



**DIAGNOSTICANDO A DISFUNÇÃO BUROCRÁTICA DO PAPELÓRIO: O
DESAFIO DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA (O CASO DE UMA
AUTARQUIA FEDERAL)**

**DIAGNOSING BUREAUCRATIC DYSFUNCTION: THE CHALLENGE OF A
MORE EFFICIENT PUBLIC MANAGEMENT (THE CASE OF A FEDERAL
AGENCY)**

DIRCE NAZARÉ DE ANDRADE FERREIRA

Doutora em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória. Doutora em História Política pela Universidade Federal do Espírito Santo. Professora da UFES, departamento de administração. dircenazare@hotmail.com

ANA AMÉLIA FABRES PRANDO

Mestre em gestão pública pela Universidade Federal do Espírito Santo. Servidora Pública. Administradora. anafabres@yahoo.com.br

RESUMO.

Trata da teoria da burocracia e disfunções do papelório em uma instituição pública. Analisa o *staff*, o Departamento de Administração dos Órgãos Colegiados Superiores da Universidade Federal do Espírito Santo (DAOCS/UFES) para investigar como o nível executório pode, com suas práticas burocráticas, impactar negativamente a gestão. A metodologia utilizada foi um estudo de caso com abordagem qualitativa, realizada com pesquisa de campo e observação diretas, conjugada com entrevistas semiestruturadas aplicadas aos servidores do Setor. Conclui que a gestão pública universitária e o órgão analisado merecem receber práticas mais adequadas à eficiência.

PALAVRAS CHAVES: burocracia, papelório, administração pública. UFES-DAOCS.

SUMMARY:

Search theory of bureaucracy, and the dysfunctions of papelório in a public institution. Analyzes the staff, the Governing Bodies of Higher Federal University of Espírito Santo (DAOCS / UFES) Administration Department to investigate how the enforcement level can, with their bureaucratic practices negatively impact management. The methodology used was a case study with a qualitative approach, performed with field research and direct observation, coupled with semi-structured interviews applied to Industry servers. The study shows that university governance and the body examined must deserves most appropriate practices for efficiency.

KEY WORDS: *bureaucracy, public administration, UFES-DAOCS.*

INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira tem sido mergulhada na Teoria da Burocracia como uma feitura humana racional ou sistema inorgânico preconizando a sintonia entre fins, meios, e um codex normativo legítimo.

Estudar a burocracia na gestão pública brasileira tem sido a preocupação de muitos autores dentre eles Bresser Pereira (2004), Mauricio Tragtemberg (1992), Michel Crozier (1981), dentre outros. Ocorre que, embora muitas pesquisas importantes tenham sido realizadas na área, as temáticas focalizam a gestão universitária pelas vias do nível estratégico, sem contudo analisar as capilaridades executórias e seu fazer organizacional, para demonstrar o quanto as disfunções burocráticas no nível operacional podem enredar a gestão pública, diluindo-a em ineficiência.

Diante disso, a presente pesquisa é um estudo de caso, com roupagem metodológica de pesquisa de campo realizado na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) a fim de estudar a burocracia, a gestão pública, e seus desafios em um órgão de staff, mas que se reporta ao nível operacional. Recortando melhor o objeto de estudo, foi realizada uma análise na tramitação de processos administrativos, em uma célula do nível operacional, denominada Departamento de Administração dos Órgãos Colegiados Superiores (DAOCS), órgão consultivo da UFES. Como justificativa, para além de reconhecer a teoria da burocracia, é importante estudar a disfunção denominada excesso de papelório, advinda da profusão de regulamentos e normas que por sua vez demandam nos trâmites organizacionais, uma série de ações comprovadas por papéis e documentos formalizados, muitas vezes prescindíveis e em duplicidade.

Diante do exposto, e considerando que a disfunção burocrática do papelório é anomalia que adensa as críticas à teoria da burocracia fazendo-a cair em vertiginoso descrédito, esta pesquisa se debruçou sobre os trâmites processuais do DAOCS e suas disfunções notadamente o papelório, procurando cumprir os seguintes objetivos.

- Demonstrar que mesmo na organização inovadora, o papelório ainda persiste;
- Identificar excesso de papéis e documentos e seu impacto sobre a tomada de decisão no DAOCS/UFES;
- Investigar duplicidade de despachos e requerimentos nos processos;
- Verificar fluxos redundantes no iter ou trâmite processual;

- Demonstrar que a teoria da burocracia é um desafio para a gestão pública universitária.

Com a cautela pedagógica de que não se deve ficar aquém, nem ultrapassar o escopo referido, e que entre o modelo causal e suas consequências não há uma linearidade de fatores, este trabalho tem como norteadores de percurso, os seguintes problemas de pesquisa:

- Por que o trâmite de processos no DAOCS envolve elevada quantidade de documentos e papéis (elementos causais)?

- Quais os impactos causados pelo excesso de papel no DAOCS nas tomadas de decisões (elementos consequenciais)?

Registre-se que quanto à metodologia, o suporte foi a inteligência de Silvia Constant Vergara (2003). Aqui foi feita uma pesquisa de campo descritiva, explicativa, com coleta de dados obtidos por meio de entrevista a uma amostra de nove servidores públicos que trabalham no órgão analisado. Logo, a forma de tratar os dados foi qualitativa sob os mandamentos da interpretação de conteúdo contido nos fragmentos das falas dos respondentes. Dito isto, inicia-se o referencial tratando da teoria da burocracia, e o quanto ela ainda alimenta as organizações no Brasil, principalmente na gestão pública.

A TEORIA DA BUROCRACIA: UM MODELO ADMINISTRATIVO E SEU PAPELÓRIO INTRÍNSECO

A teoria da burocracia como forma de organizar as instituições representa no entendimento de Max Weber um protótipo superior às outras formas de administração, isto por que a tipologia weberiana se destaca pela racionalidade, estabilidade, fidedignidade, e calculabilidade nos resultados das operações, daí a magnitude e relevância da burocracia, segundo o autor. Portanto, a burocracia foi considerada instrumento de grandeza quase invariável, daí a amplitude de seu poder organizacional, principalmente pela previsibilidade ínsita em seus comandos, que possibilita um controle estrito.

Sendo assim, a dimensão das organizações inexoravelmente conduz à burocratização já que um de seus aspectos é o aparato administrativo organizacional seguro. Assim, as burocracias se caracterizam como um ciclo de eventos autorreferenciados, que se iniciam com a prescrição de uma modelagem unívoca, para reduzir a variabilidade do comportamento humano. Essa moldura normativa vem acompanhada de vigilância intrínseca e sanções por desobediência, o que por sua vez ocasiona segurança nas ações, pois as pessoas

tendem a repetir eventos, por obedecê-los. Logo, a burocracia como *modus operandi*, é caracterizada “[...] como uma forma organizacional que enfatiza a precisão, a rapidez, a clareza, a confiabilidade e a eficiência, atingidas através da criação de uma divisão de tarefas fixas, supervisão hierárquica, regras detalhadas e regulamentos” (MORGAN 2010 p.26).

