando “[...] sua perspectiva e seus pontos de vista” (CHIZZOTTI, 2001, p. 90). Ora, o pesquisador, nesse caso, não é apenas espectador do fenômeno estudado, ao contrário, se agrega à comunidade em que o fenômeno ocorre.

Lakatos e Marconi (2007b) acrescentam a existência de duas formas de observação participante. A natural, na qual o observador faz parte do grupo que investiga, caso da pesquisadora deste trabalho, e a artificial, na qual o observador busca se integrar ao grupo, visando o alcance de informações desejadas.

3.5 UNIVERSO E AMOSTRA

Universo ou população de uma pesquisa é definido por Lakatos e Marconi (2007a, p. 112) como “[...] conjunto de seres animados ou inanimados que apresentam pelo menos uma característica em comum [...]”, ou seja, o universo depende do assunto a ser estudado. Já sua delimitação “[...] consiste em explicitar que pessoas ou coisas, fenômenos etc. serão pesquisadas, enumerando suas características comuns [...]” (LAKATOS; MARCONI, 2007a, p. 112).

Lakatos e Marconi (2007a) destacam que amostra é subconjunto do universo, sendo porção convenientemente escolhida dessa população para ser submetida à investigação. Assim, amostra é uma parte do universo selecionada pela presença de algum critério representativo, sendo obtida por meio de técnica de amostragem, que pode ser probabilista, com utilização de procedimentos estatísticos, ou, ao contrário, não probabilista, sem o uso de tratamentos estatísticos.

Amostras não probabilistas podem ser selecionadas em função da acessibilidade e da tipicidade. A primeira está relacionada à facilidade de contato com os envolvidos no fenômeno estudado. Já a tipicidade refere-se à escolha de elementos considerados, pelo pesquisador, representativos da população-alvo (VERGARA, 2003).

Para este estudo, tivemos a UFES como universo da pesquisa e o DAOCS como amostra convenientemente selecionada. Ressalta-se, ainda, que foi utilizada amostragem não probabilista, ou seja, não foram utilizados procedimentos estatísticos, tendo a amostra sido selecionada por acessibilidade, pela conveniência de aproximação aos elementos, e, também, por possuir estreita relação com o fenômeno analisado.

Compuseram a amostra os servidores do Departamento em estudo e dois membros dos Conselhos Superiores, sendo, ambos, presidentes de duas Comissões Técnicas Permanentes. Foram selecionados presidentes de comissões porque os mesmos têm acesso a todos os processos que chegam à comissão para apreciação e análise.

3.6 LIMITAÇÕES DO MÉTODO E DA PESQUISA

Por meio da abordagem qualitativa, com pesquisa de campo e realização de entrevistas, foi possível obter junto aos respondentes seus pontos de vista sobre o assunto, preservando suas percepções.

Contudo, a subjetividade presente nessa abordagem pode fazer com que os entrevistados não respondam de forma clara, já que podem divagar sobre o tema abordado, muitas vezes, exemplificando situações, o que pode levar a caminhos distantes do pretendido. Todavia, isso não pode ser considerado problema, ao contrário, enriquece o trabalho com informações, inicialmente, não consideradas pelo questionário.

Os dados da pesquisa foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas com a amostra selecionada e também por meio de observação direta. As entrevistas foram previamente agendadas via telefonemas, sendo que somente uma entrevista não foi realizada no Departamento em estudo. Dessa forma, já durante a ida ao Departamento para entrevistar os selecionados foi possível proceder à observação direta com realização de fotos de processos volumosos presentes no local.

Sendo funcionária do Departamento, foi possível ter acesso com maior facilidade à amostra selecionada, ou seja, tanto ao DAOCS e seus servidores, quanto aos dois conselheiros entrevistados, que atenderam prontamente a solicitação de entrevista. Assim, não foi necessário um pedido formal ao Diretor do Departamento para que o trabalho fosse desenvolvido, tudo acontecendo por meio de conversas verbais, muitas vezes, por contatos telefônicos, sem documentos de autorização.

Essa facilidade de acesso ao setor em estudo permitiu que as entrevistas fossem realizadas em dias sem reuniões de conselho ou de comissões, proporcionando uma conversa mais tranquila com os selecionados. Ter uma aproximação maior com o Departamento também permitiu acesso aos dois presidentes de comissões de forma mais fácil, uma vez que os mesmos já conheciam a pesquisadora.

Contudo, conhecer as pessoas entrevistadas também apresenta ponto negativo, visto que as mesmas podem se sentir constrangidas em afirmar determinadas situações, com receio de expor suas opiniões. Porém, esse fato não pode ser considerado empecilho, pois desde o início esclarecemos que as entrevistas seriam gravadas com a devida autorização, porém sem identificação dos respondentes, fato que gerou uma relação de confiança nos entrevistados.

Outro ponto desfavorável de conhecer a amostra selecionada está no possível fato da omissão de informações por acreditarem não ser necessário explicar sobre as minudencias das rotinas, tendo em vista que a pesquisadora já trabalha no local selecionado e, sendo assim, já as conhece. Logo, algumas situações importantes deixarem de ser abordadas, ou seja, os entrevistados evitarem certos assuntos por considerarem ser de conhecimento mútuo. Todavia, esse fato pôde ser contornado sempre retornando às perguntas do questionário, ou, dependendo da conversa, elaborando outras questões para que o entrevistado, por meio de suas respostas, conseguisse atender aos objetivos estabelecidos no trabalho.

Além disso, há que se ressaltar a complexidade do tema em debate e o tempo exíguo para a realização da pesquisa. A pesquisa de campo permitiu compreender que o papelório não envolve somente a lentidão, mas sim uma gama de situações

que estão intrínsecas a esse fato. Ora, o papelório envolve gastos financeiros, sustentabilidade, consciência ambiental, além da própria saúde dos envolvidos.

Há que se destacar também o pouco incentivo destinado à pesquisa no Brasil, inclusive nas universidades públicas, o que fez com que todos os custos materiais e os deslocamentos necessários para o desenvolvimento deste trabalho fossem arcados pela própria pesquisadora, representando certa limitação financeira. Contudo, em momento algum essas limitações significaram entrave para a realização deste estudo, que foi desenvolvido de forma integral e com entusiasmo, tendo em vista a possibilidade de trazer melhorias para a Universidade ou de, simplesmente, provocar seus administradores a ponto de perceberem como hábitos já arraigados proporcionam uso excessivo de papel.

Ressalta-se, ainda, que a Universidade não se manteve imparcial diante desse longo caminho percorrido pela pesquisadora. Quando do início do desenvolvimento da dissertação, foi concedido afastamento de suas funções, o que permitiu dedicação integral à sua realização, com debruçamento total sobre os assuntos que a pesquisa abrangia. Dessa forma, embora com algumas limitações normais, típicas do método e da forma de realizar estudos nas universidades, os objetivos desta pesquisa foram cumpridos, e o trabalho se realizou plenamente. Passamos a abordar nossas percepções sobre o objeto estudado.

4 A EMPÍRIA DE CAMPO E SUA FORMA DE REALIZAÇÃO

4.1 DESCRIÇÃO DO OBJETO ESTUDADO

O objeto de estudo deste trabalho é o DAOCS da UFES, responsável pelo apoio administrativo aos seus Conselhos Superiores, ou seja, ao Conselho Universitário, CEPE e CCUR. Cabe ressaltar, segundo o Estatuto da UFES (2003), que a administração da Universidade é distribuída nos níveis Superior e dos Centros, sendo a primeira exercida pelos Conselhos Superiores juntamente com a Reitoria.

O DAOCS recebe processos oriundos de vários setores da Universidade para serem apreciados pelas instâncias competentes e, a partir delas, decisões e/ou resoluções são emitidas. A distribuição de processos entre os Conselhos ocorre segundo os assuntos por eles abordados. Dessa forma, segundo o Regimento do CEPE (2008, p. 5), compete ao DAOCS, por meio da Secretaria Executiva: “[...] receber e fazer a triagem do expediente que for destinado ao Conselho, dando-lhe o encaminhamento adequado [...]”.

Questões relacionadas à política universitária e administrativa, financeira, estudantil e de planejamento (UFES, 2003) são de âmbito do Conselho Universitário; questões acadêmicas, do CEPE, sendo esse “[...] o órgão central de supervisão de ensino, da pesquisa e da extensão, com funções deliberativas e consultivas” (UFES, 2003, p. 14). Já questões relativas à fiscalização econômico-financeira são de responsabilidade do CCUR.

O Conselho Universitário e o CEPE possuem, cada um, três Comissões Técnicas Permanentes, responsáveis pela emissão de “[...] pareceres conclusivos em matéria de sua competência, originária ou em processos a ela submetidos” (UFES, 1987, 17). Assim, essas Comissões, sejam permanentes ou temporárias, são responsáveis pela apreciação de processos de sua competência, com emissão de parecer relativo ao assunto. Posteriormente, esse parecer é apreciado pelo órgão colegiado competente.

Comissão de Assuntos Didáticos, Científicos e Culturais, de Legislação e Normas e de Orçamento e Finanças são Comissões Técnicas Permanentes do Conselho Universitário. Comissão de Ensino, Pesquisa e Extensão, de Política Docente e de Pesquisa e Pós-graduação, do CEPE.

Segundo o Regimento Interno do CEPE (2008), compete ao Presidente de Comissão Técnica Permanente: conduzir e supervisionar trabalhos submetidos à sua comissão; nomear relatores para processos; requerer estudos e informações a outras unidades universitárias; sempre que necessário, baixar processo em diligência; convocar e presidir reuniões de sua comissão.

No âmbito das Comissões, o Art. 18 do Regimento Interno do CEPE (2008, p. 8) afirma: “Art. 18. O parecer do relator será apreciado pela Comissão Técnica Permanente, que poderá aceitá-lo, modificá-lo e/ou recusá-lo, prevalecendo o parecer da Comissão Técnica Permanente para efeito de apreciação pela plenária do CEPE”. Já em seu parágrafo único, é estabelecido prazo para emissão de pareceres: “Parágrafo único. As Comissões Técnicas Permanentes terão prazo máximo de 30 (trinta) dias úteis para emitir parecer conclusivo sobre a matéria que lhe foi enviada, excluído deste prazo o tempo levado nas diligências”.

O Conselho Universitário e o CCUR reúnem-se, ordinariamente, uma vez por mês, enquanto o CEPE reúne-se, ordinariamente, duas vezes por mês, ressaltando-se que a participação nas reuniões dos órgãos colegiados é obrigatória a seus membros e prefere a qualquer outra atividade, conforme consta em seus Regimentos Internos. Contudo, havendo necessidade, os Conselhos Superiores podem ser convocados extraordinariamente.

