



PPGCCA
Programa de
Pós-graduação
em Ciências Contábeis
e Administração

ISSN: 1983-6635



RGO
Revista Gestão
Organizacional



fapesb
Fundação de Amparo à
Pesquisa do Estado de
Pernambuco



OPEN  ACCESS

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

ENTRE A BUROCRACIA E OS CUSTOS DE TRANSAÇÃO ECONÔMICA: UM ESTUDO SOBRE A TRAMITAÇÃO DE AÇÕES DE EXTENSÃO EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL

BETWEEN BUREAUCRACY AND ECONOMIC TRANSACTION COSTS: A STUDY ON THE PROCESSING OF EXTENSION ACTIVITIES AT A FEDERAL UNIVERSITY

LEONARDO MICKAEL DO VALE VASCONCELOS

Universidade Federal Rural do Semi-Árido

Mestre em Administração Pública

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6313-0852>

E-mail: leonardo.vale@ufersa.edu.br

OSKARINE DAS CHAGAS OLIVEIRA

Universidade Federal Rural do Semi-Árido

Mestre em Administração Pública

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2681-3718>

oskarine.oliveira@ufersa.edu.br

LUCIANA BATISTA SALES

Universidade Federal Rural do Semi-Árido

Doutora em Administração Estratégica

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2748-6293>

luciana@ufersa.edu.br

ADRIANA MARTINS DE OLIVEIRA

Universidade Federal Rural do Semi-Árido

Doutora em Administração

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5091-2671>

adrimartinso@gmail.com

CAMILLA ARAÚJO AMARAL DUARTE

Universidade Federal Rural do Semi-Árido

Pós-graduada em Contabilidade

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8158-1964>

camilla.duarte@alunos.ufersa.edu.br

Editor científico: Sady Mazzioni

Submissão: 03/12/2025. Revisão: 18/03/2026. Aceite: 06/05/2026. Publicação: 13/07/2026.

Como citar: Vasconcelos, L. M. do V., Oliveira, O. das C., Sales, L. B., Oliveira, A. M. de, & Duarte, C. A. A. (2026). Entre a burocracia e os custos de transação econômica: Um estudo sobre tramitação de ações de extensão em uma universidade federal. *RGO - Revista Gestão Organizacional*, 19(1), 116-140. <http://dx.doi.org/10.22277/rgo.v19i1.8780>.

RESUMO

Objetivo: Esta pesquisa tem como objetivo identificar os impactos da burocracia nos custos de transação econômica em projetos de extensão com financiamento externo da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA).

Método/abordagem: Observação, entrevista semiestruturada e análise de conteúdo. Foram entrevistados três gestores de contrato e três coordenadores. Os servidores dos setores são os responsáveis pela tramitação, celebração e execução dos projetos tanto na universidade como em sua fundação de apoio, a Fundação Guimarães Duque (FGD). O conteúdo das entrevistas foi transcrito, tratado e exportado para o software Atlas T.I 8.4. Em seguida, os dados foram codificados e categorizados, de acordo com as dimensões da burocracia e do custo de transação. Por fim, foram criadas redes de conteúdo que serviram de subsídio para as análises e discussões a respeito dos dados.

Principais Resultados: Os resultados mostraram que a utilização de normas e regulamentos, em consonância com os princípios burocráticos, atenuam os efeitos da racionalidade limitada, da incerteza e do oportunismo nas ações dos agentes públicos. No entanto, identificou-se que o uso excessivo desses instrumentos ocasiona disfunções que elevam os custos de transação entre os agentes envolvidos.

Contribuições teóricas/práticas/sociais: Aborda de forma integrada burocracia e custos de transação em projetos de extensão universitária com financiamento externo, contexto pouco explorado na literatura. Oferece um estudo de caso aprofundado em uma universidade federal brasileira, com potencial para orientar melhorias em processos administrativos e em políticas de apoio à extensão.