Todavia, a burocracia também pode produzir rigidez organizacional, dado seu hermetismo ao meio ambiente, pois ela é endógena, se constrói junto às normas e rotinas e se faz acompanhar por um aparato sofisticado interno, tais como o grau elevado de especialização, escalonamento, formalização, meritocracia e hierarquização, sendo esta ordem piramidal administrada por normas impessoais, com predominância de poder.

É válido, nesse momento, enfatizar os conceitos de poder e dominação, dois conceitos parentéticos que tiveram grande influência na gestão pública brasileira. O poder é a probabilidade de imposição da vontade em uma relação social, caracterizando-se como força imperativa, embora exercitada pelas vias de persuasão, e algumas vezes pela coarctação. Já a dominação, se caracteriza pela probabilidade de um comando mandamental ser cumprido, estabelecendo um vínculo de mando e obediência correlacional aos vínculos de poder. No nexos entre poder e dominação viceja o conceito de disciplina como o elo que assegura obediência automática a uma ordem. Daí que, o tríduo obediência, poder e dominação se configura como racionalidade que vem nutrida pela burocracia e amparada pela autoridade racional-legal, aquela constante, prescrita em lei, e capaz de expurgar as veleidades que por certo tornariam débeis, as organizações. Ocorre que, esta modelagem racional é tênue, operada por pessoas, daí a previsibilidade escapa e transforma os cânones weberianos em anomalias. Assim, a burocracia prescritiva se transforma em distúrbios, e instaura disfunções organizacionais.

Para delimitar nosso objeto de estudo neste artigo, selecionamos apenas uma das disfunções para pesquisar: a predominância exacerbada de escritos consubstanciados em papéis, o que no cotidiano organizacional é denominado, “papelório” ou “papelada”, ou ainda, equivocadamente, “burocracia”.

Destaque-se desde logo, que nossa opção pelo “papelório” não implica descaso às demais categorias, que são tão relevantes quanto esta. Aqui também obviamente, não cabe nenhum menoscabo às exigências de regras e documentos necessários à organização; contrario sensu, o que se deseja pesquisar neste trabalho é a redundância disfuncional, a tautologia de papéis que por certo não contribuem ao processo organizacional, e causam

lentidão na gestão pública, sendo portanto, um desafio a ser faceado pelos administradores públicos.

Diante da vicissitude do papelório, salta aos olhos o papel da escrita, defendida por Max Weber (2004 p.143), como primordial, “[...] mesmo nos casos em que a discussão oral é na prática a regra, ou mesmo que conste no regulamento [a oralidade], pelo menos as considerações preliminares e requisitos, bem como as decisões, disposições e ordenações finais, de todas as espécies [...]” devem ser estabelecidas por escrito, diz o autor.

Instaura-se desta forma o que Selznick (1963) assevera como subobjetivação pois o procedimental escrito enquanto meio de alcance, toma lugar do objetivo ou finalidade organizacional. Daí advém a necessidade de apor documentos na rotina organizacional, para assegurar a própria regulamentação e demonstrar o cumprimento das atividades. Assim o regramento se transforma no ritualismo do papelório, uma espiral crescente de informações escritas, formais, contidas em papéis que pode aniquilar a agilidade organizacional, comprometendo a eficiência da gestão - aqui no caso estudado - pública.

Ocorre que, o descomedimento do papelório pode promover uma transferência de valores. No caso das normas, é possível haver uma migração “dos fins” da organização para detalhes da conduta “meio”. Ao criar o formalismo e o apego excessivo às normas, gera-se também um arcabouço argumentativo para justificar a existência de mais papelório, muitas vezes prescindível.

Em rigor é preciso aclarar também que, a despeito do excesso de papéis ser geralmente apontado como um dos focos de lentidão nas organizações, há ainda outra peculiaridade referente ao caminho perseguido no rito processual: as decisões pessoais dos executores, pois os papéis são manejados por seres humanos, carregadas de interpretação, e subjetividade. Lipsky (1980) chama a atenção para a discricionariedade na execução burocrática e ressalta que embora os cânones de políticas públicas sejam gestados nos níveis estratégicos, os resultados delas quando implementados pelas capilaridades executórias podem ser diferentes. Isto por que o nível operacional tem uma ação seminal na tomada de decisões e manejo de papéis que tramitam nos guichês, nos protocolos, nos balcões.

O autor denomina esse poder de street level bureaucracy e explica que os executores se deparam com certa vaguidade, ambiguidade e imprecisão geradas pelo nível estratégico. Para Oliveira (2012), estas lacunas geralmente são preenchidas com a discricionariedade dos executores. Assim, é no vácuo da interpretação que a discricionariedade clama pelo papelório, pois a norma obriga o agente a produzir respostas de acordo com seus preceitos culturais.

Segundo Penna (1988 p.164) há no Brasil hábitos cristalizados na cultura cartorial ínsita na memória organizacional, pois “o Brasil é o país das certidões, dos documentos carimbados com firma reconhecida, dos processos pesados e lentamente elaborados [...]”. Analisando esses critérios e relacionando-os ao excesso de papel, cabe acrescentar as observações de Matos (1979 p.18) para quem “[...] o grande dilema do burocrata é ver o papel, e não o problema, ver o sintoma, e não a causa; daí a decisão ser comumente distorcida e ineficaz”.

Na verdade, o papelório é disfunção que pode dificultar as decisões, e ainda impactar a gestão das organizações, uma vez que se transforma em um poderoso raptor de eficiência. Penna (1988 p.167), ao citar essa anomalia nas gestões brasileiras, enfatiza que,

[...] em nosso país, a principal tarefa do burocrata-tipo [parece ser] o engavetamento dos processos (espécie de limbo das repartições); a principal função dos arquivos [parecer ser] perder os maços; o principal propósito dos encaminhamentos, desencaminhá-los; a principal responsabilidade dos chefes, despachar o processo para cima, até perder-se nas mãos olímpicas do mais alto colocado na hierarquia [...].

Com isso, o papelório parece estar cristalizado na cultura organizacional brasileira, em menor ou maior grau, pois também está contíguo ao patrimonialismo, formando um compósito de burocracia bem alicerçado nas organizações. Villas Boas et ali (2012) nesta mesma linha de entendimento nos ensinam que o patrimonialismo, que prevaleceu no período do Brasil Colônia, Império e na República Velha, tem como principais características: a lealdade pessoal ao mandatário. Há nessas estratégias as práticas firmadas pela tradição e pontos de vista puramente pessoais, que caracterizam disfunções e vícios na administração pública. Daí que, há um improviso pela predominância do poder doméstico na elaboração de decisões e alocação de recursos, tudo isso à sombra da teoria da burocracia, alimentada pelo uso excessivo de documentos e papéis que conformam a disfunção do papelório.

