

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

RODRIGO DA SILVA LIMOIRO

**A BUROCRACIA NO DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DO CORPO
DOCENTE DA UFRJ**

RIO DE JANEIRO

2021

RODRIGO DA SILVA LIMOEIRO

**A BUROCRACIA NO DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS
DO CORPO DOCENTE DA UFRJ**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito necessário para obtenção do título de Bacharel.

Orientadora (a): Prof.^a Ms.^a Nathália Figueiredo de Azevedo.

Co-orientador (a): Prof.^a Dr.^a Rosângela Marina Luft

RIO DE JANEIRO

2021

CIP - Catalogação na Publicação

L734b Linoeiro, Rodrigo da Silva
A burocracia no desenvolvimento de projetos do
corpo docente da UFRJ / Rodrigo da Silva Linoeiro.
- Rio de Janeiro, 2021.
115 f.

Orientadora: Nathália Figueiredo de Azevedo.
Coorientadora: Rosângela Marina Luft.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
de Administração e Ciências Contábeis, Faculdade
Nacional de Direito, Instituto de Economia,
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e
Regional, Bacharel em Gestão Pública
Desenvolvimento Econômico e Social, 2021.

1. Burocracia. 2. Projetos acadêmicos. 3.
Administração Pública. 4. Processos administrativos.
5. UFRJ. I. Azevedo, Nathália Figueiredo de ,
orient. II. Luft, Rosângela Marina , coorient. III.
Titulo.

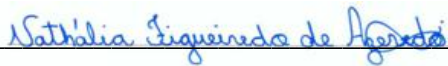
RODRIGO DA SILVA LIMOEIRO

A BUROCRACIA NO DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DO CORPO DOCENTE DA UFRJ

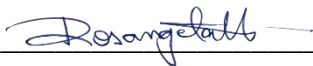
Trabalho de conclusão de curso apresentado à Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito necessário para obtenção do título de Bacharel.

Aprovado em: 08 / 03 / 2021

Banca Examinadora



Prof.^a Ms.^a Nathália Figueiredo de Azevedo
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICESA-PPGDT/UFRRJ



Prof.^a Dr.^a Rosangela Marina Luft
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ

Prof. Dr. Paulo Ricardo da Costa Reis
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ

Prof. Ms. Lucas Pacheco Campos
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICESA/UFJF

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, especialmente minha mãe e meu irmão pelo todo o suporte desde sempre.

Agradeço à minha namorada por sempre me apoiar e acreditar em mim.

Agradeço a todos os meus amigos que me aguentaram e vão me aguentar ainda mais.

Agradeço a toda equipe da Divisão de Contratos Fundacionais (PR-6/UFRJ) por sempre acreditarem e confiarem em mim.

Gostaria de agradecer o corpo docente, técnico e discente do IPPUR/UFRJ por terem me acolhido por todos esses anos. Anos difíceis, mas lutamos e lutaremos sempre.

Por fim, agradeço a todos que estiveram comigo nesta jornada chamada vida. Por vezes passamos por problemas e dificuldades, mas sempre existe algo que nos faz seguir em frente.

“Se cheguei até aqui foi porque me apoiei no ombro dos gigantes.”

(Isaac Newton)

RESUMO

Este trabalho analisou os procedimentos burocráticos que regem os projetos científicos, técnicos e culturais pertencentes ao corpo docente de uma universidade federal junto de suas fundações de apoio, bem como avaliar possíveis problemas e estimular a capacitação técnica dos agentes envolvidos. De forma específica, pretende-se entender os problemas administrativos e buscar possíveis soluções à celebração de projetos dos docentes da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). O método utilizado foi a pesquisa científica de natureza dedutiva-exploratória, e as técnicas de pesquisa para a coleta de dados foram: revisão bibliográfica, documental e pesquisa exploratória (estudo de caso). Esta última, deu-se pela aplicação de questionário aos gestores responsáveis pela celebração de projetos na Divisão de Contratos Fundacionais (PR-6/UFRJ). Os resultados indicam a existência de uma morosidade na formalização dos projetos, assim como explicitam os motivos e as formas de reduzir ou solucionar este impasse. Conclui-se que as disfunções burocráticas e administrativas responsáveis pela morosidade necessitam ser conhecidas e novas práticas aperfeiçoadas aos procedimentos administrativos e acadêmicos das universidades.

Palavras-chave: Administração pública. Procedimentos administrativos. Burocracia. Projetos acadêmicos. UFRJ.

ABSTRACT

This study analyzed the bureaucratic procedures governing the scientific, technical and cultural projects belonging to the faculty of a federal university with its supporting foundations, as well as evaluating possible problems and stimulating the technical training of the agents involved. In a specific way, it is intended to understand the administrative problems and seek possible solutions to the celebration of projects of the professors of the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ). The method used was scientific research of a deductive-exploratory nature, and the research techniques for data collection were: bibliographic, documentary and exploratory research (case study). The latter was the application of a questionnaire to the managers responsible for the conclusion of projects in the Foundation Contracts Division (PR-6/UFRJ). The results indicate the existence of a delay in formalizing the projects, as well as the reasons and ways to reduce or resolve this deadlock. It is concluded that the bureaucratic and administrative dysfunctions responsible for the delay need to be known and new practices improved to the administrative and academic procedures of the universities.

Keywords: Public administration. Administrative problems. Bureaucracy. Academic projects. UFRJ.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma da Gestão Institucional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.	49
Figura 2 - Fluxograma do procedimento administrativo do solicitante na celebração de parcerias junto a DCF (2018).	57
Figura 3 - Fluxograma do Termo de Contrato na celebração de parcerias junto a DCF (2018).	61
Figura 4 - Fluxograma do Termo de Cooperação na celebração de parcerias junto a DCF (2018).	63

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Média de dias que uma amostra de Termos de Cooperação transita na estrutura da UFRJ – COPPETEC (2018)	74
Gráfico 2 - Média de dias que uma amostra de Termos de Contrato transita na estrutura da UFRJ - COPPETEC (2018).....	75
Gráfico 3 - Média de dias que uma amostra de Termos de Contrato transita na estrutura da UFRJ - FUJB (2018)	76

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características das fundações (FUJB e COPPETEC).....	67
Quadro 2 - Em sua opinião, qual a importância da Divisão de Contratos Fundacionais (DCF/PR-6)?.....	79
Quadro 3 - Como você classificaria o nível de burocracia empregada nos processos administrativos?.....	80
Quadro 4 - Para realizar as atividades que desempenha hoje, você passou por algum tipo de treinamento/capacitação para exercer essa função? Se sim, quais?	81
Quadro 5 - Quais são as atividades que você realiza na Divisão?	81
Quadro 6 - Quais são os problemas que interferem em suas atividades? Por favor, se possível, explique cada uma delas.	82
Quadro 7 - Dentre esses problemas, quais são relativos a questões burocráticas?	83
Quadro 8 - Os problemas identificados anteriormente por você culminam na lentidão da formalização de projetos do corpo docente? Se sim, quais? E por quê?	84
Quadro 9 - Na sua visão, quais são as maiores dificuldades na transmissão do conhecimento, referente a formalização de projetos, aos docentes e demais técnicos-administrativos?	85
Quadro 10 - Se fosse possível indicar, que formas de avanço ou soluções poderiam ser implementados para evitar ou reduzir cada um desses problemas ou dificuldades identificados nas questões 6 e 9?	86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONFIES	CONSELHO NACIONAL DAS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA
COPPE	INSTITUTO ALBERTO LUIZ COIMBRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DE ENGENHARIA
COPPETEC	FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE PROJETOS, PESQUISAS E ESTUDOS TECNOLÓGICOS
CPF	CADASTRO DE PESSOAS FÍSICAS
CSCE	CONSELHO SUPERIOR DE COORDENAÇÃO EXECUTIVA
DASP	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
DCF	DIVISÃO DE CONTRATOS FUNDACIONAIS
DOA	DESPESA OPERACIONAL E ADMINISTRATIVA
DOU	DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO
ENAP	ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
EnAPG	ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD
FUJB	FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA JOSÉ BONIFÁCIO
FUNCEP	FUNDAÇÃO CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO
GRU	GUIA DE RECOLHIMENTO DA UNIÃO
ICTs	INSTITUIÇÕES CIENTÍFICAS E TECNOLÓGICAS
IFES	INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR

MP	MINISTÉRIO PÚBLICO
PIB	PRODUTO INTERNO BRUTO
PR-1	PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO
PR-2	PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PR-3	PRÓ-REITORIA DE PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E FINANÇAS
PR-5	PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO
PR-6	PRÓ-REITORIA DE GESTÃO E GOVERNANÇA
PRND	PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO
RAP	REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
RG	REGISTRO GERAL
RJU	REGIME JURÍDICO ÚNICO
SAP	SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS
SOC	SECRETARIA DOS ÓRGÃOS COLEGIADOS
SEMOR	SECRETARIA DA MODERNIZAÇÃO
SIAFI	SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA
SICON	SISTEMA DE GESTÃO DE CONTRATOS
SIDEC	SISTEMA DE DIVULGAÇÃO DE COMPRAS
STN	SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL
TED	TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA
UFRJ	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	20
2.1 Métodos	20
2.2 Público-alvo	21
2.3 Procedimentos adotados	21
2.4 Tratamento dado às informações coletadas	22
3 REFERENCIAL TEÓRICO	23
3.1 Administração Pública: uma análise dos modelos administrativos no Brasil	23
3.1.1 Administração Patrimonialista	23
3.1.2 Administração Burocrática	24
3.1.3 Administração Gerencial	31
3.2 A Burocracia	33
3.2.1 A origem da burocracia	35
3.2.2 Teoria da Burocracia	36
3.2.2.1 Autoridade	39
3.2.2.2 Características	40
3.2.2.3 Disfunções	43
3.3 Estrutura administrativa da UFRJ: da formalização de projetos às fundações de apoio	46
3.3.1 Processo e Procedimento Administrativo	47
3.3.2 Estrutura Administrativa e Instrumentos Jurídicos	48
3.3.2.1 Departamento	50
3.3.2.2 Congregação	50
3.3.2.3 Conselho de Coordenação	50
3.3.2.4 Pró-Reitoria de Graduação – PR-1	51
3.3.2.5 Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa – PR-2	51
3.3.2.5.1 Agência UFRJ de Inovação – PR-2	51
3.3.2.6 Pró-Reitoria de Planejamento, Desenvolvimento e Finanças – PR-3	52
3.3.2.7 Pró-Reitoria de Extensão – PR-5	52
3.3.2.8 Procuradoria Federal junto à UFRJ	53
3.3.2.9 Conselho Superior de Coordenação Executiva – CSCE	53
3.3.2.10 Pró-Reitoria de Gestão e Governança – PR-6	53
3.3.2.10.1 Divisão de Contratos Fundacionais – DCF/PR-6	54
3.3.3 Fundações de Apoio	64
4 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA	69
4.1 A burocracia e suas dificuldades na formalização de projetos do corpo docente junto às fundações de apoio na UFRJ	69
4.1.1 Panorama da burocracia e transição para o modelo gerencial	69
4.1.2 Levantamento de dados	71
4.1.3 A UFRJ e a morosidade dos seus projetos acadêmicos	72
4.2 A análise do estudo sobre o emprego da burocracia nos projetos junto aos gestores da Divisão de Contrato e Fundacionais (DCF)	78
4.2.1 A importância da Divisão de Contratos Fundacionais (DCF/PR6)	79
4.2.2 Nível de burocracia	80
4.2.3 Capacitação	80
4.2.4 Atividades	81

4.2.5 Os problemas que interferem nas atividades	82
4.2.6 Problemas burocráticos.....	83
4.2.7 Os problemas burocráticos e os trâmites administrativos	84
4.2.8 As dificuldades na transmissão do conhecimento	85
4.2.9 Formas de avanço ou soluções aos problemas identificados.....	86
4.3 Discussão dos resultados	87
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	89
REFERÊNCIAS	91
APÊNDICE A – Questionário.....	105
APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	106
APÊNDICE C – Processos selecionados	107
ANEXO A – Parecer n. 00689/2019/PROCGERAL/PFUFRJ/PGF/AGU	108

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento, a renovação e o enriquecimento do conhecimento derivam da produção crítica realizada por atores sociais, econômicos, políticos e científicos em espaços próprios para debates e reflexões críticas, técnicas, científicas e culturais com as quais o ambiente universitário é familiarizado. Este ambiente permite a construção inovadora de ideias e conceitos mais próximos da realidade por buscar manter uma relação de mutualidade com a sociedade.

Assim, a universidade desempenha um papel fundamental na elaboração de novos conhecimentos ao garantir uma formação crítica e a capacitação de seus acadêmicos. É com base nesse papel que esta desenvolve pesquisas de qualidade; forma recursos humanos com excelência e produzir ciência e tecnologia para o desenvolvimento econômico e social do país.

Para alcançar seus objetivos, a universidade oferece condições estruturais para incentivar o desenvolvimento de projetos de pesquisas do corpo docente. Sendo que este, por sua vez, fica incumbido de analisar, refletir, dialogar e propor novas mudanças nos âmbitos sociais, econômicos e culturais. Em adição, os referidos projetos de pesquisas permitem a inserção de alunos voluntários ou mediante pagamento de bolsas, cujos recursos encontram-se incorporados ao valor global deles, ofertando oportunidades de novas experiências que garantem uma formação qualitativa sólida além de ampliar a participação discente na construção e aperfeiçoamento de novos conhecimentos.

Ademais, os governos (municipais, estaduais e federal) investem em projetos relevantes com a universidade para o desenvolvimento nacional como nas áreas tecnológicas e de saúde. É importante frisar que há, também, investimentos na esfera social com projetos que visam a melhora na condição de vida das pessoas nas comunidades e outros que propõem diálogos e trocas de conhecimentos entre a universidade e a sociedade.

Portanto, no intuito de transparecer as etapas para a formalização de projetos docentes na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) o presente estudo visa compreender os procedimentos burocráticos que regem a formalização de projetos científicos, técnicos e culturais pertencentes ao corpo docente, bem como avaliar possíveis problemas e estimular a capacitação técnica dos agentes envolvidos.

Dessa forma, o trabalho empenhado entrega de forma inédita um manual para agilizar e facilitar a gestão dos professores e demais técnicos administrativos à celebração de novos projetos pela compreensão da burocracia implementada pela administração central

universitária, bem como possibilitará o surgimento de novos estudos a fim de aperfeiçoar e melhorar os procedimentos empregados aos projetos celebrados.

Assim, na intenção de contribuir para o debate sobre a burocracia em organizações públicas, indaga-se: quais os problemas burocráticos que dificultam o desenvolvimento de projetos do corpo docente da Universidade Federal do Rio de Janeiro?

O trabalho é composto pela presente introdução, por mais três capítulos e pelas considerações finais. No segundo encontra-se a apresentação dos procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. O terceiro busca-se trazer as bases teóricas da burocracia convergindo o olhar de Idalberto Chiavenato (2003), ao de Augustinho Paludo (2016) e de Frederico Costa (2008) à realidade da UFRJ ao apresentar a estrutura jurídica e administrativa empregada, os agentes imersos ao procedimento burocrático e a conceituação dos projetos científicos, técnicos e culturais. Finalmente, o quarto capítulo é dedicado à apresentação da pesquisa. Portanto, são identificados os problemas da burocracia e, em adição, os resultados com entrevistas aos técnicos considerados agentes essenciais, acerca de obstáculos e problemas enfrentados, além do estudo de possíveis soluções para a problemática e para os problemas identificados.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo apresenta a metodologia aplicada em todo o presente trabalho. Logo, são exibidos os métodos, o público-alvo, os procedimentos adotados e o tratamento dado às informações coletadas.

2.1 Métodos

Será realizado uma pesquisa de natureza básica por meio do método dedutivo. A natureza do projeto é justificada pelo objetivo de contribuir na compreensão de determinado conhecimento e seu método partirá de uma visão geral para o particular (GOMES, 2019, p. 143; GIL, 2008, p. 9). De acordo com o raciocínio dedutivo, o estudo em questão almeja analisar brevemente os modelos administrativos desenvolvidos no Brasil, com maior ênfase ao burocrático, buscando convergir ao âmbito interno de uma instituição de ensino, pesquisa e extensão no que toca aos procedimentos para a formalização de projetos do corpo docente.

O presente estudo tem como abordagem o método quali-quantitativo de caráter descritivo-exploratório. A abordagem qualitativa é empregada para a compreensão de dados não quantificados, enumerados ou medidos, sendo crucial para a análise de questionário de perguntas abertas feitas neste trabalho em 2021. Por sua vez, o quantitativo visa estabelecer informações numéricas e, portanto, sua utilização é realizada no estudo da morosidade dos tramites processuais de 2018 (PENTERICH, 2009, p. 53-54).

A existência de poucas pesquisas que refletem sobre o funcionamento organizacional de setores vinculados a uma instituição de ensino superior, principalmente o de desenvolvimento de pesquisas, justifica a natureza exploratória desta pesquisa (PENTERICH, 2009, p. 55).

Em relação ao delineamento da pesquisa, foi adotada a ferramenta da revisão bibliográfica, documental e o estudo de caso.

As ferramentas bibliográficas e documentais foram fundamentais na construção do referencial teórico. O conteúdo idealizado permitiu explorar conceitos de grandes autores da administração com o objetivo de mostrar a importância da burocracia, bem como a apresentação do processo de formalização de projetos acadêmicos de professores junto às fundações de apoio de uma Instituição Federal de Ensino Superior - IFES. Para embasar essas ferramentas, utilizou-se livros, arcabouços jurídicos, artigos científicos online, manual, parecer e sites governamentais.

A terceira ferramenta consiste no estudo de caso e, de acordo com Gil (2008, p. 57-58), esse procedimento é “[...] caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado [...]”. O emprego deste estudo tem como propósito conhecer as etapas administrativas e os problemas que circulam a formalização de projetos na IFES selecionada. Dessa forma, aproveita-se para pensar em possíveis soluções, como também formas de disseminar esse conhecimento e a estimular novos estudos.

2.2 Público-alvo

Nesta pesquisa, o público-alvo são os técnicos administrativos responsáveis pela gestão, desburocratização e acompanhamento dos projetos submetidos pelo corpo acadêmico da UFRJ. Os membros da Divisão de Contratos Fundacionais (DCF) vinculados à Superintendência-Geral de Patrimônio da Pró-Reitoria de Gestão e Governança (PR-6). A divisão é composta por 7 funcionários, sendo 5 servidores públicos e 2 terceirizados.

Para estes 7 funcionários, foi solicitado o preenchimento de um questionário (APÊNDICE A) e a maioria o responderam. Conclui-se que a pesquisa teve um alcance de aproximadamente 85,71%, pois apenas 1 não aderiu.

2.3 Procedimentos adotados

Em primeiro momento foi laborado um estudo quantitativo sobre a média de dias que uma amostra de processos administrativos transita em cada estrutura da universidade. Os processos utilizados foram selecionados aleatoriamente mediante planilha de controle da Divisão de Contratos Fundacionais (DCF) e, para a quantificação da média de dias, os dados foram coletados através do Sistema de Acompanhamento de Processos Administrativos (SAP). É necessário destacar que os dados foram contabilizados desde a abertura até o dia em que o processo foi aprovado pelo Conselho Superior de Coordenação Executiva (CSCE), porém, no SAP, este Conselho está representado por sua secretaria denominada Secretaria dos Órgãos Colegiados (SOC), ambos ligados ao Gabinete do Reitor.

No segundo momento, foram coletadas informações por meio de um questionário disponibilizado na plataforma online do ‘*Google Forms*’ composta por perguntas estruturadas, em sua maioria, abertas. O documento conta com duas etapas, sendo a primeira focada em

perguntas gerais sobre a importância da DCF; o nível de burocracia; e a capacitação. A segunda etapa volta-se a perguntas específicas as atividades desenvolvidas, os problemas que interferem no desenvolvimento das atividades, as dificuldades na transmissão do conhecimento ao gestor; e possíveis soluções e avanços (APÊNDICE A).

Outrossim, foi juntado ao questionário um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE B) que explicava os objetivos da pesquisa e garantia o anonimato e a confidencialidade dos participantes.

2.4 Tratamento dado às informações coletadas

As informações adquiridas através do estudo quantitativo foram usadas para reconhecer a demora dos tramites administrativos. Com esse fato exposto e somado aos dados coletados pelas perguntas, buscou-se entender se a presença da burocracia seria um empecilho e de que forma seria possível melhorar os rumos processuais.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Nas próximas páginas serão apresentadas as bases teóricas dos modelos administrativos no Brasil, em especial o modelo burocrático, convergindo para uma apresentação da estrutura administrativa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

3.1 Administração Pública: uma análise dos modelos administrativos no Brasil

Nesta seção realiza-se uma apresentação teórica, restringindo-se numa análise inicial, isto é, não abordando o desenvolvimento ao longo dos anos, dos modelos administrativos no Brasil com maior foco na administração burocrática. Na visão de Max Weber, Chiavenato e Motta, traremos os diversos aspectos sobre a burocracia, bem como propor uma análise pela escolha do modelo administrativo brasileiro e uma breve introdução ao estudo de caso proposto neste trabalho.

3.1.1 Administração Patrimonialista

No primeiro momento, à luz de Danielle Almeida *et al.* (2018, p. 5), a família real portuguesa trouxe seus conhecimentos administrativos que possuíam como principal característica a inseparabilidade do bem privado do bem público. Dessa forma, desenvolveu-se o patrimonialismo brasileiro concentrado na figura do rei sendo, este, responsável pelas tomadas de decisão, pelas escolhas e distribuições de cargos públicos (ALMEIDA, Danielle *et al.*, 2018, p. 5).

Por esta mesma análise, Paludo (2016, p. 67) observa que o poder do soberano compreendia todo o Estado e, conseqüentemente, a corrupção e o nepotismo emergiram diante da não distinção entre o público e o privado. Na visão do autor, as ações do Estado não eram destinadas à população, mas para o atendimento de um pequeno grupo liderado pelo rei.

Neste caminho, entendendo o Estado como propriedade do soberano, a interação do Estado com os particulares foi fundada no clientelismo e na troca de favores, como abordado por Antonio Souza (2006, p. 7).

Dessa forma, a administração patrimonialista estabelece-se no sombreamento entre o público e o privado, o favorecimento de classes, a centralização do poder do soberano e de seus elegidos. Com base nessas características, Cavalcante e Carvalho (2017, p. 4), afirmam que a

burocracia no Império era pouco eficaz e caracterizada pelos aliciamentos e práticas clientelistas que perdura até a Proclamação da República.

Em 1889, ocorre uma primeira transformação na forma burocrática administrativa, que predominou durante a Primeira República (1889 - 1930), a política dos governadores baseava-se num acordo entre o poder local e o poder federal visando garantir a estabilidade política, por meio da troca de favores, em que os governadores forneciam apoio político e, em contrapartida, o presidente não interferia nos estados (NASCIMENTO, M., 2014, p. 4).

Além disso, até 1930, a atuação do governo priorizava a exportação, a arrecadação de impostos e a preservação da ordem pública; as atividades setoriais como comunicação, saúde e educação não eram consideradas primordiais como relatado por Carvalho (2011, p. 42).

No entanto, ao assumir o poder em 1930, Getúlio Vargas¹ se deparou com um Estado debilitado pela crise da agroexportação de 1929 e marcado pela base patrimonialista. Diante da desordem presente e inserida na prestação de serviços públicos, tal como do nepotismo e da corrupção, Vargas estimulou a adesão por um novo modelo administrativo: a administração burocrática (ALMEIDA, Danielle *et al.*, 2018, p. 6).

3.1.2 Administração Burocrática

A década de 1930 marca a profissionalização da administração pública brasileira através de uma série de medidas que permitem a difusão do modelo burocrático Weberiano. Dentre as medidas adotada por Getúlio Vargas, encontram-se o acesso aos empregos públicos a todos os brasileiros² bem como medidas de caráter meritocrático como a seleção para cargos públicos por intermédio de concurso de provas ou de títulos³ e a estabilidade no emprego⁴ (TORRES, 2012, p. 316-317).

Outrossim, o Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, promoveu a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Este departamento fora criado para comandar, planejar e fiscalizar, desde a alta esfera pública, a inclusão do modelo burocrático

¹ Nasceu em 19 de abril de 1882 na cidade de São Borja, no estado do Rio Grande do Sul (BRASIL, 2014, p. 27). Desempenhou funções políticas como deputado estadual (1909-1913; 1917-1922), deputado federal (1923-1926), Ministro de Estado da Fazenda (1926-1927), Presidente do Estado do Rio Grande do Sul (1928-1930), Presidente da República (1930-1945; 1951-1954) e Senador (1946-1947), segundo a Câmara dos Deputados (BRASIL, 2014, p. 28).

² Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934, artigo 168; e de 1937, artigo 122, 3º.

³ Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, artigo 156, alínea b.

⁴ Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934, artigo 169; e de 1937, artigo 156, alínea c.

por meio da racionalização, capacitação técnica e reorganização administrativa das instituições públicas (TORRES, 2012, p. 316).

As tarefas pertinentes ao DASP também podem ser compreendidas da seguinte maneira: propor e “[...] implementar mudanças, elaborar orçamentos, recrutar e selecionar servidores, treinar o pessoal, racionalizar e normatizar as aquisições e contratos e a gestão do estoque de material” (COSTA, F., 2008, p. 846).

Dessa forma, segundo Abrucio, Loureiro e Pacheco (2010, p. 36), “criou-se uma burocracia, a um só tempo, voltada ao desenvolvimento, institucionalmente ligada ao mérito e ao universalismo, sendo a primeira capaz de produzir políticas públicas em maior escala”.

Entretanto, o DASP enfrentou diversas dificuldades devido aos comportamentos arcaicos e a resistência cultural que predominavam durante o período aqui discutido. Diante disso, Bariani Junior (2008, p. 21) afirma que “a sociedade brasileira é profundamente marcada por uma cultura baseada no favor, no personalismo, no clientelismo, na promiscuidade entre público e o privado, na corrupção, na exclusão”.

Nesse ínterim, face aos estorvos, o DASP buscou reagir e contornar os entraves existentes como afirma Bariani Junior (2008, p. 22):

[...] o DASP acumulou forças, resistiu e manobrou até onde foi possível. Suas ações foram marcadas pelas dificuldades de viabilização inerentes e seu percurso por tensões e contradições que se acumulavam devido ao atrito entre o caráter de suas funções (racionais-legais) e a cultura política e sociabilidade (patrimonialista) na qual se inseria. Seus dilemas são, de certo modo, os dilemas de toda modernização no Brasil, que o avanço do capitalismo não somente não dirimiu como também potencializou.

Ainda assim, de acordo com Paz (2003, p. 17), embora a administração burocrática tenha apresentado inovações como a profissionalização, hierarquização e a racionalização da estrutura administrativa, a burocracia não foi capaz de atender todas as demandas do Estado. Assim, a influência de alguns problemas identificados durante a Primeira República se manteve (PAZ, 2003, p.17):

“O coronelismo da administração patrimonialista deixaria de existir, mas cedia seu espaço ao clientelismo e ao fisiologismo da administração burocrática [...] ênfase aos processos de controle da corrupção e do nepotismo, e negligenciava quanto à sua função primordial de servir aos cidadãos” (PAZ, 2003, p. 17).

Do mesmo modo, além das disfunções presentes nos processos de controle da corrupção e do nepotismo, o modelo implantado não foi capaz diminuir as contratações de servidores sem concurso (PALUDO, 2016, p. 101; CAVALCANTE; CARVALHO, 2017, p. 5).

Um outro ponto presente na citação anterior refere-se a uma característica da burocracia: os procedimentos. A alta preocupação com os processos não significava atenção com a eficácia dos mesmos (PAZ, 2003, p. 17). Em outras palavras, existia um cuidado com a legalidade – fundamentada em normas – das ações, mas não havia interesse nos resultados ou em seus impactos.

Bresser-Pereira (1996, p. 9), simplifica o resultado do modelo administrativo:

[...] a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática — o controle hierárquico e formalista ou legal sobre os procedimentos — provou ser inadequada. Esta estratégia talvez pudesse evitar a corrupção e o nepotismo, mas era lenta, cara e ineficiente.

À vista disso, para resolver as dificuldades da administração pública brasileira aqui apresentadas, segundo Frederico Costa (2008, p. 849), analisando o pensamento de Torres (2004, p. 151), foi necessária “[...] a criação de novas estruturas alheias à administração direta [...]”.

Essas novas estruturas, elementos da administração descentralizada, acoplam as autarquias, fundações, sociedade de economia mista, institutos e empresas “[...] dotados de maior autonomia gerencial e que podiam recrutar seus quadros sem concurso, [...], remunerando-os em termos compatíveis com o mercado” (COSTA, F., 2008, p. 848). O advento desses elementos permite uma maior agilidade administrativa culminando na aproximação da sociedade civil em relação ao Estado, em outras palavras, as prestações de serviços se tornam mais próximos da população (LOBO, 1990, p. 8).