Originalidade/relevância: A originalidade deste estudo reside em explorar, em um contexto ainda pouco abordado na literatura, como normas e procedimentos burocráticos em projetos de extensão universitária com financiamento externo, analisados por meio de entrevistas com gestores de contratos e redes de conteúdo, podem mitigar incertezas e oportunismo e, concomitantemente, gerar disfunções que elevam os custos de transação.

Palavras-chave: Burocracia. Custo de transação. Projeto de extensão. Universidade Federal.

ABSTRACT

Purpose: This study aims to identify the impacts of bureaucracy on economic transaction costs in externally funded extension projects at the Federal Rural University of the Semi-Arid Region (UFERSA).

Method/approach: Observation, semi-structured interviews, and content analysis. Three contract managers and three project coordinators were interviewed. The staff members of the relevant sectors are responsible for the processing, execution, and formalization of the projects both within the university and in its supporting foundation, the Guimarães Duque Foundation (FGD). The interview content was transcribed, processed, and exported to Atlas.ti 8.4. Subsequently, the data were coded and categorized according to the dimensions of bureaucracy and transaction costs. Finally, content networks were created to support the analyses and discussions of the data.

Main findings: The results showed that the use of rules and regulations, in accordance with bureaucratic principles, mitigates the effects of bounded rationality, uncertainty, and

opportunism in the actions of public agents. However, it was identified that the excessive use of these instruments leads to dysfunctions that increase transaction costs among the agents involved.

Theoretical, practical/social contributions: It integrates the discussion of bureaucracy and transaction costs in externally funded university extension projects, a context that is still underexplored in the literature. It offers an in-depth case study in a Brazilian federal university, with the potential to guide improvements in administrative processes and in policies that support extension activities.

Originality/relevance: The originality of this study lies in exploring, within a context still scarcely addressed in the literature, how bureaucratic rules and procedures in externally funded university extension projects, analyzed through interviews with contract managers and content networks, can mitigate uncertainty and opportunism while simultaneously generating dysfunctions that increase transaction costs.

Keywords: Bureaucracy. Transaction cost. Extension project. Federal university.

1 INTRODUÇÃO

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) constituem centros estratégicos de produção e disseminação do conhecimento, sendo constantemente mobilizadas para atender a projetos específicos do governo, da sociedade civil e do setor produtivo. Em muitos casos, esses projetos contam com financiamento externo, cujos recursos demandam uma gestão mais flexível, a fim de otimizar a tramitação dos processos a eles vinculados (Inocêncio, 2017). Nesse contexto, as fundações de apoio surgem como parceiras das universidades, oferecendo suporte à execução dessas demandas ao longo do exercício fiscal (Abreu, 2024).

A estrutura sociopolítica do Estado, até a década de 1970, era predominantemente marcada pela atuação de dois setores: o Estado e o mercado. Contudo, a partir desse período, emerge o chamado terceiro setor, composto por organizações privadas com finalidades públicas, cuja principal função é a prestação de serviços voltados ao interesse coletivo. Essas organizações são autorizadas a estabelecer parcerias com os setores público e privado, captando recursos financeiros de diferentes fontes. O intuito dessas entidades é reduzir custos, otimizar os processos decisórios e promover o atendimento das necessidades de seus beneficiários (Celegatti, Sousa & Toro, 2021).

No âmbito das universidades públicas, as fundações de apoio foram intituídas para garantir segurança jurídica e preservar a autonomia universitária. Regulamentadas pela Lei nº 8.958/1994 (Brasil, 1994), a finalidade é fomentar projetos de ensino, pesquisa e extensão, promovendo o desenvolvimento institucional, científico e tecnológico. Tal legislação fortaleceu a relação entre essas entidades e as IFES, conferindo maior agilidade à execução dos projetos, justamente porque as fundações de apoio não se submetem integralmente aos rigores da legislação geral de licitações e de outros normativos que regem os processos de compra da administração pública (Santos, Santos & Escodro, 2022).