Diante do que foi dito, passemos então, a analisar a estrutura organizacional da instituição autárquica estudada, e suas formas de papelório que impactam a gestão pública por sua lentidão organizacional.

ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS E SUA TOMADA DE DECISÕES

Quando se pensa nas universidades, convém destacar que elas são estruturas complexas e singulares, lócus de inovação ou espaços pedagógicos de produção de saber, e também organizações que tomam decisões. De outra forma, poderíamos - por analogia - aproximar a estrutura das Universidades públicas com a teoria contingencial, por sua plasticidade e porosidade ao meio científico e social. Assim o conceito de sistema aberto com

porosidade caracteriza as estruturas de ensino superior, como morfogênicas, instituições holísticas revestidas de pluralidade e conflitos, pois elas são orgânicas, completamente multifacetadas e inovadoras, no caso de ensino e pesquisa.

Já na área administrativa podemos alocá-las na matriz weberiana ou mecanicista, uma vez que apresentam algumas características racionais que se assemelham à teoria da burocracia, embora em seu aspecto mais temperado ou misto. Então, com a devida cautela, é possível perceber que usualmente a estrutura da universidade pública, tem hibridez entre sistema aberto e fechado, ou orgânico e mecânico. Ou de outra análise, na grade da teoria organizacional, poderíamos alocá-las entre o sistema piramidal weberiano e o modelo contingencial. Quando se estuda a dicotomização da pesquisa e as áreas administrativas, essa clivagem fica bem pronunciada: a pesquisa é contingencial, aberta; já a área administrativa, bem diferente da parte anteriormente citada, é departamentalizada, escalonada e controlada por decisões verticais.

Vieira, Bellen e Fialho (2006) ressaltam que, a estrutura é um dos pontos particularmente críticos das universidades federais brasileiras, uma vez que para os autores essas instituições apresentam uma grade organizacional extremamente burocratizadas, pesadas, divisionais, tanto nos trâmites administrativos quanto nos acadêmicos, que se apresenta muitas vezes impermeável às pressões ambientais onde estão mergulhadas.

A baixa percepção às mudanças contingenciais, na verdade, representa a reprodução da certeza e previsibilidade contida no códex weberiano, que faz das universidades um espaço certas vezes endógeno e voltado à singularidade da gestão burocratizada, pois as universidades têm responsabilidade para deliberar, mas no processo take decisions elas funcionam não como uma organicidade, mas ainda em consonância com a teoria weberiana.

A afirmativa acima pode ser demonstrada desde sua estrutura organizacional especializada em funções e cargos, até a tomada de decisão que escorre na pirâmide, migrando verticalmente de um escalão a outro. Ocorre que, a instituição fragmentada pode sofrer perigosa entropia e parálise em seus processos decisórios tal é a teia burocrática que a envolve, pois ela tem amplitude de controle estreita e ênfase em regras e procedimentos formais. Contrário sensu, podemos destacar a complexidade das universidades, ressaltando que são estruturas heterogêneas, dada sua conformação de celeiro de produção de saber e inovação. Neste aspecto, podemos destacar que nas universidades há uma tipologia tripartite

ênfase: a burocracia profissional, a colegialidade, e a decisão política. Vejamos cada uma dessas características:

O critério da burocracia profissional se assemelha à hibrididade, pois no interior das universidades, coexistem tanto os fatores da burocracia weberiana quanto o modelo orgânico, com a diferenciação de que, há uma espécie de anarquia organizada, dada a ênfase na adesão a valores profissionais, e não aos objetivos organizacionais, o que torna a estrutura profissional caracterizada por autonomia e liberdade, elementos contingenciais típicos da academia, locus produtor de saber, e portanto sua maior riqueza conceitual. Quanto ao suporte administrativo, este é estruturado de acordo com a burocracia tradicional, formando uma estrutura heterodoxa complexa, cuja tomada de decisão é própria de instituições mecânicas.

O segundo modelo de Dagnino e Gomes (2013) discute o *organizational design* chamando atenção para a distribuição de poder e a anatomia do processo decisório nas universidades. Assim, há nas organizações complexas a adoção de organizações do tipo linear, mas também a forte presença do staff como suporte de recomendações (ARAÚJO, 2010), tornando-as mais heterogêneas. Além do que foi destacado, normalmente nas estruturas universitárias há também o órgão colegiado cujas decisões são tomadas por meio de consensos, sendo a autoridade profissional baseada na competência, e não na hierarquia formalmente instituída, fato que proporciona uma estrutura autônoma internamente.

Se a tônica do colegiado é o debate para prover amadurecimento temático e grande cognição sobre a pauta, uma das distorções é também o que Araújo (2010) denomina “grupismo” ou debate exacerbado com decisão lenta e volume processual, envolvendo de certa forma um excesso de documentos e relatórios escritos ou papelório que são, de certa forma, fiadores da lentidão. Ressaltamos, todavia, que as estruturas colegiadas constituem-se, certas vezes, em entraves pois há um descompasso entre a dinâmica dos fatos e suas decisões quase sempre escritas em processos de trajetória lenta, na qual não raro, a solução é inócua pela longa passagem de tempo e a morosidade organizacional.

O terceiro componente de Dagnino e Gomes (2013) é o elemento político, caracterizado por manifestações de grupos internos e externos à instituição que exercem forte influência na gestão organizacional, reverberando nas decisões cotidianas. Conquanto a participação política esteja importante e presente nas organizações, dizem os autores, é danoso quando ela se enraíza na instituição polarizando decisões.

E por fim, outro critério é o que Cohen (1972) denomina “anarquia organizada” característico de ambientes acadêmicos onde argumentações, diálogos, construções de

interlocuções e retórica são de alta relevância, todavia, podem apresentar dificuldade de construir consensos, pois muitas vezes o mais importante é a construção da boa oratória e fala; desprezando assim cumprir objetivos. A trilogia envolvendo política, colegialidade e hibridez, decerto concorre para que a organização seja democrática, mas também favorece a vertente burocrática, sendo correligionário dela, a disfuncionalidade do papelório, pois ele próprio também corrobora com a retórica, a escrita, a falação muitas vezes esvaziada de sentido, e calcada no amor ao debate.

Do que foi visto, as Universidades públicas brasileiras poderiam ser caracterizadas pelo pensamento de Cohen (1972) como anarquias organizadas pois, a organização opera na base da variedade e inconsistência e fluida participação. Os membros, por sua vez mudam constantemente o tempo e os esforços que devotam a diferentes interesses, sendo que o envolvimento muda a cada tempo. Como resultado, as fronteiras da organização, mostram-se incertas e mutáveis.