O emprego da administração descentralizada, por exemplo, é identificado por Lima Júnior (1998, p. 10 apud COSTA, F., 2008, p. 848) durante o governo de Juscelino Kubitschek, na tentativa de implantação do plano de metas⁵, visando a acelerar o crescimento econômico:

⁵ O Plano de Metas significou a elaboração de 30 objetivos, considerados emergenciais, a serem cumpridos nos seguintes setores: transporte, energia, alimentação e indústria de base (BRASIL, 1958, p. 17-20).

A administração do plano de metas foi executada, em grande medida, fora dos órgãos administrativos convencionais. Considerando-se os setores essenciais do plano de desenvolvimento (energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação) apenas 5,2% dos recursos previstos foram alocados na administração direta; o restante foi aplicado por autarquias, sociedades de economia mista, administrações estaduais e empresas privadas. A coordenação política das ações se fazia através dos grupos executivos nomeados diretamente pelo presidente da República. (1998, p. 10 apud COSTA, F., 2008, p. 848)

Na mesma linha de pensamento, para Paludo (2016, p. 103), desejando evitar os imbróglis com a burocracia pública devido a centralização e rigidez na administração direta, Juscelino Kubitschek estimulou a formação de “estruturas paralelas na administração indireta” visando agilizar e flexibilizar os objetivos do plano de metas.

Com base nestes últimos raciocínios, em 1967, surge a primeira ação de impor uma maior flexibilização ao engessamento burocrático. Para isso, foi elaborado o Decreto-Lei nº 200⁶ que estabelecia a descentralização de ações da administração direta, planejamento governamental, novas formas de controle burocrático, menos formalismo, revisão de procedimentos, regras orçamentárias e financeiras, ampliação da administração indireta (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 13; CAVALCANTE; CARVALHO, 2017, p. 5; FILGUEIRAS, 2018, p. 73).

Segundo Mario Souza, a reforma administrativa apresentada pelo Decreto-Lei fundamentava-se na necessidade de afastar as disfunções burocráticas presentes na administração pública. Para tanto, o governo militar propôs descentralizar o poder decisório para as estruturas presentes na administração indireta obtendo assim maior dinamismo operacional (SOUZA, M., 2008, p. 81).

Todavia, as propostas do Decreto-Lei, nº 200/1967, apresentaram consequências negativas e não previstas. Paludo (2016, p. 107; COSTA, F., 2008, p. 853) esclarece que a primeira foi o descaso com a administração direta devido ao descuido quanto à necessidade de concursos e no desenvolvimento de carreiras; e a segunda foi a criação de um ambiente propício ao desenvolvimento de práticas clientelistas graças às contratações sem concursos públicos. Mesmo com decorrências negativas, o autor reconhece que o Decreto-Lei realizou mudanças significativas na administração pública, embora não tenha sido plenamente consolidada devido à crise brasileira durante as décadas de 1970 e 1980.

⁶ Para Bresser-Pereira (1996, p. 13) e Campelo (2013, p. 310), o Decreto-Lei pode ser considerado como uma primeira ideia nos moldes de uma administração gerencial.

Na década de 1970, foi criada a Secretaria da Modernização (SEMOR)⁷ responsável pela realização de estudos com foco na modernização da Administração Pública e do Estado, ou seja, baseava-se nas questões estruturais, sistêmicas e processuais enquanto o DASP passou a ser encarregado da gestão dos recursos humanos (PALUDO, 2016, p. 110; COSTA, F., 2008, p. 852).

Nesta fase, a Semor se preocupou em recorrer a freqüentes exames da estrutura organizacional e analisou projetos de iniciativa de outros departamentos, visando à criação, fusão ou extinção de órgãos e programas que trouxessem maior eficácia à gestão pública. Foram realizados muitos estudos, trazendo contribuições importantes para a formulação do arcabouço teórico e de metodologias que embasassem a modernização administrativa. Quanto às Dasp, além de suas atividades regulares, seu principal projeto foi a elaboração de um novo plano de classificação de cargos, que se pautava numa classificação por categoria, em oposição ao anterior, aprovado em 1960, que se apoiava num sistema de classificação por deveres e responsabilidades. Esse plano não logrou êxito em modificar a estrutura hierárquica de cargos na administração pública, o que significa dizer que o sistema de mérito continuou restrito aos postos iniciais da carreira (COSTA, F., 2008, p. 852).

Não obstante, Camões e Meneses (2016, p. 20) explicam que o DASP foi responsável pela criação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP)⁸ por meio da Lei nº 6.871 de 3 de dezembro de 1980. Os mesmos autores ressaltam que a fundação tinha como objetivo “promover, elaborar e executar os programas de formação, treinamento, aperfeiçoamento e profissionalização do servidor público da administração federal direta e autárquica, bem como estabelecer medidas visando ao seu bem-estar social e recreativo” (Artigo 3º da Lei nº 6.871 de 1980).

Já a SEMOR, durante a década de 1970, apresentou uma série de estudos o qual destaca-se o Programa Nacional de Desburocratização (PRND) que foi instituído por Hélio Beltrão ao assumir o Ministério Extraordinário de Desburocratização através do Decreto nº 83.740, de 18 de julho, de 1979 (BRASIL, 1979). Este programa pretendia a expansão da eficiência, descentralização das decisões, simplificação e racionalização de processos, economia de

⁷ A SEMOR foi criada em 1960 como subsecretaria e passou a ser uma secretaria no início de 1970 (PALUDO, 2016, p. 107). Alguns autores se referem a SEMOR como Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa (COSTA, F., 2008, p. 852; RAMOS, 1981, p. 174) e outros apenas como Secretaria da Modernização (BRASIL, 1995, p. 20; SOUZA, M., 2008, p. 84; PALUDO, 2016, p. 110).

⁸ Mais tarde, em 1986, foi instituída a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) que foi vinculada ao FUNCEP pelo Decreto nº 93.277 de 19 de setembro. Quatro anos depois, em 1990, a Lei nº 8.140, de 28 de dezembro, estabeleceu que a FUNCEP fosse denominada como Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) desempenhando o papel, segundo o artigo 2º, de “[...] promover, elaborar e executar os programas de capacitação de recursos humanos para a Administração Pública Federal, visando ao desenvolvimento e à aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos” (Brasil, 1990).

recursos, agilização das organizações do Estado e atender as demandas do cidadão (PALUDO, 2016, p. 108; COSTA, F., 2008, p. 853; SOUZA, M., 2008, p. 84).

O Ministério Extraordinário de Desburocratização possuía como função propor mudanças na Administração Pública para que o foco fosse dado ao atendimento das demandas do cidadão bem como a redução dos ritualismos e formalismos existentes (PALUDO, 2016, p. 108; SOUZA, M., 2008, p. 84). Para melhor compreensão, Castor (2004, p. 171, apud SOUZA, M., 2008, p. 85) explica a abordagem adotada pelo Ministro à época:

No início do governo Figueiredo, Hélio Beltrão, Ministro Extraordinário da Desburocratização “adotou uma abordagem inovadora de seus esforços modernizantes, concentrando-se em desburocratizar e descomplicar a vida dos cidadãos e das empresas mediante a supressão de centenas de exigências documentais exageradas em atos que envolvessem a administração pública, tais como as licitações, financiamentos de aquisição de casa própria, licenciamento anual de veículos, etc. Foram abolidas exigências cartoriais como o reconhecimento de firmas e a autenticação de documentos.

Porém, Mario Souza informa que a redução de ritualismos e formalismos gerou certa insegurança quanto a legalidade e veracidade de informações. Para o autor, a insegurança ocasionou, posteriormente, a gradativa retomada das práticas abolidas anteriormente por serem vistas, juridicamente, como única forma de garantir a idoneidade documental (SOUZA, M., 2008, p. 85).

No Brasil, segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado por Bresser-Pereira, a crise brasileira aconteceu no início da década de 1970, mas sua identificação ocorreu apenas na década de 1980. A crise consistia no descontrole fiscal, com constante redução das taxas de crescimento econômico⁹, aumento inflacionário, globalização, diminuição da eficiência e aumento do desemprego (BRASIL, 1995, p. 10).

O governo Sarney foi, segundo Pinho (1998, p. 69), o primeiro governo em condições democráticas a enfrentar a crise após o período ditatorial (1964 - 1985). Diante da grave crise, Sarney buscou segurar e reduzir os gastos públicos por meio da racionalização administrativa adotando medidas como estabelecimento de novas metas nas áreas organizacional, recursos humanos e informatização como também reestruturar o poder executivo (PALUDO, 2016, p. 110; COSTA, F., 2008, p. 856).

⁹ Um dos indicadores mais utilizados para análise do crescimento econômico é o PIB (Produto Interno Bruto). O PIB representa o desempenho econômico de um país através do somatório de todos os bens e serviços produzidos durante o período de um ano.

Para Paludo (2016, p. 111), o governo Sarney ficou registrado pela criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da carreira de Especialista em Políticas Públicas e pelas dificuldades econômicas, sociais e políticas que inviabilizaram as propostas pautadas pela sua presidência devido aos riscos inflacionários.

Ainda segundo o autor acima, o Governo Sarney resgatou uma prática recorrente na administração patrimonialista: a distribuição de cargos públicos. Essa distribuição foi realizada tendo em vista garantir apoio político possibilitando uma maior governabilidade além de reduzir os conflitos da transição dos regimes ditatorial e democrático (PALUDO, 2016, p. 112).

Devido ao fim da ditadura, as camadas sociais passaram a reivindicar mais participação política e direitos. A pressão social, agora presente, gerou dificuldades administrativas, pois o modelo empregado até então era centralizador e autoritário (PALUDO, 2016, p. 112). Diante de tal dificuldade, foi promulgada, em 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil.

A Constituição assegurou benefícios como a ampliação da participação política, direitos de cidadania, redução da repressão, obrigatoriedade de concurso público, estabeleceu deveres e limites quanto a participação do Estado nos meios econômicos e sociais (COSTA, F., 2008, p. 858).

Contudo, mesmo reservando uma série de benefícios, a Constituição foi considerada um recuo no processo de transformação da Administração Pública. A Carta Magna estendeu as mesmas regras rígidas utilizadas na administração direta para a administração indireta, eliminando assim a flexibilidade desta última. Ademais, a Carta retirou a competência exclusiva do Poder Executivo de organizar a estrutura dos órgãos públicos assim como instituiu o regime jurídico único (RJU) para os servidores civis da União, Estados-membros e Municípios convertendo os empregados celetistas em estatutários (COSTA, F., 2008, p. 859; PAZ, 2003, p. 21; SOUZA, M., 2008, p. 85).

Essas medidas aumentaram o custo da máquina pública, gerando desequilíbrio das contas públicas. O regime jurídico único gerou uma pressão sobre a previdência dos servidores públicos, “[...] pois assegurou aposentadorias com salário integral para todos aqueles que foram incorporados compulsoriamente ao novo regime sem que nunca tivessem contribuído para esse sistema” (COSTA, F., 2008, p. 859). Em adição, o regime garantiu a estabilidade generalizada e, com isso, “[...] a eficiência passou a ser fator irrelevante para a verificação do desempenho funcional” (PAZ, 2003, p. 22).

Para Paz (2003, p. 22), a Constituição de 1988, ao adotar o regime jurídico único, dificultou a análise de desempenho dos servidores públicos refletindo, portanto, na

impossibilidade de certificar quanto a eficiência dos resultados institucionais e das prestações de serviços.

À luz de Paludo (2016, p. 117), “a crise brasileira foi percebida pelo Governo a partir de 1987 [...] e pela sociedade, após a hiperinflação de 1990”. Para o mesmo autor, a crise fiscal caracteriza-se como uma “[...] crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa [...]” (PALUDO, 2016, p. 122).

A crise ocorreu devido à má gestão de recursos pelo Estado, em outras palavras, “[...] a crise fiscal é concebida como um desequilíbrio entre receitas e despesas e a má alocação dos recursos públicos” além de significar “o esgotamento das condições de financiamento do Estado brasileiro” graças a grandes intervenções do Estado no mercado (SILVA, D. e VALVERDE, [s.d.], p. 1315; PALUDO, 2016, p. 121).

À vista disso, com o intuito de superar a crise, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado almejando “[...] consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia” (BRASIL, 1995, p. 6). A partir dessa reforma, um novo modelo de administração pública surgiu: o modelo gerencial.

3.1.3 Administração Gerencial

Diante dos problemas enfrentados, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado procurou implantar as seguintes diretrizes: institucionalização, racionalização, flexibilização, publicização e desestatização. A institucionalização parte da premissa que a reforma só poderá ser realizada caso haja mudanças na estrutura legal da Carta Magna. A racionalização fundamenta-se no aumento da produtividade e redução dos gastos, ou seja, no aumento da eficiência. A flexibilização objetiva disponibilizar maior autonomia aos administradores públicos através da *accountability*¹⁰. Já a publicização significa transferir os serviços não exclusivos do Estado – saúde, educação, ciência e tecnologia, entre outros – para entidades públicas não-estatais. Por último, a desestatização propicia a redução do Estado mediante a privatização, terceirização e desregulamentação (COSTA, F., 2008, p. 868; PINTO, J.; SANTOS, Leonardo, 2017, p. 208).

Em adição, o Plano significou, segundo Filgueiras (2018, p. 75), a inserção dos modelos administrativos da esfera privada no setor público alterando os meios de atuação estatal. A

¹⁰ O termo “accountability” é original da Língua Inglesa e pode ser traduzido para o Português, dentre outras definições plausíveis, como responsabilização ou prestação de contas.

principal ideia da reforma, para Mario Souza (2008, p. 87), era propor o afastamento do Estado “[...] como empresário, como produtor de bens e serviços” da sociedade.

O Plano impulsionou uma nova metodologia com a finalidade de organizar as entidades almejando uma gestão mais eficiente e eficaz além de garantir transparência e controle econômico e financeiro (CAMPELO, 2013, p. 312). A nova metodologia também deveria nortear a administração pública quanto “[...] às novas necessidades advindas da globalização dos mercados, da presença cada vez maior da legislação internacional de comércio e do aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão” (FILGUEIRAS, 2018, p. 75).

Esta metodologia, denominada de administração pública gerencial, surge em um momento a qual a administração pública burocrática não conseguia responder a tempo, de modo adequado e satisfatório às transformações sofridas pelo governo devido à crise do Estado (MÜLLER, 2017, p. 26). Dito isso, no âmbito social, com a presença da democracia, as reivindicações e desejos populares ganharam uma maior importância. Segundo Paludo (2016, p. 120), era necessário “[...] tornar a Administração sensível a essas demandas e flexível à articulação de parcerias e iniciativas com a sociedade civil, com os governos estaduais e municipais e com organismos internacionais.”

Para tal fim, o modelo de administração pública gerencial “[...] incorpora às características burocráticas, avanços práticos e teóricos alcançados pela área privada, mantendo, contudo, a particularidade finalística do Estado em atender ao interesse público” (PAZ, 2003, p. 18).

Segundo Souza (2006, p. 12), as principais características do modelo gerencial são:

- (a) administração profissional; (b) descentralização administrativa; (c) maior competição entre as unidades administrativas; (d) disciplina fiscal e controle no uso de recursos; (e) avaliação de desempenho; (f) controle de resultados; (g) adoção de práticas de gestão do setor privado; dentre outras.

Completando a visão de Souza, Campelo (2013, p. 315) afirma que o “interesse público, responsabilidade (*accountability*), descentralização, participação social (*capital social*), transparência, honestidade, liderança e eficiência” são marcas do gerencialismo.

Todavia, nos governos seguintes, o modelo em questão demonstrou uma série de consequências negativas como a continuidade de elevados gastos públicos e a desaceleração da economia. O primeiro, mesmo com as privatizações e parcerias, deve-se ao aumento da oferta de serviços públicos demandados pela sociedade. Já o segundo deriva da redução da renda dos indivíduos em razão das desestatizações (MÜLLER, 2017, p. 32).

Pelo mesmo caminho, Paula comunica que o modelo privilegia as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa em detrimento da participação e interlocução com a sociedade nos processos decisórios. Para a autora, essa gestão não demonstra capacidade de “[...] lidar com a complexidade da vida política” (PAULA, 2005, p. 45).

Ao analisar o pouco diálogo entre a sociedade e o Estado, novas vertentes administrativas são debatidas pela comunidade acadêmica como a Administração Pública Societal¹¹ e o Novo Serviço Público¹². Ambos possuem como característica principal buscar novas formas de garantir maior participação social nas decisões governamentais.

Finalmente, após as análises dos modelos administrativos no Brasil, é necessário explicar o cerne fundamental do presente trabalho. A seguir será apresentado alguns argumentos que esclarecem o indispensável estudo a respeito do modelo administrativo burocrático.

3.2 A Burocracia

Os modelos de gestão pública aqui explicados, embora tenham predominado em contextos sociais, econômicos e políticos distintos, encontram-se presentes na atualidade. Ao observar a organização jurídica e a esfera política das decisões de políticas públicas, nota-se a ausência de uma administração baseada em uma única direção graças a combinação de elementos divergentes e até mesmo antagônicos (CAMPELO, 2013, p. 320).

Embora, historicamente, seja marcante um tipo predominante de administração, é possível afirmar que, na atualidade, a administração gerencial é o modelo vigente; que a administração burocrática ainda é aplicada no núcleo estratégico do Estado e em muitas organizações públicas; e que persistem traços/práticas patrimonialistas de administração nos dias atuais. É possível afirmar, ainda, que existem fragmentos de todas as teorias administrativas nas organizações públicas (PALUDO, 2016, p. 65).

A burocracia, como já visto, surge com o objetivo de extinguir os problemas advindos do patrimonialismo, como o nepotismo e a corrupção. No entanto, mesmo sendo antagônicos,

¹¹ Esta forma de administração pública foi apresentada pela professora e pesquisadora Ana Paula Paes de Paula, da Universidade Federal de Minas Gerais, no livro “Por uma Nova Gestão Pública” e nos artigos “Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social” e “Inovações institucionais participativas: uma abordagem exploratória da produção brasileira em Administração Pública na RAP e no EnAPG (1990-2014)”.

¹² Este modelo foi desenvolvido por Robert B. Denhardt, no livro “Teorias da Administração Pública” de tradução técnica e glossário por Francisco G. Heidemann.

ambos possuem um prestígio muito forte no Brasil. Juntos, são capazes de manter “[...] um estamento no poder que utiliza o próprio Estado para obter vantagens políticas e financeiras”, ou melhor, “a burocracia e a dependência do poder coíbem o exercício da democracia e subjuga a vontade popular, estratificando cada vez mais o patrimonialismo em nossa sociedade” (SOUZA, M., 2008, p. 89-90).

Apesar de no processo de desenvolvimento capitalista, o Estado ter incorporado outros traços, relacionados ao modelo burocrático e ao modelo gerencial, ele nunca abandonou os traços do antigo modelo patrimonialista e clientelista que, no momento de ameaça aos setores dominantes, tendem a ressurgir com vigor, acrescidos de um componente novo, o corporativismo (AMORIM, 2000, apud PALUDO, 2016, p. 65).

Contudo, mesmo com os problemas apontados da burocracia, para Paludo (2016, p. 83), o modelo gerencial sustenta-se no paradigma burocrático sendo conservada as qualidades deste último, como os planos de carreiras, cargos e salários, a admissão por mérito, a avaliação de desempenho, entre outros. O escritor comunica que a maior diferença está na forma de controle na qual a administração gerencial enfatiza os resultados e não os processos administrativos (PALUDO, 2016, p. 83).

Apesar da existência dessa diferença, segundo Matos e Lima (2007, p. 2), existe uma “afinidade eletiva”¹³ entre as organizações modernas e a burocracia, isto é, uma relação dialética e não dicotômica, resultando num vínculo em prol da eficiência administrativa. De acordo com eles, é necessário encontrar o equilíbrio entre as características da burocracia das quais a eficiência é vista como resultado e a rigidez como efeito (MATOS; LIMA, 2007, p. 8).

Dentre os modelos de gestão pública, a burocracia fornece um maior controle dos meios e propicia a redução de falhas (BRITO, 2016, p. 4). Ao interpretar o pensamento de Bresser-Pereira, Andrade *et al.* (2011, p. 158) informa que o modelo é capaz de propiciar a segurança e efetividade dos atos administrativos e que, portanto, ela deve ser mantida no núcleo estratégico da administração.

Diante da manutenção do modelo burocrático e percebendo que o modelo gerencial tem como sustentação a flexibilização dos procedimentos burocráticos, Frederico Costa acredita que não significaria nada incorporar uma cultura gerencial na administração pública, pois, para ele, “todas as organizações [já] possuem cultura gerencial – algumas mais burocráticas; outras mais orgânicas e flexíveis” (2008, p. 867).

¹³ Löwy (1989, p. 13, apud MATOS; LIMA, 2007, p. 2) caracteriza “afinidade eletiva” como “[...] um tipo muito particular de relação dialética que se estabelece entre duas configurações sociais ou culturais não redutíveis à determinação causal direta ou ‘influência’ no sentido tradicional”.

À vista disso, para Brito, é possível retirar e empregar – nas práticas administrativas – o melhor do modelo gerencial e burocrático visando alcançar um equilíbrio organizacional:

É possível retirar o que há de melhor em cada um desses tipos de administração, aliar a busca por resultados da administração gerencial as práticas da burocrática, trazendo para o funcionalismo público o que há de melhor em cada uma delas em busca do equilíbrio organizacional (BRITO, 2016, p. 4).

Portanto, o estudo da burocracia é de suma importância por ser o alicerce do modelo gerencial. Além disso, o molde burocrático garante uma maior segurança e controle dos meios e que, por sua vez, favorece uma maior organização das atividades exercidas pelas instituições públicas e privadas. Posto isso, a burocracia será estudada a seguir.

3.2.1 A origem da burocracia

A burocracia surge na antiguidade na visão de Chiavenato (2003), que contrapõe em seu texto sua origem em relação à visão de Karl Marx que legitima seu surgimento na antiga Mesopotâmia, China, Índia, Império Inca, antigo Egito e Rússia como forma de dominação estatal sobre o interesse dos particulares (CHIAVENATO, 2003, p. 258):

A burocracia emerge como mediação entre os interesses particulares e gerais em função do modo de produção asiático para explorar as obras hidráulicas de irrigação do solo, coordenando os esforços da sociedade de então e posteriormente explorando as comunidades subordinadas por meio da apropriação da terra pelo Estado e da posse do excedente econômico (CHIAVENATO, 2003, p. 258).

Por esta mesma ideia, Tragtenberg (1974, p. 25, apud CUNHA, 2015, p. 497) acredita que a burocracia, enquanto classe dominante – isto é, detentora dos meios de produção –, exercendo poder político, configura-se numa “[...] forma de dominação burocrático-patrimonial ou *modo de produção asiático*” (grifo no original). No modo de produção asiático, o “déspota oriental” é responsável pela gestão administrativa do Estado, incumbindo-se pela intermediação de interesses particulares e gerais. Dito isso, as necessidades (como a irrigação do solo citado acima) oriundas da sociedade à época favoreceram, ao “déspota oriental”, a possibilidade de exploração social. Para o autor, o papel desempenhado pelo déspota se inicia pela burocracia¹⁴

¹⁴ Segundo Cunha (2015, p. 497), Tragtenberg (1974, p. 16) esclarece que “administração significa burocracia”.

que lhe permite um “[...] *poder de exploração* [...]” (grifo no original), além da organização e fiscalização, garantindo a manutenção do poder político.

Caminhando pela mesma visão de Chiavenato, Cruz (2006, p. 3) afirma que o desenvolvimento da burocracia ocorreu “[...] como forma de dominação estatal [...], coordenando os esforços da sociedade, determinando maior divisão de trabalho, separando mais rigidamente a agricultura e o artesanato”.

Entretanto, eram poucos indivíduos que possuíam a qualidade de apropriação das áreas consideradas importantes para manutenção da população a qual pertenciam, como destaca Cruz:

No Egito, na antiga Mesopotâmia e na China, a água era controlada por funcionários do Estado que exerciam dominação sobre os camponeses, que eram incapazes de se organizarem. Sua ideologia se mostra na divisão dos funcionários como portadores de símbolos, e não pelo conhecimento técnico e utilitário real. (CRUZ, 2006 p. 03).

Feito esta análise prefacial, é possível entender que a burocracia é um instrumento utilizado como forma de dominação que data de tempos remotos; o que torna extremamente difícil estabelecer, ao certo, sua origem.

3.2.2 Teoria da Burocracia

Com o objetivo de garantir o aumento da produtividade e apoiado nas interações humanas, o estudo da administração burocrática almejou construir um corpo administrativo através da “racionalidade técnica”, conforme ressaltado por Reinaldo Silva (2008, p. 145, apud SILVA, E., 2017, p. 7). O estudo iniciou-se:

[...] na Europa no início do século XX, como alternativa às teorias conhecidas, visto que ela buscava a racionalidade técnica necessária para arquitetar e implementar um sistema administrativo fundamentado no estudo exato dos tipos dos relacionamentos humanos necessários para aumentar a produtividade. (SILVA, R., 2008, p. 145, apud SILVA, E., 2017, p. 7).

Do mesmo modo, Cruz afirma que:

A burocracia surgiu em função de alguns aspectos, como a necessidade de métodos teóricos que possibilitassem uma abordagem global e integrada dos problemas organizacionais [...] da tendência de crescimento das organizações, que necessitariam de modelos bem definidos e aplicados a grandes estruturas, e do descobrimento das obras de Weber, que rapidamente foram aplicadas de forma prática, proporcionando as bases para a Teoria da Burocracia. (CRUZ, 2006, p. 04).

Para Chiavenato (2003, p. 258), a Teoria da Burocracia é estruturada aproximadamente na década de 1940 devido aos seguintes fatores:

A fragilidade e a parcialidade da Teoria Clássica e da Teoria das Relações Humanas, ambas oponentes e contraditórias, mas sem possibilitarem uma abordagem global e integrada dos problemas organizacionais; A necessidade de um modelo de organização racional capaz de caracterizar todas as variáveis envolvidas; O crescente tamanho e complexidade das empresas passaram a exigir modelos organizacionais mais bem definidos; O ressurgimento da Sociologia da Burocracia, a partir da descoberta dos trabalhos de Max Weber, seu criador. (CHIAVENATO, 2003, p. 258).

Segundo Jones (2010, p. 109), Max Weber, o pioneiro nos estudos sobre a burocracia, almejou descobrir um sistema organizacional que permitisse a melhora das instituições no âmbito operacional, ou seja, “[...] aumentar o valor que criavam e torná-las mais eficientes.”

Entretanto, a burocracia, no conceito popular, é visualizada como um conjunto de procedimentos lentos, havendo muita papelada, exageros e formalidades que impedem soluções eficientes e imediatas. A luz de Chiavenato (1999, p. 15, apud SOUZA, M., 2008, p. 17):

[...] a burocracia é visualizada geralmente como uma empresa, repartição ou organização onde o papelório se multiplica e se avoluma, impedindo as soluções rápidas e eficientes. O termo também é empregado com o sentido de apego dos funcionários aos regulamentos e rotinas, causando ineficiência na organização. O leigo passou a dar o nome de burocracia aos defeitos do sistema (disfunções) e não ao sistema em si mesmo.

Do mesmo modo, Laiana Santos (2017, p. 15) ressalta a concepção negativa da burocracia devido os seus problemas:

A burocracia é um modelo, um tipo de organização, confundida muitas vezes com seus problemas de funcionalidades, tomando-se, desta forma, o efeito pela causa. A ineficiência, o engessamento dos processos e procedimentos, a hierarquia que enrijece a execução das atividades administrativas, a qualificação deficiente, a escassez de um treinamento adequado às demandas da sociedade, a estrutura organizacional e regulamentar que permite a corrupção sistemática são realidades que geram questionamentos acerca da gestão pública.

Contudo, o termo burocracia defendido por Max Weber é utilizado para representar um modelo ideal¹⁵ de organização, eficiente administrativamente e não no sentido negativo como é frequentemente utilizado (DIAS, 2008, p. 78, apud REIS et al, 2013, p. 8).

Para Giddens (2008, p. 675), interpretando o pensamento de Weber, “a burocracia é o único modo de organizar eficientemente um grande número de pessoas, e, assim, expande-se inevitavelmente com o crescimento econômico e político.”