De acordo com Lein e Vidigal (2021), no exercício de suas atribuições e de sua missão institucional, a universidade é responsável pelo conteúdo intelectual do projeto, abrangendo sua concepção, a definição de objetivos, o planejamento das atividades e a previsão dos resultados; já a fundação, em regime de parceria, exerce o papel de suporte que viabiliza a realização do projeto. Além disso, o recrutamento de pessoal é, em tese, orientado por critérios meritocráticos, e espera-se que os indivíduos executem suas funções sem

envolvimento pessoal, em conformidade com os regulamentos institucionais (Hall, 1968). Essas fundações devem possuir registro junto ao Ministério da Educação e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, com revalidação periódica a cada cinco anos (Brasil, 2020).

Embora administrem recursos públicos, as fundações de apoio operam com regulamentos próprios, mais flexíveis, porém alinhados aos princípios fundamentais da administração pública. Ainda assim, a lógica de funcionamento dessas entidades pode ser compreendida à luz da Teoria da Burocracia de Weber (1982), que propõe um modelo organizacional fundamentado na racionalidade, na impessoalidade e na eficiência técnica, com estrutura hierárquica e funções claramente definidas. Princípios burocráticos, como a divisão do trabalho, normas e procedimentos padronizados, impessoalidade nas relações e competência técnica, orientam a atuação dos servidores e colaboradores, exigindo destes uma postura objetiva e tecnicamente qualificada (Lotta et al., 2023).

Concomitante às suas contribuições para a organização institucional, a burocracia apresenta disfunções. De acordo com Merton e Campos (1978), o modelo weberiano, ao reforçar a rigidez das práticas e políticas, bem como a previsibilidade do comportamento institucional, pode gerar resistências à inovação e à flexibilidade. Essa limitação torna-se ainda mais evidente à luz da Teoria dos Custos de Transação (TCT), proposta por Williamson (1985), que analisa as relações entre agentes partindo de pressupostos comportamentais. Nesse sentido, a burocracia pode catalisar tanto a redução quanto a ampliação dos custos de transação.

No entanto, mesmo com a agilidade característica dessas entidades, Machado e Silva (2025) destacam a necessidade de desenvolver estratégias para lidar com a burocracia estatal, como forma de dinamizar a gestão pública. Para um desempenho eficiente e êxito dos projetos executados via fundações de apoio, Pereira et al. (2022) apontam para a relevância de compreender a estrutura burocrática inerente às universidades públicas, identificando lacunas que podem comprometer os custos e a execução desses projetos. Dessa forma, antes do estabelecimento de um convênio, torna-se necessário analisar as particularidades das relações contratuais existentes entre organizações com dinâmicas burocráticas distintas (Silva & Nogueira, 2025).

A parceria entre IFES e fundações de apoio contribui para a qualificação da gestão dos projetos de ensino, pesquisa e extensão. Além disso, favorece a modernização da infraestrutura universitária e a inovação em empresas parceiras (Lein & Vidigal, 2021). No caso da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), a Fundação Guimarães Duque (FGD) geriu, em 2023, aproximadamente R\$ 9 milhões em projetos, valor correspondente a mais da metade do orçamento, além de ter beneficiado 323 discentes de graduação e pós-graduação com bolsas em projetos de extensão (Fundação Guimarães Duque, 2023). Os dados evidenciam a importância dessa relação institucional para o desenvolvimento científico, social e econômico da universidade e região a qual pertence.

Diante desse contexto, emerge a seguinte problemática: como a burocracia impacta os custos de transação econômica dos projetos de extensão universitária financiados por capital externo? Assim, o objetivo geral é identificar o impacto da burocracia sobre os custos de transação econômica em projetos de extensão com financiamento externo. Considerando que a atuação da FGD ocorre por meio convênios, contratos e acordos formais, em um contexto organizacional burocrático compartilhado com a universidade, torna-se importante examinar a coordenação e articulação entre os agentes e setores envolvidos nesses projetos,

bem como as lacunas substanciais que possam afetar os custos dos processos (Zukunelli et al., 2024; Pereira et al., 2022).