Com estas características a organização tem um controle mais dúctil com amplitude mais alargada, o que tornaria seu processo decisório breve. Não é o que ocorre, diz o autor; pois a alta qualificação dos tomadores de decisão, a estabilidade do ambiente, a baixa supervisão, e a crença na colegialidade e argumentação como clarificador de decisões, colaboram para tornar a Universidade um lócus de baixa densidade decisório, voltada muitas vezes à crença na burocracia, e sobretudo, à segurança do papelório, estes caracteres decerto são um desafio para a gestão pública mais eficiente. Diante do que foi visto, as universidades são sistemas abertos nas áreas de ensino, pesquisa e no nível estratégico, mas na atividade meio, apresentam uma cultura burocrática adensada pelo papelório. Passemos, pois, a analisar os dados colhidos na pesquisa de campo que, no caso analisado apontam nesta direção.

RESULTADOS E DISCUSSÃO DA PESQUISA DE CAMPO: ANÁLISE DO PAPELÓRIO NO *STAFF*, UM DESAFIO PARA A GESTÃO PÚBLICA

Como destacado, nosso objeto de estudo foi uma pequena célula de uma autarquia federal de ensino superior (UFES), denominada de DAOCS, este é órgão de staff administrativo, responsável pelo apoio aos Conselhos Superiores da UFES (nível estratégico ou institucional). Esclarecemos que o Conselho Superior Universitário, o Conselho de Ensino e Pesquisa, e o Conselho de Curadores (órgãos deliberativos em matéria administrativa da UFES), são grupos ad hoc de professores, servidores, e alunos da UFES que se reúnem periodicamente (mensal ou quinzenal) para deliberar sobre temas estratégicos da instituição, podendo algumas vezes instituir medidas normativas.

O DAOCS presta serviço de apoio ou secretarial, que basicamente se resume em assessoria nos processos que, após apreciados pelos conselhos se transformam em medidas normativas internas na Universidade. Fazendo primária analogia, os conselhos são órgãos legisladores que após debates, constroem portarias, resoluções, normas pedagógicas e administrativas internas à UFES.

Perceba o leitor que, o DAOCS é a secretaria do órgão legislador e como apoio administrativo, é capilaridade ou execução, pois consta na estrutura como órgão de fundamento operacional ou secretaria de alto nível, constituída por 10 servidores. Ressaltamos que o DAOCS é secretaria de alta performance, a começar pela qualificação ou escolaridade de seus componentes, todos com nível superior, dentre eles um Diretor, um assistente de direção e 8 servidores assistentes “do assistente” (grifos nossos). Como protocolo de entrada e distribuição de documentos, o DAOCS é um elo administrativo entre os órgãos da UFES e os Conselhos Superiores, tendo como atribuição, modo geral, a recepção, análise, distribuição, e coleta de papéis ou processos, para facilitar a operacionalidade dos Conselhos Superiores em suas ações organizacionais.

O que poderia parecer aos olhos menos atentos, um serviço usual de secretaria, ganha status de sistema complexo, pois entre o input da recepção do processo no DAOCS e o output da devolução processual pelos conselheiros, há um thought intrigante, equiparando-se a um torvelinho administrativo envolvendo recursos humanos, e sobretudo o exercício de “papéis de poder” e “papelório”. Vejamos o desenvolvimento da pesquisa.

ANÁLISE DE DADOS: AS FALAS DOS RESPONDENTES DA PESQUISA

Este estudo se desenvolveu em duas fases: na primeira, foi feita uma pesquisa de campo, in loco no órgão, para verificar seus documentos e o fluxo processual, para formar as primeiras impressões sobre o DAOCS. Partindo desse ponto, na segunda fase foram aplicadas entrevista a nove servidores públicos, sete deles do DAOCS: o diretor, o assistente do diretor, e cinco “assistentes do assistente”. Os outros dois entrevistados são usuários do serviço do órgão. A pesquisa de campo aconteceu de março a dezembro de 2013, tendo como script norteador uma entrevista do tipo aberta ou dialogal contendo onze perguntas, nas quais foram averiguadas as seguintes categorias:

- Existência do papelório: reconhecimento que subsiste no DAOCS documentos e papéis compondo o trâmite processual;

- Quantitativo de papéis: percepção de que, os papéis estão em número exacerbado;
- Arquivamento: clareza de que, o acondicionamento e guarda de papéis é inadequado, desnecessário e gera insalubridade no local de trabalho;
- Entraves: discernimento de que os papéis em excesso contribuem para lentidão de respostas;
- Redundância: conhecimento de que, há duplicidade de documentos, e que são pleonásticos.
- Sugestões: propostas para melhoria da gestão, tornando-a mais proativa.

As entrevistas foram presenciais, do tipo aberta e em forma de diálogos, os quais foram registrados, transcritos e analisados a partir das categorias e do referencial trazido nesta pesquisa. Lembrando ao leitor que a pesquisa é de cunho subjetivo, com a intenção de demonstrar relatos, historicidade e narrativas. Ressalte-se também que, embora se tenha escrito as categorias de forma hierarquia e verticalmente dispostas como estão acima, essa estratégia é meramente demonstrativa e visualmente pedagógica para aclarar a leitura, pois a forma analisada foi a dialeticidade. Dito isso, após a coleta de dados foi feita triagem e comparação entre as falas dos entrevistados, para então retirar fragmentos das narrativas dos respondentes. A partir disso, as parcelas do relato foram trazidas ao lume, para análise pelo conteúdo de Laurence Bardin (2009) para quem uma fala deve ser resgatada a partir de seu contexto histórico e social. Isto por que há na interpretação uma cautela hermenêutica, na perspectiva de fazer interligações do fragmento com o conjunto que lhe abriga, para preservar seu sentido, e fazer interlocução dele, com outras temáticas.

Daí que, trouxemos um diálogo substancial entre entrevistados e pesquisador, na perspectiva de demonstrar através das narrativas dos sujeitos, as anomalias do papelório que a gestão burocrática exhibe, bem como, os desafios enfrentados pelos gestores públicos na perspectiva de construir uma administração eficiente. Portanto, este trabalho também é importante diagnóstico que aponta necessidades de mudança na gestão pública do órgão analisado. Dito isso, passemos às falas dos entrevistados ressaltando que, para manter a neutralidade e impessoalidade os sujeitos foram identificados como letras do alfabeto.

Na primeira questão investigamos a categoria “existência de papelório”, na perspectiva de saber se os respondentes o identificavam nos trâmites do DAOCS. As respostas afirmativas foram unânimes, sendo que o entrevistado “D” extrapolou as raias da pergunta afirmando que, não só reconhece o papelório no DAOCS, como em vários outros

órgãos da Universidade, e destaca que isso é uma cultura organizacional que pode inclusive, induzir o DAOCS à prática da anomalia.