De forma mais minuciosa, a burocracia visa desempenhar um papel importante na organização das instituições como aponta Motta e Vasconcelos (2006, p. 130, apud MAIA; PINTO, M., 2007, p. 12):

[...] a burocracia é um sistema que busca organizar, de forma estável e duradoura, a cooperação de um grande número de indivíduos, cada qual detendo uma função especializada. Separa-se a esfera pessoal, privada e familiar da esfera do trabalho, visto como esfera pública de atuação do indivíduo. Nas sociedades tradicionais, normalmente a esfera familiar e a esfera trabalho se confundiam, dado o caráter pessoal das relações. Na sociedade industrial há uma ruptura destes padrões.

Segundo os autores Motta e Vasconcelos (2009, p. 11), a burocracia propicia o controle administrativo a medida em que:

[...] é uma solução organizacional que tenta evitar a arbitrariedade, o confronto entre indivíduos e grupos e abuso de poder. Seu objetivo é o de organizar a atividade humana de modo estável para consecução de fins organizacionais explícitos. A utilização de regras e a rotinização do trabalho humano fornecem segurança, pois estabelecem etapas e procedimentos a serem seguidos, tentando assim minimizar incertezas e riscos.

A partir da análise acima, é possível compreender melhor a opinião de Chiavenato (2003, p. 258), ao afirmar que a burocracia é “uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos.”

Ao observar a opinião de Chiavenato (2003, p. 258) e de Motta e Vasconcelos (2009, p. 11), apontados previamente, é plausível assimilar que a organização da atividade humana, isto é, a adequação do meio, permite o alcance dos objetivos (fins) organizacionais. Tal adequação – ou se preferir, organização – é fruto da racionalização, ou seja, das regras e da rotinização do trabalho.

¹⁵ O tipo ideal de Weber é entendido por Maximiano (2000, p. 62) como uma “abstração descritiva”, isto é, “[...] um esquema que procura sintetizar os pontos comuns à maioria das organizações formais modernas.”

Com visão similar ao de Chiavenato (2003, p. 258), Laiana Santos (2017, p. 27) apresenta que Weber acreditava na burocracia como uma das formas mais racionais para o cumprimento das metas e objetivos organizacionais, em outras palavras a burocracia é uma estrutura que possibilita a organização humana por meio da racionalidade direcionada para os fins.

Embora a burocracia seja visualizada como um conjunto de normas, regras e papeladas que dificultam a solução de demandas de modo imediata e eficiente, ela é responsável pela organização administrativa das entidades. Esta organização permite um maior controle dos meios bem como uma maior segurança nas ações administrativas.

3.2.2.1 Autoridade

Conforme abordado por Cruz, o desenvolvimento da burocracia ocorreu como uma forma de dominação estatal a partir do momento em que os funcionários permitiram a definição de suas tarefas por meio de registros afim de evitar desvios e buscar a eficiência (2006, p. 2-3; TAVARES; AZEVEDO, M.; MORAIS, 2014, p. 156). Por esta mesma linha, Weber afirmou que a burocracia é a forma mais racional de dominação:

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 de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor como para os demais interessados –, intensidade e extensibilidade dos serviços e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas. (WEBER, 2012, p. 145, apud MACHADO, 2015, p. 52)

A dominação “[...] é uma relação de poder na qual o governante (ou dominador) - ou a pessoa que impõe seu arbítrio sobre as demais – acredita ter o direito de exercer o poder, e os governados (dominados) consideram sua obrigação obedecer-lhe às ordens” (CHIAVENATO, 2003, p. 259).

O poder, segundo Weber (2004, p. 188), é a “possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria”, ou seja, a capacidade de influenciar terceiros. Entretanto, o poder, por si só, tende a desaparecer ao encontrar resistências. Dessa forma, o poder busca alcançar sua legitimidade – isto é, a justificativa de seu exercício – para que seja aceito e obedecido (PALUDO, 2016, p. 70).

Ao analisar o conceito de poder e legitimidade, Chiavenato (2003, p. 259) acaba compreendendo que a união de ambas resulta na essência da autoridade (prevista por Weber) a qual, por sua vez, significa “ter poder” ou “poder institucionalizado e oficializado”.

Com isso, ao levar em consideração os autores aqui estudados assim como os parágrafos anteriores; para este trabalho, as definições de poder, dominação e autoridade serão sinônimas. Essa necessidade decorre pelo fato de diversos autores denominarem as formas de predomínio da burocracia utilizando as palavras poder, dominação e autoridade como análogas. Todavia, Weber denominou as formas de predomínio da burocracia como autoridade.

Em suas análises, Weber chegou à conclusão de três formas de autoridade existentes: a tradicional, a carismática e a racional-legal. Elas podem ser entendidas da seguinte forma: Autoridade Tradicional, Autoridade Carismática e a Autoridade Racional-Legal. No primeiro, os costumes e as tradições são a base desta autoridade, onde o mais vivido detém uma legitimidade fundamentada na tradição passada e na forma de agir (MOTTA e VASCONCELOS, 2009, p. 4; CHIAVENATO, 2003, p. 260).

Na segunda, a autoridade baseia-se na crença de que um determinado indivíduo possui qualidades especiais resultando numa devoção pelo próprio e por seus mandos (SOUZA, M., 2008, p. 34).

Por último, a autoridade racional-legal baseia-se nas regras e normas reconhecidas e aceitas pelos subordinados ao considerá-las legítimas e das quais derivam o comando (CHIAVENATO, 2003, p. 261; COSTA, S., 2014, p. 26).

O alicerce da teoria da burocracia é a autoridade racional-legal devido à sua fidelidade aos procedimentos, normas e regulamentos. Estas regras são utilizadas para orientar, fiscalizar e controlar – de maneira equivalente – todos os indivíduos vinculados a uma sociedade quanto a seus deveres e direitos (COSTA, S., 2014, p. 27; CHIAVENATO, 2003, p. 261; DIAS, 2009, p. 37).

3.2.2.2 Características

De acordo com Weber (apud CHIAVENATO, 2003, p. 262), a burocracia estabelece procedimentos detalhados de como as coisas deverão ser realizadas para o alcance da eficiência, e possui as seguintes características: completa previsibilidade do funcionamento; profissionalização dos participantes; caráter legal das normas e regulamentos; caráter formal das comunicações; caráter racional e divisão do trabalho; especialização da administração; impessoalidade nas relações; hierarquia de autoridade; rotinas e procedimentos padronizados;

e competência técnica e meritocracia. As características serão enumeradas e aprofundadas nos próximos parágrafos, em ordem:

1) Completa previsibilidade do funcionamento

Esta característica é fundamentada na elaboração de normas e regulamentos os quais determinam um padrão de comportamento e ações que os funcionários deverão seguir para o desenvolvimento de suas atividades com vista a máxima eficiência (CHIAVENTATO, 2003, p. 265; DIAS, 2009, p. 48; COSTA, S., 2014, p. 30).

2) Profissionalização dos participantes

Esta face significa a profissionalização dos funcionários, pois os mesmos são especialistas, assalariados, ocupantes de cargos, nomeados por um superior hierárquico, seus mandatos são por tempo indeterminado, seguem carreiras dentro da organização, não possuem a propriedade dos meios de produção e administração, são fiéis aos cargos e identificam-se com os objetivos da empresa e são administradores profissionais que tendem a controlar cada vez mais as burocracias (CHIAVENATO, 2003, p. 264-265; COSTA, S., 2014, p. 30).

3) Caráter legal das normas e regulamentos

As normas e regulamentos são responsáveis pela orientação a respeito do funcionamento das organizações burocráticas. São escritas, de forma exaustiva, pois reuni todas as informações relacionada a atuação das áreas da organização, preveem todas as ocorrências e as associam dentro de um esquema capaz de regular todos os fatos internamente (CHIAVENATO, 2003, p. 262-263; COSTA, S., 2014, p. 29).

4) Caráter formal das comunicações

Em um ambiente burocrático a comunicação decorre de forma escrita, isto é, as regras, as decisões e as ações administrativas são criadas e registradas por escrito. A comprovação escrita dos procedimentos e ações, por meio de documentação adequada, permite uma interpretação única da comunicação (CHIAVENATO, 2003, p. 263; COSTA, S., 2014, p. 29).

5) Caráter racional e divisão do trabalho

A divisão do trabalho é uma das características do modelo burocrático que visa atender uma racionalidade, isto é, ela procura adequar os meios aos objetivos a serem atingidos: a eficiência administrativa. Existe uma divisão sistemática do trabalho onde cada participante possui atribuições específicas como cargos, funções, responsabilidades e uma esfera de competências na qual não se pode ultrapassar os limites desta última (CHIAVENATO, 2003, p. 263; DIAS, 2009, p. 44; COSTA, S., 2014, p. 29).

6) Especialização da administração

A especialização da administração possui como foco a separação entre a propriedade e a administração. Os gestores devem ser profissionais especializados na administração da organização e não, necessariamente, donos, acionistas ou proprietários dos meios de produção, isto é, dos recursos que possibilitam a execução das tarefas da organização. Logo, os gestores não podem apropriar de cargos e os integrá-los aos seus patrimônios privados (CHIAVENATO, 2003, p. 264; COSTA, S., 2014, p. 30).

7) Impessoalidade nas relações

Esta qualidade esclarece que a distribuição de atividades é realizada de forma impessoal, ou seja, por meio de cargos e funções não levando em consideração os funcionários ocupantes de tais posições (COSTA, S., 2014, p. 29). Além disso, como estabelece Chiavenato (2003, p. 263), “a burocracia precisa garantir sua continuidade ao longo do tempo: as pessoas vêm e vão, os cargos e funções permanecem ao longo do tempo.”

8) Hierarquia de autoridade

Este eixo comunica que os cargos estão de acordo com o princípio da hierarquia. Em outras palavras, os cargos encontram-se organizados em uma estrutura hierarquizada onde o inferior fica sob controle do superior, ambos supervisionados, com obrigações e direitos definidos por normas e regulamentos que correlacionam o poder de controle ao cargo e não ao funcionário (COSTA, S., 2014, p. 30).

9) Rotinas e procedimentos padronizados

A burocracia estabelece um conjunto de normas e regras para o desempenho de cada cargo. Elas possuem a função de regular a conduta do funcionário para o alcance dos objetivos da organização e impedir que o mesmo faça o que deseja (CHIAVENATO, 2003, p. 263-264; COSTA, S., 2014, p. 30).

10) Competência técnica e meritocracia

A seleção de funcionários é realizada através do mérito e na competência técnica por meio de avaliação e classificação diante de exames racionais especializados válidos para todos os participantes (CHIAVENATO, 2003, p. 264; COSTA, S., 2014, p. 30).

A burocracia apresentou características fundamentais para o alcance da máxima eficiência administrativa mediante previsibilidade, padronização de regras e normas, dentre outros. Todavia, ela também apresentou desvantagens que atrapalham ou atrasam o desenvolvimento administrativo que, posteriormente, foram denominadas de disfunções.

3.2.2.3 Disfunções

Ao observar as características da burocracia, Merton reparou na existência de consequências não ponderadas por Weber as quais levam a ineficiência e às imperfeições do modelo. A essas consequências, Merton denominou de disfunções da burocracia, isto é, um desvio ou exagero das características estudadas por Weber devido a indivíduos que, por algum motivo, não realizam suas atividades conforme o previsto; resultando em ações não planejadas e que culminam em respostas inesperadas (apud CHIAVENATO, 2003, p. 268; DIAS, 2009, p. 52; COSTA, S., 2014, p. 33).

Segundo Chiavenato (2003, p. 268), as disfunções burocráticas estabelecidas por Merton são as seguintes:

1) Internalização das regras e apego aos regulamentos

O modelo burocrático estabelece normas e regulamentos responsáveis pela orientação a respeito do funcionamento das organizações burocráticas e para o alcance dos objetivos pré-determinados. Entretanto, devido ao alto nível de importância dada pelos funcionários, o foco

principal de cumprir os objetivos é trocado pelo apego aos mandamentos. Como resultado, para Chiavenato, “[...] o funcionário burocrata torna-se um especialista, não por possuir conhecimento de suas tarefas, mas por conhecer perfeitamente as normas e os regulamentos que dizem respeito ao seu cargo ou função” (CHIAVENATO, 2003, p. 268-269; COSTA, S., 2014, p. 33).

2) Excesso de formalismo e de papelório

O excesso de formalismo e de papelório é resultado da necessidade contínua de documentar e formalizar todas as comunicações dos atos administrativos e assim evitar quaisquer interpretações contrárias (CHIAVENATO, 2003, p 269; DIAS, 2009, p. 53).

3) Resistência às mudanças

Devido às normas, rotinas e padrões, o funcionário estabelece uma série de procedimentos que, com o tempo, se tornam confortáveis e proporcionam uma certa segurança às suas ações. Porém, ao surgir alguma possibilidade de mudança, o funcionário apresenta resistência ou medo de que possa significar algum perigo a sua segurança e conforto (CHIAVENATO, 2003, p. 269; DIAS, 2009, p. 53).

4) Despersonalização do relacionamento

A impessoalidade é um traço característico da burocracia que atua no relacionamento entre os funcionários. O caráter impessoal visa enfatizar os cargos e não as pessoas que os ocupam. Para Chiavenato, “os funcionários passam a conhecer os colegas não pelos seus nomes pessoais, mas pelos títulos dos cargos que ocupam” (CHIAVENATO, 2003, p. 269-270; DIAS, 2009, p. 53-54).

5) Categorização como base do processo decisório

A burocracia é construída por uma rígida cadeia hierárquica de autoridade. Dessa forma, as tomadas de decisões são realizadas por aquele que ocupa o cargo mais elevado da estrutura hierárquica, independentemente de seu grau de conhecimento sobre o assunto (DIAS, 2009, p. 54).

6) Superconformidade às rotinas e aos procedimentos

A burocracia estabelece normas, rotinas e procedimentos a serem seguidos para o alcance da máxima eficiência organizacional, mas estas regras limitam a liberdade de ação do funcionário no que tange a iniciativa, criatividade e inovação. Com a limitação, a organização perde sua flexibilidade visto que o funcionário poderia produzir muito mais, porém restringe-se ao desempenho mínimo para execução de suas atividades (DIAS, 2009, p. 54).

7) Exibição de sinais de autoridade

Devido à valorização da hierarquia pela burocracia por meio de cargos e funções, procura-se expor os diferentes níveis hierárquicos a todos da organização. A partir disso, é utilizado símbolos ou sinais de status para demonstrar a posição de cada nível hierárquico, como uniformes, equipamentos, localização do refeitório, do banheiro, documentos de identificação, entre outros (CHIAVENATO, 2003, p. 270; DIAS, 2009, p. 54).

8) Dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público

Esta disfunção encontra-se associada à padronização do atendimento aos clientes devido à necessidade do funcionário em observar os regulamentos e normas estabelecidas pela organização burocrática (CHIAVENATO, 2003, p. 270; DIAS, 2009, p. 54).

Em suma, embora a burocracia possua suas disfunções, ela é fundamental para a organização dos recursos humanos com vistas a consecução de fins institucionais, porque deseja alcançar a máxima eficiência mediante “precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade” (WEBER, 2012, p. 145, apud MACHADO, 2015, p. 52; MOTTA; VASCONCELOS, 2009, p. 11).

Dito isso, no âmbito desse trabalho, a burocracia merece destaque principal por organizar os procedimentos adotados pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) no que tange a elaboração de projetos de pesquisas acadêmicas. A escolha deste modelo “foi baseada na convicção de que a administração conduzida sob a ótica da racionalidade, subjacente às ideias burocráticas weberiana, é capaz de conduzir à eficiência desejada ao se executar [...]” o desenvolvimento de projetos do corpo docente (DIAS, 2009, p. 55).

Com base na indagação de Dias (2009, p. 56), em sua dissertação, podemos adaptá-la da seguinte maneira: Qual a razão para se aplicar os preceitos da teoria da burocracia para se

analisar os projetos do corpo docente da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)? A justificativa dada pela autora, também adaptada, é a pressuposição de que os projetos são “[...] uma “organização” materializada por meio de uma estrutura formal, com objetivos e metas definidos.”

Portanto, o referencial teórico aqui apresentado deseja, como foco principal, responder a seguinte questão: quais os problemas burocráticos que dificultam o desenvolvimento de projetos do corpo docente?

Assim, o entendimento da dimensão da UFRJ faz-se essencial neste ponto. A Universidade conta, segundo o site de sua Pró-Reitoria de Pessoal (UFRJ, 2020), com 13.376 servidores públicos sendo 9.383 técnicos administrativos e 3.993 docentes. Posto isto, seria importante trazer uma contribuição, como auxílio aos professores e demais técnicos administrativos, a respeito da celebração de projetos com entidades externas à universidade.

Feitas essas ponderações, o próximo subcapítulo abordará a estrutura administrativa da universidade relacionada à formalização de projetos científicos, técnicos e culturais auxiliados pelas fundações de apoio.

3.3 Estrutura administrativa da UFRJ: da formalização de projetos às fundações de apoio.

Este subcapítulo apresentará a estrutura administrativa empregada, atualmente, na universidade, por meio de um breve estudo sobre seus setores e suas respectivas funções. Para tanto, torna-se necessário abordar as etapas dos processos administrativos como também os termos jurídicos utilizados para celebração de projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional científico e tecnológico com as fundações de apoio.

Estas fundações são de extrema importância, pois desempenham a gestão administrativa e financeira necessárias para a realização de diversos projetos do corpo docente. Consoante Thomas Almeida (2013, p. 101), as fundações de apoio possuem a finalidade de dar apoio aos projetos desenvolvidos pelos Institutos Federais de Ensino Superior (IFES) e demais Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs). Por esta razão, as fundações de apoio da UFRJ também serão apresentadas.

Por conseguinte, a primeira seção (3.3.1.) discorrerá sobre os conceitos de processo e procedimento administrativo com intuito de demonstrar a importância da união de ambos a favor da formalização de projetos. A segunda (3.3.2.) apresentará a estrutura administrativa da instituição, os instrumentos jurídicos mais utilizados, os procedimentos para a formalização

desses instrumentos e as etapas realizados pelo coordenador. Por último, não menos importante, o terceiro subcapítulo (3.3.3.) discutirá a importância das fundações de apoio por meio da contextualização de suas origens e os seus papéis como agentes facilitadores para a realização dos projetos acadêmicos.

3.3.1 Processo e Procedimento Administrativo

Para dar início à formalização de um projeto é necessário protocolar um processo administrativo¹⁶ e cumprir o procedimento adotado pela universidade. Esse procedimento abrange uma série de instruções processuais como também as aprovações pelos órgãos colegiados acadêmicos competentes (BRASIL, 2010). A partir disso, é importante definir seus conceitos.

Consoante Di Pietro (2019, p. 1411), o procedimento é um conjunto de atividades formais pré-estabelecidas registradas em um processo administrativo para materialização da finalidade pretendida. Nesta mesma linha de raciocínio, Carvalho Filho (2014, p. 984) acredita que a própria palavra “procedimento” significa uma sequência de ações e de atividades para o alcance dos objetivos propostos, pelos partícipes, no processo administrativo.

Por sua vez, o processo administrativo é responsável pelo registro de procedimentos adotados pela Administração Pública para o alcance de determinado objetivo sendo, portanto, indispensável para o exercício de suas funções. Em outras palavras, todas as decisões, operações e atos jurídicos executados pela Administração Pública são resultados de uma série de procedimentos documentados em um processo (DI PIETRO, 2019, p. 1411).

Segundo Carvalho Filho (2014, p. 985), o processo administrativo pode ser compreendido como uma forma de oficializar uma sequência de atos e atividades (procedimentos) com o propósito de realizar uma vontade da Administração Pública. Por isso, o autor esclarece (CARVALHO FILHO, 2014, p. 984):

Desse modo, processo e procedimento (...) não são coisas antagônicas, mas sim figuras intrinsecamente ligadas entre si: todo processo demanda um procedimento - que é a tramitação dos atos -, da mesma forma que todo procedimento só tem existência se houver o respectivo processo (...).

Outrossim, como se observa, as ações da Administração Pública são oriundas da conexão entre processo e procedimento. Esses conceitos permitem compreender que todos os

¹⁶ A abertura do processo administrativo pode ser realizada em qualquer unidade, mas normalmente é aberto na mesma unidade do professor interessado e/ou futuro coordenador do projeto.

procedimentos que alicerçam as decisões efetuadas pelo Estado são registrados. Dessa forma, na existência de alguma irregularidade, o Estado é capaz de analisar se ocorreu algum equívoco e, com base no princípio de autotutela, ele mesmo pode revê-lo visando a sua regularização (CARVALHO FILHO, 2014, p. 35).

Por fim, a exploração de tais conceitos auxiliará no estudo dos procedimentos adotados pela universidade no que se refere a formalização dos projetos. Tais procedimentos serão abordados futuramente.

Por oportuno, diante da importância do processo, sugere-se que seja observado o contido na Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que visa regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (BRASIL, 1999).

3.3.2 Estrutura Administrativa e Instrumentos Jurídicos

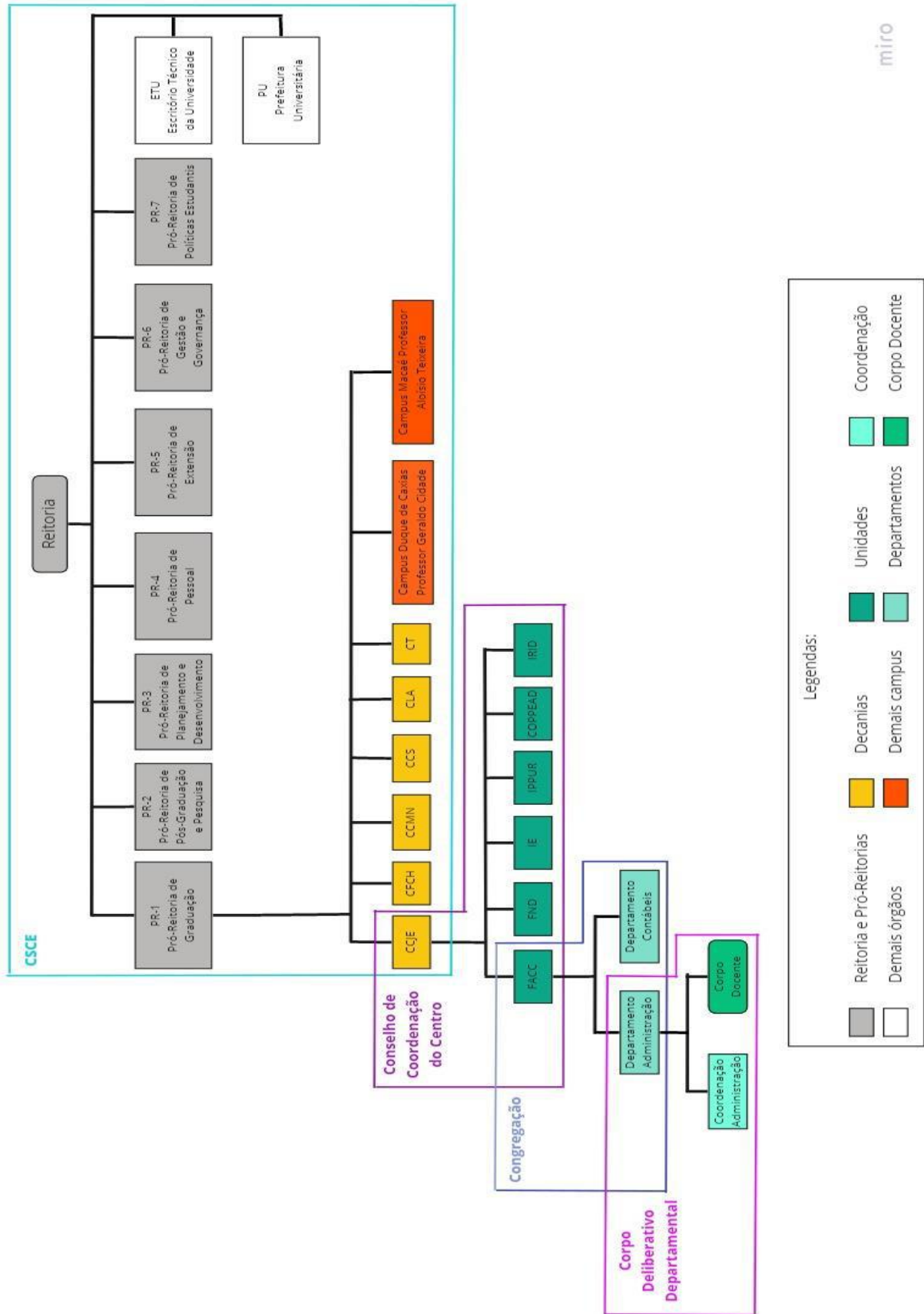
Nesta seção será apresentado os setores e conselhos responsáveis pela instrução processual para a formalização dos projetos¹⁷ assim como os instrumentos jurídicos¹⁸ mais recorrentes (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b). Para isso, adotar-se-á a seguinte cronologia: apresentação dos setores e conselhos; e os procedimentos adotados aos coordenadores e a cada instrumento informado no Manual da Divisão de Contratos Fundacionais (DCF) vinculada à Pró-Reitoria de Gestão e Governança (PR-6).

Portanto, os tópicos abaixo tentarão demonstrar a relevância do departamento; da Congregação; do Conselho de Coordenação do Centro; da Pró-Reitoria de Graduação (PR-1); da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (PR-2); da Agência UFRJ de Inovação (PR-2); da Pró-Reitoria de Planejamento, Desenvolvimento e Finanças (PR-3); da Pró-Reitoria de Extensão (PR-5); da Procuradoria Federal junto à UFRJ; do Conselho Superior de Coordenação Executiva (CSCE); da Pró-Reitoria de Gestão e Governança (PR-6); e, finalmente, da Divisão de Contratos Fundacionais (DCF/PR-6). Como forma de entender a organização administrativa, a Figura 1 apresenta um organograma da Gestão Institucional da Universidade com foco na disposição dos conselhos administrativos na estrutura institucional.

¹⁷ Conforme determina a Resolução nº 02/2009 do Conselho Superior de Coordenação Executiva (CSCE) que estabelece normas sobre tramitação de instrumentos jurídicos firmados pela universidade com outras instituições que possuem como interveniente uma fundação de apoio (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2009).

¹⁸ São ferramentas que permitem o estabelecimento de relação jurídica entre duas ou mais partes.

Figura 1 - Organograma da Gestão Institucional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.



Fonte: Adaptado pelo autor do Centro Acadêmico de Administração (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2021).

3.3.2.1 Departamento

De acordo com o artigo 19 do Estatuto da UFRJ, o departamento é a “[...] menor fração da estrutura da Universidade Federal do Rio de Janeiro, para os efeitos de organização administrativa, didático-científica e de distribuição de pessoal, compreende disciplinas afins e congrega professores para objetivo comum de ensino, pesquisa e extensão” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019a, p. 7).

Tal definição é importante, pois os projetos aqui estudados são elaborados por docentes vinculados a um departamento. Estes docentes são responsáveis pela abertura e instrução inicial do processo administrativo.

3.3.2.2 Congregação

O artigo 28 do Estatuto da UFRJ define a Congregação como “órgão deliberativo da unidade universitária”, isto é, órgão máximo de deliberação da unidade acadêmica cujas competências abrangem a proposição de instrumentos jurídicos a serem submetidos ao Conselho de Coordenação do respectivo Centro (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 1970a, p. 3, 2019a, p. 8).

Após deliberação e aprovação dos projetos, os mesmos serão encaminhados ao Conselho de Coordenação do respectivo Centro.

3.3.2.3 Conselho de Coordenação

A luz do artigo 46 do Estatuto da UFRJ, os conselhos de coordenação são responsáveis por coordenar as atividades desenvolvidas pelos seus centros universitários. Dentre suas competências, o conselho de coordenação é responsável por apreciar os instrumentos jurídicos e encaminhá-los aos órgãos superiores após aprovação, como descrito no artigo 10, item 10, do Regimento Geral da universidade (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 1970a, p. 4, 2019a, p. 13).

O Conselho é composto por um decano, pelos diretores de suas respectivas unidades universitárias e demais órgãos suplementares, pelos representantes do corpo docente e um representante do corpo discente (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 1970a, p. 3-4).

3.3.2.4 Pró-Reitoria de Graduação – PR-1

Com base nos incisos do artigo 91 do Estatuto, cabe a esta Pró-Reitoria coordenar os cursos de graduação e supervisionar e controlar os Centros e Unidades Universitárias quanto a sua execução; supervisionar e planejar as atividades didáticas, culturais, desportivas e recreativas; e elaborar normas disciplinares como também de concessão de livros e materiais acadêmicos (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019a, p. 29-30).

Além disso, a PR-1 é responsável tanto pela análise e gestão dos instrumentos de cooperação acadêmica, que não envolvam recursos financeiros, voltados a alunos de graduação quanto pelo registro de processos cujos projetos envolvam fundações de apoio, com ou sem recursos financeiros, que abordam, exclusivamente, a graduação (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2018, 2019b).