Quanto às tramitações internas do Departamento, após análise dos processos pela Comissão Técnica Permanente, o parecer do relator é encaminhado ao DAOCS para que o coloque no formato preestabelecido – algumas vezes, o relator já encaminha o relato por e-mail, outras vezes, o servidor precisa digitá-lo. Além do relato e parecer do relator, o servidor ainda digita o parecer da Comissão competente. Esses documentos são, em seguida, encaminhados ao revisor de texto,

e, por fim, checados pelo Diretor do Departamento. Ao retornar ao servidor, o mesmo realiza possíveis correções e disponibiliza-os para a coleta de assinaturas.

Assim, após a realização da Sessão, com aprovação do parecer, uma decisão ou uma resolução é baixada pelo Conselho – nesse caso, o parecer da Comissão já apresenta um projeto de resolução análogo. O caminho percorrido no Departamento é o mesmo: o servidor confecciona o documento necessário, encaminha ao revisor de texto, e, posteriormente, ao Diretor do Departamento. Estando tudo certo, o documento é impresso para a coleta de assinaturas do Presidente da Sessão.

4.2 DESCRIÇÃO DA PESQUISA E DOS RESPONDENTES

Neste estudo, portanto, foram realizadas oito entrevistas, sendo cinco pessoas do nível operacional e três do nível estratégico. No nível operacional, foram entrevistados cinco servidores do Departamento em estudo. No nível estratégico, foram entrevistados dois Presidentes de Comissões Técnicas Permanentes, sendo um do CEPE e um do Conselho Universitário, e o Diretor do Departamento, ligado à administração da Universidade. Assim, dos oito entrevistados, seis são servidores do Departamento em estudo e dois são membros de Conselhos Superiores. Entre os servidores do DAOCS, quatro são técnico-administrativos em educação, entre eles o Diretor do DAOCS e o Assistente de Direção, um é revisor de texto e um é contador. Esse faz parte da Equipe Técnica do CCUR, que é “[...] um órgão de assessoramento, com caráter permanente” (UFES, 2008, p. 6).

É válido ressaltar que a pesquisa de campo, com realização de entrevistas semiestruturadas e observação direta, com registro por meio de fotografias, foi efetivada entre os meses de maio e junho de 2013.

4.3 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

Neste trabalho, foi realizada abordagem qualitativa, permitindo um maior aprofundamento do assunto estudado a partir das percepções de cada entrevistado ao responder aos questionamentos. O DAOCS, segundo os Regimentos Internos dos Conselhos Superiores, tem a função de secretariar os três Conselhos Superiores. De acordo com o *site* do Departamento, o Setor de Apoio Administrativo do DAOCS é composto pelos outros dois servidores técnico-administrativos em educação, pelo revisor de texto e pelo contador. Esse Setor é “[...] responsável pela confecção dos atos, Resoluções, Decisões, bem como de Pareceres, Ofícios, Memorandos, etc., dos Conselhos Superiores da Universidade Federal do Espírito Santo” (DAOCS, acesso em 24 set. 2012).

Em relação aos dois membros de Conselhos Superiores, um é presidente de uma Comissão Técnica Permanente do CEPE e o outro é presidente de uma Comissão Técnica Permanente do Conselho Universitário. A fim de manter a neutralidade da pesquisa, os entrevistados tiveram suas identidades preservadas. Assim, na análise de dados, cada um dos participantes foi identificado por uma letra do alfabeto.

A partir dos diálogos realizados com os entrevistados, tendo os questionamentos propostos servindo como norteadores, foram analisadas as falas de cada uma dessas pessoas. Convém ressaltar que foram retirados fragmentos dessas explanações, buscando-se estabelecer uma relação por meio do referencial teórico apresentado, fazendo-se, dessa forma, uma análise das falas dos sujeitos.

Contudo, vale enfatizar que esses fragmentos foram tratados com bastante cautela, visto que representam apenas uma pequena parcela de um conjunto de falas que, quando deslocados, podem ter seu sentido alterado, ficando a parte de todo um contexto no momento da explanação do entrevistado. Passamos à análise das falas, ressaltando que os fragmentos analisados foram preservados em sua íntegra produção, fidedignamente.

Quanto aos questionamentos realizados, cabe ressaltar que, em relação à identificação de excesso de papel na Universidade, as respostas afirmativas foram

unânicos, conforme destacado pelo entrevistado C: **“Nossa, muito. Demais, Excessivamente”**.

O entrevistado D identifica onde percebe excesso de papel na Universidade: **“Em relação a ofício, memorando, comunicação interna, convocação, ata”**. Por sua vez, o entrevistado E enfatiza o consumo de papel: **“Muita impressão desnecessária, a quantidade de papel muito grande, tipo convocação, que gasta muito papel [...]”**.

O entrevistado H, além de responder afirmativamente à pergunta, acrescenta que percebe esse excesso:

[...] em relação a questões burocráticas, e, nessa burocracia da Universidade, ela desperdiça muitas informações e, com isso, tem que dar à comunidade essas informações através de papéis que são perdidos, são extraviados, não chega a tempo, às vezes, não chega a tempo, demora a chegar, quando chega, chega em cima da hora, ou chega depois do tempo que já passou o evento, a coisa toda, então precisaria de um sistema mais simples, mais rápido, né (sic)?

Em algumas entrevistas, respostas a essa pergunta podem ser consideradas evasivas, como a do entrevistado F: **“Sim”**, ou a do entrevistado G: **“Verifico, demais”**, não explicando onde percebem esse gargalo, se em relação a documentos internos da Universidade ou em relação aos processos.

Quanto aos processos que tramitam nos vários setores da Universidade, a maioria afirma serem volumosos. O entrevistado A enfatiza que alguns processos possuem **“10, 20, 30 volumes”**. O entrevistado C confirma essa informação, destacando que já teve acesso a **“[...] processos para analisar aqui com 40 volumes [...]”**. Destaque corroborado pelo entrevistado H: **“Alguns eu digo que eu mesmo já relatei lá processo de 38, 39 volumes [...]”** e complementa: **“Eu acho que grande parte do que tá (sic) dentro do processo é desnecessário”**.

Contudo, os entrevistados D e E afirmam que somente alguns processos podem ser considerados volumosos, tendo o entrevistado E ressaltado que isso ocorre em

função das próprias exigências da lei: “[...] **de uma forma geral, a própria legislação pública exige uma certa burocracia, mas eu acho que o que tem de papel no processo não seja a mais, cumprindo a legislação. É o que a lei pede**”.

Todavia, o excesso de papel é levantado pelo entrevistado A, questionando o gasto que há por trás da formação de um processo físico: **“Mas o que formou esse processo, esse volume de processo, quanto papel desnecessário dentro de um processo, né (sic)? É isso que tem que ser visto também”**.

Ao afirmarem a existência de processos volumosos, os entrevistados disseram que esse fato leva a outros problemas, como enfatizado no discurso do entrevistado H: **“É difícil de manusear, difícil de locomover, difícil de analisar, né (sic)?”**. O entrevistado G corrobora com essa afirmação, destacando que processo volumoso **“[...] dificulta a visualização, a leitura e a análise, de um modo geral”**. Outro ponto ressaltado é o espaço necessário para guardar esses processos, sendo que o entrevistado B enfatiza sua ausência no Departamento: **“E falta espaço, falta forma de acondicionar os documentos [...]”**.

A ausência de espaços adequados para guardar documentos no Departamento ainda é destacada pelo entrevistado C:

[...] nós já temos problema, nós temos 11 armários [...] Todos estão lotados, não tem um espaço pra (sic) botar mais nada. Processo que chega fica em cima de mesa porque não tem espaço dentro de armário pra (sic) colocar e isso tudo são as decisões, resoluções, recomendações. Existem memorandos, ofícios, despachos, rascunhos, rascunhos de atas, atas, desde a década de 60 dentro do Departamento. Se isso tudo fosse digital, você não iria precisar de um armário dentro do DAOCs, se você for pensar, só iria precisar do armário de acesso diário que seriam 3 armários desses 11, entendeu? Só que você teria espaço pra (sic) guardar os processos que chegam no armário, não iria ficar aquela bagunça [...].

E destaca os riscos de não se ter espaço apropriado para acondicionar os processos: **“[...] não ia correr o risco de perder processo, não ia correr o risco de alguém entrar no setor com más intenções e sumir com o processo, entendeu?”** (Entrevistado C).

O entrevistado B ainda acrescenta que, além da dificuldade no manuseio, processo muito volumoso pode confundir a pessoa que o analisará:

[...] difícil pra (sic) carregar, difícil para os professores relatarem, confundem, às vezes, o relato: às vezes, você tá (sic) analisando um documento e quando vê aquilo já tem um outro documento mais recente que alterou algumas coisinhas. Isso também atrapalha.

Questionados se esse possível excesso de papel e de formalismo na Universidade lhes causariam algum incômodo, a maioria respondeu positivamente. O entrevistado A justificou **“[...] porque as coisas ficam mais demoradas, né (sic)?”**. O entrevistado B, concordando com a fala anterior, afirma que **“Sim, porque, às vezes, a gente não vê muito o resultado do nosso trabalho, porque as coisas demoram a acontecer, os processos demoram muito, o andamento, por causa muito da burocracia”**.

O entrevistado C afirma:

Um dos maiores incômodos que eu acho é o burocratismo, né (sic)? [...] Que é aquela coisa que pra (sic) você executar uma ação simples você precisa passar por três instâncias, pegar 5 assinaturas e passar por 4, 5 setores diferentes da Universidade, sendo que, muitas vezes, são trâmites inúteis [...].

O entrevistado E, respondendo positivamente, justifica porque o formalismo pode provocar demora na apreciação dos processos: **“[...] porque a própria análise do processo é complexa, porque são muitos itens pra (sic) olhar, muitos papéis [...]”** e complementa concluindo: **“[...] então isso causa um excesso de tempo na verificação dos processos, né (sic)?”**.

Já o entrevistado D enfatiza a questão ambiental: **“[...] eu fico pensando no desperdício de tempo, de dinheiro, de papel (...) a sustentabilidade disso tudo”**.