A partir das respostas colhidas depreendemos que o corpus físico usado para guardar os dados, em sua grande maioria, ainda é o papel. Kant (apud CHARTIER, 2010), explica que, uma obra é composta por dois elementos: o corpus mechanicum, e o opus espiritual ou organicum; este é a essência ou alma, aquele é o invólucro que abriga o opus. Assim, o invólucro ou corpus mechanicum é o receptáculo da obra: são os papéis, os quadros, os discos, os meios que abrigam a obra, que, sem os quais o opus espiritual não teria concretude.

Na instituição estudada, embora haja tecnologia e outras formas de corpus mechanicum, o papel ainda é culturalmente o mais utilizado. Assim, há “[...] muita impressão desnecessária, a quantidade de papel é muito grande, tipo volume intenso de documentos sem razão de ser, como as convocações, por exemplo [...]” (ENTREVISTADO E). Reiteramos ao leitor que, uma convocação é uma correspondência escrita, emanada de um emissor para um receptor, contendo uma mensagem, normalmente convidando-o para um evento.

Arguidos sobre a existência do papelório e se acreditam que as tramitações internas do DAOCS contribuem para a formação de processos volumosos, os entrevistados, em sua maioria responderam afirmativamente. Nessa direção “B” revela que a tramitação,

Contribui sim, porque, às vezes, ao invés da gente despachar, por exemplo, à mão na própria folha de despacho lá que tem espaço, nós fazemos um documento em anexo, apomos outra folha de papel no processo. Isso por que há uma cultura que o papel digitado é mais bem recebido, então nós fazemos um despacho no computador, fica mais bonito, mais formal, mas a gente coloca mais uma folha e isso aumenta o processo (ENTREVISTADO B).

A fala de B atesta inexoravelmente que o servidor tem consciência da existência do papelório e que, além de contribuir para engrossá-lo, nada faz para combatê-lo, afirmando inclusive, que as folha de despachos acostadas no processo geram cópias arquivadas em outra pasta no setor.

Esse fato foi confirmado pela fala do entrevistado “H”, que afirma perceber o excesso de papelório, e ainda assegura que na mixórdia de papéis falta sintonia, o que por vezes ocasiona lentidão e extravios.

Quanto à segunda categoria ou a percepção do “quantitativo de papel”, ou seja, grande volume processual, tamanho físico, ou número de páginas, as respostas foram espantosas, pois o uso do papelório nas instituições era previsível, todavia não na magnitude vista na pesquisa. O entrevistado “A”, por exemplo, enfatiza que já trabalhou com processos

que possuem “10, 20, e até 30 volumes”. O entrevistado “C” confirma essa informação, destacando que já teve acesso a processos para analisar, compostos por 40 volumes.

Ressalte-se que não é razoável um processo administrativo com essa dimensão, mesmo assim os entrevistados reconhecem que existe essa anomalia, e que ela é cotidiana e comum na organização analisada. Concordam também que, o excesso de papéis, longe de assegurar validade e segurança, gera sérios entraves tanto na gestão dos próprios papéis - que precisam ser manuseados, armazenados e mantidos em assepsia nos arquivos - quanto na gestão pública de modo geral, que ao tomar decisões se mostra tardia, lenta, pois o documento que subsidia a resposta, geralmente está abrigado em grandes processos, que dificultam a armazenagem, o tempo de procura e o manuseio, tornando lenta, a resposta. Trazemos algumas falas elucidativas sobre o papelório. Ei-las:

[...] é difícil de manusear, difícil de locomover, difícil de analisar (ENTREVISTADO H).

[...] dificulta a visualização, a leitura e a análise, de um modo geral (ENTREVISTADO G).

[...] falta espaço, falta forma de acondicionar os documentos (ENTREVISTADO B).

[...] é frágil, torna-se amarelo e as letras se apagam (ENTREVISTADO C).

[...] é de difícil armazenagem, pois requer espaço (ENTREVISTADO A).

Quanto à categoria do “arquivamento ou acondicionamento do papel”, foi outra que se mostrou presente e intrigante, pois, da mesma forma que o apego ao papel cria demanda de uso de mais papel, essa mesma necessidade também impede o descarte. Em rigor, o papel tem um ciclo de vida útil, devendo após a informação prestada, o documento ser analisado pelo crivo do profissional para ser: arquivado, dispensado, ou reciclado, se for o caso. Entretanto, não é o que ocorre naquela secretaria, um espaço diminuto, apinhado de papéis.

Ainda quanto ao acondicionamento dos papéis “C” reclama não ter espaço adequado para guarda, e ressalta que, já que há uma cultura de guarda e arquivamento, então, o órgão necessita de maior espaço para tal. Então, encontrar o papel é difícil, já que não há uma lógica de arquivamento. Pelo visto, bem se percebe que, ao invés de repensar fluxos e propor novas soluções, “C” demanda mais espaço, o que nos permite pensar que ele vislumbra o papelório como prática normal, cotidiana e perene. Assim como “C” outros entrevistados mergulhados no diuturno do fazer burocrático, defendem a prática do uso do papelório como mero exercício regular da função e asseveram que, o papelório é resposta adequada as exigências do Estado.

Quanto à categoria “entreve” no sentido do papelório causar estrangulamentos no fluxo, as respostas afirmativas e desalentadoras foram em maior número, portanto, seria um contra senso admitir que os servidores não esboçassem desconforto no cotidiano organizacional. Questionados se a disfunção causaria algum incômodo, a maioria respondeu positivamente, suas respostas convergem à apatia organizacional causada pela lentidão, tanto que conseguem ver nela quase que uma restrição organizacional, ou no dizer de Charles Perrow (1976), uma parálise organizacional que pode inclusive impactar os resultados da gestão, pela elasticidade de tempo que demanda o trato com documentos e papéis. “B” quase contaminado por essa prática, mas reconhecendo nela um transtorno, faz uma redundância bizarra destacando que

[...] a lentidão não consegue andar, fica parado, tudo fica parado sem andar, esperando, esperando encontrar professor, dias e dias... às vezes para pegar (sic) uma simples assinatura em um papel. E quando assina o papel, muitas vezes aquela assinatura no papel não tem mais valor, por que o tempo já passou, a reunião já ocorreu, a decisão não serve mais (ENTREVISTADO “B”).

Perrow (1976) ensina que a disfunção é um obstáculo que gera sérios entraves na efetividade dos objetivos, e em nosso objeto de estudo isso foi constatado por uma série de razões, dentre elas a mais robusta é justamente o papelório que retarda decisões. Nesse ponto, “B” se queixa que “[...] a gente não vê muito o resultado do nosso trabalho, porque as coisas demoram a acontecer, os processos demoram muito, o andamento se arrasta muito, por causa da burocracia”.