3.3.2.5 Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa – PR-2

A coordenação, supervisão e controle dos cursos para graduados; o planejamento e supervisão de programas culturais, extracurriculares e de pesquisas; a promoção de intercâmbio cultural visando a aproximação do ensino e das pesquisas à realidade social assim como a normatização a respeito do regime disciplinar, da concessão de bolsas de assistência financeira, do transporte, da alimentação, do alojamento e da assistência médica são competências da PR-2, segundo os incisos vinculados ao artigo 92 do Estatuto da universidade (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019a, p. 30).

Ademais, a PR-2 desempenha a tarefa de gerenciar os instrumentos de cooperação acadêmica, não financeira, vinculados a atividades de pesquisa e pós-graduação tal como registrar os instrumentos que envolvam fundações de apoio que abranjam suas competências (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2009, 2018).

3.3.2.5.1 Agência UFRJ de Inovação – PR-2

Sendo vinculada a Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (PR-2), a Agência UFRJ de Inovação é encarregada de atividades voltadas à propriedade intelectual e a transferência de tecnologia. Aos projetos do corpo docente, sua atuação é atrelada a análise de cláusulas do instrumento jurídico que dizem respeito à propriedade intelectual (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2009).

3.3.2.6 Pró-Reitoria de Planejamento, Desenvolvimento e Finanças – PR-3

O Estatuto da UFRJ define, em seu artigo 93, as diretrizes básicas da área de planejamento, desenvolvimento e finanças que são: a elaboração de normas e métodos voltados ao planejamento orçamentário, físico, financeiro, estratégico e contábeis; a fiscalização orçamentária; a coordenação e controle das atividades de planejamento de todos os centros e serviços da universidade; a construção de propostas pertinentes a alteração de dotações orçamentárias, de créditos adicionais, de fundos, de fixação de preços quanto aos serviços prestados, taxas e emolumentos bem como planos de tesouraria; e arrecadação, administração e distribuição dos recursos financeiros (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019a, p. 30-31).

Além disto, conforme Memorando Circular nº GVR-0248/18 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2018), compete ainda à PR-3 a gestão e análise de Termos de Execução Descentralizada (TED) e de Convênios¹⁹.

3.3.2.7 Pró-Reitoria de Extensão – PR-5

Esta Pró-Reitoria estabelece normas sobre as áreas de extensão, sendo responsável pelas atividades de coordenação dos cursos de extensão, programas e projetos e a supervisão e controle de sua execução pelos centros e unidades acadêmicas; pelo planejamento e supervisão de programas culturais, desportivas e outras atividades no âmbito da extensão; e pelo diálogo com demais entes públicos e privados para inserção do corpo discente à programas de políticas públicas (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019a, p. 31).

Quanto aos projetos, caso sejam de extensão, a PR-5 solicita que seja feito o Registro Único de Ações de Extensão (RUA) que possibilita a divulgação, a produção de dados, a organização das ações de extensão da UFRJ, entre outras informações para a comunidade acadêmica e extra universitária (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019c, p. 1).

¹⁹ O Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, regulamenta os meios para a transferência de recursos da União para demais entes.

3.3.2.8 Procuradoria Federal junto à UFRJ

A Procuradoria Federal junto à Universidade Federal do Rio de Janeiro é um órgão vinculado à Advocacia-Geral da União (AGU) que tem como missão representar a autarquia judicial e extrajudicialmente, assim como produzir atividades de consultoria e assessoramento jurídicos à universidade, como determinado no artigo 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, e artigo 17 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 (BRASIL, 1993b, 2002).

De acordo com o artigo 38º, parágrafo único, da Lei 8666, de 21 de junho de 1993, cabe esta resguardar a universidade no que se refere as minutas de editais de licitação, contratos, acordos e outros instrumentos (BRASIL, 1993a). Portanto, depreende-se que um dos papéis fundamentais da Procuradoria significa fornecer segurança e estabilidade jurídica às ações da UFRJ.

3.3.2.9 Conselho Superior de Coordenação Executiva – CSCE

Presidido pelo(a) magnífico(a) reitor(a), o Conselho Superior de Coordenação Executiva (CSCE) é, segundo seu regimento, “[...] o órgão de coordenação da estrutura superior da universidade”, cujas competências englobam a apreciação e aprovação de propostas relativas a acordos, convênios ou demais instrumentos congêneres, a elaboração do plano de ação anual, dentre outras (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 1970b, p. 2-3, 2019a, p. 12-13).

O Conselho é formado, além do(a) reitor(a), pelo vice-reitor(a), pelos pró-reitores, decanos de centros universitários, diretores do campus de Macaé e de Duque de Caxias, diretor do escritório técnico e, por fim, pelo prefeito da universidade.

3.3.2.10 Pró-Reitoria de Gestão e Governança – PR-6

A Pró-Reitoria de Gestão e Governança (PR-6) é responsável pelo desenvolvimento de mecanismos de aperfeiçoamento da gestão administrativa e normativa dos procedimentos administrativos no que concerne à suas operações, como contratações, licitações, gestão patrimonial e compras de materiais e serviços da universidade, em concordância com o Estatuto da UFRJ (2019a, p. 31).

3.3.2.10.1 Divisão de Contratos Fundacionais – DCF/PR-6

Para a celebração de projetos do corpo docente, em conjunto com as fundações de apoio, a Superintendência Geral de Patrimônio da Pró-Reitoria de Gestão e Governança (PR-6), por meio de sua Divisão de Contratos Fundacionais (DCF), realiza a intermediação entre os coordenadores e demais interessados com outras entidades e instituições públicas ou privadas com o objetivo de celebrar parcerias em prol da pesquisa, ensino e extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico (BRASIL, 2010; UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

Segundo o regulamento à DCF (2019):

(...) A UFRJ, através de suas respectivas Unidades, pode firmar projetos de ensino, pesquisa e extensão ou de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico com outros órgãos ou entidades da Administração Pública Direta, Autárquica, Fundacional ou empresas estatais de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal. Assim como também com entidades privadas. Nesses casos, o professor responsável pela coordenação do projeto na Unidade Interessada (Coordenador do Projeto) pode utilizar as Fundações de Apoio credenciadas à UFRJ (FUJB ou COPPETEC) como suporte à gestão administrativa e financeira do projeto. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b)

A preferência de professores que optam em realizar projetos com a interveniência das fundações de apoio é motivada pela falta de agilidade e flexibilidade do sistema burocrático característico da universidade que prejudicam o desenvolvimento das atividades acadêmicas (ALMEIDA, T. 2013, p. 102-103).

Segundo a DCF, na hipótese de um professor possuir interesse em celebrar alguma parceria com outras instituições, públicas ou privadas, caberá ao mesmo, futuro coordenador, efetuar as seguintes etapas aqui reestruturadas (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2018, 2019b)²⁰:

- 1) Por intermédio da folha de requerimento, abrir o processo administrativo no protocolo da unidade interessada sendo observado o conteúdo da Lei 9.784 de 1999 (BRASIL, 1999);
- 2) Juntar aos autos o projeto a ser desenvolvido, assinado pelo coordenador, com sua devida motivação;

²⁰ Com exceção da primeira e segunda etapa, as demais documentações podem ser anexadas ao processo a qualquer tempo, desde que estejam presentes nos autos antes da etapa 11.

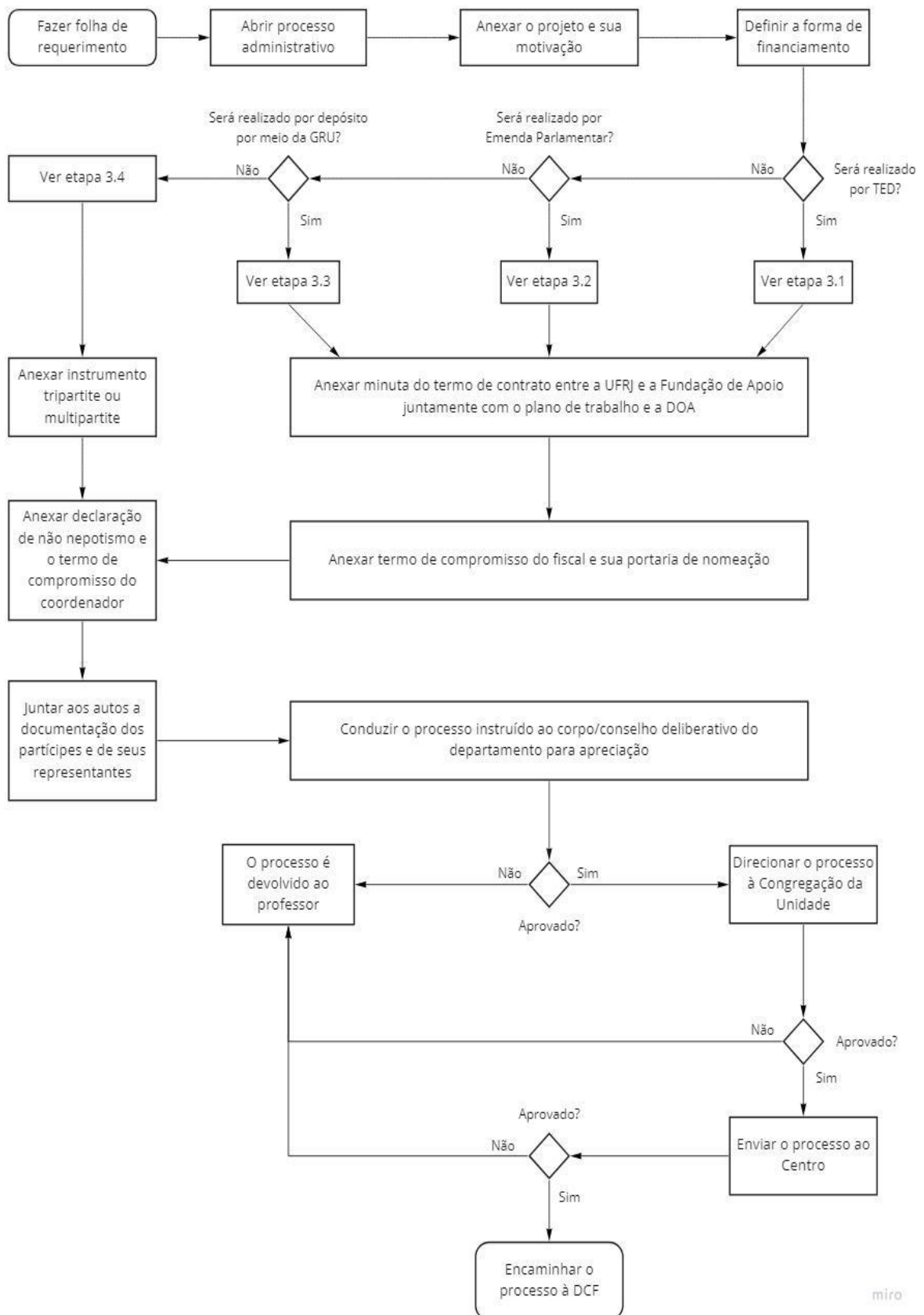
- 3) Em relação aos recursos que financiarão o projeto:
- 3.1) Caso o financiamento do projeto ocorrer por meio da descentralização de créditos orçamentários pelos órgãos ou entidades federais mediante Termo de Execução Descentralizada (TED), o coordenador deverá:
 - a) Providenciar as vias do TED acompanhado de respectivo Plano de Trabalho junto ao órgão financiador (concedente) e encaminhá-las à PR-3 com o processo administrativo. Esta Pró-Reitoria enviará o processo (junto das vias) para aprovação no Conselho Superior de Coordenação Executiva (CSCE). Uma vez aprovado, as vias estarão aptas para assinatura do reitor ou vice-reitor. Após assinatura, o processo será devolvido à PR-3 e o coordenador poderá levar as vias assinadas para assinatura do representante do órgão financiador. Por fim, o coordenador deverá anexar uma via totalmente assinada ao processo.
 - 3.2) Caso os recursos sejam oriundos de Emenda Parlamentar, o coordenador deverá:
 - b) Providenciar o Espelho da Emenda Parlamentar junto ao deputado ou senador que estiver disponibilizando o recurso e anexar aos autos.
 - 3.3) Caso o financiamento seja realizado por depósitos diretos na Conta Única da União à UFRJ, através da Guia de Recolhimento da União (GRU):
 - c) Providenciar o GRU para que seja anexado ao processo.
 - 3.4) Por último, caso o custeio não seja efetuado por TED, Emenda Parlamentar ou GRU, existe a possibilidade de financiamento por depósitos diretos a uma conta específica criada pela fundação de apoio, que não a Conta Única da UFRJ – como ocorre nos casos anteriores. Para isso, é celebrado um instrumento tripartite ou “multipartite” com a presença de uma instituição financiadora (concedente), a UFRJ (executora) e uma fundação de apoio (interveniente).
- 4) Nos casos descritos nos subitens “3.1”, “3.2” e “3.3”, o coordenador deverá elaborar, em conjunto com a fundação de apoio, uma minuta do instrumento jurídico juntamente com seu respectivo plano de trabalho e anexá-los ao processo. Já no subitem “3.4”, é necessário que o coordenador providencie a minuta do instrumento jurídico “tripartite” ou “multipartite”, bem como plano de trabalho junto à concedente;
- 5) Nos casos descritos nos subitens “3.1”, “3.2” e “3.3”, o coordenador deverá solicitar, à fundação de apoio, o cálculo das Despesas Operacionais e Administrativas (DOA) referente ao valor cobrado para a gestão administrativa e financeira do projeto;

- 6) Nos casos descritos nos subitens “3.1”, “3.2” e “3.3”, o coordenador deverá juntar aos autos o termo de compromisso e a portaria de nomeação do fiscal do projeto;
- 7) Adicionar a declaração de não nepotismo ao processo;
- 8) Apensar o termo de compromisso do coordenador e do subcoordenador, o qual deverá ser assinado pelo coordenador, pelo seu substituto eventual, assim como pela autoridade competente que aprovou o plano de trabalho;
- 9) Providenciar a documentação dos partícipes envolvidos na formalização do instrumento jurídico e dos seus representantes. No que toca as pessoas jurídicas, o estatuto da concedente e o estatuto e credenciamento da fundação de apoio. Em relação aos seus representantes, pessoas físicas, o Registro Geral (RG), o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), a procuração ou, na ausência da procuração, a delegação de competência²¹;
- 10) Em seguida, o processo deverá ser submetido aos conselhos deliberativos da unidade interessada e do respectivo centro para apreciação. Após aprovação, as atas deverão ser acrescentadas aos autos posteriormente;
- 11) Por fim, encaminhar o processo administrativo à Divisão de Contratos Fundacionais (DCF) para prosseguimento e demais providências.

Com o propósito de facilitar a compreensão, foi elaborado um fluxograma que reflete as etapas descritas acima. Dessa forma, de acordo com a Figura 2, cabe ao coordenador o seguinte fluxo do processo de celebração junto à DCF.

²¹ Caso seja o dirigente máximo da instituição, que assinará o instrumento jurídico, é necessário apenas seu RG e CPF.

Figura 2 - Fluxograma do procedimento administrativo do solicitante na celebração de parcerias junto a DCF (2018).



Fonte: Elaborado pelo Autor (2021) com base no Manual dos Procedimentos DCF (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

Após a definição da origem dos recursos financeiros descrito na etapa “3” acima, a celebração dos projetos será realizada por intermédio de instrumentos jurídicos, isto é, através de acordos de cooperação, protocolos de intenções, acordos de parcerias, contratos, termos de cooperação, convênios ou outros instrumentos congêneres²² dos quais serão explicados os mais recorrentes e seus procedimentos. Segundo a Divisão de Contratos Fundacionais, são eles: o termo de contrato e o termo de cooperação.

a) Termo de Contrato:

De acordo com a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, contrato administrativo é “[...] todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.”

A utilização deste instrumento jurídico ocorre quando o financiamento de projetos do corpo docente for efetuado por meio da descentralização de créditos orçamentários pelos órgãos ou entidades federais mediante Termo de Execução Descentralizada (TED) ou Emenda Parlamentar bem como por depósitos diretos na Conta Única da União à UFRJ através da Guia de Recolhimento da União (GRU). Depois da disponibilização dos créditos, serão seguidos os ritos processuais para a formalização dos termos de contrato com as fundações de apoio²³, as quais são responsáveis pela gestão administrativa e financeira necessária à execução dos projetos (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

Após a instrução inicial do processo administrativo, pelo professor interessado, cabe a Divisão de Contratos Fundacionais (DCF) verificar se ainda existe algum documento pendente. Caso exista, o processo retornará ao professor para sanar ausências (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

Estando presente todas as documentações, a Divisão de Contratos Fundacionais (DCF) providenciará a juntada de cópias dos documentos de identificação do reitor(a) (RG e CPF), o seu termo de posse e sua portaria de nomeação, bem como a portaria de credenciamento, o estatuto e os documentos (RG e CPF) do presidente da fundação de apoio e a ata de eleição do mesmo. Porventura, caso não seja o representante máximo da fundação a assinar o instrumento,

²² UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. Pró-Reitoria de Planejamento e Administração. **Modalidades de Instrumentos Jurídicos**. Serviços. 2019. Disponível em: <http://www.proplad.ufu.br/servicos/modalidades-de-instrumentos-juridicos>. Acesso em: 10 de setembro de 2019.

²³ A contratação de uma fundação de apoio por uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) é permitida pelo artigo 1º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.

será juntada a procuração do procurador responsável em representar a fundação na ausência do representante máximo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

Com toda a papelada anterior pronta, de acordo com o projeto a ser desenvolvido (graduação, pós-graduação, pesquisa ou extensão), a DCF enviará o processo à Pró-Reitoria de Graduação (PR-1), à Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (PR-2) ou à Pró-Reitoria de Extensão (PR-5) para análise e registro (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

Com o retorno dos autos, cumpridas todas as etapas anteriores, a DCF anexará as certidões “[...] que comprovam a regularidade fiscal e trabalhista da fundação, verificam condenações por improbidade administrativa, inadimplências com a União; inidoneidade, suspensão e impossibilidade de licitar” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b). Estas certidões são anexadas antes do envio dos autos à Procuradoria Federal para análise e parecer jurídico, pois algumas possuem um breve prazo de validade.

Com o regresso do processo da Procuradoria, a DCF analisará o parecer jurídico exarado. Na existência de incoerências ou erros apontados, os autos serão devolvidos ao professor interessado, ou à unidade que pertence, para correção (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

O retorno dos autos à DCF, com correções feitas pelo professor ou sem apontamentos realizados pela Procuradoria, permitirá o lançamento da dispensa de licitação no Sistema de Divulgação de Compras (SIDECA)²⁴, sua consequente publicação no Diário Oficial da União (DOU) e, posteriormente, a anexação de tal publicação no processo²⁵ (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

Após a publicação da dispensa, a DCF encaminhará os autos para apreciação do Conselho de Coordenação Executiva (CSCE) e, se aprovado, posterior assinatura das vias do contrato²⁶ pelo(a) vice-reitor(a) ou pelo reitor(a) (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

Depois da assinatura das vias do contrato pelo reitor(a) ou pelo vice-reitor(a), o processo é devolvido à DCF para que as vias sejam encaminhadas para assinatura do representante da

²⁴ É um módulo vinculado ao Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais (SIASG) que permite a divulgação eletrônica dos avisos de licitação (BRASIL, 2020).

²⁵ Todavia, para a publicação da dispensa de licitação é necessário a autorização da autoridade máxima da Pró-Reitoria de Planejamento, Desenvolvimento e Finanças (PR-3) bem como do(a) Reitor(a). Como resultado, o processo deverá ser encaminhado à eles para ratificação antes das etapas subsequentes.

²⁶ O contrato entre a UFRJ e a fundação de apoio são assinadas em duas vias de igual forma e teor devido a presença de dois partícipes. Logo, uma via ficará com a fundação e a outra com a universidade (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

fundação de apoio. Em seguida, uma via totalmente assinada é reconduzida à DCF para anexar ao processo e encaminhá-lo à PR-3 visando a indicação de recursos e seu respectivo empenho (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

A partir do momento em que a PR-3 efetuar o empenho, a DCF pedirá ao professor interessado que providencie o recibo junto à fundação de apoio. O recibo é de crucial importância para a efetuação do pagamento, ou seja, da transferência de recursos da UFRJ para a fundação (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

O retorno dos autos à DCF, agora com a nota de empenho, possibilita o registro e a publicação do contrato no Sistema de Gestão de Contratos (SICON)²⁷. No dia útil seguinte, o extrato do contrato estará disponível no DOU para que, posteriormente, seja anexado ao processo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

Com as etapas anteriores cumpridas, o processo é encaminhado à PR-3 para registro contábil no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)²⁸ e, logo depois, a liquidação de despesa e a execução do pagamento do recibo à fundação (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

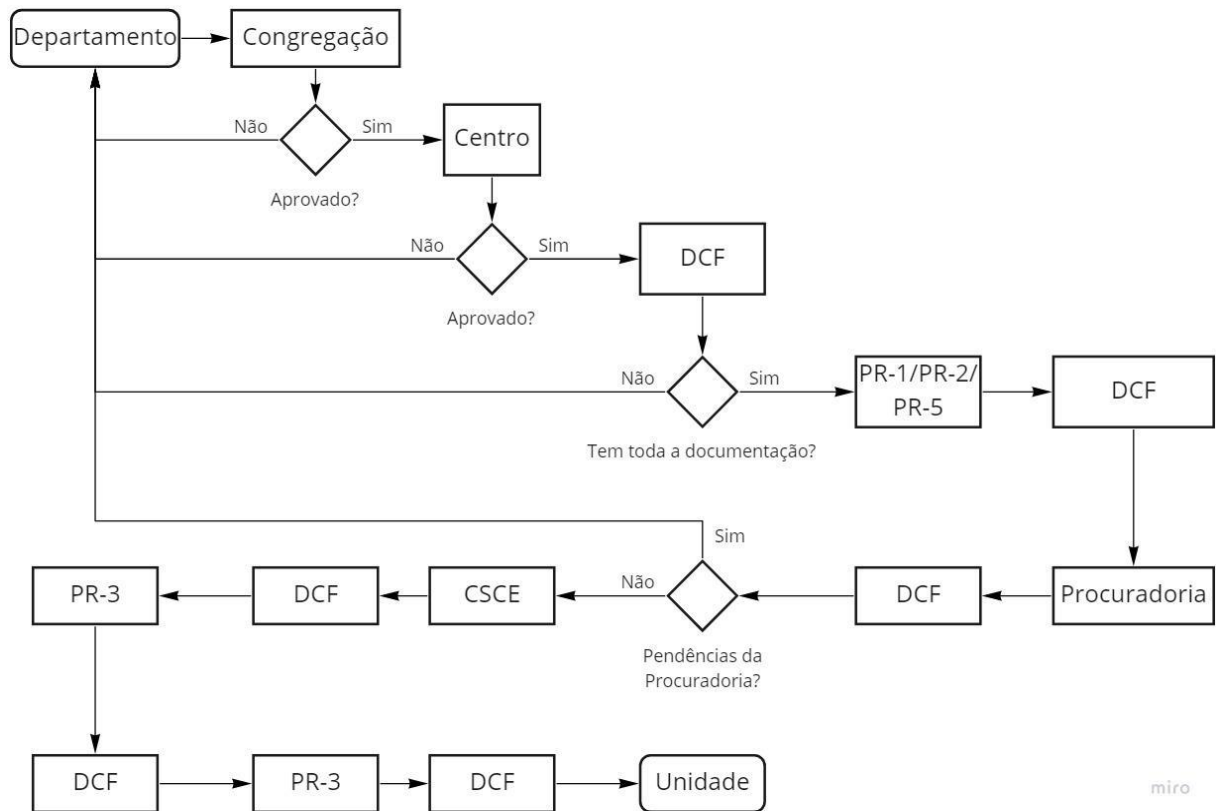
Por fim, após este último percurso exposto acima, a DCF devolverá o processo à unidade acadêmica interessada, ou ao professor responsável, para guarda, até que o projeto se encerre ou tenha um novo termo aditivo ao mesmo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

O fluxograma abaixo (Figura 3) possui como objetivo demonstrar a tramitação processual outrora informados para a formalização do termo de contrato:

²⁷ É um módulo ou subsistema vinculado ao Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais (SIASG) que permite o registro e a divulgação eletrônica dos contratos (BRASIL, 2020).

²⁸ É um sistema elaborado pelo Governo Federal para registro registros contábeis das entidades federais (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

Figura 3 - Fluxograma do Termo de Contrato na celebração de parcerias junto a DCF (2018).



Fonte: Elaborado pelo Autor (2021) com base no Manual dos Procedimentos DCF (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

b) Termo de Cooperação:

O termo de cooperação é o nome dado aos instrumentos realizados pela Petrobras com outras entidades, inclusive com a UFRJ, visando o desenvolvimento tecnológico. A partir disso, segundo o Manual de Gestão de Projetos de P, D&I da Petrobras (PETRÓLEO BRASILEIRO S.A., 2020, p. 11), compreende-se como termo de cooperação um “[...] Instrumento jurídico que visa pactuar direitos e obrigações dos partícipes sempre que se constituem interesses mútuos e precípuos entre a PETROBRAS e outras entidades.”

Todavia, no entendimento da Procuradoria Federal junto à UFRJ (ANEXO A), presente nos artigos 7 a 13, a nomenclatura termo de cooperação foi substituída por termo de execução descentralizada (TED) e, dessa forma, por estar diante de atividade conjunta de pesquisa e desenvolvimento, na qual a Petrobras visa estabelecer uma relação de cooperação com outro partícipe em prol de interesse comum, a terminologia do instrumento poderia ser “acordo de parceria” ou “convênio”.

Ainda de acordo com a Procuradoria (ANEXO A), artículo 14 e 15, a utilização da redação “termo de cooperação” não traz nenhum prejuízo, visto que o essencial é o conteúdo das cláusulas presentes no instrumento e não o seu título.

Após esse prólogo, como já visto, o termo de contrato decorre da descentralização ou depósitos de recursos financeiros na conta única da união em nome da universidade e que, por sua vez, contrata uma fundação de apoio credenciada visando a gestão administrativa e financeira necessária para a execução de determinado projeto (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

Entretanto, é possível celebrar instrumentos jurídicos com a participação de entidades externas (públicas ou privadas) com interveniência administrativa e financeira das fundações de apoio. Dependendo da instituição financiadora, esses instrumentos são denominados de termos de cooperação, acordos de cooperação, convênios, entre outros. Diferente dos termos de contrato, o instrumento é elaborado pela instituição responsável pelo financiamento do projeto e podem envolver três, quatro ou mais partícipes. Outrossim, os recursos financeiros são transferidos diretamente para a conta da fundação interveniente, isto é, sem transitar pela conta única da União e nem pela UFRJ (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

A Divisão de Contratos Fundacionais (DCF) é responsável em observar se a instrução inicial do processo administrativo, feita pelo professor interessado, está de acordo com as orientações seguidas em processos similares. Caso esteja ausente algum documento, o processo retornará ao professor para anexação do mesmo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

Com todas as documentações presentes, a DCF providenciará a juntada de cópias dos documentos de identificação do(a) reitor(a) (RG e CPF), o seu termo de posse e sua portaria de nomeação, bem como a portaria de credenciamento, o estatuto e os documentos (RG e CPF) do presidente da fundação de apoio e a ata de eleição do mesmo. Porventura, caso não seja o representante máximo da fundação a assinar o instrumento, será juntada a procuração do procurador responsável em representar a fundação na ausência do representante máximo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

Quando o instrumento jurídico, a ser assinado, informar sobre cláusulas de sigilo, patente, confidencialidade, direitos autorais e inovação, o processo deverá ser encaminhado à Agência de Inovação da PR-2, que manifestará sobre a conformidade das cláusulas com as leis vigentes e normas internas da universidade. Ademais, o instrumento deverá ser aprovado pela

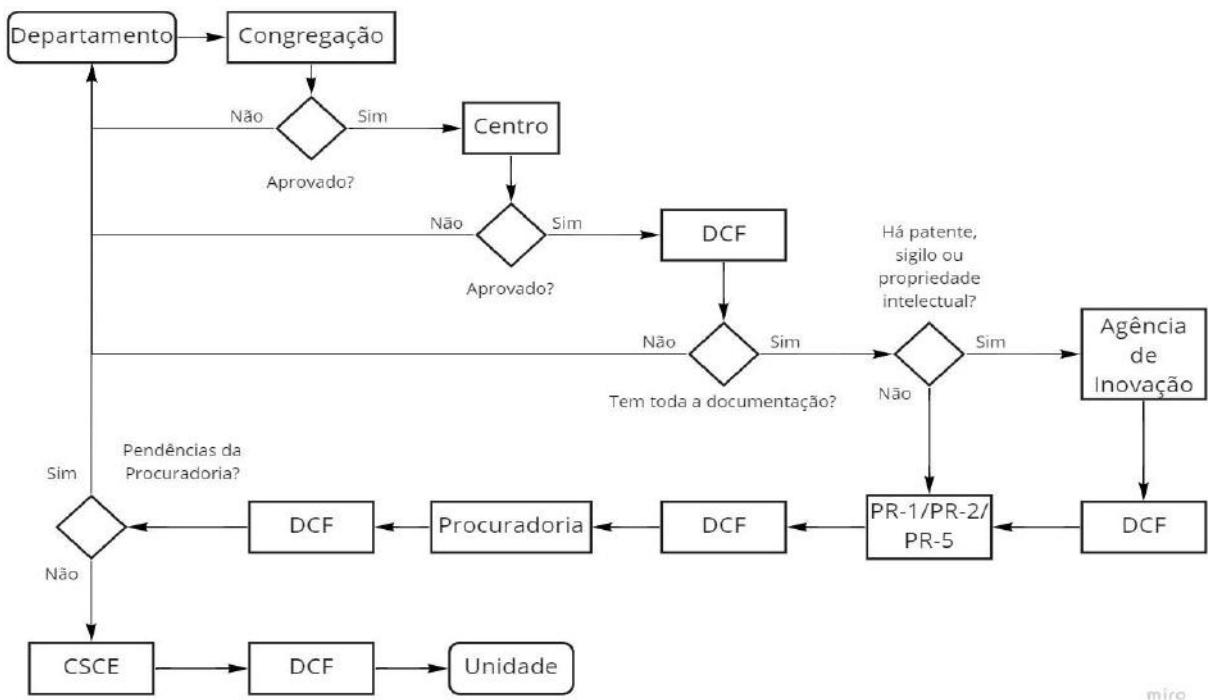
PR-1, PR-2 ou PR-5 quando referir-se à graduação, pós-graduação ou pesquisa e extensão, respectivamente (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

Após as etapas anteriores, juntamente com a aprovação do projeto por uma das Pró-Reitorias, a DCF enviará o processo à Procuradoria Federal para análise jurídica. Com o retorno dos autos, caso exista a necessidade de correções, o processo será encaminhado ao professor interessado para sanar eventuais inconsistências. Caso seja aprovado pelo órgão jurídico ou corrigido, os autos serão encaminhados ao Conselho Superior de Coordenação Executiva (CSCE) para deliberação e, posterior, assinatura do instrumento pelo(a) reitor(a).