Entretanto, o entrevistado G, afirmando não sentir incômodo, defende o formalismo, ressaltando que o mesmo: **“[...] resguarda todos os agentes em determinados setores, e em determinadas hierarquias”**, acrescentando:

Eu entendo que tem que haver esse formalismo, até mesmo pra (*sic*) que os trâmites, as ações, sejam resguardadas, né (*sic*)? De um modo geral. Mas, existe essa dificuldade. O incômodo (...) eu não diria incômodo, mas a dificuldade existe.

Opinião seguida pelo entrevistado A: **“Existe a necessidade de ter algum formalismo em alguns casos, mas em outros casos, não”**. Afirma citando, por exemplo, o caderno de protocolo:

[...] que tem que ser feito pra (*sic*) gente resguardar, né (*sic*)? Vai que o processo some. Esse tipo de coisa sim, mas têm coisas que deveriam ser alteradas, eu acho que tinha que ser repensada a forma desses trâmites de processos, dessa quantidade de papéis que movimenta.

O entrevistado H, porém, afirma que esse fato, ao mesmo tempo, lhe incomoda e não lhe incomoda:

Não, porque algumas coisas burocraticamente pra (*sic*) você tomar qualquer decisão administrativa tem que ser documentado, correto? Então, nesse sentido, não. Por outro lado, se você fica com um grande volume de papel num processo que acaba você perdendo o foco de resolver a situação, por causa dos papéis, dar solução ao problema. Eu acho que a solução poderia ser mais prática, mais óbvia, né (*sic*)? Mais rápida.

Nesse sentido de mudança, o entrevistado F, que afirma sentir incômodo, acrescenta:

[...] eu acho que dá pra (*sic*) simplificar também nesse sentido, porque acaba sendo uma neurose do servidor, essa questão, e que acarreta esse excesso de papel, né (*sic*)? Acho que tem sim como você simplificar, você começar a refletir a real finalidade de cada papel, de cada documento, entendeu? Porque nós estamos numa era da informatização e 50% hoje já é desnecessário, no mínimo.

Interrogados se consideram que o possível excesso de papel gera algum entrave, alguma consequência inesperada na Universidade, a maioria respondeu que sim, exceto o entrevistado H que não identifica essa situação em todos os casos: **“Às vezes, em alguns casos, sim. Por exemplo, na parte de compra, na parte de aquisição, de licitação, constantemente perde prazo desses processos”**.

Processos volumosos, ou seja, com grande quantidade de documentos, segundo o entrevistado F, pode atrapalhar sua análise, sendo apontado por ele como um entrave:

[...] muitas vezes, acaba confundindo a pessoa que vai usar de fato aquelas informações do processo, porque, às vezes, tem coisas dizendo a, depois tem outra dizendo b, tem outra depois dizendo c e, no final, você não sabe qual que realmente tá (sic) valendo. Então, se você coloca só o estritamente necessário, com certeza vai ajudar; a pessoa vai entender melhor o trâmite, o conteúdo do processo.

Quanto à consequência mais notável causada pelo possível excesso de papel, o entrevistado B afirma ser a lentidão na tramitação de processos: **“Acredito que a lentidão. [...] não consegue andar, fica parado, tudo fica esperando, esperando encontrar professor, esperando assinatura, conferências”**.

Na mesma linha, o entrevistado C afirma:

[...] esse excesso de papel, concatenado com todos esses problemas de que precisa ter uma assinatura de fulano de tal, que precisa passar pelo departamento x pra (sic) poder pegar um ok simplesmente ou uma assinatura, ou uma quantidade imensa de volume de processo, você acaba travando o trâmite de trabalho.

Para o entrevistado G, a consequência mais notável é **“[...] a dificuldade de tratar com o processo, de analisar, de ler o processo, de modo geral [...]”**, o que, por sua vez, **“[...] acaba atrasando as deliberações acerca do mesmo”**, ou seja, **“[...] acaba interferindo no trâmite deles, de um modo geral, trâmite, finalização”**.

Como já mencionado pelo entrevistado D, outra consequência destacada pelo entrevistado C é a questão ambiental: **“[...] esse excesso de papel causa impacto ambiental violento”**. E ainda ressalta o gasto financeiro envolvido para manter essa situação na Universidade: **“Só na UFES não faço nem ideia de quantas árvores são derrubadas pra (sic) poder, por ano, sustentar esse monte de papel que a gente utiliza inutilmente. Fora o gasto que isso gera”**.

A questão financeira, associada à lentidão, também é destacada pelo entrevistado D: **“A demora e o gasto desnecessário”,** concluindo que o papelório **“Gera gasto com papel, gera gasto com espaço pra (sic) poder armazenar isso, gera demora do andamento dos processos [...]”**.

A lentidão na tramitação de processos também é ressaltada pelo entrevistado H:

[...] você tem que fazer o relato, tem que fazer o parecer, tem que fazer decisões, tem que fazer resoluções, né (sic)? E aí você passa na reunião hoje, por exemplo, hoje é dia 13, o processo só sai de lá 15, 20 dias depois da decisão. Um tempo muito longo de espera do que foi decidido.

Arguidos se acreditam que as tramitações internas do DAOCS provocam excesso de papel, contribuindo para a formação de processos volumosos, os entrevistados, em sua maioria, afirmaram que sim, conforme exemplificado pelo entrevistado B:

Contribui sim, porque, às vezes, ao invés da gente despachar, por exemplo, à mão na própria folha de despacho lá que tem espaço, nós fazemos um documento, nos fazemos um despacho no computador, fica mais bonito, mais formal, mas a gente coloca mais uma folha.

E afirma, inclusive, que esses despachos também são arquivados no próprio setor: **“[...] primeiro a gente imprimir e manda corrigir, depois que corrigi a gente imprimir duas vias, uma vai arquivar”** (Entrevistado B).

Ainda quanto às tramitações internas do Departamento em estudo, o entrevistado B afirma que há excesso de papel, visto que:

[...] após o processo ser aprovado no conselho, nós imprimimos uma via que vai para a conferência do português, após isso, a gente corrige, depois, às vezes, tem que imprimir novamente pra (sic) corrigir novamente, pra (sic) numa terceira oportunidade recolher assinatura. Então, são três, por exemplo, se fosse uma folha, seriam três, né (sic)?

O entrevistado D, concordando com a declaração acima, complementa de uma forma bizarra: **“[...] aí vai corrigir, volta, faz isso, faz aquilo, aí sempre tem um errinho, por mais que a gente confere, aí volta lá, faz de novo”**.

O entrevistado H enfatiza que as próprias diligências internas do Departamento e dos Conselhos Superiores provocam atrasos:

[...] vários casos que tivemos que adiar porque o processo ainda estava em diligência, ainda estava na Procuradoria, estava no Gabinete do Reitor, e aí as reuniões foram adiadas, não entrou em pauta, faltavam algumas informações.

O entrevistado G, no entanto, afirmou não saber responder à questão com precisão, porém, demonstrando conformismo com a situação apresentada, assevera que o DAOCS apenas cumpre as regras já estabelecidas:

[...] na realidade, o papel do DAOCS é fazer cumprir o que de fato é regra, entendeu? Então, a regra estabelece que o procedimento seja feito, seja estabelecido, o papel do DAOCS é só fazer com que estes procedimentos sejam estabelecidos da forma correta. Então, se nesse procedimento requer que haja a inserção nos volumes desses papéis a mais, bom, não tem como fugir dele, tem que seguir o que está no regimento.

O entrevistado E concorda com o questionamento, enfatizando: **“São atas, pareceres, então tudo isso aí é volumoso, né (sic)? Isso aí eu vejo até como desnecessário, né (sic)?”**, complementando acreditar que a informática poderia ser mais utilizada: **“Tudo poderia ter sido enviado via e-mail, uma convocação, mandando ata, mandando parecer, se fosse via e-mail, só via e-mail, sem dúvida, iria economizar bastante em papel, tinta, tempo, então diminuiria bastante o custo dos serviços”**.

Opinião compartilhada pelo entrevistado A, que ainda apresenta-se favorável, em alguns casos, à formalidade:

[...] tudo hoje tá (sic) muito informatizado, então acho que a gente tem que dar prioridade a essa formalidade, a esse excesso de papel e tudo quanto necessário mesmo, a fim de se resguardar, a fim da pessoa ter uma documentação impressa. Agora, fora isso, o que der pra (sic) gente informatizar e fazer uma economia nesse sentido eu acho que é válido.

Diante desse fato, o entrevistado F afirma que o Departamento já está passando por transformações, porém ainda apresenta alguns trâmites internos atrelados ao formalismo e ao uso de papéis:

[...] acho que a gente já tá (sic) num processo de mudança, mas, em princípio, eu posso dizer que sim, tem muito vai e vem desnecessário, entendeu? Acho que a equipe já está tomando consciência disso e já tá (sic) trabalhando pra (sic) modificar e simplificar esse trâmite interno e, com certeza, vai ajudar todo mundo.

E afirma já haver um planejamento para mais alterações, objetivando redução do consumo de papel:

Nós estamos pensando em fazer uma espécie de tramitação eletrônica, por exemplo, ata, decisão, resolução, porque hoje como é que é: vai e volta, corrige, vai e volta, corrige, imprimir duas, três, quatro, cinco, desperdício de papel. Então, a gente tá (sic) pensando em fazer eletrônica, porque ai vai, volta e só imprimir na hora que estiver pronto, entendeu? Ai todo mundo faria sua parte e devolveria ou encaminharia pra (sic) quem seria a próxima a ver e só na hora que tivesse o ok final, imprimiria. (Entrevistado F).

Quanto às mudanças que estão sendo implementadas no Departamento em estudo, destaca-se o fato de as atas das sessões dos Conselhos Superiores serem enviadas somente por e-mail. Anteriormente, as atas eram encaminhadas também impressas para cada membro, junto com as convocações para as sessões. Essas, por sua vez, continuam sendo encaminhadas impressas e via e-mail. Em função disso, o entrevistado H comemora a redução de gastos com papel no Departamento: **“[...] já economizou bastante a questão de papelada, que vinha aquele calhamaço de folha e agora vem tudo no e-mail”,** assim como o entrevistado C: **“[...] as convocações que iam com 20, 30 páginas, tá (sic) indo com duas, três, né (sic)? Já é uma redução ai de praticamente 90%, então, já é uma coisa boa”.**

Questionados quanto ao acolhimento dessa alteração por parte dos conselheiros, o entrevistado G afirma que mudanças são difíceis de serem aceitas: **“Existe ainda a dificuldade das pessoas aderirem a essa questão do eletrônico, né (sic)? Ainda tem uma certa relutância de alguns [...]”.** Todavia, acredita que essa aversão não pode ser generalizada: **“[...] mas a grande maioria devido até a facilidade**

cotidiana, as mídias estarem em acesso contínuo, todo mundo tá (sic) com as mídias em acesso, em tempo real, então, é muito mais fácil”.