Logo, a maioria das respostas afirmativas sobre o entreve do papelório relatando os processos volumosos, com grande quantidade de documentos, também tangenciou na categoria seguinte a ser pesquisada qual seja, a paradoxal forma de que, o papel pensado para gerar segurança, pode induzir ao erro, dada a complexidade de documentos, às vezes dúbios e redundantes.

Ao relatar fatores incômodos ou entraves do papelório, “D” concordando com as demais respostas, cita entretanto um argumento diferenciado dos demais, pois destaca sua preocupação ecológica, pois segundo ele “[...] esse excesso de papel causa impacto ambiental violento, eu penso na quantidade de celulose gasta” e conclui: “[...] não faço nem ideia de quantas árvores são derrubadas para sustentar esse monte de papel que a gente utiliza inutilmente. Fora o gasto financeiro que isso gera”. A questão financeira também é reforçada por ele, que ressalta: “Essa quantidade de papéis implica demora, o que por sua vez é gasto desnecessário [pois ela] gera custo na tomada de decisões”, conclui “D”.

A próxima categoria a ser analisada foi a redundância ou pleonasma do papelório, que muitas vezes duplicado, solicita as mesmas informações. Nesta fase da pesquisa também

Desafio Online, Campo Grande, v.4, n. 3, art.6, Set./Dez.2016. www.desafioonline.ufms.br

as respostas apontaram afirmativamente para a percepção da existência dessa anomalia, “B”, por exemplo, relata um pleonasma de atos administrativos correlacionados à conferência do texto processual.

Ressaltamos que, em rigor, nesses movimentos de fluxo e refluxo administrativo, rigorosamente há emissão de papéis, e principalmente procrastinação de prazos, dilatando também o tempo de resposta e minando a eficiência da gestão pública. O entrevistado H enfatiza que as próprias diligências internas ou exigências administrativas do DAOCS provocam atrasos e redundâncias:

O entrevistado “E” concorda com a observação, enfatizando que essas diligências ou exigências tão comuns na área administrativa são atos muitas vezes dispensáveis por sua redundância, ou de outra forma, diz ele, “a informática poderia ser mais utilizada, a correção toda, poderia ser feita por via eletrônica”. E o envio também, diz “E”, ressaltando que tudo “poderia ter sido enviado via e-mail, uma convocação, mandando ata, mandando parecer, se fosse via e-mail, só via e-mail, sem dúvida, iria economizar bastante em papel, tinta, tempo, então diminuiria bastante o custo dos serviços”.

Diante desse fato, e sempre com a redundância presente no iter processual, o entrevistado “F” destaca que, para mitigar o papelório, o Departamento já está passando por transformações, porém, diz ele, que “a cultura do papel é tão cristalizada que ainda há alguns trâmites internos obrigatoriamente cumpridos em documentos”. Mas “F” afirma já estar em curso um planejamento “para alterações”, uma “alteração para eletrônico” objetivando redução do consumo de papel. E com isso “F” faz uma afirmação bisonha:

Nós estamos pensando em fazer uma espécie de tramitação eletrônica, por exemplo: ata, decisão, resolução, queremos tudo *on line*. Porque hoje como é que é? vai... e volta... corrige... vai... e volta... corrige... imprime duas, três, quatro, cinco vezes, há desperdício de papel, então a gente está pensando em fazer eletrônico (sic), porque aí vai... volta... e só imprime na hora que estiver pronto.

Após aprofundar melhor a entrevista, descobrimos que a situação que “F” denomina de “planejamento para alteração” ou “alteração para eletrônico” - que aos olhos mais desatentos poderia parecer uma mudança organizacional planejada - é na verdade “o envio dos documentos por email” (grifos nossos), que desconfortavelmente ainda encontra sérias resistências no órgão pesquisado. A menção dessa resistência esteve presente nas demais falas, corroborando-a como uma verdade inexorável que ainda assola a mudança na gestão do órgão analisado: o apego ao papelório. O entrevistado “G”, nessa direção, informa que, “existe ainda a dificuldade das pessoas aderirem a essa questão ‘do eletrônico’ (sic). Ainda há uma certa relutância de alguns [...]”. Para ilustrar, o entrevistado “C” relata uma

situação ocorrida no DAOCS em função da “alteração para eletrônico” que fora feita como projeto piloto:

Já duas vezes aconteceu da apreciação de ata ser cancelada porque o conselheiro não leu, alegou que não recebeu por *e-mail* [...] então existe uma resistência muito grande ainda de se utilizar uma ferramenta tão simples e tão comum, que todo mundo utiliza, o *e-mail*, para poder realizar leitura de uma ata.

E acredita que essa resistência ocorre por que,

[...] as pessoas parecem gostar de papel, de pegar o papel e ler e grifar e riscar. (Entrevistado C).

[...] alguns conselheiros ainda exigem que a gente imprima as atas no momento da sessão, para eles terem acesso ao papel (Entrevistado A).

[...] eu acho que a leitura do papel é até mais fácil que a leitura digital [...], mas tem que ter a cópia eletrônica (ENTREVISTADO G).

Ainda quanto à redundância e duplicidade de informações nos fluxos e tramitações de processos, os entrevistados foram unânimes em responder positivamente que essas situações são observadas no órgão analisado, e que corroboram para a gestão receber críticas, por sua pouca eficiência. Quando questionados por que a duplicidade de informações e os fluxos redundantes de processos ocorrem, o entrevistado “F” informa, dentre outros aspectos, a falta de nitidez dos despachos emitidos de um setor para outro ou de um servidor para outro, ou ainda, despachos incompletos, fragmentados, que suscitam dúvidas, e por conseguinte, requerem novo papel.

O Entrevistado “C” chama atenção para os despachos abstratos, que nada dizem e não tomam decisão alguma. Foguel (1980) chama essa anomalia “de discurso vazio” sustentados pela insegurança de decidir, delegando ações para outra pessoa, outro órgão. Destacamos que, esse mecanismo de defesa pode ser intencional, mas certas vezes, não. Sobre esse aspecto, o Entrevistado “C” relata que “[...] eu acho que foi desenvolvido um medo institucional, de você fazer alguma coisa errada, então, é aquela questão de sempre jogar a bola pra frente, né (sic)?”.

A última categoria analisada, foi a sugestão, ou dito de outra forma, perguntamos na visão dos entrevistados, que tipos de ações a Universidade poderia desenvolver para reduzir o uso de papéis nas suas ações cotidianas. Nas respostas, a informatização do setor foi uma solução quase unânime:

[...] Informatizar o sistema, alguns trâmites (ENTREVISTADO B).

[...] Eu penso que pode fazer tudo virtual (ENTREVISTADO D).

[...] eu acho que a informática é pouco usada e pode ajudar muito mais do que a gente usa atualmente (ENTREVISTADO F).