Depois da assinatura das vias do contrato pelo(a) reitor(a) ou pelo(a) vice-reitor(a), o processo é devolvido à DCF para que as vias sejam encaminhadas para assinatura do representante da fundação de apoio. Em seguida, uma via totalmente assinada é reconduzida à DCF para anexar ao processo, registrar e encaminhá-lo à unidade vinculada para guarda, até que o processo se encerre ou exista um novo termo aditivo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

Os procedimentos relatados acima foram ilustrados através do fluxograma abaixo, conforme Figura 4:

Figura 4 - Fluxograma do Termo de Cooperação na celebração de parcerias junto a DCF (2018).



Fonte: Elaborado pelo Autor (2021) com base no Manual dos Procedimentos DCF (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

Após a análise de tramitações que rodeiam os projetos do corpo acadêmico, o próximo subtítulo abordará sobre as fundações de apoio, que auxiliam as instituições federais de ensino superior (IFES) e demais instituições científicas e tecnológicas (ICTs) no desenvolvimento de novas ciências (BRASIL, 2010).

3.3.3 Fundações de Apoio

De acordo com Pereira (2017, p. 40), a Lei 5.540 de 1968 estabeleceu novas regras visando reformar a autonomia das universidades federais como também estimular o aperfeiçoamento e a profissionalização do corpo docente. Segundo a autora, durante este período, a política nacional de pós-graduação garantiu a possibilidade de intercâmbio profissional, nas esferas nacionais e internacionais, cujo resultado foi o desenvolvimento de atividades de pesquisa e extensão, transformando a esfera acadêmica e as universidades brasileiras.

Entretanto, as universidades públicas tiveram dificuldades na adaptação à essas mudanças devido ao controle e a rigidez do modelo burocrático. Os projetos de ensino, pesquisa e extensão, além de possibilitarem a formação de recursos humanos de excelência e a produção de ciência e tecnologia para o desenvolvimento econômico e social do país, atraem investimentos para a compra de matérias de consumo, pessoal e equipamentos, porém a necessidade de cumprimento de prazos e de uma maior agilidade de execução tornavam-se entraves para a realização dos mesmos (PEREIRA, 2017, p. 40).

Para a superação de tais obstáculos, as universidades públicas federais, assim como outros órgãos e demais autarquias criaram fundações, que apoiam as entidades, com o objetivo de fugir do “[...] regime administrativo de compras e contratações.” No caso das universidades, as fundações foram criadas por iniciativa de particulares ou através do patrimônio público da própria autarquia, mas sem utilização de recursos públicos (ALMEIDA, T., 2013, p. 103).

Segundo Pereira (2017, p. 41), as fundações “[...] apresentam características de uma estrutura dinâmica e flexível, identificam-se como mecanismos que contornam a legislação e são eficazes na captação de fontes alternativas de financiamento às universidades federais” que possibilitam a agilidade necessária ao que tange a gestão de projetos de pesquisa, ensino e extensão.

Em conjunto com as universidades, as fundações de apoio propiciam a qualificação de discentes e docentes; a produção de novos saberes tecnológicos e científicos; a modernização e

expansão de infraestruturas laboratoriais; e o aprimoramento de procedimentos e da produção de empresas (nacionais e internacionais), como explicado por Passos Júnior (2015, p. 42):

Como vantagens, a parceria entre as fundações de apoio e as Universidades qualifica o ensino visto que os discentes que compartilham os projetos de pesquisa e extensão além de perceberem os mecanismos para a produção de novos conhecimentos tecnológicos e científicos, são acareados com problemas reais da sociedade. Também expande e moderniza a infraestrutura de aparelhamentos e acomodações dos laboratórios, a contar dos recursos que financiam os projetos. Ainda, possibilita o melhoramento e o incremento dos produtos e processos das empresas através do conhecimento adquirido, favorecendo a coletividade como um todo. (PASSOS JÚNIOR, 2015, p. 42)

A relação entre as IFES e suas fundações é regida por um arcabouço jurídico, em especial a Lei nº 8.958 de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. Em seu escopo, a referida Lei registra as características básicas das fundações de apoio (BRASIL, 1994):

Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, de que trata a [Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004](#), poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do [inciso XIII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos. [\(Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#) [...]

Art. 2º As fundações a que se refere o art. 1º deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pela [Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil](#), e por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, e sujeitas, em especial: [\(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

I - a fiscalização pelo Ministério Público, nos termos do [Código Civil](#) e do [Código de Processo Civil](#);

II - à legislação trabalhista; [\(Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017\)](#)

III - ao prévio credenciamento no Ministério da Educação e no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, renovável a cada 5 (cinco) anos. [\(BRASIL, Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017\)](#)

Para Thomas Almeida (2013, p. 105), é possível compreender as seguintes características essenciais:

- 1) Finalidade: “[...] fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à

- inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos”, conforme art. 1º;
- 2) Personalidade Jurídica: “[...] deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pela [Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil \[...\]](#)”, de acordo com o art. 2º;
 - 3) Princípios administrativos públicos: possuir “[...] estatutos cujas normas expressamente disponham sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência [...]”, compreendido no art. 2º;
 - 4) Fiscalização: fiscalizadas “[...] pelo Ministério Público, nos termos do [Código Civil](#) e do [Código de Processo Civil, informado no art. 2º, inciso I](#);
 - 5) Credenciamento: “[...] prévio credenciamento no Ministério da Educação e no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, renovável a cada 5 (cinco) anos”, indicado no art. 2º, inciso III.

No Brasil, atualmente, existem 97 fundações de apoio filiadas ao Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica (CONFIES)²⁹ dentre as quais destacam-se a Fundação Universitária José Bonifácio (FUJB) e a Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (COPPETEC) para fins deste trabalho (CONSELHO NACIONAL DAS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA, 2019).

As fundações supracitadas são responsáveis por apoiar o desenvolvimento de projetos acadêmicos da UFRJ. A FUJB foi criada em 1975 com a união e contribuição de diversos partícipes. Um ano antes, a universidade alienou uma fração de sua propriedade para constituir o fundo patrimonial da fundação e os demais entes colaboraram para o patrimônio inicial. Já a COPPETEC, originalmente foi criada em 1970 como um departamento do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE/UFRJ), entretanto foi instituída como fundação de apoio à universidade em 1993 (FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA JOSÉ BONIFÁCIO, 2019; FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE PROJETOS, PESQUISAS E ESTUDOS TECNOLÓGICOS, 2019).

²⁹ O CONFIES é uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, que representa as fundações de apoio filiadas no território nacional (CONSELHO NACIONAL DAS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA, 2020).

Como visto anteriormente, segundo Thomas Almeida (2013, p. 105), as fundações de apoio possuem características essenciais. Portanto, será realizada uma comparação entre a FUJB e a COPPETEC no Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 - Características das fundações (FUJB e COPPETEC).

Características	FUJB	COPPETEC
Finalidade	Artigo 4º: “A Fundação tem por finalidade promover e subsidiar programas de desenvolvimento do ensino, da pesquisa, da cultura, da ciência, da tecnologia, das letras, das artes, dos desportos e da ecologia, na Universidade Federal do Rio de Janeiro, bem como acompanhar a consecução dos objetivos estabelecidos nesses programas.”	Artigo 4º: “I - obter meios para a promoção, subsídio e auxílio das atividades do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós Graduação e Pesquisa de Engenharia - COPPE/UFRJ, em programas de desenvolvimento científico e tecnológico, nas diversas áreas da engenharia; II - prestar colaboração técnica, administrativa e operacional à COPPE/UFRJ no desenvolvimento de suas atividades; III - atender à demanda de projetos de pesquisa e de desenvolvimento científico e tecnológico dos setores público e privado, nas mesmas áreas; IV - contribuir, pelos meios adequados, para o desenvolvimento do conhecimento científico e tecnológico, em colaboração com instituições universitárias e entidades públicas e privadas.”
Personalidade Jurídica	Artigo 1º: “[...] pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos [...]”	Artigo 1º: “[...] pessoa jurídica de direito privado e sem fins lucrativos [...]”
Princípios administrativos públicos	Artigo 4º, parágrafo segundo: “A fundação deverá observar e fazer cumprir os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.”	Artigo 5º, IX: “observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, sempre que a atividade da COPPETEC envolver a aplicação de recursos públicos de financiamento”.
Fiscalização	Artigo 44º, 1º: “Depois de apreciada pelo Conselho Curador [da FUJB], a prestação [anual] de contas será encaminhada ao Conselho de Instituidores e Doadores [da FUJB], sendo, afinal, submetida à apreciação do Ministério Público, até o dia 30 de junho.”	Artigo 38º: “Até o 30º (trigésimo) dia posterior à sua aprovação [pela UFRJ], as contas da COPPETEC, acompanhadas do relatório das atividades do exercício, serão apresentadas pelo Diretor Superintendente ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.”
Credenciamento	Portaria Conjunta nº 81, de 28 de dezembro de 2015; e Portaria Conjunta nº 42, de 24 de julho de 2017.	Portaria Conjunta nº 91, de 21 de dezembro de 2016; e Portaria Conjunta nº 42, de 24 de julho de 2017.

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos Estatutos das fundações e Diário Oficial da União (BRASIL, 2015, 2016, 2017; FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE PROJETOS, PESQUISAS E ESTUDOS TECNOLÓGICOS, 2015, p. 1-12; FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA JOSÉ BONIFÁCIO, 2016, p. 1-11).

Em relação à finalidade, embora ambas as fundações visem apoiar programas de pesquisa, ensino e extensão, a FUJB possui como foco o auxílio a universidade como um todo e a COPPETEC objetiva assessorar a COPPE/UFRJ no que toca ao desenvolvimento de suas atividades e áreas de atuação. Quanto a personalidade jurídica, as fundações são constituídas como pessoas jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos como determina a Lei nº 8.958 de 1994 (BRASIL, 1994; FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA JOSÉ BONIFÁCIO, 2016, p. 1; FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE PROJETOS, PESQUISAS E ESTUDOS TECNOLÓGICOS, 2015, p. 1).

Sobre os princípios administrativos públicos, de acordo com o Estatuto da FUJB, são seguidos os princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade. Entretanto, ao que tudo indica, em seu Estatuto, a COPPETEC apenas segue os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, deixando

de lado os demais (FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA JOSÉ BONIFÁCIO, 2016, p. 2; FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE PROJETOS, PESQUISAS E ESTUDOS TECNOLÓGICOS, 2015, p. 2).

A respeito da fiscalização, ambas as fundações estabelecem prazos para apresentarem suas contas anuais ao Ministério Público (MP). A FUJB possui até o dia 30 (trinta) de junho de cada ano para apresentar suas contas ao MP, sempre após aprovação pelo seu conselho curador e conselho de instituidores e doadores. Por sua vez, a COPPETEC apresenta suas contas e seu relatório de atividades do exercício ao MP em até 30 (trinta) dias após aprovação da primeira pela UFRJ (FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA JOSÉ BONIFÁCIO, 2016, p. 8; FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE PROJETOS, PESQUISAS E ESTUDOS TECNOLÓGICOS, 2015, p. 11).

Por fim, no que se refere ao credenciamento, a Portaria Conjunta nº 81, de 28 de dezembro de 2015 informou que o credenciamento da FUJB seria de 2 (dois) anos a contar da data de publicação da mesma. Essa Portaria foi publicada em 29 de dezembro de 2015 e, conseqüentemente, encerraria em 28 de dezembro de 2017. Com relação a COPPETEC, a Portaria Conjunta nº 91, de 21 de dezembro de 2016 também estabeleceu que o credenciamento valeria por 2 (dois) anos a contar da data de publicação. A Portaria foi publicada em 22 de dezembro de 2016 e, conseqüentemente, encerraria em 22 de dezembro de 2018. Entretanto, o Ministério da Educação emitiu a Portaria Conjunta nº 42, de 24 de julho de 2017, que altera o prazo do credenciamento vigente das fundações de apoio de 2 (dois) para 5 (cinco) anos a partir da data de publicação da mesma. Logo, como essa Portaria foi publicada em 25 de julho de 2017, a FUJB e a COPPETEC estarão credenciadas até o dia 24 de julho de 2022 (BRASIL, 2015, 2016, 2017).

Em conclusão, o presente capítulo buscou demonstrar a estrutura jurídica e administrativa da UFRJ mediante breve apresentação da estrutura e procedimentos administrativos em seus setores e das atividades desenvolvidas para a formalização de projetos de pesquisa, ensino e extensão junto às suas fundações de apoio.

O próximo capítulo abordará as dificuldades na formalização de projetos acadêmicos junto às fundações de apoio na UFRJ por meio da reapresentação das disfunções burocráticas, da morosidade na tramitação dos processos administrativos e dos problemas na transmissão do conhecimento. Em contrapartida, será realizado uma tentativa de analisar formas de avanços e possíveis soluções para as adversidades que se apresentarem.

4 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Este capítulo tem por finalidade apresentar a pesquisa abordando as dificuldades na formalização de projetos junto às fundações de apoio na UFRJ e, para isso, serão trabalhadas as seguintes etapas: (1) reapresentar as disfunções da burocracia numa breve releitura da transição da administração pública burocrática para a administração gerencial, temas estes já apresentados no terceiro capítulo; (2) informar como foi feito o levantamento de dados; (3) avaliar o tempo de tramitação dos processos administrativos da UFRJ; (4) analisar o estudo efetuado com os gestores da Divisão de Contratos Fundacionais (DCF/PR-6); e (5) discutir os resultados.

4.1 A burocracia e suas dificuldades na formalização de projetos do corpo docente junto às fundações de apoio na UFRJ

Este subcapítulo explorará os três primeiros temas informados anteriormente. Dessarte, será tratado os seguintes temas: (1) a reapresentação das disfunções da burocracia; (2) o levantamento de dados; e (3) a avaliação do tempo de tramitação dos processos administrativos.

4.1.1 Panorama da burocracia e transição para o modelo gerencial

A partir da compreensão do que é a burocracia, das suas características, de como foi estruturada na Administração Pública brasileira e quais foram os impactos deste modelo de gestão de processos, que veio de uma estrutura patrimonialista – como visto no capítulo 3 –, é possível explicar a transição para um novo modelo gerencial devido as suas disfunções. Para isso, será apresentado uma breve análise da transição de forma a relembrar o que fora apresentado.

Em meados de 1930, a emergente preocupação com o processo de industrialização do país resultou em uma mudança comportamental e estrutural do Estado. Esta mudança significou a implantação de um novo modelo que permitiu a profissionalização da administração pública. Assim, o modelo burocrático é responsável por inserir a racionalidade, a razão instrumental e a legalidade do poder, elementos estes nunca antes vistos na administração brasileira até então (SCHNEIDER, 2012, p. 45).

De acordo com Secchi (2009, p. 352), o sistema burocrático conseguiu definir a separação entre o planejamento e a execução, sendo “[...] a política [...] responsável pela

elaboração de objetivos e a administração pública responsável por transformar decisões em ações concretas”. Além disso, para o autor, são características da burocracia a busca pela eficiência organizacional e a equidade. Esta última, justifica-se pela observação de que os funcionários que desempenham tarefas iguais recebem o mesmo tratamento dentro do sistema.

Na visão de Barros (2016, p. 5), a burocracia contribuí para uma melhor organização administrativa e metódica. Entretanto, para o autor, o excesso pode conduzir a organização a ineficiência refletindo, como consequências, “[...] a rigidez dos servidores em relação as normas e regulamentos, excesso de formalismo, autoritarismo central, dificuldade de agradar os clientes devido a padronização de procedimentos, entre outros.”

Diante disso, devido ao excesso apresentado pelas entidades públicas, como também da crise do Estado de Bem-Estar Social, foi apresentado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, aparentemente construída sobre uma ideologia neoliberal, que possuiu como objetivo a implantação do Estado Social-Liberal por meio de uma série de processos dos quais destaca-se a substituição do modelo burocrático pelo gerencial, onde o primeiro estava sendo visto como ineficiente e autocentrado e o segundo como qualificado, eficiente e voltado ao interesse público (AZEVEDO, C.; LOUREIRO, 2003, p. 51).

Todavia, como pensado por Chiavenato (2003, p. 375), o processo de mudança é decorrente do resultado entre colisões de forças favoráveis e não favoráveis à mudança. Em outras palavras, quando as forças favoráveis são maiores que as não favoráveis, a mudança tende a acontecer, caso contrário, a mudança não ocorre. Em toda organização, pública ou privada, existe “[...] uma balança dinâmica de forças positivas que apoiam e suportam a mudança e de forças negativas que restringem e impedem a mudança”.

O motivo desse conflito é que toda mudança gera uma quebra com as “fontes de resistência à mudança”, denominadas por Marcel Santos (2014, p. 24-26). Tais fontes são divididas em: individuais e organizacionais. As fontes individuais englobam os hábitos; a segurança; os fatores econômicos; os métodos desconhecidos; a incerteza; o processamento seletivo de informações; o auto interesse dos indivíduos; a falta de entendimento e confiança; e as avaliações e metas distintas. Por sua vez, as fontes organizacionais referem-se à inércia estrutural; o foco limitado de mudança; a inércia de grupo; a ameaça a especialização; a ameaça às relações de poder estabelecidas; e a ameaça às distribuições estabelecidas de recursos.

Portanto, a substituição – ou se preferir, a mudança – do modelo burocrático para o gerencial enfrenta forças que a impedem de acontecer dentro das instituições e organizações públicas e privadas. Não é diferente nas universidades federais que mantêm e constroem novas

estruturas altamente burocráticas no campo administrativo e acadêmico, como explicado por Euripedes Vieira e Marcelo Vieira (2004, p. 182):

Uma situação que desde logo chama a atenção é a grande resistência da instituição universitária federal à mudança. Não se trata de uma realidade apenas nacional, pois vários analistas, críticos, sociólogos e outros têm levantado a discussão sobre a perenidade das estruturas universitárias, mesmo em países desenvolvidos. Contudo, as universidades federais brasileiras primam por estruturas organizacionais extremamente burocráticas tanto no campo administrativo como no campo acadêmico. Administrativamente, é crescente o processo de alargamento da faixa de atividades meio, com desdobramento de funções, hierarquização excessiva na movimentação das demandas de serviços e dos processos decisórios. Na área acadêmica a multiplicidade estrutural estabelece uma ampla nomenclatura de órgãos - faculdades, institutos, centros, departamentos, escolas, colégios, decanatos, núcleos e comissões - quase sempre repetindo funções, conflitando decisões e ampliando a burocratização no interior da atividade fim. As estruturas organizacionais altamente complexas, pesadas pelo quantitativo de órgãos, lentas na movimentação das demandas pelo excesso de normas e pouco eficientes pela hierarquização burocrática acabam, invariavelmente, em perda do impulso à eficiência. Por consequência, consagra-se um cenário de baixa energia funcional, alimentando a entropia que desgasta, que corrói o sistema organizacional e compromete, consequentemente, a qualidade do desempenho. (VIEIRA, E.; VIEIRA, M., 2004, p. 182)

Ademais, embora seja notório reconhecer a implementação pontual de inovações gerenciais nas atividades administrativas das universidades públicas (ALMEIDA, Denise, 2012, p. 7), aparentemente, não existe nenhum modelo de gestão capaz de atender plenamente toda a complexidade estrutural que as universidades estão inseridas (BARBOSA, 2019, p. 6).

4.1.2 Levantamento de dados

O levantamento dos dados foi desenvolvido por meio de um estudo quantitativo e da aplicação de questionário. Em relação ao estudo quantitativo, foram selecionados no total de 46 processos administrativos no ano de 2018 sendo 30 referentes a Termos de Cooperação e 16 voltados a Termos de Contrato (APÊNDICE C). Do total, 38 são processos que possuem a fundação COPPETEC como interveniente e 8 a FUJB.

Os Termos de Cooperação são, em sua totalidade, vinculados a fundação COPPETEC, uma vez que, como observado na planilha de controle da DCF disponibilizado, o quantitativo de processos com essa temática geridos pela FUJB é escasso. Já sobre os Termos de Contrato, foram selecionados 8 administrados pela FUJB e 8 pela COPPETEC.

O estudo quantitativo, como já explicado no capítulo 2, deseja demonstrar a lentidão dos tramites administrativos de forma pormenorizada, isto é, através da média de dias que uma amostra de processos circula pelos setores responsáveis da universidade. Para isso, utilizou-se o Sistema de Acompanhamento de Processos Administrativos (SAP), pois o mesmo precisa os dias que os autos foram recebidos e despachados pelas unidades administrativas. Nos casos dos Termos de Cooperação, a contabilização dos dias foi feita desde o período da abertura do processo até o dia em que o processo foi aprovado pelo Conselho Superior de Coordenação Executiva (CSCE), porém, no SAP, este Conselho está representado por sua secretaria denominada Secretaria dos Órgãos Colegiados (SOC) e, nos casos de Contratos quando o processo retorna da Seção de Execução Financeira da PR-3 à DCF, ou seja, após a execução do pagamento à fundação.

A aplicação do questionário ocorreu com o intuito de interagir diretamente com os atores envolvidos com a análise de conformidade administrativa dos processos. Dessa forma, buscou-se entender o grau de burocracia empregado nos autos; a capacitação; as atividades desempenhadas; os problemas que interferem nessas atividades; e aproveitou-se para tentar explorar o campo da transmissão do conhecimento, mais precisamente suas dificuldades relativas à temática deste trabalho, além, é claro, de possíveis soluções aos problemas encontrados.

Portanto, foi feita uma breve análise com os dados coletados com a intenção de evidenciar a morosidade dos fluxos administrativos e, após, foram apresentadas e discutidas as opiniões dos entrevistados.

4.1.3 A UFRJ e a morosidade dos seus projetos acadêmicos

A Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) não escapa da problemática acerca do excesso de burocracia, no contexto administrativo das universidades públicas federais. Para Feitosa (2015, p. 10), a implementação da burocracia nas universidades não considerou suas especificidades. Através das atividades acadêmicas (ensino, pesquisa e extensão), a universidade visa interagir com os problemas e demandas da sociedade, porém tais ações são afetadas pela lentidão dos procedimentos administrativos.

No que toca aos projetos do corpo docente, a burocracia torna difícil a formalização de parcerias, bem como os processos de aquisição de produtos e insumos para os laboratórios de pesquisa na UFRJ. Nesta linha de raciocínio, Enke (2016, p. 31) esclarece que um dos obstáculos da pesquisa brasileira se encontra na área administrativa.

A organização das universidades federais permite a distribuição do poder em diferentes escalas respeitando uma hierarquia vertical de comando. Entretanto, essa hierarquia é densamente ramificada, tanto em sua coluna vertical quanto em suas laterais, resultando em pontos com maior ou menor concentração de poder decisório que se movimentam verticalmente nos dois sentidos. Quanto mais distante do início da hierarquia, menos poder decisório a estrutura possui. Consequentemente, as demandas e decisões realizadas em pontos distantes do início da hierarquia tendem a se deslocarem muito além do necessário (VIEIRA, E.; VIEIRA, M., 2004, p. 189).

Diante disso, compreende-se que um dos motivos para a demora na formalização de projetos do corpo docente da UFRJ é vinculada ao longo distanciamento existente entre a ponta da ramificação e o início da hierarquia culminando na necessidade dos processos se deslocarem mais frequentemente, pois os projetos são ofertados e analisados por estruturas com baixo poder decisório, como já apurado no Capítulo 3.

Em adição, como destacado por Euripedes Vieira e Marcelo Vieira (2004, p. 189), muitas universidades enfrentam a “desconcentração espacial”, isto é, suas estruturas (unidades, centros, etc.) se localizam em diversos pontos distantes entre si. Dessa forma, a distância (física) entre as estruturas universitárias somada ao baixo poder decisório resultam na demora do processo de decisão e, conseqüentemente, da formalização dos projetos acadêmicos.

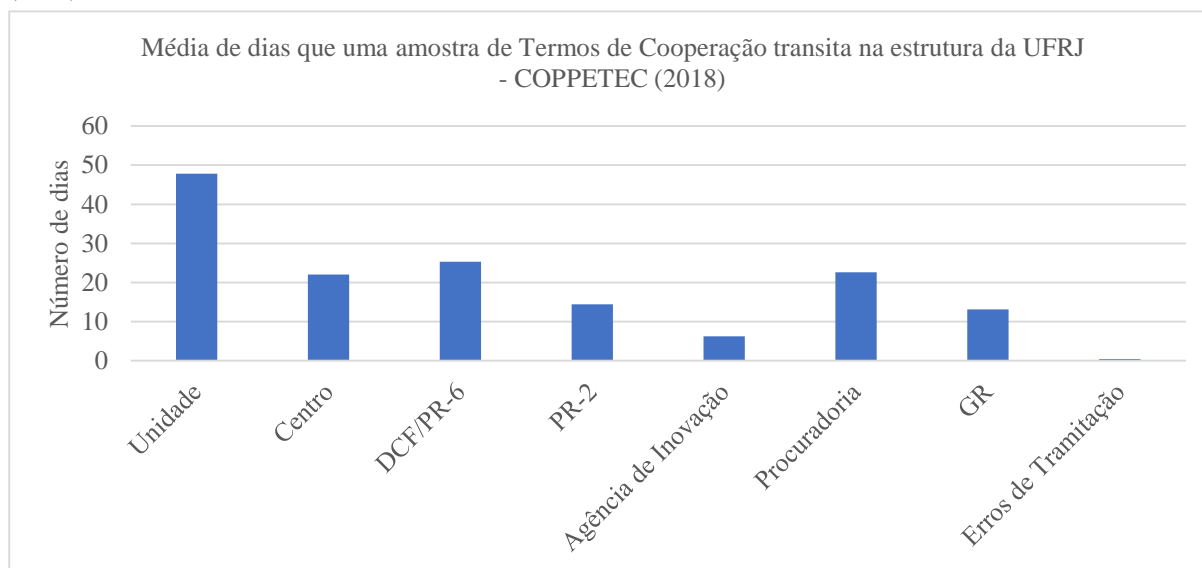
Outras questões, apresentados por Closs e Ferreira (2010), citado por Berni *et al.* (2015, p. 264-265), ao estudarem sobre as dificuldades no diálogo entre as universidades e as empresas, plausivelmente contribuem para a vagarosidade dos processos acadêmicos. São eles: prazos; obrigações; segurança e sigilo das informações; propriedade intelectual; imperícia das equipes na gestão de projetos; incertezas em relação ao produto; entre outros.