Como justificativa para este trabalho, as relações burocráticas entre entes públicos e fundações de apoio reforçam pressupostos teóricos relacionados à diminuição do oportunismo e ao aumento da previsibilidade, elementos essenciais para a redução dos custos de transação (Machado & Silva, 2025). Ademais, diante da escassez de estudos empíricos que articulem burocracia e custos de transação no contexto das universidades públicas brasileiras, esta pesquisa busca contribuir para o avanço da literatura sobre TCT. Assim, como contribuição prática, busca-se conceber base para os agentes da administração das IFES para ao evidenciar como os aspectos comportamentais dos agentes e os atributos de custos transacionais são afetados pelo ambiente burocrático no contexto universitário.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 BUROCRACIA

O termo "burocracia" teve origem no século XVIII, na França, quando o ministro Jean-Claude Marie Vincent cunhou o desígnio "*bureaucratie*" para se referir às repartições públicas. A palavra é formada pela junção de *bureau*, que significa escritório, e *kratos*, relativo a poder em grego, originalmente referindo-se ao exercício do poder nas instituições públicas. Com o tempo, o conceito foi ampliado e passou a ser empregado para designar não apenas o funcionamento das repartições públicas, mas também a estrutura de diversas organizações sociais, incluindo as empresas (Lima, 2021).

A Teoria da Burocracia, conforme elaborada na década de 1940, emergiu como uma resposta às limitações da Teoria Clássica e da Teoria das Relações Humanas, no sentido de propor um modelo mais racional e técnico de organização do trabalho (Weber, 1982). Diante da monetarização da economia e crescimento das atribuições administrativas, o modelo atribuiu uma ênfase técnica à forma de exercer as atividades nas organizações. O modelo burocrático fornece precisão, continuidade, previsibilidade e otimização dos recursos, além de ser impulsionado pela igualdade jurídica promovida pelas democracias de massa, atuando até como uma barreira de estabilização frente a governos autoritários (Lotta et al., 2023).

A concepção de burocracia como tipo de organização ideal influenciou profundamente a administração pública no pós-Segunda Guerra Mundial. Para Weber (1982), a eficiência administrativa poderia ser alcançada por meio da racionalização, rompendo com os valores tradicionais e religiosos da Idade Média e orientando as organizações por objetivos práticos e técnicos. Nesse sentido, Hall (1968) define a burocracia como um conjunto de princípios sistematizados na forma de hierarquia, normas, divisão do trabalho, impessoalidade e competência técnica. Nos tempos contemporâneos, a burocracia está intrinsecamente relacionada com a eficiência da prestação dos serviços públicos e na interpretação de fenômenos sociais, como pobreza, raça e gênero frente à Nova Gestão Pública (Cruz, Alencar & Freitas, 2022).

Esses princípios burocráticos são detalhados por diversos autores. Segundo Weber (2009), a hierarquia organiza as relações de autoridade em uma estrutura de pirâmide. A divisão do trabalho busca eficiência e produtividade no sentido de definir e limitar a atribuição dos sujeitos na organização. As normas e procedimentos, por sua vez, garantem uniformidade e previsibilidade no desempenho das atribuições (Blau, 1978). A impessoalidade assegura que as decisões sejam tomadas com base em critérios objetivos, e não pessoais (Perrow, 1976). A

competência, por sua vez, fundamenta-se na qualificação dos funcionários, sendo um dos pilares da legitimidade burocrática (Merton & Campos, 1978).

Conforme Gomide, Lins e Machado (2021), a administração pública brasileira apresenta alta qualidade no atendimento dos princípios burocráticos, mas um desempenho mediano que está condicionado à observância de aspectos como governança, eficácia, controle e percepção de corrupção. Essa discrepância entre atendimento aos princípios e resultados efetivos pode estar relacionada ao campo político e cognitivo dos agentes. Nesse contexto, aponta-se que o grau de autonomia das atividades burocráticas, aliado ao nível de especialidade dos indivíduos, incentivos organizacionais e às formas de interação social, constituem um conjunto de fatores determinantes para a eficiência burocrática (Koga et al., 2021).