[...] Se tivesse tudo *on-line*, de poder olhar um processo, via *on-line*, sem estar requisitando processo se tudo fosse digitalizado ganharia muito tempo” (ENTREVISTADO E).

Contudo, ressalta que, se os entrevistados defendem a informatização, alguns estabelecem que nem tudo poderia ser englobado por essa inovação. O entrevistado “H”,

inclusive, se contradiz, pois primeiro aponta a informatização total e, logo em seguida, abre exceções, como a “da assinatura no documento”, desconhecendo a existência da assinatura eletrônica.

O entrevistado “A” defende a informatização, porém suscita preocupações com questões de segurança no meio eletrônico, argumentando a coexistência do papel com o meio eletrônico como forma de assegurar o histórico administrativo organizacional, inclusive defendendo o uso de instrumentos tradicionais de controle de processos, como o caderno de protocolo. Ocorre que, esse argumento sub-reptício do caderno protocolar, concorre para a manutenção do papelório, uma vez ele correria paralelo ao meio virtual, duplicando recursos. Seria portanto, pouco lógico, a duplicidade de papéis e informatização. Questionamos se, em nome da segurança cairia por terra todo o discurso do “e process”, da via eletrônica, inclusive do envio de convocações por e-mail, uma vez que a duplicidade de papéis coexistiria com o eletrônico. “A não ser que haja confirmação de recebimento”, diz “A”, sem muita certeza.

E por fim, as entrevistas mostram a contradição existente entre o apego ao papelório e o ambiente universitário de inovação, de pesquisa, o que de fato metaforicamente “põe a instituição [...] em uma encruzilhada”, diz “A”, pois não é razoável segundo ele que diante de tantos desafios a que as organizações são submetidas, as universidades ainda militarem administrativamente como se estivessem paralisadas no século XIX, a centúria do papel, das grandes e volumosas obras replicadas em mimeógrafo.

Hoje, “a gestão pública é impelida a agir no círculo da rede transglobal, no movimento imediato da resposta prontamente que se dá a ver”, conclui “A”, então o nascedouro da pesquisa não pode estar alheio a esse movimento. A percepção de “A” foi reiteradamente ressaltada nas entrevistas: “[...] essa é uma das grandes questões desafiadoras, pois a própria universidade que é o berço do desenvolvimento demora a aplicá-lo [...]” (Entrevistado G), “[...] a gente está dentro de uma instituição que é fonte do conhecimento, do saber. E se aqui as coisas não funcionarem direito, que exemplo que a gente está dando”? (Entrevistado D).

Diante do que foi visto, a partir das entrevistas e com o foco nas categorias analisadas, sem perder de vista o que foi vivenciado no campo de pesquisa, passamos às nossas impressões sobre os objetivos propostos e a problematização feita no início deste trabalho, escrevendo agora nossas conclusões acerca do objeto de pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em tempo de concluir nossas afirmações, e com a devida cautela de não fazer generalizações, ressaltamos que após as entrevistas, e principalmente posteriormente à verificação in loco, foi possível perceber que o trabalho do DAOCS está inserido em uma instituição de ensino e pesquisa, que a rigor, deveria ser inovadora. Todavia, a área meio e especificamente o departamento pesquisado, ainda está imerso em uma cultura organizacional que tem como esteio, a teoria da burocracia, trazida à lume nesta pesquisa, que corroborou o excesso de papelório. Verificamos também que há discricionariedade na escolha da execução de trabalho pelo staff, e ao optar pelo papelório como forma de certeza e segurança, pode diluir a gestão pública eficiente que a organização quer prestar aos cidadãos.

Decerto que, o órgão analisado ao criar suas práticas tem um modus operandi verticalizado descendente, envolvendo uma hierarquia nas decisões, tendo o papelório como corpus formalizado gerador de certeza nas decisões. Se todavia, essa certeza poderia ser um conforto para o gestor, o papelório produz, na verdade, uma letargia que vai atrasar as decisões podendo impactar os resultados organizacionais.

Observamos portanto, que as atividades do DAOCS poderiam ser caracterizadas como de secretaria, ou área meio, porém, em face da cultura burocrática, o órgão se torna complexo, construindo um fluxo ou percurso encorpado por processos que são um compósito de ações e documentos, envolvendo na maioria das vezes, papéis. Desta forma, nossa hipótese sobre a existência de papelório no órgão analisado foi confirmada, uma vez que o caminho percorrido pelos documentos desde o início é uma ciranda burocrática intrincada. Perceba o leitor, que o DAOCS é secretaria ou suporte dos Conselhos Superiores, que tem, grosso modo, a atribuição de analisar pedidos, aprova-los ou refutá-los, muitas vezes transformando-os em legislação interna.

Voltemos pois, à ciranda burocrática, dantes citada: já na chegada do processo, é realizado um despacho do presidente do conselho para o presidente da comissão, que, por sua vez, designa um relator. Este emite um parecer, que, em uma futura reunião de comissão, será submetido à apreciação. Em seguida, a própria comissão emite parecer, acatando ou não o parecer do relator. Eis o labirinto formal que demarca a entrada dos papéis no órgão, todos eles confeccionados com protocolos, cópias, despachos, carimbos e assinaturas, todos eles sob a fiscalização sacra do DAOCS. Atestamos pois que, mesmo em instituição inovadora como é uma academia, os executores das políticas públicas podem recrudescer a burocracia com práticas discricionárias. Foi o caso da instituição analisada.

Com isso, percebe-se que o DAOCS pode ser considerado corresponsável pela formação de processos volumosos, pois como elo de uma cadeia intrincada, ele contribui sobremaneira, todavia, não é o único órgão a fazê-lo. Como a Universidade lida com processos físicos, o acréscimo de folhas como atos oficiais é cultural, por onde o processo tramita, o papelório se replica.

Há, portanto, no órgão analisado a repetição de uma ritualística de documentos e papéis que historicamente foi cristalizada na organização, portanto trata-se de um sistema ou cultura organizacional fortemente inserido na instituição e de forma sistêmica repetido por ela. Assim, quando a atividade meio - ela própria - cria para si um fluxo inflexível cuja descendência verticalizada é unívoca, não há que se falar em criatividade e inovação. E isto contrasta sobremaneira com o papel do órgão de staff, que no geral, é fast, focused, flexible, friendly, fun (KANTER, 1992).

Por via contrária o que se viu no órgão analisado foi na verdade, a lentidão, a perda de foco organizacional, a rigidez e outras disfunções burocráticas, a ponto do papelório sacralizado se tornar mais importante que a própria decisão a ser tomada. Esta, não raro é postergada através de despachos abstratos, vazios, que impingem a decisão para o próximo escalão. Pressionado pela cultura organizacional burocrática e o nível estratégico, o DAOCS tem baixa autonomia para mudar esse status quo. E mesmo que o tivesse, resiste confortavelmente na segurança da repetição cristalizada da burocracia, isto é mostrado ao longo das entrevistas quando o funcionário se exime de despachar algo que poderia ser saneado por ele no processo, e se esquia devolvendo-o a outra instância. Nesse ponto é relevante lembrar do mecanismo fuga de decisão ou o comportamento evasivo que se esconde na retaguarda de argumentações sem muita lógica.