Já o entrevistado C relata uma situação ocorrida no Departamento em função dessa alteração já implementada:

Já duas vezes aconteceu da apreciação de ata ser cancelada porque conselheiro não leu, alegou que não recebeu por e-mail. Então, existe uma resistência muito grande ainda de se utilizar uma ferramenta tão simples e tão comum, que todo mundo utiliza, como o e-mail pra (sic) poder realizar leitura de uma ata.

E informa porque acredita que essa resistência ocorre: **“Existe um preconceito ainda, as pessoas parecem que gostam de papel, de pegar o papel e ler e grifar e etc”.** (Entrevistado C).

O entrevistado A também relata ocorrências diante do fato de as atas serem encaminhadas, atualmente, somente via e-mail: **“[...] alguns conselheiros ainda exigem que a gente imprima as atas no momento da sessão, né (sic)? Para eles terem acesso”.** O mesmo acredita que isso ocorre porque:

Tem aqueles que gostam de papel, não vai ter jeito, vai gostar de papel a vida inteira e eu acho que não aderiram ainda à informática, à informatização, né (sic)? À mudança com o tempo, né (sic)? Como as coisas vão mudando, a gente tem que ir se adaptando.

Quanto à possibilidade de haver lentidão na tomada de decisão pelos Conselhos Superiores em função de um possível excesso de formalismo e de papel no DAOCS, o entrevistado C afirma que: **“[...] lentidão é pouco, se não houvesse essa quantidade de papel, eu acho que aceleraria questão de 10 dias no trâmite de processo, dependendo da pauta, né (sic)?”.**

Corroborando com a fala anterior, o entrevistado B enfatiza algumas tramitações internas do Departamento, quando, por exemplo, falta informação ou numeração de páginas no processo:

Devolve o processo, manda numerar, às vezes, a gente manda por malote, porque, às vezes, é pra (sic) outro centro, então, imagine só, um processo volumoso chega do CEUNES, chega de Alegre, a gente manda novamente, ai até chegar lá, dois dias, depois mais dois dias pra (sic) voltar, para ai depois despachar com o Reitor, pra (sic) depois encaminhar pra (sic) comissão, no mínimo, uma semana.

O entrevistado E também concorda com o questionamento, porém enfatiza que identificar onde ocorre o gargalo que leva à lentidão na tomada de decisão não é tarefa simples:

[...] acho que esses trâmites tinham que ser mais ágeis, né (sic)? Agora assim, identificar onde que tá (sic) esse problema, onde que tá (sic) esse entrave também não é algo fácil, né (sic)? Porque muitas vezes é da comissão, muitas vezes é do relator, né (sic)? Então teria que primeiro identificar a lentidão de alguns processos, né (sic)?

Contudo, o entrevistado G destaca não acreditar ser o formalismo o responsável pela lentidão na tomada de decisão dos Conselhos Superiores, ressaltando, inclusive, ser esse um princípio necessário: **“Olha, o formalismo (...) não acredito muito no formalismo, ele tem que haver; sem o formalismo a coisa entre talvez numa situação talvez pior e talvez complique até mais”**. Porém, quanto ao papelório, acredita que o mesmo possa dificultar a tomada de decisão: **“A questão do papel (...) ele dificulta sim, de um modo geral, dificulta [...]”**. Por outro lado, percebe-se em sua fala a questão do costume já arraigado na sociedade de ler documentos impressos em detrimento da tela do computador: **“[...] muito embora eu ache que a leitura do papel é até mais fácil que a leitura digital, mas o fator organizacional do papel é mais difícil [...]”**.

Já o entrevistado D afirma que tanto o formalismo quanto o excesso de papel podem contribuir para a lentidão no andamento do processo, contudo, não na tomada de decisão: **“Bem, na tomada de decisão, não, mas no desenrolar do processo, sim. Às vezes, a decisão é facilmente tomada, mas o problema é que o processo, por conta da burocracia, demora muito pra (sic) andar”**.

Ressalta-se a questão da saúde levantada pelo entrevistado C quando trabalha-se com muito documento impresso:

[...] o excesso de papel dentro de processo gera fungo, gera ácaro, faz mal pra (sic) saúde do servidor, faz mal pra (sic) saúde do conselheiro, estraga com mais facilidade o documento que tá (sic) ali dentro, é muito mais difícil de você cuidar do processo. Então, o excesso de papel, além de tudo, faz mal pra (sic) saúde.

Esse ponto de vista é acompanhado pelo entrevistado B, que afirma existir relação direta entre o acondicionamento de papel e a saúde dos funcionários: **“[...] às vezes, documentos não são bem guardados e vai gerando muito papel, gera muito (...) até problema respiratório, né (sic)? Que junta muita poeira e, às vezes, são coisas desnecessárias”**. Opinião seguida ainda pelo entrevistado A, ao afirmar que reduzir a impressão de papel significa: **“[...] menos sujeira, menos ácaro, menos alergia, papel velho [...]”**.

O entrevistado E também afirma que o uso intenso de papel gera acúmulo de poeira: **“[...] sem dúvida, acumula muita poeira”** e ainda enfatiza a questão financeira envolvida nesse contexto: **“[...] sem contar o custo, o desgaste de máquina, de impressora, é o tempo do servidor, é o tonner”**.

Quanto à existência de duplicidade de informações e de fluxos redundantes nas tramitações de processos em relação aos vários setores por onde esses processos tramitam, os entrevistados foram unânimes em responder positivamente. O entrevistado B afirma que os processos **“[...] são muito repetitivos”**. E conclui:

Às vezes, num mesmo processo se repete várias vezes o mesmo documento, [...] dependendo dos setores em que são aprovados, cada setor repete todos novamente. Igual [...] os projetos pedagógicos, são 70 páginas cada projeto pedagógico, cada departamento, cada coordenador que muda, coloca novamente um novo projeto pedagógico. Então, às vezes, uma coisa simples vira, assim, três volumes, no mínimo.

O entrevistado C exemplifica essa situação da seguinte forma:

[...] muitas vezes, por exemplo, a gente é obrigado a fazer despacho pra (sic) determinada pessoa já sabendo a resposta que o setor vai dar, que é uma resposta padrão, se a resposta é padrão, pra (sic) que perguntar, né (sic)? Existem coisas, por exemplo, vem pra (sic) cá, ai daqui volta pra (sic) PROGRAD, pra (sic) PROGRAD manifestar alguma situação, ai a PROGRAD manda pro (sic) DAOCS de novo pra (sic) que o conselheiro fulano de tal, que é o relator do processo, analise essa disposição, ai o relator do processo manda de volta perguntando uma coisa relacionada aquilo, então, poderia ser feita uma reunião com o processo e todas as situações serem sanadas e o próprio conselheiro informar, não precisa desse vai e volta, só nesse vai e volta já perde dias, indo e voltando os processos.

O entrevistado E também exemplifica duplicidade de informações e até de processos:

Às vezes, já existe o processo e ai você vai abre outro com o mesmo assunto, né (sic)? Ao invés de anexar naquele processo, não. Às vezes, você tem ai quatro, cinco processos que são exatamente a mesma coisa. E, muitas vezes, até por não saber realmente, às vezes, abre um outro processo, sabe? Processo que tá (sic) retornando por um erro, pra (sic) um conserto, às vezes, o usuário abre outro.

Já o entrevistado G aponta a lentidão como consequência dessa situação, exemplificando o que ocorre em processos analisados pela Comissão da qual faz parte:

[...] a comissão que a gente participa, ela tem contato direto com a PROGRAD e geralmente existe prioridade nos trâmites, o processo passa lá para uma análise e a mesma análise é realizada aqui e isso acaba dificultando ou atrasando os processos, então, uma decisão já poderia ser tomada em determinada instância, entendeu? Então, essas instâncias acabam causando essa lentidão, né (sic)?

Ressalta-se o apego ao que é tradicional, ao que é palpável, na fala do entrevistado A, ao defender a existência de documentos escritos: “[...] ao mesmo tempo em que a gente tem que dar celeridade, que é muito importante ao processo, algumas formalidades são essenciais, porque não pode ficar uma coisa verbal, né (sic)?”.

O entrevistado D ainda acrescenta a importância de registrar informações ao invés de somente verbalizá-las:

É, porque também as coisas têm que ficar registradas, né (sic)? E aí se alguém forneceu a informação x ou y, essa pessoa ou a instituição, essa pessoa está respondendo pela instituição. Se for oral, verbal, as pessoas podem chegar lá na frente e falar: “não, não, eu não falei isso não” e aí complicar mais ainda.

E complementa apresentando uma solução: **“Então, assim, é necessário, mas não precisa ser um processo físico, o processo pode ser virtual”.**

Quando questionados por que consideram que a duplicidade de informações e os fluxos redundantes de processos ocorrem, o entrevistado F levanta a falta de nitidez dos despachos emitidos de um setor para outro ou de um servidor para outro:

Olha, às vezes, [...] não ser direto nos despachos, não ser claro, acaba gerando interpretações diferentes daquilo que você quer falar, você precisa realmente pensar no que você está escrevendo e quanto menos possível e tentar resolver também, de uma vez só, ter a preocupação de quando você vai despachar o processo pra (sic) outro setor, que, às vezes, você precisa de três coisas e você despacha de uma, aí, daqui a pouco, ele volta e você percebe que faltaram duas, aí você manda de novo. Então, isso é uma coisa muito comum dentro da Universidade, entendeu? Então, você ter essa preocupação e o cuidado de olhar tudo o que precisa e pedir de uma vez só, que eu acho que isso iria acelerar.

A falta de clareza nos despachos também é apontada pelo entrevistado B como motivo de duplicidade de informações e de fluxos redundantes de processos: **“Pode ser por não ter sido bem explicado”.**

O medo e a insegurança também são apontados pelo entrevistado B, assim como pelo entrevistado C: **“[...] eu acho que foi desenvolvido um medo institucional, de você fazer alguma coisa errada, então, é aquela questão de sempre jogar a bola pra (sic) frente, né (sic)?”.**

A falta de preparação dos funcionários é destacada pelo entrevistado H como causa da ocorrência desses fatos:

É, porque, na verdade, nossos funcionários não são preparados, né (*sic*)? São pessoas que entram na Universidade e o Núcleo de Treinamento, a PROGEPAES, deveriam se preocupar em treinar e orientar como é que funciona o setor dele, o próprio Diretor de Departamento, de Unidade, deveria reunir periodicamente seus funcionários e dizer: “olha só, o nosso procedimento é esse, assim, esse setor faz isso, faz aquilo”, pra (*sic*) ajudar, facilitar [...].