Apesar das vantagens, como a padronização, o controle e a impessoalidade na gestão, a burocracia também apresenta disfunções. De acordo com Foguel e Souza (1980), essas disfunções podem ser definidas como “patologias organizacionais”, presentes não apenas na estrutura, mas também nos comportamentos e políticas internas da organização. As chamadas disfunções da burocracia concentram-se principalmente no excesso de tecnicismo, normas e negligência do fator de imprevisibilidade humana nas organizações. Assim, embora a burocracia busque racionalidade e eficiência, o excesso de formalismo pode limitar a flexibilidade e a capacidade de adaptação das organizações, sendo fundamental equilibrar a estrutura burocrática e valorização do elemento humano (Oliveira & Pinheiro, 2023).

Sobre as relações humanas, Lotta et al. (2023) ressaltam que, não apenas as normas, mas a discricionariedade constitui um elemento central para compreender a atuação burocrática, pois é por meio dela que as decisões são tomadas. Suas origens são múltiplas, abrangendo fatores como a ambiguidade, o conflito entre regras, incertezas sobre a execução dos atos, bem como a assimetria de informações que permeia as relações institucionais. Isso acaba criando desvios na forma de estruturas informais dentro das formais. Conforme já previa Udy Jr (1966), tais desvios não são meros acidentes, mas sim formas legítimas de interação humana. Essas estruturas paralelas funcionam como canais de comunicação e coesão social de forma a adaptar a estrutura burocrática à velocidade das relações humanas (Motta & Bresser-Pereira, 2004).

Em relação ao excesso de tecnicismo, essa disfunção da burocracia pode causar forte rigidez nas atitudes dos sujeitos da organização. Conforme Merton e Campos (1978) estruturas rígidas prejudicam a adaptação organizacional a novas demandas. Além disso, o excesso de formalismo pode levar a um distanciamento dos serviços prestados em relação às expectativas dos usuários. Segundo Gevehr e Hedler (2021), é necessário buscar um arranjo burocrático mais flexível e adaptável, já que as dinâmicas de mercado e da inovação não permitem o desperdício de tempo, e, acima de tudo, promovem constantemente ajustes a contextos desfavoráveis.

No setor público, as disfunções da burocracia impactam negativamente as instituições de ensino. Como exemplos, pode ser citado que a impessoalidade, ao contrário do que se espera, pode gerar favoritismos e tensões internas (Regis, 2023). A morosidade e divergências nas formas de execução de contratos e celebração de convênios pode trazer problemas de financiamento e cronograma para as ações de extensão nas universidades (Cruz, Alencar & Freitas, 2022). Mesmo assim, entende-se que, mesmo diante das disfunções, o modelo burocrático é necessário para racionalizar e padronizar todas as transações econômicas da administração pública.

De acordo com Motta e Bresser-pereira (2004) a burocracia permanece como base estrutural de inúmeras organizações, públicas ou privadas, sendo constantemente repensada à luz de suas virtudes e limitações. Trata-se de uma importante ferramenta organizacional para os gestores públicos, por sua capacidade de assegurar precisão, discrição, agilidade e clareza nos procedimentos adotados (Lemos, Ramos & Filho, 2021). Além disso, o propósito das organizações burocráticas é aumentar sua eficiência aliando meios racionais e uniformizados ao comportamento humano (Oliveira & Pinheiro, 2023). A complexa relação entre aparatos normativos e capital humano é algo que a teoria dos custos de transação busca compreender.