O que podemos perceber, com isso, é que o DAOCS cumprindo uma cultura burocrática gera um grande volume de documentos em duplicidade, mas isso faz parte de um sistema de crenças, valores e relacionamentos típicos de uma organização de ensino superior público, como a do caso estudado. A cultura burocrática representa o modus operandi tradicional compartilhado pelos membros da organização mergulhada em um clima, ou meio interno, difícil de mudar de per si.

E mais uma vez se instaura o conflito pois a mudança embora desejada pela gestão pública, suscita nela mesma, certa insegurança e temor, o que leva os servidores a confortavelmente reproduzirem a burocracia. Isso é tão verdadeiro que, ao demandar mudanças e dinamismo a maioria dos entrevistados destacou a necessidade de informatização

de processos, combatendo assim o papelório. Mas essa alteração sugerida veio acompanhada de profundo sentimento de temor e ambiguidade, angústia presente reiteradamente nas falas dos entrevistados, cujo anseio de transferir todos os trâmites do meio físico para o meio virtual, embora reforçado, era sempre acompanhado pelo desejo de manter o papel como fator seguro.

Além disso, foi dito que, mesmo a informatização ou o eprocess não eliminaria os arquivos de papel, mantidos como uma forma segura de evitar perdas. Mais uma vez a cultura do papel viceja e se impõe com muita força, pois é possível também fazer arquivos digitalizados com cópias eletrônica, o que dispensaria o papel.

Portanto, nossa contribuição ao diagnosticar a burocracia no nível executório, é demonstrar que, embora exista a boa gestão planejada no nível macro, as capilaridades da execução podem distorcê-la, tornando a decisão lenta, minando a boa gestão. Para além da lentidão do trâmite, o culto ao papel também gera um encargo administrativo ao órgão, pois ao produzir processos volumosos envolve uma série de recursos humanos e materiais para lidar com eles. Assim, cria postos de trabalho duplicados, e demanda espaços físicos para movimentação, arquivamento e manutenção de papéis. Além do mais a guarda dos papéis apresenta uma série de inconveniências, tais como, o elevado custo de manutenção de arquivos e insegurança dado o risco de propagação de fogo. Somados a isso, temos ainda a baixa temporalidade de vida útil do papel, que por sua vez se constitui em arquivo precíval com considerável taxa de perdas.

Por tudo que foi dito, a informação contida em papel dificulta o acesso, ocasionando por sua vez, baixo número de consultas. Esses fatos lançam profundos questionamentos sobre a razão de manter arquivos em papel, muitas vezes onerosos e ociosos, e quase sempre impróprios para consulta. Por último e não menos relevante, vale destacar ainda, as questões ecológicas envolvidas nesse elevado uso de papéis. A preocupação com a preservação ambiental e o binômio “conservação e escassez de recursos” parecem desconsideradas nas instituições públicas.

Logo, o papelório resiste, e lutar contra ele seria necessária uma grande mudança com desenvolvimento organizacional planejada, capaz de minar resistências à medida que envolvesse os partícipes como integrantes do processo. Essa tarefa não é das mais fáceis, mas também não é impossível diante de uma força exógena social – os cidadãos – aqueles pelos quais o Estado tem desenvolvido a gestão pública, e a partir da Constituição de 1988 criou

uma relação entre democracia e boa gestão, que clamando por uma administração mais célere e eficiente. Em algum momento da história administrativa das universidades públicas brasileiras, algum órgão terá que, inexoravelmente iniciar essa transformação.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luis César. **Sistemas e métodos e as novas tecnologias**. São Paulo: Atlas, 2010.

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

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

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.

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

BURNS, Tom & STALKER, G. M. **The management of innovation**. Londres: Tavistock, 1961.

CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

CHARTIER, Roger. Escutar os mortos com os olhos. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 69, p. 6-30, 2010.

COHEN, Michel *et alli*. A garbage can model of organization choice? **Administrative Science Quaterly**. Vol.17, no.1. 1972. Disponível em perguntasapo.files.wordpress.com/.../cohen_olsen. Acesso em 02/03/2014.

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

DAGNINO, Renato & GOMES, Erasmo. O processo decisório na universidade pública brasileira: uma visão de análise de política. **Disponível em: www.ige.unicamp.br/site/aulas/138/PD**. 2013. Acesso em 01/02/2013.

Desafio Online, Campo Grande, v.4, n. 3, art.6, Set./Dez.2016. www.desafioonline.ufms.br

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

ÉSTHER, Angelo Brigato. A construção da identidade gerencial dos gestores da alta administração das universidades federais em Minas Gerais. 2007. Tese de Doutorado. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/EMLE-6YPGRP?show=full>. Acesso em 01/07/2013.

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

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

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

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

KUNTER, Rosabeth Moss. **Quando os gigantes aprendem a dançar**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

LIPSKY, Michael. **Street level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

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

LOUSADA, Mariana; VALENTIM, Marta Lígia Pomim. Modelos de tomada de decisão e sua relação com a informação orgânica. **Perspectivas**, v. 16. N. 1. 2011.

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

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

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

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

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

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

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Brasil, 46, dez. 2012.

PARSONS, Talcott. **Max Weberp**. the theory of economic and social organization. New York: Oxford University Press, 1947.

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

QUINTANEIRO, Tânia. **Um toque de clássicos**: Marx, Durkheim e Weber. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

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

RODRIGUES, Suzana Braga. Processo decisório em universidades: teoria III. **Revista de Administração Pública**, Brasil, 19, ago. 2013.

SIMON, Herbert. **Administrative Behavior**. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. London: The Free Press, Collier Macmillan Publishers, UK, 1976.

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

SELZNICK, Philip. A mechanism for organizational stability. In: MERTON, Robert King. **Reader in bureaucracy**. Glencoe: Illinois, Free Press, 1963, p. 135-139.

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

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

VILLAS BOAS, PEREIRA, REIS, et al. Administração pública tupiniquim: reflexos a partir da teoria N e da teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE, BR**, Vol X, no.2 abril de 2012.

VIEIRA, Eurípedes Falcão. Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 4, p. 899-920, jul/ago. 2003.

VIEIRA, Eleonora Milano Falcão. BELLEN, Hans Michael Hans & FIALHO, Francisco Antonio Pereira. Universidade em tempo de mudança. **Cadernos EBAPE, BR**, Vol. 4, n.03, outubro de 2006.

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

_____. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elbas e Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.