O entrevistado G também corrobora dessa visão, afirmando:

[...] na grande maioria das vezes, não se tem noção de quais os trâmites adequados pra (*sic*) cada processo, esse é também um dos grandes problemas, e isso causa lentidão, o desconhecimento do rito processual e isso realmente é um problema, até mesmo a gente quando chega aqui no conselho sente essa dificuldade de verificar qual o rito correto, qual a tramitação adequada de cada processo, entendeu? Então, isso dificulta.

A dúvida por parte dos funcionários ao tomar decisões é apontada como causa de demora no desenrolar de processos: “O cara fica na dúvida, ai espera o Diretor pra (*sic*) conversar, o Diretor tá (*sic*) em reunião, ai o processo fica dois, três dias pra (*sic*) poder (...) Uma solução que seria simples, um detalhe simples” (Entrevistado H).

Questionados se a duplicidade de informação e os fluxos redundantes de processos poderiam causar alguma lentidão na tomada de decisão ou atraso nos resultados esperados, o entrevistado C afirma: “Claro que sim [...]. Quando o processo vai e volta demais você já perde esse tempo do vai e volta, né (*sic*)?”. E complementa sobre os trâmites na tomada de decisão dos Conselhos Superiores:

Nas decisões, é a mesma coisa, esse vai e volta de processo, por exemplo, ah, professor fulano de tal precisa assinar, ah, leva o processo inteiro para o professor fulano de tal, ai o professor assina, ai volta pro (*sic*) DAOCS, agora tem que mandar pro (*sic*) professor cicrano, ai manda pro (*sic*) outro professor pra (*sic*) assinar, tem que mandar pro (*sic*) servidor fulano, ai manda pro (*sic*) servidor assinar, então, se isso fosse eliminado, ou pelo menos atenuado, eu acho que o tempo de tomada de decisão iria ser reduzido consideravelmente, né (*sic*)? Eu acho que as coisas iriam ficar mais simples, mais claras, menos complicadas de entender, porque, às vezes, pra (*sic*) você analisar uma coisa

simples tem que ler 30 páginas que falam a mesma coisa, né (sic)?

O entrevistado B cita a questão das diligências realizadas pelos Conselhos Superiores como causa de demora no trâmite de processos e, conseqüentemente, na tomada de decisão por esses mesmos Conselhos Superiores:

[...] o presidente pode baixar o processo em diligência, um processo que seria analisado em x tempo, dependendo da quantidade de setores em que ele for passar, até voltar, o conselheiro analisar novamente todos esses documentos que foram anexados, vai atrasar.

Já o entrevistado F enfatiza as conseqüências da demora na tomada de decisão:

[...] às vezes, a coisa demora tanto que, quando resolve, o resultado já não é mais necessário, que, às vezes, você tem uma urgência em resolver uma coisa (...) um recurso de um concurso que tá (sic) acontecendo, mas que demorou tanto que o concurso até acabou e aquilo não tem mais sentido, então, é muito por aí.

Contudo, o entrevistado D afirma: **“[...] eu penso que lentidão na tomada de decisão não, mas o atraso nos resultados, com certeza”**. Por sua vez, o entrevistado G identifica essa situação somente em alguns casos:

Isso com certeza vai causar em alguns casos, em outros (...) eu não acredito assim que tudo seja lentidão, sabe? Eu acho que os processos têm que ser analisados de uma forma criteriosa. Em alguns momentos, eles não são finalizados no tempo hábil que todo mundo deseja, mas quando o rito é cumprido adequadamente, eu acredito que ele tem cumprido o papel em tempo adequado, né (sic)?

Em relação à opinião dos entrevistados sobre o que a UFES poderia fazer para reduzir o uso de papéis, a informatização foi uma das soluções apresentadas de forma unânime, conforme afirmado pelo entrevistado B: **“Informatizar mesmo o sistema, alguns trâmites”** e pelo entrevistado D: **“Eu penso que pode fazer tudo virtual, né (sic)?”**. O entrevistado F afirma, inclusive: **“[...] eu acho que a informática ela é pouco usada e pode ajudar muito mais do que a gente usa atualmente”**. O entrevistado E acrescenta: **“Se tivesse tudo *on-line*, de poder**

olhar um processo, via *on-line*, sem tá (*sic*) requisitando o processo, se tudo fosse digitalizado ganharia muito tempo”.

O entrevistado C ainda justifica porque defende a redução do uso de papel:

[...] o papel é um gasto financeiro, um recurso financeiro desperdiçado pelas instituições públicas. Eu acho que com a redução da emissão de papel, conseqüentemente, tudo anda muito melhor, muito mais fácil e muito mais rápido dentro da instituição, que é instantâneo, papel precisa ser levado, né (*sic*)? O documento eletrônico vai automaticamente, já chega pra (*sic*) pessoa na mesma hora que ele é emitido.

Contudo, ressalta-se que os entrevistados defendem a informatização, porém alguns estabelecem que nem tudo poderia ser englobado por essa inovação. O entrevistado H, inclusive, se contradiz ao primeiro apontar informatização total e, logo em seguida, abrir exceções:

Olha, informatizar tudo. Só deixar o que realmente é necessário, burocraticamente, em caso de questão administrativa com relação à sindicância, à questão processual, mas o resto todo do serviço devia ser tudo *on-line*.

O entrevistado A defende a informatização, porém levanta questões de segurança no meio digital, defendendo o uso de instrumentos tradicionais de controle de processos, como o caderno de protocolo:

[...] tem que tomar cuidado para não se perder as informações que tem na internet, daí a importância também de um caderno de protocolo, mas aí você vai tá (*sic*) usando uma coisa necessária. Então, a gente tem que ver o que é necessário. É necessário ter um caderno de protocolo? É uma forma de resguardar? Mas é necessário, [...] não são folhas que a gente tá (*sic*) imprimindo, imprimindo, imprimindo. É uma formalidade necessária.

A segurança no meio digital também é apontada pelo entrevistado F, ao afirmar que as convocações para as sessões dos Conselhos Superiores e para as reuniões de comissões são encaminhadas impressas e também por e-mail: **“[...] as convocações vão por e-mail, mas também vão impressas porque tem que ter uma forma também mais garantida aí, porque tem questionamento, [...]” e**

acrescenta porque é realizado dessa forma: “[...] às vezes, dá problema no e-mail, infelizmente [...]”. Já o entrevistado E defende o envio de convocações apenas por e-mail com necessidade de confirmação de recebimento, evitando dessa forma, consumo de papel: “[...] poderia ser feito via e-mail, com confirmação”.

O entrevistado G, apesar de ser favorável a tornar processos digitais, defende que os setores trabalhem em conjunto, caso contrário, cada um pode fazer o mesmo trabalho em paralelo: “[...] se todos os setores não conversarem entre si ou não tiverem entendimento entre si, isso vai, talvez, prejudicar mais do que ajudar”, destacando a necessidade “[...] do estabelecimento do rito e o conhecimento por cada setor desse rito, entendeu? Sem isso fica difícil, né (*sic*)?”.

Quanto aos pareceres emitidos pelas Comissões Técnicas Permanentes, os mesmos precisam ser assinados antes de o processo ser encaminhado ao setor competente seguinte. Tendo em vista que alguns conselheiros residem em outros municípios (como Alegre e São Mateus), tem compromissos fora da universidade e também tiram férias, processos referentes a esses pareceres podem demorar a sair do Departamento em estudo, conforme afirmam os entrevistados D e B, respectivamente: “[...] muitas vezes, ficam muito tempo aguardando, atrapalha o andamento do processo” e “Às vezes, o relator entra de férias e até que resolva que outra pessoa vai assinar, já passou muito tempo”.

Essa situação de espera se repete na confecção de algumas resoluções baixadas pelos Conselhos Superiores, relatada pelo entrevistado B:

[...] muitas vezes é aprovada a resolução e na resolução não consta a operacionalização, como é que aquilo vai ser operacionalizado. Acontece do DAOCS fazer, o DAOCS tem todo esse trabalho de tentar reescrever, operacionalizar, aí chama relator, chama presidente, e vai ficando.

Quanto à assinatura de documentos, inclusive dos pareceres emitidos pelas Comissões Técnicas dos Conselhos Superiores, os entrevistados destacam a possibilidade do uso de assinaturas digitais, conforme enfatizado pelo entrevistado D: “[...] isso poderia ser resolvido com uma assinatura digital, que é uma coisa

simples que no judiciário, que é tão importante quanto aqui, já eliminaram papel de muita coisa”.

O entrevistado G ainda opina: “[...] **essa seria uma das grandes mudanças que talvez acelerassem a etapa processual [...]**”. O entrevistado C corrobora com esse ponto de vista, afirmando, inclusive, as vantagens de tornar processos digitais:

[...] os despachos, por exemplo, ficam muito mais céleres, não tem o gasto imenso de papel que hoje em dia tem, os processos correriam muito mais rapidamente dentro das repartições e principalmente dentro do conselho praticamente ia ser instantânea a entrada e a saída do processo: o processo entra já vai direto pro (sic) conselheiro sem precisar passar por nenhum tipo de burocracia, com o processo em mãos, passa direto pro (sic) conselheiro, o conselheiro já digita o seu relatório e esse relatório já vai pra (sic) comissão que, na reunião, já é realizado um parecer *on-line* dentro desse sisteminha (sic) já dentro do processo, já com as assinaturas, já com os *tokens*, né (sic)?

Outro fator apontado pelos entrevistados para que a Universidade reduza o uso de papéis é a conscientização de seu uso pelas pessoas. O entrevistado E afirma: **“A primeira coisa que eu vejo é a conscientização, né (sic)? É o primeiro passo, né (sic)?”** e ainda acrescenta a questão da quantidade de papel gasto e a reciclagem: **“Eu não tenho nem ideia do volume de papel que é consumido num ano na Universidade, mas com reciclagem, com certeza, esse custo diminuiria bastante. Seria uma diminuição até no orçamento”**. Ainda quanto à reciclagem, o entrevistado E enfatiza que, se a Universidade possui programa de reciclagem, não divulga: **“Eu aqui, particularmente, nunca vi uma lixeira de coleta seletiva de lixo, de papéis, né (sic)?”**.