2.2 CUSTOS DE TRANSAÇÃO ECONÔMICA

A partir da década de 1930, estudiosos começaram a contestar a visão tradicional da firma como apenas produtora de bens, conforme a economia clássica pregava. Coase (1993) foi pioneiro nesse debate ao afirmar que a firma também é composta por contratos que nascem da interação entre agentes econômicos. Em seu trabalho seminal *The Nature of the Firm*, o autor concluiu que a firma existe para reduzir os custos associados ao uso do mercado, os chamados custos de transação, tais como os de busca de preços, negociação e formalização de contratos. O estudo mostrou que o preço, por si só, não é suficiente para representar todas as informações necessárias para a alocação eficiente de recursos.

A Teoria dos Custos de Transação (TCT) foi aprofundada por Oliver Williamson, que se baseou em Coase para definir a transação como uma unidade de análise, com custos complexos e variáveis para a organização. Esses custos podem se apresentar ao negociar, redigir contratos ou garantir o cumprimento de acordos. O autor separa os custos em *ex ante* (busca, negociação e redação contratual) e os *ex post* (monitoramento, renegociação e oportunismo), que devem ser considerados conjuntamente (Williamson, 1981). Dado que esses custos são inevitáveis, os agentes devem buscar estratégias que maximizem seus ganhos e reduzam as incertezas.

Entre os pressupostos comportamentais fundamentais da TCT estão a racionalidade limitada e o oportunismo. A racionalidade limitada explica a limitação cognitiva dos agentes em processar informações ou prever todas as variáveis de uma transação, tornando inevitável a existência de lacunas contratuais. O oportunismo ocorre quando agentes omitem ou distorcem informações para benefício próprio, podendo ser forte, quando há enganos intencionais; semiforte, quando visa vantagens futuras; ou fraco em função de ações quase altruístas. Pereira e Correia (2022) apontam que esses atributos ampliam os custos econômicos de negociação, monitoramento e sustentação dos contratos, elevando a complexidade decisória na administração pública.

Atributos como transparência e clareza nas informações são essenciais para mitigar custos relacionados à racionalidade limitada e o oportunismo, aumentando a capacidade estratégica da organização (Freitas et al., 2024). De acordo com Gottschalk, Andrade e Piran (2021), os bancos de dados avançados, mecanismo conhecido como *blockchain*, permitem o compartilhamento transparente de informações e mitigação dos custos de monitoramento da informação, reduzindo o oportunismo e as limitações cognitivas dos agentes. A mitigação também pode ser favorecida por regulamentos associados à clareza de conteúdo. Conforme Pereira e Correia (2022), fluxos de informações claras e padronizados reduzem custos na prestação de serviços públicos, tendo as mudanças culturais como um fator de eficácia.

Além dos pressupostos comportamentais, Williamson (1985) define mais três atributos que influenciam os custos de transação, sendo eles a especificidade de ativos, a incerteza e a frequência. A especificidade de um ativo depende do seu grau de reutilização do bem para outros fins, sem que ocorra dano ao seu valor. Uma transação que envolve ativos específicos gera dependência bilateral e inclui aspectos como localização do ativo, capital humano e reputação. O estudo de Araújo e Monteiro (2021) relata a existência de altos custos de transação em virtude de escassez de insumos, variação cambial e atrasos logísticos, necessitando que as transações passem a ser regidas por constantes reequilíbrios contratuais. Por sua vez, Mohr e Oliveira (2021) preceituam que é necessária a identificação e o agrupamento de ativos específicos críticos à transação, pois necessitam de tratamento especial para reduzir custos na execução de contratos.

A incerteza está relacionada à impossibilidade de prever o futuro e pode ser classificada em três tipos. A incerteza primária refere-se a mudanças institucionais, como leis e resoluções; a secundária é relativa a falta de informação; e a conductista refere-se ao comportamento imprevisível dos agentes (Williamson, 1985). Estratégias pré-contratuais (*ex ante*) e estudo de cenários podem ajudar a reduzir tais incertezas. De acordo com Palotti, Joppert e Machado (2024), embora não seja possível eliminar a incerteza completamente, a sua redução pode ser buscada por meio de estudos prévios, observância das normas e construção de cláusulas protetivas antes da transação. Além disso, a burocracia, aliada a estratégias de transformação digital, reduz a incerteza e promove segurança jurídica, podendo criar transações eficientes. Entretanto, é necessário cuidado quanto ao grande número de normas e instâncias de aprovação (Zukunelli et al., 2024).