O estabelecimento de prazos e obrigações entre os partícipes, como também as outras matérias abordadas acima, são apreciados pelos setores da universidade com o objetivo de resguardar a IFES, como informado, por exemplo, no Capítulo 3 sobre o papel da Procuradoria Federal junto à UFRJ.

Assim, os Gráficos 1, 2 e 3 visam demonstrar a quantidade de dias, em média, que os processos referentes aos projetos acadêmicos, que possuem as fundações de apoio como partícipes, transitam em cada estrutura da UFRJ até a formalização do instrumento jurídico.

O Gráfico 1 diz respeito a uma amostra de processos concernente a termo de cooperação e outras ferramentas – com exceção de contratos –, apresentando a fundação COPPETEC como interveniente:

Gráfico 1 - Média de dias que uma amostra de Termos de Cooperação transita na estrutura da UFRJ – COPPETEC (2018)



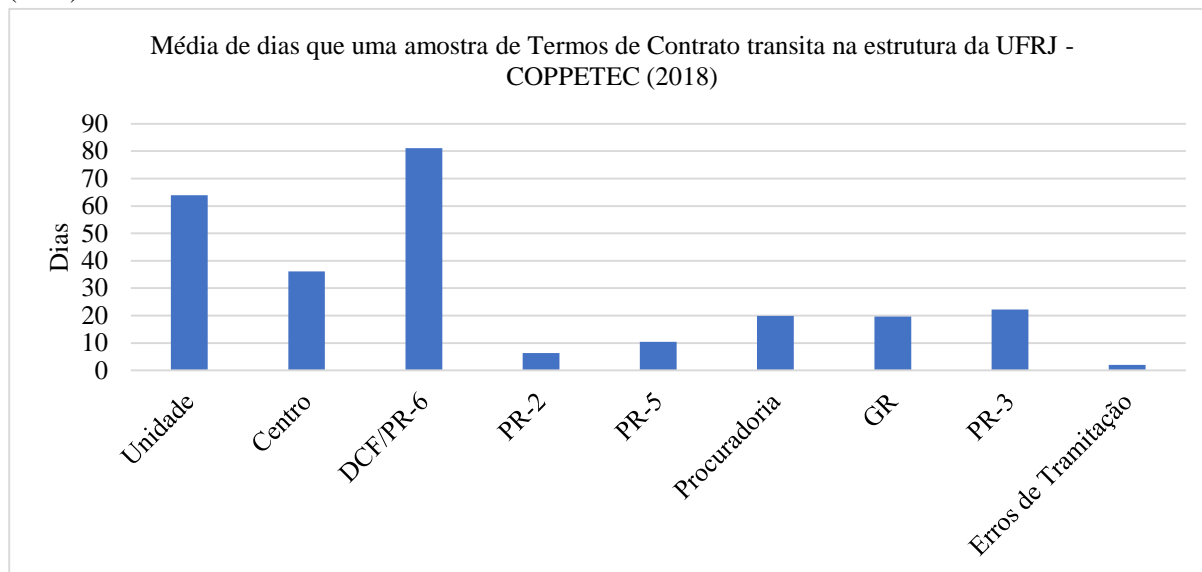
Fonte: Elaborado pelo Autor (2020) com base nos dados oferecidos pela DCF/PR-6.

Com a finalidade de evitar uma maior poluição do gráfico acima, os dados aproximados da média de dias que a amostra dos processos ficou (circulando ou não) em cada estrutura da universidade são: 48 dias nas unidades; 22 dias nos centros; 25,5 dias na DCF/PR-6; 14,5 dias na PR-2; 6 dias na Agência UFRJ de Inovação; 22,5 dias na Procuradoria; 13 dias no Gabinete do Reitor; e 0,5 dias de erros de tramitação totalizando aproximadamente 152 dias.

Portanto, é possível observar que os processos transitam, na maior parte do tempo, nas Unidades (48 dias); na DCF/PR6 (25,5 dias); na Procuradoria (22,5 dias); e nos Centros (22 dias).

O Gráfico 2, por sua vez, aponta a média de dias que os processos relacionados ao termo de contrato demoram, desde a abertura até a execução do pagamento à fundação. Neste gráfico, permanece a fundação COPPETEC, porém, agora, como contratada:

Gráfico 2 - Média de dias que uma amostra de Termos de Contrato transita na estrutura da UFRJ - COPPETEC (2018)



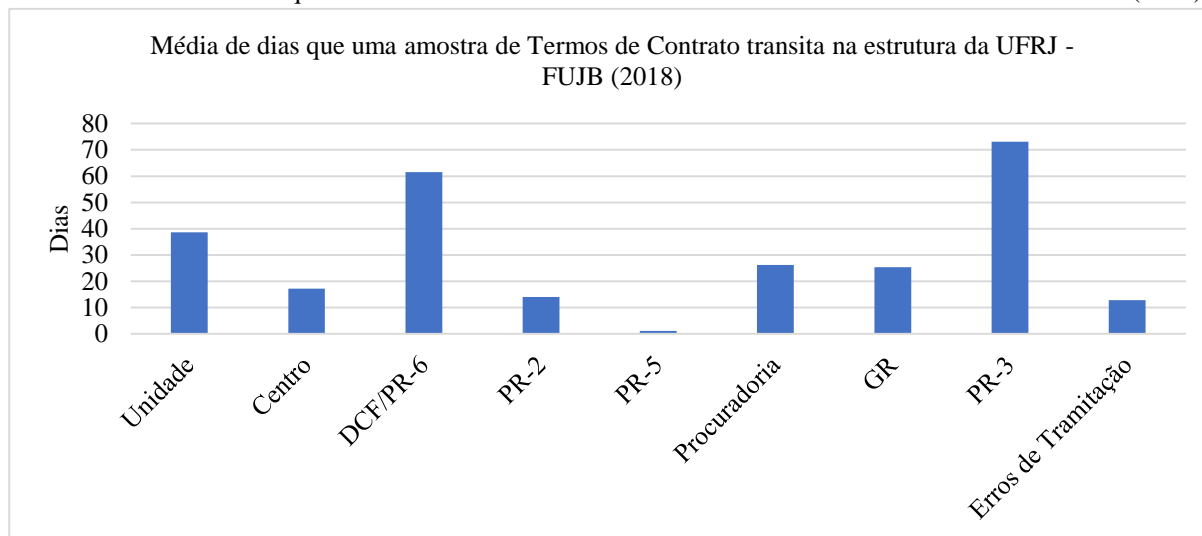
Fonte: Elaborado pelo Autor (2020) com base nos dados oferecidos pela DCF/PR-6.

Os dados aproximados são: 64 dias nas Unidades; 36 dias nos Centros; 81 dias na DCF/PR-6; 6,5 dias na PR-2; 10,5 dias na PR-5; 20 dias na Procuradoria; 19,5 dias no Gabinete do Reitor; 22,5 dias na PR-3; e 2 dias de erros de tramitação totalizando aproximadamente 262 dias.

Dessa forma, é possível concluir que os processos transitaram, na maior parte do tempo, na DCF/PR-6 (81 dias); nas unidades (64 dias); nos Centros (36 dias); na PR-3 (22,5 dias); e na Procuradoria (20 dias). Os dados refletem diretamente no tempo de início do projeto, o que indica a morosidade e a disfunção burocrática.

Já o Gráfico 3 demonstra o mesmo objetivo do anterior, porém com foco nos contratos realizados através da contratação da FUJB:

Gráfico 3 - Média de dias que uma amostra de Termos de Contrato transita na estrutura da UFRJ - FUJB (2018)



Fonte: Elaborado pelo Autor (2020) com base nos dados oferecidos pela DCF/PR-6.

As informações contidas no Gráfico 3 esclarecem que as maiores médias, em ordem decrescente, são: a PR-3 (73 dias); a DCF/PR-6 (61,5 dias); as unidades (38,5 dias); a Procuradoria (26,5 dias); o Gabinete do Reitor (25,5 dias); os Centros (17,5 dias); a PR-2 (14 dias); os erros de tramitação (13 dias); e a PR-5 (1 dia) totalizando aproximadamente 270,5 dias.

Considerando os Gráficos 1, 2 e 3, a alta média de dias nas unidades acadêmicas é fundamentada na necessidade do coordenador instruir devidamente o processo administrativo, como também atender as pendências apontadas pela Procuradoria e fazer eventuais correções. Isso significa que, caso sejam observados inconsistências, problemas ou ausência de documentação, o processo será devolvido à unidade ou ao coordenador para providências, postergando, assim, o início do projeto.

Da mesma forma, as médias dos centros universitários, apresentadas nos Gráficos 1 (22 dias), 2 (36 dias) e 3 (17,5 dias), refletem uma possível demora na aprovação dos projetos pelos seus respectivos conselhos de coordenação.

A Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (PR-2) e a Pró-Reitoria de Extensão (PR-5) são responsáveis por registrarem os projetos quando pertinente (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

Dessa maneira, nota-se uma maior demora no registro dos termos de contrato pela PR-2, cuja média do Gráfico 2 foi de 6,5 dias e no Gráfico 3 de 14 dias, contra 14,5 dias nos termos de cooperação (Gráfico 1). Por sua vez, a PR-5 foi mais célere nos contratos com a FUJB apresentando uma média de 1 dia enquanto nos termos de contrato com a fundação COPPETEC a média foi de 10,5.

A Procuradoria Federal, órgão este já explicado no capítulo 3, é de fundamental importância para que as ações da universidade, bem como de seus representantes legais, estejam resguardadas pelas normativas do estado brasileiro. Os Gráficos 1, 2 e 3 apontaram dados bem próximos, o primeiro destacou uma média de 22,5 dias, o segundo 20 e o terceiro 26,5 dias. Logo, percebe-se que os processos analisados que objetivaram a celebração de contratos com a FUJB tiveram uma média maior do que os demais.

O Gabinete do Reitor é composto por diversos setores e divisões, das quais foram contabilizadas os dias que os processos frequentaram a Secretaria do Vice-reitor, a Secretaria do Reitor e a Secretaria dos Órgãos Colegiados (SOC). Este último colabora para a celebração do Conselho Superior de Coordenação Executiva (CSCE) que é responsável pela aprovação dos instrumentos jurídicos que serão assinados pela(o) Reitor(a). Os processos movimentaram-se em uma média de 13 dias, quando referente à termos de cooperação (Gráfico 1), e 19,5 a 25,5 dias, quando referente a termos de contrato da COPPETEC (Gráfico 2) e FUJB (Gráfico 3), respectivamente. A diferença entre esses instrumentos acontece em virtude de que os processos referentes aos contratos são encaminhados antecipadamente ao Gabinete do Reitor para a assinatura do TED, caso sejam financiados desta forma, como comentado no capítulo 3, e, em consequência, elevando a média.

A Pró-Reitoria de Planejamento, Desenvolvimento e Finanças (PR-3) é de suma importância para o início dos projetos do corpo acadêmico proveniente dos termos de contrato. Segundo abordado no capítulo 3, à Pró-Reitoria é incumbida a análise dos Termos de Execução Descentralizada e, ademais, compete a mesma a realização do empenho, registro contábil, liquidação da despesa e pagamento, em outras palavras, são etapas indispensáveis para a efetiva transferência de recursos entre a universidade e a fundação de apoio para o início dos projetos (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

No que se refere aos dados apresentados, a PR-3 apresenta 73 dias em média para projetos com interveniência da FUJB (Gráfico 2) diante de 22,5 dias juntos à COPPETEC (Gráfico 3). A diferença de cerca de 50,5 dias é enorme, mas pode haver justificativas como a demora na análise dos documentos; os erros de procedimentos ou sistêmicos; e os atrasos no repasse³⁰ de recursos à conta única da UFRJ pelos órgãos financiadores.

Os erros de tramitação foram considerados para informar que dentro das amostras existiram equívocos de um ou mais processos serem encaminhados para estruturas diferentes das apresentadas nas Figuras 3 e 4 do Capítulo 3. Com respeito ao Gráfico 1, referente as

³⁰ Os tipos de repasses para o financiamento de projetos acadêmicos são detalhados no Capítulo 3.

estruturas indicadas na Figura 4, os erros resultaram numa delonga de aproximadamente 0,5 dias, aproximadamente 12 horas a mais para a formalização dos termos de cooperação. Do mesmo modo, no que tange aos contratos, atinente as estruturas indicadas na Figura 3, os erros promoveram um retardo de 2 dias aos processos com participação da COPPETEC (Gráfico 2) e 13 dias com os da FUJB (Gráfico 3). Com esses dados, percebe-se que os setores administrativos da universidade são mais familiarizados com os processos que possuem como participante a COPPETEC (Gráfico 1 e 2), mas eventualmente cometem algum deslocamento equivocado para outras divisões não previstas.

Como visto no capítulo 3, Figuras 3 e 4, a DCF possui um papel centralizador na tramitação dos processos administrativos e isto se justifica pela alta média de dias que os autos circulam pela divisão, conforme exibido nos Gráficos 1 (25,5 dias), 2 (81 dias) e 3 (61,5 dias). A participação recorrente da divisão pode ser entendida como fundamental, pois, ao que parece, o setor detém os conhecimentos necessários, tanto administrativo quanto normativo, no que tange a formalização de projetos do corpo docente da universidade. Contudo, os dados apresentados nos gráficos são elevados e, portanto, foi realizado uma pesquisa específica com os funcionários desta divisão para esmiuçar mais detalhadamente as atividades produzidas com a ideia de tentar entender os motivos que culminam na lentidão dos processos e, conseqüentemente, abordar as dificuldades na transmissão do conhecimento concernente a formalização de projetos e apresentar formas de avanço ou soluções para os problemas identificados.

4.2 A análise do estudo sobre o emprego da burocracia nos projetos junto aos gestores da Divisão de Contrato e Fundacionais (DCF)

Entre dezembro de 2020 e janeiro de 2021 foi realizada junto à equipe da DCF, uma pesquisa predominantemente qualitativa que buscou levantar dados a respeito da formalização de projetos acadêmicos com as fundações de apoio. Como já apresentado no subcapítulo anterior, as informações sobre a média de dias que os processos circulam na presente divisão é elevada e, somada às Figuras 3 e 4 do capítulo 3, percebe-se a importância do setor frente aos processos da Universidade. Ao entrevistar seis profissionais, reforça-se a necessidade de escuta ativa desses sobre o serviço prestado ao órgão, sua valorização e percepção da rotina administrativa.

Diante das explicações, todos os entrevistados se acharam suficientemente informado(s) a respeito da pesquisa realizada e concordaram de livre e espontânea vontade em participar

como colaborador ao responderem favoravelmente ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE B).

4.2.1 A importância da Divisão de Contratos Fundacionais (DCF/PR6)

A pesquisa buscou exteriorizar a relevância da DCF no meio administrativo da universidade. Os entrevistados tiveram a liberdade de comentar a respeito da divisão. Os resultados obtidos estão organizados no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 - Em sua opinião, qual a importância da Divisão de Contratos Fundacionais (DCF/PR-6)?

Entrevistados(as)	2. Em sua opinião, qual a importância da Divisão de Contratos Fundacionais (DCF/PR-6)?
A	"Fundamental."
B	"Importante no controle e na análise de processos."
C	"A Divisão de Contratos Fundacionais é de fundamental importância para promoção da conformidade administrativa e instrução processual."
D	"A análise de conformidade administrativa dos processos se faz necessária para atender ao CNMP (segregação de função) e para evitar vícios insanáveis."
E	"A DCF é importante devido a necessidade de adequar e instruir processos administrativos visando o atendimento das legislações vigentes e, assim, resguardar a universidade."
F	"É de suma importância para a conferência de documentos solicitados pelas normas internas e externas."

Fonte: Elaborado pelo Autor (2021).

Quando perguntados da importância da Divisão de Contratos Fundacionais (DCF/PR-6) percebe-se a palavra fundamental como transversal a percepção dos respondentes. Também, a percepção da promoção da conformidade administrativa e a instrução processual (ENTREVISTADO C). Outro ponto de atenção é a necessidade de adequar e instruir os processos administrativos em andamento. A disfunção burocrática aqui interpretada refere-se à característica do apego aos regulamentos, que o modelo da administração pública gerencial insiste em transmitir as instituições.

4.2.2 Nível de burocracia

Na pesquisa, foi solicitado que os entrevistados indicassem, segundo suas próprias opiniões, o nível de burocracia empregado nos processos administrativos. O Quadro 3 reflete a opinião de todos os funcionários:

Quadro 3 - Como você classificaria o nível de burocracia empregada nos processos administrativos?

Entrevistados(as)	3. Como você classificaria o nível de burocracia empregada nos processos administrativos?
A	Média.
B	Alta.
C	Alta.
D	Pouca.
E	Média.
F	Média.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2021).

De acordo com o gráfico acima, nota-se que a maioria dos entrevistados informaram que o nível de burocracia empregado na divisão é de classificação média. A divisão trabalha com alguns arcabouços jurídicos, dentre os quais destacam: a Lei nº 9.784/1999; a Lei nº 8.666/1993; a Lei nº 13.019/2014; a Lei nº 8.958/1994; o Decreto nº 7.423/2010; o Decreto nº 6.170/2007; e a Resolução CSCE nº 02/2009 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019b).

Logo, ao contemplar às normas informadas, percebe-se a existência de um apego e, com o tempo, este apego pode se transformar numa resistência às mudanças e, também, a superconformidade às rotinas e aos procedimentos.

4.2.3 Capacitação

O questionário subsidiou meios de avaliar, quais treinamentos que os entrevistados tiveram para trabalhar na DCF. O Quadro 4 a seguir demonstra esses resultados:

Quadro 4 - Para realizar as atividades que desempenha hoje, você passou por algum tipo de treinamento/capacitação para exercer essa função? Se sim, quais?

Entrevistados(as)	4. Para realizar as atividades que desempenha hoje, você passou por algum tipo de treinamento/capacitação para exercer essa função? Se sim, quais?
A	"Sim. Curso online do SEI."
B	"Não."
C	"Não. Apenas ajuda de colegas."
D	"Não."
E	"Não, apenas ajuda de colegas."
F	"Não, tive apenas orientações dos meus colegas."

Fonte: Elaborado pelo Autor (2021).

A memória institucional aparece como elemento importante, pois a maior parte da equipe sinaliza não passar por treinamento/capacitação para exercer a função que realiza na DCF. A ausência de treinamento dos funcionários implica na necessidade dos mesmos aprenderem suas atividades por conta própria e, com isso, provir não apenas o apego à normas, como também, visando proteção, o excesso de formalismo.

4.2.4 Atividades

A pesquisa também investigou quais as atividades desenvolvidas pela equipe da DCF com o objetivo de compreender melhor seu funcionamento.

Quadro 5 - Quais são as atividades que você realiza na Divisão?

Entrevistados(as)	5. Quais são as atividades que você realiza na Divisão?
A	"Análise"
B	"Análise de conformidade administrativa dos processos e controle de estoque de bens doados."
C	"Enquanto assistente em administração desempenho atividade de análise de conformidade processual."
D	"Orientação do corpo acadêmico da Universidade e dos demais membros da equipe."
E	"Eu realizo as análises e despachos de processos, além de orientar os corpos docentes e técnicos da universidade, bem como às fundações de apoio."
F	"Eu faço análise de processos, conferência de documentos e ajudo no controle de estoque de bens doados por outras instituições."

Fonte: Elaborado pelo Autor (2021).

Dentre os entrevistados, a atividade de maior fluxo de trabalho é a análise de conformidade administrativa dos processos, seguida pela orientação do corpo acadêmico da Universidade e controle de estoque de bens doados por outras instituições. A análise de conformidade pode significar um certo afeto aos regulamentos e uma superconformidade.

4.2.5 Os problemas que interferem nas atividades

Um dos pontos discutidos na pesquisa refere-se aos problemas que interferem nas atividades desenvolvidas pelos funcionários da divisão.

Quadro 6 - Quais são os problemas que interferem em suas atividades? Por favor, se possível, explique cada uma delas.

Entrevistados(as)	6. Quais são os problemas que interferem em suas atividades? Por favor, se possível, explique cada uma delas.
A	"Processos com falta de documentação e erros de paginação."
B	"Excesso de etapas e requisitos de tramitação dos processos, eventual falta de compreensão do corpo social quanto a esses requisitos e eventuais ingerências de instâncias hierárquicas superiores."
C	"1 - a constante mudança na legislação e procedimentos para fazer as análises processuais. 2 - o sistema eletrônico de informação (SEI) constantemente fora do ar. 3 - número reduzido de servidores, gerando sobrecarga de trabalho."
D	"Número pequeno da equipe (falta de servidores); treinamento dos servidores (cursos); infraestrutura (local reservado, adequação da mobília, falta de software); falta de planejamento e gestão por parte dos pesquisadores e fundações de apoio."
E	"Alguns fatores como a carga elevada de trabalho; as alterações normativas; as exigências dos órgãos de controle; o retrabalho; e a demora na deslocação dos processos físicos. A carga elevada de trabalho ocorre devido a existência de muitos processos que precisam ser analisados, mas a equipe é composta por poucos funcionários para atender toda a demanda. As alterações normativas e exigências dos órgãos de controle podem impor mudanças nos procedimentos já adotados e leva um certo tempo até que todos os agentes se reorganizem. Já sobre o retrabalho, me refiro a momentos em que o processo físico apresenta erros de numeração ou páginas trocadas, logo é preciso renumerar e corrigir as páginas, o que demanda tempo. Por fim, os processos físicos são transportados por malotes através de carros oficiais da universidade em horários específicos, ou seja, se o processo não estiver no malote, às vezes, só no dia seguinte ele será transportado."
F	"As ausências de documentação, as alterações normativas e o retrabalho. Mesmo com a criação de um "checklist", os coordenadores e demais interessados nos projetos não anexam todos os documentos solicitados e muito menos justificam a falta dos mesmos. As alterações normativas a que me refiro são as mudanças constantes nas resoluções internas da universidade, bem como as exigências de órgãos de controle. Por fim, o retrabalho ocorre quando o processo físico não tem suas folhas numeradas corretamente ou quando precisamos solicitar novamente as documentações ausentes do "checklist"."

Fonte: Elaborado pelo Autor (2021).

Os entrevistados pontuaram uma série de dificuldades que, para eles, interferem em suas atividades. São destacados pontos como: as mudanças normativas e exigências dos órgãos de controle que, conseqüentemente, influenciam os procedimentos adotados na análise processual; a carga elevada de trabalho decorrente, provavelmente, do número reduzido de servidores; como também a falta de documentação e erros de paginação que implicam no “retrabalho”; os excessos de etapas e requisitos somados a falta de compreensão do corpo social; a falta de planejamento e gestão dos interessados; a falta de treinamento dos agentes; a demora na deslocação de processos físicos; e a instabilidade do Sistema Eletrônico de Informação (SEI)³¹.

4.2.6 Problemas burocráticos

Após o reconhecimento de possíveis problemas que prejudicam as atividades, a pesquisa abordou quais são da ordem burocrática. Portanto, foram esclarecidas as seguintes informações evidenciadas no Quadro 7 em tela:

Quadro 7 - Dentre esses problemas, quais são relativos a questões burocráticas?

Entrevistados(as)	7. Dentre esses problemas, quais são relativos a questões burocráticas?
A	"Documentos."
B	"Excesso de etapas e requisitos de tramitação dos processos."
C	"A constante mudança na legislação e procedimentos."
D	"Nenhuma."
E	"As alterações normativas e as exigências dos órgãos de controle."
F	"A ausência de documentação e as alterações normativas."

Fonte: Elaborado pelo Autor (2021).

Para os entrevistados, a quantidade de etapas e documentações exigidos para a formalização de projetos são vinculados à burocracia. Em adição, os entrevistados “C”, “E” e “F” destacaram principalmente as alterações normativas. Já para o entrevistado “D”, dos problemas identificados pelo mesmo no Quadro 6, nenhum é fruto do modelo burocrático.

³¹ O Sistema Eletrônico de Informações (SEI), embora não abordado detalhadamente neste trabalho, é uma plataforma que permite a produção, o gerenciamento e acompanhamento de documentos e processos administrativos em formato digital. Dessa forma, a principal proposta do sistema “[...] é solucionar todos os problemas relacionados ao acúmulo de documentos físicos [...]” e propiciar maior agilidade para a administração pública (NASCIMENTO, P., 2017, p. 33).

Nota-se que o excedente de etapas e requisitos somados as constantes alterações normativas e de procedimentos podem configurar como disfunções da burocracia, uma vez que dificultam o atendimento ao público, permitem a manutenção do excesso de formalismo e implicam com a segurança e conforto dos funcionários ocasionando uma resistência às mudanças.

4.2.7 Os problemas burocráticos e os trâmites administrativos

O questionário buscou compreender também se os gargalos identificados contribuem para a lentidão dos trâmites administrativos e, assim, dificultam a formalização de projetos. O Quadro 8 apresentado abaixo visa esclarecer as opiniões da equipe:

Quadro 8 - Os problemas identificados anteriormente por você culminam na lentidão da formalização de projetos do corpo docente? Se sim, quais? E por quê?

Entrevistados(as)	8. Os problemas identificados anteriormente por você culminam na lentidão da formalização de projetos do corpo docente? Se sim, quais? E por quê?
A	"Sim. Uma vez que existe a falta e ou erro na documentação, é necessário o retrabalho."
B	"O excesso de etapas e requisitos de tramitação torna o andamento do processo lento e pouco eficiente."
C	"Sim. A constante mudança na legislação e procedimentos gera muitos entraves à celeridade dos processos administrativos, pois muita vezes os mesmos têm que ter sua instrução corrigida. Dessa forma, eles acabam tendo um longo caminho de tramitação."
D	"A maioria dos pesquisadores só se interessa pela pesquisa em si, esquecendo da parte administrativa, deixando isso por conta das fundações que não estão preparadas/treinadas para tal função."
E	"Sim. As recorrentes alterações normativas, principalmente internas, desejando atender as exigências dos órgãos de controle, prejudicam a celeridade dos processos."
F	"Sim. Com a ausência de documentação, a Divisão precisa devolver o processo para a unidade ou solicitar que o coordenador entregue na própria Divisão. Já as alterações normativas impõe mudanças não previstas anteriormente e contribui para a lentidão da formalização."

Fonte: Elaborado pelo Autor (2021).

Segundo os entrevistados, os problemas identificados no desenvolvimento das atividades da divisão contribuem para a vagariedade dos processos administrativos. Ao que parece, é evidenciado que as alterações normativas são os maiores empecilhos acompanhados pelo excesso de etapas e pelo "retrabalho".

Outrossim, na visão do entrevistado “D”, as questões administrativas são deixadas à cargo das fundações de apoio que não estão aptas para realizar determinada função. É destacado, pelo mesmo, que os pesquisadores/coordenadores se preocupam apenas com a pesquisa e negligenciam o processo de formalização desses projetos.

4.2.8 As dificuldades na transmissão do conhecimento

A pesquisa aborda também acerca de quais são as maiores dificuldades na transmissão do conhecimento aos demais servidores da universidade. As respostas estão registradas no Quadro 9, que se segue:

Quadro 9 - Na sua visão, quais são as maiores dificuldades na transmissão do conhecimento, referente a formalização de projetos, aos docentes e demais técnicos-administrativos?

Entrevistados(as)	9. Na sua visão, quais são as maiores dificuldades na transmissão do conhecimento, referente a formalização de projetos, aos docentes e demais técnicos-administrativos?
A	"A falta de treinamento e aprimoramento constante."
B	"A falta de conhecimento de todos acerca da legislação de interesse da atividade e a mentalidade pouco orientada à eficiência de parte dos burocratas."
C	"Acredito que a não existência de instruções e treinamentos técnicos para passar o conhecimento."
D	"Para os docentes existe uma resistência com a burocracia achando excessiva e desnecessária. Não vejo dificuldades para os técnicos administrativos desta divisão. Contudo, para os demais técnicos da Universidade, este se quer conhecem o trabalho desenvolvido pela DCF."
E	"As maiores dificuldades são a ausência de treinamento e o interesse de professores e de técnicos administrativos."
F	"A falta de treinamento, de divulgação e de interesse das unidades acadêmicas e, conseqüentemente, dos professores."

Fonte: Elaborado pelo Autor (2021).

O posicionamento da equipe assinala principalmente a falta de treinamento e de interesse dos agentes administrativos envolvidos nos procedimentos adotados pela universidade. Além disso, o entrevistado “F” ressalta a falta de divulgação do conhecimento que rodeiam os projetos acadêmicos.