O entrevistado A também ressalta a conscientização: **“Eu acredito que cada departamento tem que ver a sua necessidade. Até onde eu preciso imprimir uma quantidade de papel sem necessidade”**. E afirma: **“Eu acho que o objetivo seria: cada departamento deveria observar onde é possível economizar na impressão de papel”**.

Uma rotina presente no Departamento em estudo é a devolução de processos ao setor anterior quando o mesmo não vem numerado, seguindo orientação do Manual

de Procedimentos e Normas de Protocolo e Arquivo do Serviço de Protocolo e Arquivo Geral – SERPROG da Universidade, ou quando foi aberto e encaminhado um protocolado ao invés de um processo, em função dos assuntos a serem deliberados. Contudo, o entrevistado B afirma que com o objetivo de acelerar a tramitação de processos, em algumas situações, o processo é numerado no próprio Departamento:

Às vezes, a gente, pra (sic) tentar agilizar um pouco, dependendo do caso, principalmente quando é questão de aluno, nós estamos abrindo, às vezes, o processo, quando chega em protocolado, e nós mesmos estamos numerando, fora quando é quantidade muito grande nós acabamos tendo que devolver.

Informação confirmada pelo entrevistado D: **“[...] a gente carimba e numera porque a gente fica pensando na celeridade mesmo [...]”** e destaca que nem todos os setores se preocupam com o tempo de tramitação dos processos: **“[...] mas tem muitos setores que não fazem isso, [...] eles mandam de volta e nem questionam”**.

O entrevistado F defende também a utilização de breves e claros despachos: **“[...] a questão do despacho ser mais curto e mais preciso [...]”**, acrescentando: **“Eu acho que isso, de alguma forma, contribui também pra (sic) diminuir o volume, é ser direto e reto, entendeu? Tem gente que rodeia, dá mil explicações, gasta uma folha inteira no despacho”**.

Já o entrevistado D defende a capacitação dos funcionários para o exercício de suas funções:

[...] investir no treinamento das pessoas, de a gente ter informação, pra (sic) diminuir essas coisas que acontecem, do processo ficar sem numerar, de ser processo e ter sido feito um protocolado, de ser anexado e tá (sic) apensado ou o contrário. Para as pessoas saberem mesmo, tem que ter uma formação constante, acho que é uma outra coisa, ao invés de gastar com papel, gastar na capacitação.

O entrevistado E também defende a necessidade de capacitação: **“A capacitação é sempre viável. Ela diminui o erro, ela diminui esse tempo de espera, ela diminui esse tempo de tramitação, diminui o custo. Capacitação é investimento”**. E acrescenta: **“[...] quando você tem a capacitação você trabalha com segurança [...]”**.

Confecção de documento contendo responsabilidades dos funcionários de cada departamento é sugerida pelo entrevistado C:

[...] pode ser desenvolvida uma espécie de projeto ou uma cartilha básica, né (sic)? De definição de funções, o servidor tal de determinado departamento tem as seguintes funções: isso, isso, isso e isso. O do outro setor tem as funções: isso, isso e isso. Eu acho que, ao determinar essas funções de cada um, já acelera um pouco o processo [...].

A contradição existente entre o apego da Universidade ao papel ao mesmo tempo em que se configura em um ambiente de inovação, de pesquisa, é ressaltado por alguns entrevistados: **“[...] essa é uma das grandes questões, a própria universidade que é o berço do desenvolvimento acaba que essas mudanças que, às vezes, ela mesma desenvolve, ela demora a aplicar [...]”** (Entrevistado G), **“[...] imagina-se que numa universidade a tecnologia é de ponta, né (sic)? Pelo menos as cabeças pensantes estão aí, né (sic)? Então imagina-se que seja algo bem inovador, bem avançado”** (Entrevistado E) e **“[...] a gente tá (sic) dentro de uma instituição que é fonte do conhecimento, é a fonte de saber, né (sic)? E se aqui as coisas não funcionarem direito, que exemplo que a gente tá (sic) dando? (Entrevistado D).**

4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a pesquisa de campo e as entrevistas, foi possível perceber que o trabalho do DAOCS é complexo, envolvendo desde receber processos e destiná-los às Comissões Técnicas responsáveis, até emissão de resoluções. O fluxo todo envolve o percurso físico de documentos e processos, na maioria das vezes, confeccionados em papel. O caminho percorrido pelos documentos é uma ciranda burocrática intrincada: já na chegada do processo, é realizado um despacho do presidente do conselho para o presidente da comissão, que, por sua vez, designa um relator. Esse emite um parecer, que, em uma futura reunião de comissão, será submetido à apreciação. Em seguida, a própria comissão emite parecer, acatando ou não o parecer do relator. Eis o labirinto formal que demarca a entrada dos papéis no órgão.

Ato contínuo, ao passar pela sessão do conselho, emite-se decisão e/ou resolução. Eis, então, cumprida uma das fases da marcha processual naquele *locus*. Com o processo findo no âmbito do Departamento em estudo, um novo despacho é realizado pelo DAOCS para o setor competente. Em função dessas tramitações, no mínimo quatro folhas são acrescentadas ao processo que tramita no DAOCS e é deliberado pelos Conselhos Universitário ou de Ensino, Pesquisa e Extensão. Isso sem contar o fato de que, em algumas situações, o Departamento acrescenta, ainda, uma folha de despacho quando o processo é, inicialmente, encaminhado ao presidente da comissão. No caso do Conselho de Curadores, no mínimo três folhas são adicionadas, já que esse Conselho não possui Comissão Técnica Permanente, não havendo, portanto, parecer de comissão.

Com isso, percebe-se que o DAOCS pode ser considerado corresponsável pela formação de processos volumosos. Como elo de uma cadeia intrincada, ele contribui para o aumento no número de laudas, mas, todavia, não é o único órgão a fazê-lo. Como a Universidade lida com processos físicos, o acréscimo de folhas com atos oficiais é cultural, gerando uma crença na inevitabilidade desse modelo. Há que se ressaltar que, muitas vezes, o processo é analisado pelos Conselhos mais de uma vez, inclusive com emissão de várias decisões. Assim, todas as vezes que o processo retorna ao DAOCS para análise e decisão, ocorre a mesma rotina de

tramitação e o mesmo acréscimo de folhas, muitas vezes com decisões que representam o mesmo teor.

E ainda, para o DAOCS emitir os supracitados documentos e anexá-los aos processos, verifica-se a impressão de diversas vias até a impressão final para a coleta de assinaturas dos Conselheiros. Ora, na confecção de pareceres, os mesmos são, inicialmente, impressos para a revisão ortográfica e conferência pelo Diretor do Departamento, para, finalmente, serem impressas as vias definitivas. O mesmo ocorre em relação às decisões e resoluções emitidas pelos Conselhos Superiores. Há, portanto, uma ritualística de repetição de documentos e papéis que necessita ser melhor observada.

Vale destacar ainda que, no processo, o DAOCS anexa uma via de cada documento emitido pelos Conselhos, porém, outras vias são impressas e arquivadas no setor: são impressas duas vias – uma para o arquivo do setor e outra para o processo – tanto do parecer do relator quanto do parecer da Comissão. Quanto às decisões e resoluções, são impressas três vias – uma do processo e duas do arquivo, sendo uma para ser encadernada e outra para ser guardada em uma pasta AZ.

Da mesma forma ocorre com a impressão de memorandos, ofícios e despachos – uma via é encaminhada ao setor/es ou anexada ao processo e outra fica nos arquivos do DAOCS.

O que podemos perceber, com isso, é que o DAOCS, mesmo acrescentando poucas laudas em um processo, gera um grande volume de documentos, que fica arquivado em seu próprio setor. Ora, por trás das quatro folhas, no mínimo, acrescentadas no processo, quando o mesmo é analisado e decidido pelos Conselhos, várias outras vias são geradas, inclusive para a definição da versão final, e arquivadas. Há decerto uma duplicidade de ações e determinações que também merece maior atenção.

Quanto à marcha processual ou deslocamento físico e administrativo do processo, temos a relatar que as tomadas de decisões pelos Conselhos Superiores somente

ocorrem após o procedimento de distribuição de processo e emissão de parecer. Conforme destacado em algumas entrevistas, caso o processo chegue ao DAOCS com muitas folhas sem carimbo e numeração, o mesmo é devolvido ao setor anterior para ser devidamente carimbado e numerado. Ora, caso isso ocorra, mesmo que o setor responsável pela numeração devolva o processo sem demora ao DAOCS, perde-se tempo nesse deslocamento, pois o processo sai fisicamente do DAOCS. Se for encaminhado e devolvido via malote, cujo recolhimento e distribuição ocorrem duas vezes ao dia, é possível que o tempo aumente ainda mais. Eis então a disfunção ou lentidão, que, decerto, causa atraso nas decisões do órgão.

Estando o processo sem problemas e encaminhado à comissão competente, seu presidente precisa despachá-lo ao relator. Ora, nem sempre o presidente tem disponibilidade de comparecer ao DAOCS assim que recebe notificação de novo processo. Após despachado ao relator, o processo é encaminhado ao mesmo pelo DAOCS. Caso o relator se encontre no *campus*, um funcionário terceirizado é responsável por realizar a entrega. Contudo, se o relator se encontra em outro *campus*, o processo precisa ser encaminhado via malote.

Como observado, essas tramitações em si mesmas tendem a causar certa demora para que a tomada de decisão ocorra. Ora, quanto mais tempo o presidente reter o processo, alongando-se o tempo para despacho e envio ao relator, maior elasticidade será dada ao trâmite. Junte-se a isso o tempo que o relator também despenderá para, por sua vez, receber o processo, analisar e dar sua decisão. Todas essas instâncias somadas, decerto, escoam muito lentamente, adicionando mais tempo ao percurso processual e elevando o tempo que o Conselho gastará para emitir a decisão final.

É importante destacarmos que não é possível estabelecer uma relação direta entre tamanho físico do processo e lentidão no trâmite, visto que, às vezes, um processo volumoso, por exemplo, pode tramitar por 10 setores e ser finalizado em um tempo considerado razoável, enquanto um processo com 50 laudas tramitar por 40 setores e ter um andamento muito mais demorado que um processo volumoso. Portanto, não podemos estabelecer uma regra.

O fato de o DAOCS anexar ao processo, no mínimo, quatro folhas não significa, contudo, impacto na tomada de decisão. Todavia, há que se considerar o que envolve a confecção desses documentos até que estejam finalizados para serem anexados ao processo. Ora, o DAOCS, ao receber processos sem numeração, conforme informado pelos entrevistados, devolve o mesmo para o setor anterior, caso haja grande número de folhas sem numeração. Na verdade, esse retrabalho, solicitado pelo DAOCS, envolve uma decisão final dele, a partir de um ato equivocadamente de outros setores; isso não significa que o DAOCS também não esteja envolvido em tramitações que poderiam ser aglutinadas, mas, no caso analisado, a devolução é por força e razões externas ao DAOCS.

Voltando ao trâmite, assim que o relator entrega/devolve o processo ao DAOCS, com seu parecer, esse Departamento é responsável pela confecção da versão final desse documento para a devida coleta de assinaturas, a fim de que o mesmo conste na sessão seguinte do conselho.

Após a deliberação pelo conselho, o DAOCS é responsável pela confecção do ato final, que também envolve correção ortográfica e conferência do Diretor, o que pode levar a atrasos nos resultados, já que, apesar de a decisão ter sido tomada, o processo não sai do DAOCS até que os atos oficiais estejam assinados pelos seus responsáveis.

A própria assinatura em documentos configura-se atrasos. No caso de despachos, a demora de um presidente de comissão em despachar para o relator, pode ocasionar atraso na tomada de decisão, já que o processo pode demorar para ser analisado pelo relator e, quando o mesmo receber esse processo, estando a reunião do conselho muito próxima, pode não ter o tempo necessário para proceder à análise. O mesmo ocorre após todos os procedimentos, adotados pelo DAOCS, de confecção de documentos. O aguardo da assinatura dos responsáveis nos pareceres pode gerar atrasos no andamento do processo.

Ainda quanto ao funcionamento interno do DAOCS, percebe-se alto consumo de papéis, a começar pelas convocações de sessões de conselho e de reuniões de

comissões, que são encaminhadas impressas para cada membro e também por e-mail. Ora, tomando como exemplo o CEPE, que possui 33 membros, são 33 convocações impressas, sendo que, na maioria das vezes, as convocações de sessões são compostas de mais de uma página. Quando o membro do conselho não está lotado no *campus* de Goiabeiras, sua convocação, além de ser enviada via e-mail, é encaminhada também via fax. A segurança, ao se encaminhar um documento impresso com controle de recebimento, é apontada como motivo para manutenção desse procedimento.

Contudo, é importante destacar alguns pontos positivos encontrados no Departamento: o envio de atas de sessões apenas por e-mail é um avanço considerável. Antes, junto com as convocações de sessões seguiam as atas, representando, dessa forma, um volume considerável de papéis. Mesmo com a resistência, relatada nas entrevistas, por parte de alguns conselheiros, e até mesmo sido necessário adiar votação de algumas atas, o DAOCS persistiu nessa mudança e imprimir somente uma via da ata para a coleta de assinaturas nas sessões, após sua devida aprovação.

Os processos, muitas vezes, sofrem tramitações redundantes. No próprio Conselho, quando um relator despacha um processo para outro setor a fim de sanar dúvidas, o que é designado “diligência”, algumas vezes, esse setor, após atender a solicitação, ao invés de devolvê-lo direto ao relator, despacha ao presidente da comissão que tem novamente que despachar ao relator. Isso, automaticamente, gera atrasos, demora.

Informações duplicadas, com vários setores manifestando-se sobre o mesmo assunto, sem nada de novo ser acrescentado, também são encontradas dentro de processos. Ora, essas duplicidades de informações, além de provocar aumento de laudas nos processos, também levam a atrasos, já que o mesmo fica em uma espécie de círculo, sendo despachado de um funcionário para outro, de um setor para outro, para que seja acrescentada sempre a mesma informação.

Muitos entrevistados destacaram que tanto fluxos redundantes quanto duplicidades de informações são geradas pelas incertezas, pelas dúvidas dos funcionários. Uma das soluções apontadas é a capacitação dos funcionários para que todos conheçam suas atribuições e responsabilidades. Também é importante enfatizar a necessidade de todos os funcionários terem consciência da importância de seu trabalho. Ora, quando o mesmo “esquece” de carimbar folhas e encaminha o processo para outros setores, o mesmo assume o risco de provocar atrasos nas tomadas de decisões. Os funcionários precisam estar cientes de que atitudes como essas levam prejuízos para todos os envolvidos. Cabe à própria universidade a orientação, a capacitação desses funcionários. Assim, como destacado pelos entrevistados, a capacitação é fundamental. Evita dúvidas. O funcionário trabalha seguro e se sente valorizado pela universidade.

Um ponto levantado por um entrevistado é a reciclagem de papéis, atividade importante e necessária para a atual realidade da Universidade, porém, não percebida pelo mesmo no *campus* Universitário. No *campus* de Goiabeiras, local de trabalho do entrevistado, não são encontradas lixeiras de coleta seletiva em toda sua extensão, exceto em frente ao EDVII, com lixeiras de coleta seletiva (papel, plástico, metal e vidro) e próximo aos CTs, com lixeiras de coleta de lixo úmido e de lixo seco. Ao entrarmos em contato com a Prefeitura Universitária, fomos informados de que todo o lixo recolhido da Universidade é levado para um local no próprio *campus* onde é realizada separação de cada material e, em seguida, a empresa, contratada para a realização dessa coleta, realiza sua devida destinação, de acordo com o contrato assinado com a UFES.

Percebe-se, assim, que não existe em todo o *campus* a presença de lixeiras de coleta seletiva, o que já adiantaria o processo de separação e conscientizaria seus frequentadores. Acresce-se que os departamentos e setores da Universidade não são orientados, nem incentivados sobre como realizar a separação do lixo, dessa forma, não se separa lixo seco do lixo úmido, o que pode inviabilizar uma possível reciclagem de papel, tão consumido na Universidade.

Já que, atualmente, o consumo de papel na Universidade é alto, tendo em vista processos e documentos físicos, focar na reciclagem de papel que seria descartado pode ser uma das soluções para reduzir o gasto financeiro destinado à aquisição desse item. Para se ter uma ideia, o DAOCS requisita, mensalmente, ao setor de compras da Universidade uma média de 20 resmas de papel A4. Não adianta somente dar um descarte correto ao lixo, função essa da empresa contratada, é preciso pensar na sustentabilidade da própria Universidade e na economia que esse ato provocaria no seu orçamento. A própria UFES poderia reciclar seus papéis descartados ou realizar parcerias para que isso ocorresse, reaproveitando-os.

Contudo, ainda assim haveria gasto exagerado com *tonner* e energia elétrica, já que impressões não seriam reduzidas, apenas seriam usados papéis reciclados da própria UFES.

Assim, podemos pensar na informatização de processos. Contudo, transferir todos os trâmites do meio físico para o meio digital, conforme defendido por alguns entrevistados, é apenas transferir burocracia, ou melhor, “buropatia” ou as disfunções da burocracia, já que todas as etapas e sequências de documentos permaneceriam. A única diferença, nesse caso, seria a implantação de assinaturas digitais nesses documentos, que reduziria o tempo gasto com suas coletas.

Ora, informatizar e manter hábitos arraigados considerados seguros também não representa inovação: tornar processos digitais, mas manter arquivos com papéis e documentos no setor como forma de “segurança”, manter cadernos de protocolos para formalizar que o processo, mesmo digital, “tramitou” por aquele setor é uma evolução controlada, moldada. É necessário libertação de costumes e rotinas e a confiança de que um sistema digital pode sim ser seguro, sem risco de perda de dados, mantendo-se, para isso, um backup de segurança.

O mesmo cabe ao envio de convocações. Ora, encaminhar somente por e-mail, com confirmação de recebimento, deveria ser considerado satisfatório, sem necessidade de se resguardar de qualquer contratempo digital, a ponto de encaminhar duplicadamente também a convocação por vias impressas.

Não podemos fugir da legalidade, da necessidade de certa formalidade para o bom funcionamento das organizações, porém podemos pensar em uma racionalização do trabalho, com extirpação de etapas que contribuam para “emperrar” o andamento de processos e a tomada de decisão.

Quanto à viabilidade de tornar processos digitais, temos como exemplos alguns órgãos públicos do Estado do Espírito Santo. Reportagens do Jornal A Tribuna destacaram o Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJ-ES), que iniciou, em janeiro de 2013, a implantação de processo judicial eletrônico para novas ações, com previsão de que até o fim de outubro esteja implantado nas 303 varas das 69 comarcas do Estado. Processos de papel que não estejam em fase final estão sendo digitalizados. Contudo, não há previsão de quando haverá 100% da substituição do papel no órgão. Cerca de 2.000 (dois mil) servidores e magistrados do Judiciário já foram treinados. O sistema de processo eletrônico do TJ-ES, denominado E-Jud, foi desenvolvido pelo próprio Tribunal, sendo que os processos ficarão em um *Data Center*, equipamento para armazenar informações virtuais, no próprio Tribunal de Justiça, sendo mantida uma cópia de segurança no Fórum de Vila Velha.

Ainda de acordo com reportagens realizadas pelo supracitado Jornal, na Justiça Federal do Espírito Santo, desde o ano de 2009, todos os casos que dão entrada no órgão são digitais. Processos anteriores a esta data, foram digitalizados e o processos físicos, encaminhados ao arquivo da Justiça Federal, em Vitória. Já o Tribunal de Contas do Espírito Santo, a partir de 2013, somente recebe as prestações dos órgãos públicos e de prefeituras por meio de CDs, ao contrário do que acontecia até o ano anterior. As delegacias do Estado do Espírito Santo também já contam com a informatização: em maio de 2013 foi lançada a Delegacia *On-line*, visando substituir inquéritos policiais de papéis por inquéritos digitais. A ideia é de que, até 2014, todas as delegacias do Estado estejam utilizando essa ferramenta.

Outro ponto destacado pelos entrevistados é a dificuldade de locomoção, de análise, de acomodação e de conservação de processos. Ora, quando volumosos, os processos são difíceis de manusear, de localizar determinado documento ou

informação, de deslocá-lo de um setor para outro, sendo necessário, em muitos casos, o uso de carrinho para facilitar essa locomoção física.

Há dificuldade ainda quanto à sua acomodação. No caso do DAOCS, há 11 armários, conforme destacado por um entrevistado, porém, a maioria deles é destinada para acomodar pastas de arquivos do setor. Uma pequena parte é destinada para guardar processos do Conselho de Curadores e das comissões do CEPE e do Conselho Universitário. Se a comissão está com grande quantidade de processos para análise, não se consegue acomodar todos os volumes no armário, ficando os mesmos sobre as mesas. Quando os processos não ficam acomodados de forma correta, é difícil manter sua conservação adequada, representando risco tanto ao ambiente quanto à saúde das pessoas que trabalham no setor ou que os analisam.