No que se refere à disfunção, a falta de treinamento, além de resultar no apego às normas por questão de segurança, pode propiciar em conflitos com o público ao ter dificuldades no atendimento.

4.2.9 Formas de avanço ou soluções aos problemas identificados

Os entrevistados foram questionados a respeito de possíveis soluções aos problemas identificados nos Quadros 6 e 9. Foram respondidas diversas soluções, conforme retratadas abaixo:

Quadro 10 - Se fosse possível indicar, que formas de avanço ou soluções poderiam ser implementados para evitar ou reduzir cada um desses problemas ou dificuldades identificados nas questões 6 e 9?

Entrevistados(as)	10. Se fosse possível indicar, que formas de avanço ou soluções poderiam ser implementados para evitar ou reduzir cada um desses problemas ou dificuldades identificados nas questões 6 e 9?
A	"Adução do SEI e documentos pré-carregados no sistema."
B	"No âmbito legal, simplificar a legislação e os requisitos de tramitação. No âmbito administrativo, simplificar as etapas de tramitação dos processos. Também seria saudável uma mudança de mentalidade de parte dos burocratas a respeito da importância de se prezar pela eficiência, haja vista o potencial de impacto científico e social dos projetos em questão."
C	"Deveria haver mais treinamentos, workshops, reuniões objetivas práticas para passar instruções."
D	"Desenvolver um projeto de treinamento para toda a Universidade (ampla divulgação) para entendimento da necessidade da observância legal nos processos administrativos."
E	"Acredito que deveria proporcionar treinamento adequado; divulgar manuais quanto aos procedimentos adotados pela DCF; desenvolver sites mais intuitivos e informativos; e adução completa ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI) que está sendo implementado aos poucos tanto na DCF como em toda a UFRJ."
F	"A completa integração ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e a atualização de seu banco de conhecimento; maior divulgação em sites e pelos diretores das unidades; se fosse possível, estimular maior interesse de professores por meio da divulgação dos resultados das pesquisas concluídas e realizar premiações simbólicas aos projetos de maior importância social."

Fonte: Elaborado pelo Autor (2021).

Os entrevistados apontaram como soluções a completa implementação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI); a promoção de treinamentos; uma maior divulgação dos procedimentos e manuais através de sites mais intuitivos; a simplificação de procedimentos e normas; a adoção de uma mentalidade que priorize a eficiência; e estimular o interesse do corpo docente pela pesquisa.

4.3 Discussão dos resultados

Este subcapítulo visa discutir os dados coletados na pesquisa dos tramites administrativos e da aplicação do questionário.

Como apresentado, os autos possuem uma alta média de dias circulando pelos setores da universidade até a formalização dos projetos. Logo, ao somar a média de cada setor demonstrado, o Gráfico 1 expõe que os termos de cooperação celebrados junto à COPPETEC demoram cerca de 152 dias para serem formalizados e os contratos, observado em Gráfico 2, com a mesma fundação de apoio, levam por volta de 262 dias. Já os contratos com a FUJB, visto no Gráfico 3, demoram uma média de 270,5 dias.

Ao observar o papel recorrente da Divisão de Contratos Fundacionais (DCF), refletido nas Figuras 3 e 4, buscou-se junto da mesma, por meio de questionário, entender o papel desta divisão, bem como os possíveis motivos que justificam a morosidade dos projetos do corpo docente e suas possíveis soluções.

Os achados da pesquisa apontam para uma necessidade de reflexão da questão administrativa da universidade no que toca aos projetos acadêmicos com a participação das fundações de apoio.

A pesquisa mostrou que a maioria dos funcionários da divisão não tiveram treinamento para desenvolver as atividades inerentes ao setor. A ausência de capacitação pode resultar no prejuízo para a própria universidade, pois o treinamento é considerado como uma forma de aprimoramento do empregado visando o aperfeiçoamento da máquina pública de modo a atender e realizar a melhor prestação de serviço (SOUSA; MANSO, 2018, p. 16).

Outrossim, o estudo revelou problemas que interferem nas atividades desempenhadas pela DCF (Quadro 6). É possível extrair as seguintes fatores: (1) as mudanças normativas e as exigências dos órgãos de controle determinam alterações nos procedimentos adotados internamente pela instituição, obrigando os agentes a se adaptarem; (2) o número reduzido de servidores e a necessidade de atender a demanda universitária sobrecarregam os funcionários da divisão; (3) o “retrabalho”; (4) a percepção de carência no que toca ao planejamento e gestão por parte dos pesquisadores e das fundações de apoio, uma vez que falta compreensão das etapas e requisitos dos processos; (5) a demora no traslado de processos físicos; (6) e a falta de infraestrutura que pode ocasionar a instabilidade do Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Dentre esses empecilhos, a pesquisa destacou que a burocracia está presente mediante documentações, procedimentos e etapas de tramitação, normas e exigências de órgãos de

controle e suas alterações. Entretanto, segundo o Quadro 8, essa burocracia contribui na vagarosidade da formalização de projetos, porque os erros de numeração ou a falta de documentos, assim como a presença de excesso de procedimentos e tapas e as mudanças normativas prejudicam a análise de conformidade realizada pela DCF.

Do mesmo modo, foi comentado que os empecilhos burocráticos juntamente com a falta de treinamento podem apresentar algumas disfunções burocráticas, dentre as quais destacam-se o apego aos regulamentos, o excesso de formalismo, a resistência a mudanças, a superconformidade às rotinas e aos procedimentos e a dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público.

Neste diapasão, a não compreensão das etapas e requisitos dos processos pode ser indicativo de uma dificuldade na transmissão do conhecimento que rodeia os procedimentos adotados pela UFRJ na formalização de projetos do corpo docente. As dificuldades na comunicação foram explicitadas no questionário como sendo decorrente da ausência de treinamento e instrução de servidores, da falta de divulgação e de interesse do corpo universitário e pela resistência à burocracia.

Na busca pela contínua melhoria da administração, a pesquisa evidenciou potenciais soluções para a superação de tais obstáculos. Estimular interesses de professores com divulgação e premiação simbólica para projetos que tenham grande impacto social; a simplificação de normas e procedimentos; a promoção de capacitação e treinamento de servidores; a divulgação de procedimentos e manuais por meio de sites mais intuitivos; e a inserção completa do SEI no ambiente administrativo são formas encontradas para o aprimoramento universitário.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho possibilitou um estudo inédito sobre o funcionamento e a organização estrutural adotada pela UFRJ no que diz respeito aos procedimentos concernente à formalização de projetos acadêmicos de seu corpo docente junto às fundações de apoio. Além disso, permitiu o desenvolvimento de uma pesquisa voltada à análise da morosidade quanto à formalização e dos problemas acerca desses projetos.

O primeiro capítulo teve como foco a contextualização do ambiente estudado, assim como de uma breve introdução às ideias norteadoras do trabalho. Após, no segundo capítulo, foram apresentados os procedimentos metodológicos utilizados no decorrer da obra. Em seguida, o terceiro capítulo, referente ao referencial teórico, abordou temas como: a administração pública brasileira; a burocracia; e a estrutura administrativa da UFRJ. Por fim, a pesquisa ocorreu no último capítulo, sendo dividido no estudo da morosidade dos projetos acadêmicos e no emprego da burocracia nos projetos junto aos gestores da DCF.

A pesquisa quantitativa vinculada a morosidade evidenciou uma grande demora para a formalização de projetos acadêmicos na UFRJ. Em relação a COPPETEC, a formalização de termos de cooperação levou aproximadamente 152 dias e os termos de contrato uma média de 262 dias. Por sua vez, os termos de contrato da FUJB demoraram 270,5 dias.

O estudo qualitativo, realizado por meio de questionário com os atores envolvidos diretamente com a análise processual, apresentou como as razões para a lentidão dos tramites administrativos: (1) mudanças normativas e exigências dos órgãos de controle; (2) número reduzido de servidores; (3) “retrabalho”; (4) carência no que toca ao planejamento e gestão por parte dos pesquisadores e das fundações de apoio; (5) demora no traslado de processos físicos; (6) falta de infraestrutura. E como soluções: (1) simplificação de normas e procedimentos; (2) divulgação de procedimentos e manuais por meio de sites mais intuitivos; (3) a promoção de capacitação e treinamento de servidores; (4) inserção completa do SEI; (5) estimular interesses de professores com divulgação e premiação simbólica para projetos que tenham grande impacto social.

Diante do exposto, nota-se que o objetivo principal do trabalho foi alcançado. Os problemas burocráticos que dificultam o desenvolvimento de projetos são demonstrados na pesquisa: documentações, procedimentos e etapas de tramitação, normas e exigências de órgãos

de controle e suas alterações. Em adição, disfunções como o apego aos regulamentos, a superconformidade às rotinas e procedimentos e o excesso de formalismo são obstáculos que precisam ser superados.

Por fim, considerando a dimensão, a importância e a complexidade, propõe-se novos estudos a fim de aperfeiçoar os procedimentos administrativos e acadêmicos da universidade, assim como encontrar mais soluções às disfunções burocráticas. Além disso, a UFRJ encontra-se em transição para o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), como informado pelos entrevistados. Portanto, novas perguntas precisarão de respostas. Será que todos os servidores aprenderão a manejar o sistema? Será que a universidade possui infraestrutura para manter a plataforma online? Quanto será a redução de custos com a utilização do sistema digital?

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 27-71. Disponível em: https://perguntasapo.files.wordpress.com/2011/03/abrucio_pedroti_pc3b3_2010_a-formac3a7c3a3o-da-burocracia-brasileira.pdf. Acesso em: 30 de março de 2019.

ALMEIDA, Danielle Lisboa da Motta de et al. A burocracia no contexto da Administração Pública Brasileira x senso comum. *In: Anais do X CASI - X Congresso de Administração, Sociedade e Inovação*. 2017. **Anais [...]**. Petrópolis: FMP-FASE, 2018. 15 p. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xcasi/62039-a-burocracia-no-contexto-da-administracao-publica-brasileira-x-senso-comum/>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2019.

ALMEIDA, Denise Ribeiro de. **Gerencialismo e Transformações no Ensino Superior Federal: uma Análise à Luz da Experiência UFBA**. *In: XXXVI Encontro da ANPAD*, 2012, Rio de Janeiro, Anais [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2012, p. 1-16. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB507.pdf. Acesso em: 26 de junho de 2020.

ALMEIDA, Thomas Augusto Ferreira de. **Fundações de Apoio – Regime Jurídico – Autonomia Universitária**. 2013. 208 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/6183/1/Thomas%20Augusto%20Ferreira%20de%20Almeida.pdf>. Acesso em: 20 de outubro de 2019.

ANDRADE, Diego César Terra de et al. A gestão pública e o REUNI: entre o social e o gerencial. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, Três Corações, v. 9, n. 2, p. 154-170, ago./dez. 2011. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/handle/1/203>. Acesso em: 19 de julho de 2019.

AZEVEDO, Clovis Bueno de; LOUREIRO, Maria Rita. **Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial**. *Revista do Serviço Público*, v. 54, n. 1, pp. 47-61. 2003. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/261>. Acesso em 24 de junho de 2020.

BARBOSA, Milka Alves Correia. **Modelo de Gestão Burocrático ou Gerencialista? Um Estudo em uma Universidade Federal**. *In: XIX Colóquio Internacional de Gestão Universitária*, 2019, Florianópolis, Santa Catarina, Anais [...]. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 2019, p. 1-16. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/201824/102_00133.pdf?sequence=1. Acesso em: 26 de junho de 2020.

BARIANI JUNIOR, Edison. **Guerreiro Ramos e a redenção sociológica: capitalismo e sociologia no Brasil**. 2008. 329 p. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/106293>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2019.

BARROS, Fabio Estevão. **Análise de uma disfunção da burocracia em uma unidade da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/2229>. Acesso em: 24 de junho de 2020.

BERNI, Jean Carlo Albiero *et al.* Interação universidade-empresa para a inovação e a transferência de tecnologia. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 258-277, maio, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2015v8n2p258>. Acesso em: 12 de janeiro de 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Programa de Metas do presidente Juscelino Kubitschek**. Rio de Janeiro, 1958. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5291773/mod_resource/content/1/Plano%20de%20Metas.pdf. Acesso em: 15 de março de 2019.

_____. Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de jul. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d83740.htm. Acesso em: 15 de janeiro de 2019.

_____. Decreto nº 93.211, de 3 de setembro de 1986a. Cria a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, extingue o Departamento Administrativo do Serviço Público, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 de set. 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93211.htm. Acesso em: 11 de maio de 2019.

_____. Decreto nº 93.277 de 19 de setembro de 1986b. Institui a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - CEDAM, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 set. 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d93277.htm. Acesso em: 11 de maio de 2019.

_____. Lei nº 8.140, de 28 de dezembro de 1990. Altera a denominação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8140.htm. Acesso em: 11 de maio de 2019.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993a. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 de jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 13 de setembro de 2019.

_____. Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993b. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 de fev. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp73.htm. Acesso em: 30 de setembro de 2019.

_____. Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de dez. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18958.htm. Acesso em: 16 de outubro de 2019.

_____. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/planodiretor1995.pdf>. Acesso em: 12 de março de 2019. 2014. Câmara dos Deputados. **Getúlio Vargas: o Político e o Mito**. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/ccult/getulio.pdf>. Acesso em: 31 de março de 2019.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 de fev. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 06 de setembro de 2019.

_____. Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 de jul. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10480.htm. Acesso em: 30 de setembro de 2019.

_____. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 de dez. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm. Acesso em: 17 de janeiro de 2020.

_____. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 de jul. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm. Acesso em: 26 de setembro de 2019.

_____. Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, e revoga o Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 de dez. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7423.htm. Acesso em: 09 de setembro de 2019.

_____. Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 de dez. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8180.htm. Acesso em: 17/01/2020.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Superior. Portaria Conjunta nº 81, de 28 de dezembro de 2015. Credenciamento da Fundação Universitária José Bonifácio (FUJB) pelo período de 02 (dois) anos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/12/2015&jornal=1&pagina=23&totalArquivos=96>. Acesso em: 17 de janeiro de 2020.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Superior. Portaria Conjunta nº 91, de 21 de dezembro de 2016. Credenciamento da Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (COPPETEC) pelo período de 02 (dois) anos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 de dezembro de 2016. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22194993/do1-2016-12-22-portaria-conjunta-n-91-de-21-de-dezembro-de-2016-22194962. Acesso em: 17 de janeiro de 2020.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Superior. Portaria Conjunta nº 42, de 24 de julho de 2017. Prorrogação do prazo dos credenciamentos vigentes de fundação de apoio de 02 (dois) para 05 (cinco) anos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 de julho de 2017. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19195697/do1-2017-07-25-portaria-conjunta-n-42-de-24-de-julho-de-2017-19195611. Acesso em: 17 de janeiro de 2020.

_____. Governo Federal. Acesso à Informação. Institucional. **SIASG**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/siasg#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20o%20Sistema%20Integrado%20de%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20de%20Servi%C3%A7os%20Gerais%20%2D%20SIASG&text=Esse%20sistema%20auxiliar%20do%20SISG,fundacional%20de%20instrumento%20de%20moderniza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 31 de janeiro de 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: ENAP, 1996 (Texto para Discussão). 27 p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/817/1/9texto.pdf>. Acesso em: 22 de abril de 2019.

BRITO, Adalberto Oliveira. **Administração burocrática e gerencial na Marinha do Brasil–Base Almirante Castro e Silva**. 2015. 8 p. Trabalho de Conclusão de Curso – Relatório Técnico (Bacharelado em Administração Pública) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/1888>. Acesso em: 19 de julho de 2019.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; MENESES, Pedro Paulo de Murce. **Gestão de pessoas no governo federal: análise da implementação da política nacional de desenvolvimento de pessoal**. Brasília: **Cadernos ENAP**, 45, 104 p. 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2560>. Acesso em: 09 de dezembro de 2020.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. **Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos**. Recife: **Ciência & Trópico**, v. 34, n. 2, p. 297-323, 2013. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871>. Acesso em: 09 de dezembro de 2020.

CAVALCANTE, Pedro; CARVALHO, Paulo. **Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas**. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 1-26, jan./fev. 2017.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. 634 p.

CONSELHO NACIONAL DAS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. **Afiadas**. Disponível em: <http://confies.org.br/institucional/afiada/afiadas-ativas/>. Acesso em: 12 de novembro de 2019.

CONSELHO NACIONAL DAS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. Institucional. **Confies**. Disponível em: <http://confies.org.br/institucional/confies/>. Acesso em: 13 de dezembro de 2020.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

COSTA, Samara Ferreira da. **Um breve estudo sobre o modelo administrativo burocrático e suas disfunções no Tribunal de Justiça da Paraíba**. 2014. 55 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Planejamento e Gestão Pública) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2014. Disponível em: <https://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/5927/1/PDF%20-%20Samara%20Ferreira%20da%20Costa.pdf>. Acesso em: 03 de agosto de 2019.

CRUZ, June Alisson Westarb. A burocracia fora do senso comum. **Revista Perspectivas Contemporâneas**, Campo Mourão, Paraná, v.1, n.1, p. 1-10, jan./jul. 2006. Disponível em: <http://revista2.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas/article/view/361>. Acesso em: 05 de agosto de 2019.

CUNHA, Elcemir Paço. Continuidade Hegel-Marx? Solução especulativa em Burocracia e Ideologia para a relação entre Estado e sociedade no modo de produção asiático. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 13, n. 3, p. 493-515, jul./set. 2015.

DIAS, Aline Fernanda Wisniewski. **A Sudam e a Cooperação Técnica Internacional: Uma Análise da Eficiência do Projeto SUDAM/PNUD “Cooperação para Geração, Disseminação e Utilização de Informações para o Planejamento Regional – BRA/96/025”**. 2009. 229 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento do Desenvolvimento, Universidade Federal do Pará, Belém, 2009. Disponível em: <http://www.ppgdstu.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/dissertacoes/2006/Aline%20Fernanda%20Dias.pdf>. Acesso em: 03 de agosto de 2019.

ENKE, Ernani José Fortunato Lisboa. **Gestão de Compras Internacionais para Pesquisa Científica e Tecnológica: O Processo de Importação no Âmbito das Universidades Federais Brasileiras**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária) – Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/168198/341435.pdf?sequence=1&isAllowed=y&fbclid=IwAR3CrJUKgElsVkHHVs8U4bHYZyOZzq1Ff88zIAgrdnwKSTnwAFOHVpClkvU>. Acesso em 20 de agosto de 2020.

FEITOSA, Lucineide Pereira de Araujo. **Uma abordagem crítica sobre cultura nas universidades públicas federais brasileiras**. In: XV Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU, 2015, Mar del Plata, Argentina, Anais [...]. Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2015, p. 1-14. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/136100/101_00202.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 06 de julho de 2020.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, fl. 71-88, jan./fev. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v52n1/1982-3134-rap-52-01-71.pdf>. Acesso em: 15 de abril 2019.

FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE PROJETOS, PESQUISAS E ESTUDOS TECNOLÓGICOS. **Quem Somos**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.coppetec.coppe.ufrj.br/site/afundacao.php>. Acesso em: 26 de dezembro de 2019.

FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE PROJETOS, PESQUISAS E ESTUDOS TECNOLÓGICOS. **Estatuto**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: http://www.coppetec.coppe.ufrj.br/site/intranet/Estatuto_COPPETEC_002.pdf. Acesso em: 16 de janeiro de 2020.

FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA JOSÉ BONIFÁCIO. **Estatuto**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.fujb.ufrj.br/estatuto-da-fundacao-universitaria-jose-bonifacio/>. Acesso em: 16 de janeiro de 2020.

FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA JOSÉ BONIFÁCIO. **História**. Disponível em: <http://www.fujb.ufrj.br/sobre-a-fujb/historia/>. Acesso em: 26 de dezembro de 2019.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Tradução de Alexandra Figueiredo, Ana Patrícia Duarte Baltazar, Catarina Lorga da Silva, Patrícia Matos e Vasco Gil. 6ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008. 725 p. Disponível em: https://www.academia.edu/34842484/Anthony_Giddens_Sociologia. Acesso em: 15 de abril de 2019.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008, 200 p. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-cmc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf>. Acesso em: 05 de janeiro 2020.

GOMES, Michelle Azevedo. A importância da pesquisa básica e seus reflexos sobre a evolução no estudo da oncologia. **Revista UNILUS Ensino e Pesquisa**, São Paulo, v. 16, n. 44, p. 142-146, jul./set., 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/Cliente/Downloads/1158-3216-1-PB.pdf>. Acesso em: 18 de dezembro de 2020.

JONES, Gareth R. **Teoria das Organizações**. 6ª ed. São Paulo: Pearson, 2010. 299 p. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/246583194/Teoria-Das-Organizacoes-Gareth-R-Jones>. Acesso em: 15 de abril de 2019.

LOBO, Tereza Caroline. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p. 5-10, ago. 1990. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6208521>. Acesso em: 20 de abril de 2019.

MACHADO, Carina Teixeira da Costa. A burocracia weberiana e sua aplicabilidade na administração federal brasileira: os estudos de caso da década de 1970 e dos dias atuais. **Revista Ensaios**, Rio de Janeiro, v. 9, p. 49-59, jul. 2015.

MAIA, Francisco Sérgio Nobre; PINTO, Maria Vanda Lima. **Disfunções Burocráticas em Gestão de Pessoas**. 2007. 63 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Gestão de Pessoas) - Tribunal de Contas da União, Brasília, 2008. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/disfuncoes-burocraticas-em-gestao-de-pessoas.htm>. Acesso em: 21 fev. 2019.

MATOS, Fátima Regina Ney; LIMA, Afonso Carneiro. Organizações modernas e a burocracia: uma “afinidade eletiva”?. **RAE-eletrônica**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 1-11, jul./dez, 2007.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. Introdução à Administração. 5ª ed. **Revista e ampliada**. São Paulo: Editora Atlas, 2000. 546 p. Disponível em: http://ftp.demec.ufpr.br/disciplinas/EngMec_NOTURNO/TM038/2013-1/Livro_-_Introdu%E7%E3o_%E0%A0_Administra%E7%E3o_-_Antonio_Cesar_Amaru_Maximiano_-_5%B0Ed.pdf. Acesso em: 28 de fevereiro de 2019.

MOTTA, Fernando Carlos Prestes; VASCONCELOS, Isabella Freitas Gouveia de. **Teoria geral da administração**. 3 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009. 428 p. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/78110424/teoria-geral-da-administraao-fernando-c-prestes-motta-e-isabella-f-vasconcelos?q=MOTTA,%20Fernando%20Carlos%20Prestes%3B%20VASCONCELOS,%20Isabella%20Freitas%20Gouveia%20de.%20Teoria%20geral%20da%20administra%C3%A7%C3%A3o.%203%20ed.%20S%C3%A3o%20Paulo%3A%20Cengage%20Learning,%202009.&tipo=1>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2019.

MÜLLER, Luiz Carlos da Silva. **Formação em Administração Pública no Brasil: modelos de Administração Pública e o perfil formacional nos cursos superiores**. 2017. 212 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/174753>. Acesso em: 21 fev. 2019.

NASCIMENTO, Marlene. **Revolução de 30 na terra da laranja: uma leitura a partir do Correio da Lavoura**. 2014. 39 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em História) – Instituto Multidisciplinar, Departamento de História e Economia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, 2014.

NASCIMENTO, Paulo Roberto da Silva. **Impactos da Implantação do Sistema Eletrônico de Informação (SEI): Estudo de caso da Universidade de Brasília**. 2017. 136 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/25314>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2021.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense LTDA.; São Paulo: Editora Método, 2016. 652 p.

PASSOS JÚNIOR, Edy César dos. **Os desafios e o papel das fundações de apoio: um estudo de caso da fundação de apoio científico e tecnológico do Tocantins**. 2015. 108 p. Dissertação (Mestre em Gestão de Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Universidade Federal de Tocantins, Palmas, 2015. Disponível em: <http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/119>. Acesso em: 05 de novembro de 2019.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005. Disponível em: https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902005000100005.pdf. Acesso em: 30 março de 2019.

PAZ, Paulo Henrique Ferreira da. **Um estudo da avaliação da gestão pública baseada na experiência de governos estrangeiros com a utilização do *balanced scorecard***. 2003. 156 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em

Engenharia de Produção, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/5792>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2019.

PENTERICH, Eduardo. **Competências organizacionais para a oferta da educação a distância no ensino superior**: um estudo descritivo-exploratório de IES brasileiras credenciadas pelo MEC. 2009. 252 p. Tese (Doutor em Administração) – Departamento de Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-24022010-111257/publico/tese_eduardo_penterich.pdf. Acesso em: 05 de janeiro de 2021.

PEREIRA, Carolina Moreira. **Características do Processo Orçamentário e Propensão à Constituição de Reserva Orçamentária**: um Estudo em Fundações de Apoio à Instituição de Ensino Superior. 2017. 142p. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) – Departamento de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-AS9GDD>. Acesso em: 15 de outubro de 2019.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. **Manual de Gestão de Projetos de P, D&I da Petrobras**. Rio de Janeiro, v. 1. 2020. Disponível em: https://comunidadecientifica.petrobras.com.br/media/Manual_de_Gest%C3%A3o_de_Projetos_de_PDI_Vers%C3%A3o_18.pdf. Acesso em: 18 de janeiro de 2020.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do aparelho do estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações & Sociedade**, v. 5, n. 12, p. 59-79, maio/ago. 1998. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92301998000200003. Acesso em: 09 de dezembro de 2020.

PINTO, Juliana de Fátima; SANTOS, Leonardo Tadeu dos. Administração Pública Brasileira no Século XXI: Caminhamos para Alguma Reforma?. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 205-215, jul./set. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5141>. Acesso em: 09 de dezembro de 2020.

RAMOS, Naimar Mendanha. Modernização administrativa e estratégias de mudança: Algumas reflexões sobre o caso brasileiro. **Revista de Administração Pública**, 15.ed. (extra), p. 168-90. 1981. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/12028/10948>. Acesso em: 10 de março de 2019.

REIS, Amanda de Lima et al. A Cultura Organizacional e a Burocracia: a influência de um ambiente burocrático dentro de uma organização. **Fórum de Administração**, v. 5, n. 1, 15 p. 2013. Disponível em: <http://periodicos.unifacef.com.br/index.php/forumadm/article/view/770>. Acesso em: 02 de março de 2019.

SANTOS, Laiana Carvalho dos. **O fenômeno burocrático em Max Weber e Michel Crozier**. 2017. 97 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2017. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/6427>. Acesso em: 21 fevereiro 2019.

SANTOS, Marcel de Souza e Silva. **Gestão da Mudança Organizacional: Uma Revisão Teórica**. 2014. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11826/Gest%C3%A3o%20da%20Mudan%C3%A7a-Uma%20Revis%C3%A3o%20Te%C3%B3rica.pdf?sequence=1>. Acesso em 24 de junho de 2020.

SCHNEIDER, Claudio Samuel Santos. **A Transição Para o Modelo Gerencial na Administração Pública Federal Brasileira**. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização (Especialista em Gestão Pública) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71380/000871974.pdf?sequence>. Acesso em: 23 de junho de 2020.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, pp. 347-369. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em: 23 de junho de 2020.

SILVA, Daniel Nogueira; VALVERDE, Rosembergue. **Crise fiscal e ajuste do estado, uma análise do caso do Brasil**. [s.d]. p. 1313-1316. Disponível em: <http://www2.uefs.br/semic/upload/2011/2011XV-842DAN318-220.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2019.

SILVA, Ester Florea da. **Um estudo sobre a Aplicação da Teoria da Burocracia na Execução Orçamentária o Caso do Setor da Educação**. 2017. 98 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnólogo em Processos Gerenciais) - Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia, Caraguatatuba, São Paulo, 2017. Disponível em: https://www.ifspcaraguatatuba.edu.br/images/conteudo/Ester_TCC.pdf. Acesso em: 15 de fevereiro de 2019.

SOUSA, Lisa Bruna Morais de; MANSO, Ana de Lourdes. **Programa de Capacitação dos servidores públicos pela Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará**. 2018. 30p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, Ceará, 2018. Disponível em: <http://testerepositorio.unilab.edu.br:8080/jspui/handle/123456789/1544>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

SOUZA, Antonio Ricardo de. Configurando Dimensões Organizacionais e Modelos de Gestão Pública: em Busca de um Instrumento de Análise de Gestão para as Agências Reguladoras. *In: Encontro de Administração Pública e Governança*. São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: EnAPG, 2006. 17 p. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG13.pdf>. Acesso em: 10 de fevereiro. 2019.

SOUZA, Mario Augusto Batista de. **Burocracia, Democracia Substancial e Estado**. 2008. 125 p. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento), Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino, Curitiba, 2008. Disponível em: <http://img.fae.edu/galeria/getImage/108/1548535922124936.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2019.