Logo, a cultura do uso de papéis e trâmites que se repetem, parece ser uma constante ação no órgão analisado, mas essa característica não é peculiaridade do órgão aqui estudado, ela parecer ser uma roupagem do serviço público brasileiro. Assim, como as culturas são dados historicamente construídos, é necessário que se implementem mudanças planejadas para que o *iter ou* itinerário processual nos órgãos públicos tenha seu percurso reduzido e que a instituição possa dar respostas mais céleres e eficazes à sociedade.

5 REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Geraldino Carneiro de; BUENO, Miriam Pinheiro; SOUZA, Adriana Alvarenga de; MENDONÇA, Paulo Sérgio Miranda. **Burocracia light**: eficiência e flexibilidade. [s.d]. Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/semead/9semead/resultado_semead/trabalhosPDF/243.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2013.

ATCON, Rudolph P. **Proposta para a reestruturação da Universidade Federal do Espírito Santo**. Santa Catarina: Imprensa Universitária – UFSC, 1967.

BEETHAM, David. **A burocracia**. Lisboa: Editorial Estampa, 1988.

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 03 set. 2012.

BUARQUE, Cristovam. **A aventura da universidade**. 2. ed. São Paulo: Universidade Estadual Paulista; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CALLEGARIO, Pedro. Fim das pilhas de papel na Justiça. **A Tribuna**. Vitória, p. 52-54, 13 jan. 2013.

_____. Justiça eletrônica em até 60 dias. **A Tribuna**. Vitória, p. 41, 23 ago. 2013.

_____. Justiça virtual começa por Vitória. **A Tribuna**. Vitória, p. 51, 25 ago. 2013.

CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 29-47.

CHARTIER, Roger. Escutar os mortos com os olhos. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 69, p. 6-30, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v24n69/v24n69a02.pdf>> Acesso em: 15 ago. 2012.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e naturais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CROZIER, Michel. **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: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

DAGNINO, Renato; GOMES, Erasmo. **O processo decisório na universidade pública brasileira**: uma visão de análise de política. [s.d]. Disponível em: <<http://www.oei.es/salacts/rdagnino4.htm>> Acesso em: 30 mar. 2013.

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO DOS ÓRGÃOS COLEGIADOS SUPERIORES. [s.d]. Disponível em: <<http://www.daocs.ufes.br>> Acesso em: 24 set. 2012.

ÉSTHER, Angelo Brigato. **A construção da identidade gerencial dos gestores da alta administração das universidades federais em Minas Gerais**. 2007. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/EMLE-6YPGRP/angelo_brigato.pdf?sequence=1>. Acesso em: 01 abr. 2013.

FOGUEL, Sergio; SOUZA, Carlos César. **Desenvolvimento e deterioração organizacional**. São Paulo: Atlas, 1980.

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

HALL, Richard H. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In:

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

KWASNICKA, Eunice Lacava. **Teoria geral da administração**: uma síntese. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 4. ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007a.

_____. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 6. ed. 2. reimp. São Paulo: Atlas, 2007b.

LEITE, Rogério César de Cerqueira. **As sete pragas da universidade brasileira**. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

LOUSADA, Mariana; VALENTIM, Marta Lígia Pomim. **Modelos de tomada de decisão e sua relação com a informação orgânica**. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-99362011000100009&script=sci_arttext> Acesso em: 01 abr. 2013.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, maio/ago. 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v30n2/v30n2a07.pdf>> Acesso em 01 out. 2012.

MARX, Fritz Morstein. **Elementos de administração pública**. Brasil: Atlas, 1968.

MATOS, Francisco Gomes de. **Desburocratização**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1979.

MERTON, Robert King. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 107-124.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. Tradução de Cecília Whitaker Bergamini e Roberto Coda. 1. ed. 14. reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. **O que é burocracia**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 2007.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 7. ed. São Paulo: Brasilense, 2004.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; VASCONCELOS, Isabella Gouveia de. **Teoria geral da administração**. 3. ed. rev. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

NEVES, José Luiz. Pesquisa qualitativa – características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, 2º sem., 1996. Disponível em <<http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/C03-art06.pdf>> Acesso em: 01 out. 2012.

PENNA, José Osvaldo de Meira. **O dinossauro**: uma pesquisa sobre o Estado, o patrimonialismo selvagem e a nova classe de intelectuais e burocratas. São Paulo: T.A. Queiroz, 1988.

POSSMOZER, Michelli. Inquérito policial sem papel nas delegacias do Estado. **A Tribuna**. Vitória, p. 20, 21 maio 2013.

QUINTANEIRO, Tânia; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; OLIVEIRA, Márcia Gardênia Monteiro de. **Um toque de clássicos**: Marx, Durkheim e Weber 2. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. **Administração acadêmica universitária**: a teoria, o método. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1977.

RICHARDSON, Roberto Jarry; Peres, José Augusto de Souza; Wanderley, José Carlos Vieira; Correia, Lindoya Martins; Peres, Maria de Holanda de Melo. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, Luiz Oswaldo Leal da. **Organização e métodos**: uma abordagem prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1982.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Cortez, 2007.

STONER, James Arthur Finch; FREEMAN, Edward R. **Administração**. Tradução de Alves Calado. 5 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. 1. ed. 14. reimp. São Paulo: Atlas, 2006.

UDY JR., Stanley 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 DO ESPÍRITO SANTO. [s.d]. Disponível em: <<http://portal.ufes.br>> Acesso em: 06 set. 2012.

_____. **Estatuto**. Vitória: Impresso Gráfica, 2003.

_____. Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Prestação de contas ordinária anual**. Relatório de gestão do exercício de 2010. 2011. Disponível em: <http://www.proplan.ufes.br/UPLOAD/RG_UFES2010.pdf> Acesso em: 15 set. 2012.

_____. Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Planejamento estratégico 2005-2010**. 2005. Disponível em: <http://www.proplan.ufes.br/upload/livro_do_pe_ufes.pdf> Acesso em: 15 set. 2012.

_____. Regimento Interno do Conselho de Curadores. Vitória: Documento Mimeografado, 2008.

_____. Regimento Interno do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. Vitória: Documento Mimeografado, 2008.

_____. Regimento Interno do Conselho Universitário. Vitória: Documento Mimeografado, 1987.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

VIEIRA, Eurípedes Falcão; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 4, p. 899-920, jul/ago. 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6506/5090>> Acesso em: 30 mar. 2013.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 15-28.

_____. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elbase Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. 4. ed. Brasília, DF: Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

_____. _____. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elbase Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília: 2009.

APÊNDICE I

ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1. Você identifica excesso de papel na UFES?
2. E quanto aos processos que tramitam nos vários setores da Universidade, você os considera volumosos?
3. Estando a Universidade imersa em um ambiente burocrático, apegada ao princípio do formalismo, segundo o qual tudo na organização precisa ser documentado, registrado, esse possível excesso de papéis e de formalismo causa-lhe algum incômodo?
4. Em sua opinião, esse possível excesso de papéis gera algum entrave, alguma consequência inesperada?
5. Se sim, qual a consequência mais notável?
6. Você acredita que as tramitações internas do DAOCS provocam excesso de papel, contribuindo para a formação de processos volumosos?
7. Em sua opinião, esse possível excesso de formalismo e de papel no DAOCS pode contribuir para causar alguma lentidão na tomada de decisão pelos Conselhos Superiores?
8. Em relação às tramitações de processos, você acredita que ocorre duplicidade de informações e até mesmo fluxos redundantes de processos em relação aos vários setores por onde os processos tramitam?
9. Se sim, por que considera que isso ocorre?
10. Você acredita que essa duplicidade de informações e até mesmo fluxos redundantes de processos podem causar alguma lentidão na tomada de decisão ou atrasos nos resultados esperados?
11. De acordo com seu ponto de vista, o que a UFES poderia fazer para reduzir o uso de papéis?

APÊNDICE II

Fotografia 1 - Processo com nove volumes - 14/05/2013
Fonte: Foto da pesquisadora



Fotografia 2 - Processo com 20 volumes - 27/05/2013
Fonte: Foto da pesquisadora



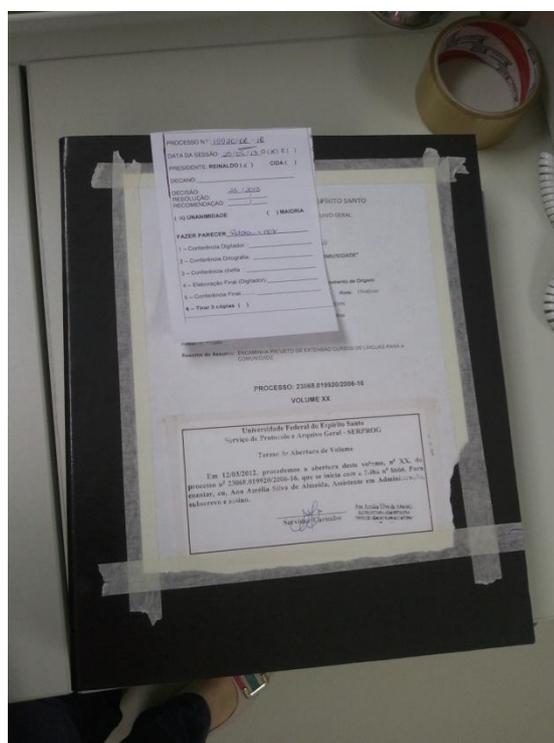
Fotografia 3 - Armário com volumes de processos - 09/05/2013
Fonte: Foto da pesquisadora



Fotografia 4 - Processos de antecipação de colação de grau - na época, sem espaço nos armários - 02/05/2013
Fonte: Foto da pesquisadora



Fotografia 5 - Processos de antecipação de colação de grau, já organizados - 13/06/2013
 Fonte: Foto da pesquisadora



Fotografia 6 - Último volume de um processo de 20 volumes, aguardando confecção de pareceres e decisão - 02/05/2013
 Fonte: Foto da pesquisadora



Fotografia 7 - Armário com 19 volumes restantes e volumes de outros processos -
09/05/2013

Fonte: Foto da pesquisadora



Fotografia 8 - Armário de comissões do CEPE e do Conselho Universitário - 13/06/2013

Fonte: Foto da pesquisadora