TAVARES, Andrezza Maria; AZEVEDO, Márcio Adriano de; MORAIS, Pauleany Simoes de. A administração burocrática e sua repercussão na gestão escolar. **Revista Holos**, ano 30, v. 2, p. 154-162, fev./mar. 2014. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/2155>. Acesso em: 15 de março de 2019.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Fundamentos de administração pública brasileira**. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012. 330 p. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/43696028/torres-m-breve-historico-da-administracao-publica-brasileira>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. Pró-Reitoria de Planejamento e Administração. Serviços. **Modalidades de Instrumentos Jurídicos**. Disponível em: <http://www.proplad.ufu.br/servicos/modalidades-de-instrumentos-juridicos>. Acesso em: 10 de setembro de 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Centro Acadêmico de Administração. **Órgãos e Conselhos**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <http://cadmufRJ.blogspot.com/p/orgaos-e-conselhos.html>. Acesso em: 10 de janeiro de 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Conselho Superior de Coordenação Executiva. **Regimento**. Rio de Janeiro, 1970b. Disponível em: http://www.csce.ufrj.br/images/Regimento_CSCE.pdf. Acesso em: 01 de outubro de 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Conselho Superior de Coordenação Executiva. Resolução 02/2009, de 28 de julho de 2009. **Estabelece Normas de tramitação relativas aos Instrumentos Contratuais firmados pela UFRJ com instituições públicas e privadas e que tenham como intervenientes uma Fundação de Apoio.** Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://www.csce.ufrj.br/images/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_02_de_2009.pdf. Acesso em: 14 de setembro de 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Conselho Universitário. **Estatuto da UFRJ.** Rio de Janeiro, 2019a. Disponível em: https://consuni.ufrj.br/images/Legislacao/ESTATUTO_DA_UFRJ_ATUAL_27-06-2019.pdf. Acesso em: 14 de setembro de 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Pró-Reitoria de Gestão e Governança. **Manual dos Procedimentos DCF.** Rio de Janeiro, 2019b. Disponível em: https://gestao.ufrj.br/images/Patrimonio/Contratos_Fundacionais/Manual_da_DCF/Manual_Procedimentos_da_DCF_atualizado_abril_de_2019.pdf. Acesso em: 09 de setembro de 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Pró-Reitoria de Extensão. Edital 488/2018. **Registro Único de Ações de Extensão (RUA).** Edição 2019, Rio de Janeiro, 2019c. Disponível em: <https://xn--extenso-2wa.ufrj.br/images/Registro/EditalRUA/RUA2019/RUA-2019-1-final.pdf>. Acesso em: 27 de setembro de 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Conselho Universitário. **Regimento Geral.** Rio de Janeiro, 1970a. Disponível em: https://consuni.ufrj.br/images/Legislacao/Regimento_Geral_1970_atualizado_-_30-05-2019.pdf. Acesso em: 14 de setembro de 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Gabinete do Reitor. **Memorando Circular nº GVR-0248/18.** Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://gestao.ufrj.br/images/Patrimonio/Contratos_Fundacionais/Memorando_Circular_-_Gabinete_do_Reitor_-_Atribuicoes_das_PRs.pdf. Acesso em: 17 de setembro de 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Pró-Reitoria de Pessoal. **A UFRJ.** Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://pessoal.ufrj.br/index.php/a-ufrj>. Acesso em: 26 de agosto de 2020.

VIEIRA, Euripedes Falcão; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **Funcionalidade burocrática nas universidades federais: conflito em tempos de mudança.** Rev. adm. contemp. Curitiba, v. 8, n. 2, po. 181-200. 2004. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552004000200010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 de junho de 2020.

WEBER, Max. Economia e sociedade: **Fundamentos da sociologia compreensiva**; trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Vol. 2. Brasília/São Paulo: Editora UNB/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. 580 p. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/weber-m-economia-e-sociedade-fundamentos-da-sociologia-compreensiva-volume-2.pdf>. Acesso em 03 de fevereiro de 2019.

APÊNDICE A – Questionário

Estudo sobre o emprego da burocracia no desenvolvimento de projetos do corpo docente

2. Em sua opinião, qual a importância da Divisão de Contratos Fundacionais (DCF/PR-6)?
3. Como você classificaria o nível de burocracia empregada nos processos administrativos?
 - () Nenhuma.
 - () Pouca.
 - () Média.
 - () Alta.
4. Para realizar as atividades que desempenha hoje, você passou por algum tipo de treinamento/capacitação para exercer essa função? Se sim, quais?
5. Quais são as atividades que você realiza na Divisão?
6. Quais são os problemas que interferem em suas atividades? Por favor, se possível, explique cada uma delas.
7. Dentre esses problemas, quais são relativos a questões burocráticas?
8. Os problemas identificados anteriormente por você culminam na lentidão da formalização de projetos do corpo docente? Se sim, quais? E por quê?
9. Na sua visão, quais são as maiores dificuldades na transmissão do conhecimento, referente a formalização de projetos, aos docentes e demais técnicos-administrativos?
10. Se fosse possível indicar, que formas de avanço ou soluções poderiam ser implementados para evitar ou reduzir cada um desses problemas ou dificuldades identificados nas questões 6 e 9?

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Estudo sobre o emprego da burocracia no desenvolvimento de projetos do corpo docente

* Obrigatória

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa intitulada "A burocracia no desenvolvimento de projetos do corpo docente da UFRJ", que tem como objetivo principal compreender os procedimentos burocráticos que regem a formalização de projetos científicos, técnicos e culturais na universidade, bem como analisar possíveis adversidades. Em específico, se pretende com esta pesquisa identificar os problemas que resultam na lentidão dos trâmites administrativos, explorar as dificuldades na transmissão do conhecimento e descobrir formas de avanço ou soluções aos impasses.

Sua colaboração neste estudo é muito importante, mas a decisão em participar deve ser sua. Para tanto, leia atentamente as informações abaixo e não se apresse em decidir.

Se você não concordar em participar ou quiser desistir em qualquer momento, isso não causará nenhum prejuízo a você. Se você concordar em participar basta marcar a opção "Sim" logo abaixo. Para participar da pesquisa, você terá que responder a um questionário contendo algumas perguntas abertas e fechadas. Esclarece-se que a instituição, onde se pretende coletar os dados, será identificada, assim como a Divisão responsável, mas que todos os procedimentos para a garantia da confidencialidade dos participantes serão observados. Para isso, não serão feitas perguntas que possam, eventualmente, identificar você.

Caso você possua alguma dúvida sobre o estudo ou se pensar que houve algum prejuízo pela sua participação, entre em contato com o pesquisador Rodrigo Limoeiro através do telefone (21) 99572-9417 ou pelo e-mail rodrigo_limoeiro@hotmail.com.

1. Diante das explicações você acha que está suficientemente informado(a) a respeito da pesquisa que será realizada e concorda de livre e espontânea vontade em participar, como colaborador? *

Sim.

Não.

Avançar

APÊNDICE C – Processos selecionados

- | | |
|--|--|
| <p>A. Termo de Cooperação
(COPPETEC)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 23079.037787/2018-94 2. 23079.036529/2018-91 3. 23079.008018/2018-89 4. 23079.049044/2018-67 5. 23079.036306/2018-23 6. 23079.043708/2018-84 7. 23079.032561/2018-05 8. 23079.053310/2018-56 9. 23079.010373/2018-18 10. 23079.029078/2018-35 11. 23079.041694/2018-64 12. 23079.029232/2018-79 13. 23079.013298/2018-47 14. 23079.022114/2018-30 15. 23079.037164/2018-11 16. 23079.039723/2018-28 17. 23079.046363/2018-11 18. 23079.062531/2018-15 19. 23079.005705/2018-42 20. 23079.049652/2018-71 21. 23079.042528/2018-85 22. 23079.006968/2018-79 23. 23079.032665/2018-10 24. 23079.019765/2018-42 25. 23079.005719/2018-66 26. 23079.026849/2018-32 27. 23079.022119/2018-62 | <ol style="list-style-type: none"> 28. 23079.052868/2018-14 29. 23079.058273/2018-72 30. 23079.031691/2018-12 <p>B. Termo de Contrato</p> <p>➤ COPPETEC</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 23079.027665/2018-90 2. 23079.058621/2018-10 3. 23079.031384/2018-31 4. 23079.056340/2018-14 5. 23079.061655/2018-83 6. 23079.058637/2018-14 7. 23079.062808/2018-18 8. 23079.041280/2018-35 <p>➤ FUJB</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 23079.033703/2018-43 2. 23079.029652/2018-55 3. 23079.025222/2018-64 4. 23079.029918/2018-60 5. 23079.031537/2018-41 6. 23079.060103/2018-58 7. 23079.057704/2018-83 8. 23079.036648/2018-43 |
|--|--|

ANEXO A – Parecer n. 00689/2019/PROCGERAL/PFUFJRJ/PGF/AGU

17/01/2021

<https://sapiens.agu.gov.br/documento/357776664>

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
 PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
 PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
 PROCURADORIA-GERAL UFRJ

AV. PEDRO CALMON, 550 - CIDADE UNIVERSITÁRIA - ILHA DO FUNDÃO - PRÉDIO DA REITORIA - 2º ANDAR - RIO DE JANEIRO - RJ - CEP: 21941-901 - TEL.: 3938-9626 / 3938-9682

PARECER n. 00689/2019/PROCGERAL/PFUFJRJ/PGF/AGU

NUP: 23079.040464/2019-69

INTERESSADOS: FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA JOSÉ BONIFÁCIO FUJB E OUTROS

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: I - TERMO OBJETIVANDO COOPERAÇÃO. II - HÁ REPASSE DE VERBA ENTRE OS PARTÍCIPES. III - PELO PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO DESDE QUE ATENDIDAS TODAS AS RECOMENDAÇÕES DO PRESENTE PARECER.

Senhor Procurador-Chefe da PF-UFRJ,

RELATÓRIO

1. Trata-se de minuta de Termo de Cooperação a ser celebrado entre a UFRJ e Municípios, com interveniência de fundação de apoio, com vistas a desenvolver a segunda fase de projeto intitulada: “Projeto de Telemedicina - Fase II - Ações para suprir a deficiência de assistência pediátrica via telemedicina. Disponibilizar educação continuada e conhecimento médico aos profissionais de saúde e unidades hospitalares/ambulatoriais dos municípios do Rio de Janeiro - Fase 2” (fl. 15).

2. O processo nos foi encaminhado nos termos do documento de fl. 110. Segundo este documento:

O presente processo visa a continuidade do processo 23079. 038873/2015-71, que terá como concedentes diversas Prefeituras do Estado do Rio de Janeiro atualmente orçado em R\$ 58.345.000,00 (cinquenta e oito milhões, trezentos e quarenta e cinco mil reais) podendo ser superior a este devido a adesão de outras prefeituras.

3. Os autos chegaram à Procuradoria encartados em um volume e contendo 110 páginas, após as quais foi lançado o presente parecer.

4. É o Relatório. Passo a opinar.

QUANTO AO NOMEN IURIS DADO AO INSTRUMENTO JURÍDICO

5. O instrumento jurídico sob análise foi denominado como “TERMO DE COOPERAÇÃO” (fl. 20).

6. No direito administrativo pátrio tem-se, por exemplo, os seguintes instrumentos de celebração: contratos, convênios, termo de cooperação, acordo de parceria e protocolo de intenções, que possuem previsões normativas expressas;

17/01/2021

<https://sapiens.agu.gov.br/documento/357776664>

e memorando de entendimento, acordo de cooperação e protocolo de cooperação, que não possuem previsão normativa expressa, que são considerados pela legislação administrativa como instrumentos congêneres.

7. O inciso III do § 1º do Artigo 1º do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, com a redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008, apresentou a seguinte definição para o **termo de cooperação**:

Art. 1º [...]

1º para os efeitos deste Decreto, considera-se:

[...]

III - termo de cooperação - instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública, ou empresa estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza; (Redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008).

8. **Atualmente a redação deste inciso foi substituída** pela nova redação dada nos termos do Decreto no. 8.180, de 30 de dezembro de 2013, e assim ficou:

III - termo de execução descentralizada - instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática. (Redação dada pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

9. Da leitura do dispositivo, observa-se que o “termo de execução descentralizada” atualmente veio a substituir o anteriormente utilizado “termo de cooperação”. Todavia, como se observa, nem o termo de cooperação, muito menos o termo de execução descentralizada, se adequam ao objeto dos presentes autos.

10. Pois se está tratando de atividade conjunta de P&D, o que nos remete à L. 10.973/2004:

Art. 9º É facultado à ICT celebrar acordos de parceria com instituições públicas e privadas para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

11. Desse modo, o instrumento adequado poderia ser denominado “acordo de parceria”, conforme previsto no dispositivo legal pertinente.

12. No entanto, não há como negar a similitude entre o “acordo de parceria” com o “convênio” em sentido amplo, já que em ambos os interesses são recíprocos, e os partícipes pactuam a realização de um mesmo fim, o que significa, em outros termos, que o objeto deve representar um objetivo comum das partes.

13. Portanto, para fins de estabelecer parcerias como esta, abrem-se duas possibilidades que se equivalem, ou seja, pode-se firmar um “convênio” ou um “acordo de parceria”. Nesse sentido, foi a conclusão do estudo denominado “Propriedade Intelectual - conceitos e procedimentos” (Doutrina – Revista da AGU - Publicações-EAGU Nº 006 - 06/06/2011):

O Acordo de Parceria, ou Convênio, é a forma melhor adequada de tratamento da relação entre a IFES e uma instituição pública ou empresa privada, que tenha por objeto a pesquisa e o desenvolvimento com vistas a uma criação, a uma novidade, à inovação. São parceiros ou partícipes. Não figuram como partes. Querem o mesmo objetivo. Atuam no mesmo sentido, cada qual com o que dispõem. De um lado, quem reime condições para desenvolver a pesquisa, porque possui recursos humanos, instalações físicas e laboratórios apropriados para tal.

17/01/2021

<https://sapiens.agu.gov.br/documento/357776664>

14. Todavia, o fato de ter sido o instrumento denominado “termo de cooperação” não traz prejuízo para a aprovação da minuta, posto que, no nosso entendimento, não importa o *nomen iuris* dado ao instrumento, mas sim a sua natureza jurídica, que deve ser extraída do teor de suas cláusulas, e não, necessariamente, do título eleito para a avença.

15. Tudo isso foi dito para deixar claro que o presente “termo de cooperação” deve ter o **mesmo tratamento legal e regulamentar exigido para o estabelecimento de convênios e acordos em geral**, em razão de ter o mesmo objetivo que estes, qual seja, o de estabelecer uma relação de cooperação em prol de interesse comum.

QUANTO À LEGALIDADE

16. No âmbito desta Universidade Federal, existe norma regulamentadora sobre a questão em comento, como se depreende da RESOLUÇÃO Nº 01/92:

1 - Os Convênios e Acordos iniciam-se pela decisão conjunta de entidades externas e da UFRJ.

1.1- As propostas de Convênio de interesse geral para a UFRJ e encaminhadas pela Reitoria serão apreciadas pela Consultoria Jurídica e em seguida submetidas à deliberação do Conselho Superior de Coordenação Executiva.”

17. Outrossim, cabe a transcrição de dispositivo da Lei 9.394/96 acerca da celebração de ajustes pelas Universidades:

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

VII - firmar contratos, acordos e convênios;

18. No caso específico dos autos, o amparo se encontra também na L. 10.973/2004:

Art. 9º É facultado à ICT celebrar acordos de parceria com instituições públicas e privadas para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

19. Por outro lado, não é despidendo asseverar que o juízo de conveniência e oportunidade da assinatura do presente convênio não é objeto de consideração no presente parecer, uma vez que esse juízo compete às autoridades e órgãos deliberativos da UFRJ, nos termos da legislação e dos regulamentos em vigor.

20. Portanto, pode-se concluir que **há amparo legal para a consecução do objeto dos presentes autos**.

ANÁLISE JURÍDICA

21. Sobre o tema em análise, impende destacar as normas que regulam os convênios e contratos celebrados pela Administração Pública, especialmente, o disposto na Lei nº. 8.666/93, da qual são extraídos alguns dispositivos, *verbis*:

Art. 1º. Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.”

(...)

Art.º 38 (...)

17/01/2021

<https://sapiens.aju.gov.br/documento/357776664>

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.833, de 1994)"

(...)

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1o A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

22. No âmbito desta Universidade Federal, também existe norma que regulamenta a formalização de convênios e acordos, no caso, a RESOLUÇÃO Nº 01/92:

1 - Os Convênios e Acorãos iniciam-se pela decisão conjunta de entidades externas e da UFRJ.

1.1 - As propostas de Convênio de interesse geral para a UFRJ e encaminhadas pela Reitoria serão apreciadas pela Consultoria Jurídica e em seguida submetidas à deliberação do Conselho Superior de Coordenação Executiva.

1.2 - Decanos, Diretores de Unidades ou Órgãos Suplementares, Chefes de Departamento interessados, encaminharão a proposta de Convênio para ser apreciada e aprovada por seus respectivos colegiados. Em seguida, deverá ser enviada à instância imediatamente superior para análise e aprovação pelo respectivo colegiado ou órgão equivalente. A seguir, com prazo de até 30 (trinta) dias, a autoridade competente deverá encaminhar o expediente aprovado, através de ofício à Reitoria.

1.3 - Após apreciação pela Consultoria Jurídica, o Convênio deverá ser submetido ao Conselho Superior de Coordenação Executiva – CSCE.

O Reitor deverá designar um relator que no prazo de até 15 (quinze) dias emitirá um parecer para análise.

1.4 - Após apreciação e aprovação pelo CSCE, o Reitor assinará o Convênio.

Em casos urgentes o Reitor poderá assinar o Convênio ad referendum do CSCE, desde que aprovado pelo Conselho de Coordenação do respectivo Centro e pelo serviço jurídico da Reitoria.

1.5 - A Unidade proponente da UFRJ indicará o nome de um Coordenador para o Convênio e que será designado através de Portaria do Reitor.

2 - O texto do Convênio deverá conter:

2.1 - Qualificação das partes envolvidas no Convênio com dados identificadores das mesmas.

2.2 - Cláusulas que contenham:

- Objetivo

- Natureza do projeto

- Recursos financeiros - Valor e forma de pagamento

- Obrigações dos interessados

- Disposições gerais

- Foro da Justiça Federal no Rio de Janeiro, quando couber

(...)

17/01/2021

<https://sapiens.agu.gov.br/documento/357776664>

4 - Acompanhar o texto do Convênio:

4.1- Processo formado com o encaminhamento do Decano do Centro ao Reitor:

4.2 - Impresso de Registro contendo:

- Número do processo
- Nome das partes interessadas
- Nome do responsável pelo projeto
- Sumário técnico do objetivo do Convênio
- Período de vigência
- Recursos e ônus para a UFRJ
- Plano de aplicação

Os impressos de registro serão fornecidos pelo Setor de Convênios.

23. No que diz à aprovação pelos colegiados competentes, verificamos que o Projeto foi aprovado pelo Conselho Diretor do IPPMG (fls. 42-51); e pelo órgão colegiado superior, o Conselho de Coordenação do CCS (fl. 52-53), o que **atende** ao disposto no **item 1.2 da Resolução do Consuni nº 01/92**:

1.2- Decanos, Diretores de Unidades ou Órgãos Suplementares, Chefes de Departamento interessados, encaminharão a proposta de Convênio ser apreciada e aprovada por seus respectivos colegiados. Em seguida, deverá ser enviada à instância imediatamente superior para análise e aprovação pelo respectivo colegiado ou órgão equivalente. A seguir, com prazo de até 30 (trinta) dias, a autoridade competente deverá encaminhar o expediente aprovado, através de ofício à Reitoria.

24. Ademais, cumpre-nos alertar que ainda **será necessária a aprovação do Conselho Superior de Coordenação Executiva – CSCE** (item 1.3 da Resolução do Consuni nº 01/92), a ser obtida **após** a aprovação desta manifestação jurídica, para que o termo de cooperação esteja apto a ser assinado pela Magnífica Reitora (item 1.4 dessa Resolução). Em casos urgentes o Reitor poderá ainda assinar *ad referendum* do CSCE.

25. Quanto ao plano de trabalho (fls. 15-18), por ser peça técnica, não nos cabe parecer conclusivo, mas apenas recomendar que seja verificado se está de acordo com o previsto no § 1º do Art. 116 da L. 8.666/93 naquilo que é cabível.

26. Ainda em relação ao Plano de Trabalho, denota-se por oportuno, ser alertado quanto aos limites de valor e condições de pagamento das bolsas e remunerações, que deve observar o disposto em legislação específica, a exemplo do o art. 7º do Decreto n.º 7.423/2010:

§ 4º O limite máximo da soma da remuneração, retribuições e bolsas percebidas pelo docente, em qualquer hipótese, não poderá exceder o maior valor recebido pelo funcionalismo público federal, nos termos do artigo 37, XI, da Constituição.

27. Deve, igualmente, a Administração certificar-se de que a jornada de trabalho no projeto vertente não causará prejuízo às atividades normais dos servidores envolvidos, nos termos do art. 4º, da Lei n.º 8.958/94, *in verbis*:

“Art. 4º As IFES e demais ICTs contratantes poderão autorizar, de acordo com as normas aprovadas pelo órgão de direção superior competente e limites e condições previstos em regulamento, a participação de seus servidores nas atividades realizadas pelas fundações referidas no art. 1º desta Lei, sem prejuízo de suas atribuições funcionais. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 1º A participação de servidores das IFES e demais ICTs contratantes nas atividades previstas no art. 1º desta Lei, autorizada nos termos deste artigo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, podendo as fundações contratadas, para sua execução, conceder bolsas de ensino, de pesquisa e de extensão, de acordo com os parâmetros a serem fixados em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 2º É vedada aos servidores públicos federais a participação nas atividades referidas no caput durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos, excetuada a colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade, de acordo com as normas referidas no caput.

17/01/2021

<https://sapiens.agu.gov.br/documento/357776664>

§ 3º É vedada a utilização dos contratados referidos no caput para contratação de pessoal administrativo, de manutenção, docentes ou pesquisadores para prestar serviços ou atender a necessidades de caráter permanente das contratantes. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).”

28. Nesse prisma, o Tribunal de Contas da União, reiteradamente determina que o limite máximo de carga horária semanal para o acúmulo de cargos, emprego ou função pública públicos é de 60 (sessenta) horas. (“7. A jurisprudência desta Corte de Contas tem admitido como limite máximo em casos de acumulação de cargos ou empregos públicos a jornada de trabalho de 60 (sessenta) horas semanais (Acórdãos 533/2003, 2.047/2004, 2.860/2004, 155/2005, 933/2005, 2.133/2005, 544/2006, todos da 1ª Câmara).” (Acórdão 3.294/2006 - 2ª Câmara). Por fim, além do limite da jornada de trabalho de 60 (sessenta) horas semanais, deve ser observada e demonstrada a compatibilidade de horários em relação a todas as atividades e funções relacionadas ao exercício do cargo público (ex. as quarenta horas do regime D.E., o tempo no projeto em tela, etc).

29. Antes de assinar com alguma Prefeitura, será necessário juntar a documentação referente à comprovação de poderes para assinar o termo como representante desta, além da UFRJ e da FUJB, para que a instrução processual esteja de acordo com o disposto na Nota Técnica nº 03:

Art. 1º Os processos administrativos de análise de minutas de contratos e convênios encaminhados para esta Procuradoria Federal, para exame e parecer, deverão conter obrigatoriamente os seguintes elementos e documentos:

(...)

IV – Documentos a serem juntados na hipótese de pessoa jurídica de Direito Privado:

a – estatutos ou contrato social, registrado na Junta Comercial ou no Registro

b – identificação do responsável pela assinatura, bem como comprovação de que o mesmo tem poderes para assinar em nome da entidade.

QUANTO À TITULARIDADE DA PROPRIEDADE INTELECTUAL E A PARTICIPAÇÃO NOS RESULTADOS DA EXPLORAÇÃO

30. No que diz respeito a isso, vale a transcrição do estudo publicado na Revista da AGU, intitulado “Propriedade Intelectual - conceitos e procedimentos” (Doutrina – Revista da AGU - Publicações-EAGU Nº 006 - 06/06/2011), com os grifos que achamos pertinentes:

Aliás, recomenda-se que todos os processos cujo objeto seja a pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo ou que visem à inovação, devam ter início no órgão específico de inovação tecnológica da IFES, o qual poderá estar denominado Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT), Departamento de Inovação Tecnológica (DII), Agência de Inovação Tecnológica (AIT), Coordenadoria de Transferência e Inovação Tecnológica (CTIT), dentre outros.

Sendo responsável pelo gerenciamento da política de inovação da IFES, o órgão de inovação tecnológica tratará da negociação das parcerias e das prestações de serviços com as empresas, do alto da autoridade de quem possui expertise em procedimentos que envolvam pesquisa, inovação, medidas de proteção das criações, licenciamento, cessão e outras formas de transferência de tecnologia. O órgão de inovação tecnológica executa, então, as tarefas das quais não pode se ocupar o pesquisador, por não dispor de tempo nem de conhecimento para resolução de questões negociais e burocráticas. E, detentor do conhecimento, atua, ainda, na defesa dos interesses da Instituição.

Com efeito, a maioria dos professores realiza pesquisas individuais e em grupos, que geram mais investimentos para a instituição e maior prestígio dos pesquisadores. É seu dia a dia. Ações estranhas ao ambiente de pesquisa deixam-no insatisfeito, atrapalham sua rotina de trabalho e, conforme costuma dizer, fazem com que perca precioso tempo.

Nem sempre o processo tem início no órgão de inovação tecnológica. Entretanto, necessário destacar, não há possibilidade de se dispensar sua apreciação, devendo referido órgão examiná-lo e manifestar-se por meio de parecer técnico sobre as condições e obrigações das partes envolvidas na contratação ou dos partícipes. Cabe também ao NIT manifestação sobre os encargos do Coordenador do Projeto, as condições de sigilo e confidencialidade, bem assim os efeitos que decorrerão da

17/01/2021

<https://sapiens.agu.gov.br/documento/357776664>

pesquisa, especialmente no que disser respeito à proteção da propriedade intelectual, à divulgação e aos aspectos econômicos e financeiros em prol da IFES e dos autores.

31. Como se verifica no estudo acima, o papel do Núcleo de Inovação Tecnológica, no caso da UFRJ, da Agência UFRJ de Inovação, é preponderante nas questões relativas à propriedade intelectual e na participação de resultados da pesquisa.

32. Segundo a legislação em vigor:

Art. 16. (...)

§ 1o São competências do Núcleo de Inovação Tecnológica a que se refere o caput, entre outras: (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

I - zelar pela manutenção da política institucional de estímulo à proteção das criações, licenciamento, inovação e outras formas de transferência de tecnologia;

(...)

IX - promover e acompanhar o relacionamento da ICT com empresas, em especial para as atividades previstas nos arts. 6o a 9o; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

X - negociar e gerir os acordos de transferência de tecnologia oriunda da ICT. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

33. Desse modo, temos também que compete à Agência UFRJ de Inovação negociar acordos de transferência de tecnologia, zelar pela política institucional de inovação e acompanhar o relacionamento da UFRJ com empresas.

34. Todavia, considerando-se a subcláusula 8.3 (fl. 27) da minuta de Termo de Cooperação (8.3 Todos os ATIVOS gerados no âmbito deste TERMO DE COOPERAÇÃO serão de propriedade da UFRJ), nos parece dispensável a manifestação da Agência UFRJ de inovação nesse momento processual.

QUANTO À MINUTA DE TERMO DE ACORDO

35. A minuta ora analisada é a de fls. 20-31. Não se vislumbra qualquer cláusula que seja juridicamente prejudicial aos interesses jurídicos da UFRJ, razão pela qual nada se tem a opor à assinatura do termo de cooperação em tela. Sugerimos, porém, que o termo seja denominado convênio, pelos motivos anteriormente expostos.

CONCLUSÃO

36. ANTE O EXPOSTO, aprovo a minuta de fls. 20-31, com a sugestão acima mencionado, opinando pelo prosseguimento do processo.

37. Por fim, quanto à consulta sobre qual instrumento jurídico que deverá ser firmado para futuras adesões (fl. 110v.), sugerimos que o instrumento jurídico seja o mesmo que será firmado pelas Prefeituras de Macaé e Nova Iguaçu. Sendo que, para cada termo firmado, com cada prefeitura, deve-se abrir um anexo próprio ao processo principal.

Rio de Janeiro, 15 de dezembro de 2019.

RENATO CANDIDO VIANNA
Procurador Federal
PROCURADOR-CHEFE

17/01/2021

<https://sapiens.agu.gov.br/documento/357776664>

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23079040464201969 e da chave de acesso ef29c3d6