Por fim, a frequência nas transações reduz custos de transação ao criar familiaridade e reputação entre os agentes, estabelecendo uma relação de confiança entre as partes. De acordo com Gonçalves et al. (2023), quanto mais frequentes são as transações, maior é a confiança e menores são os custos de monitoramento e surgimento de comportamentos oportunistas. A frequência de transações, na visão de Nascimento, Sakashita e Silva (2024), pode contribuir na construção de uma reputação a longo prazo, e transações recorrentes envolvendo os mesmos ativos específicos reduzem os custos e incertezas da própria transação e das seguintes. Dessa forma, depreende-se que a frequência se associa à confiabilidade da transação e reduz a racionalidade limitada, a incerteza e o oportunismo.

Ao comparar os resultados, observa-se que estruturas organizacionais mais flexíveis e transparentes tendem a reduzir os custos de monitoramento e a incentivar a transação recorrente entre as partes. Todavia, o excesso de normas, bem como múltiplas instâncias de aprovação, pode gerar o efeito inverso, ampliando custos de transação e sem ganhos proporcionais de controle, apenas pode prolongar a tramitação dos processos. Dessa forma, a literatura converge na necessidade de se desenhar burocracias inteligentes, capazes de combinar padronização, autonomia decisória e menor custo de transação (Freitas et al., 2024; Zukunelli et al., 2024; Palotti, Joppert & Machado, 2024).

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para identificar os impactos da burocracia nos custos de transação econômica nos projetos de extensão na UFERSA, utilizou-se uma abordagem qualitativa por meio de estudo de caso, técnica apropriada para compreender fenômenos sociais complexos de um dado objeto, bem como uma abordagem contextualizada específica em investigações organizacionais (Yin, 2015). A pesquisa é do tipo exploratória e descritiva, visando fomentar a

familiaridade com o fenômeno em estudo, enquanto descreve detalhadamente características observadas pelo pesquisador.

O objeto de estudo é a UFERSA, com foco em sua fundação de apoio e em duas divisões específicas, a de extensão e a de convênios. A Divisão de Programas e Projetos de Extensão (DPP) é responsável por planejar, coordenar, supervisionar, acompanhar e avaliar as atividades relacionadas aos programas e projetos de extensão da universidade. A Divisão de Projetos Acadêmicos e Institucionais é responsável por formalizar, controlar e efetuar a avaliação dos convênios celebrados pela Universidade. Definidos os setores, foram selecionados três coordenadores de projetos de extensão com financiamento externo por meio do Ministério da Educação (MEC) e com experiência prévia em transações com a fundação de apoio.

A coleta de dados seguiu o procedimento de triangulação entre entrevistas, observação e análise documental. As entrevistas, semiestruturadas, tiveram duração média de uma hora e quarenta minutos, compondo um recorte transversal. Ao todo, foram entrevistados três gestores de contrato, representados pelos Setores 01, 02 e 03 e três coordenadores, chamados de Coordenador 01, 02 e 03, de forma a preservar as identidades dos entrevistados.

Além das entrevistas, foi realizada observação direta dos trâmites de convênios entre a UFERSA e a FGD. Para a modelagem dos processos, foi utilizado o software BizAgi, especializado em Business Process Model and Notation (BPMN). Simultaneamente, conduziu-se uma análise documental sobre normativos internos e externos que regulam a relação entre universidades e fundações, com base em documentos obtidos nos sites oficiais da UFERSA e do governo federal.

A pré-análise consistiu na organização do material de pesquisa e elaboração da entrevista semiestruturada. O questionário contou, ao todo, com 56 perguntas, divididas em quatro blocos, conforme o Figura 1.

Figura 1

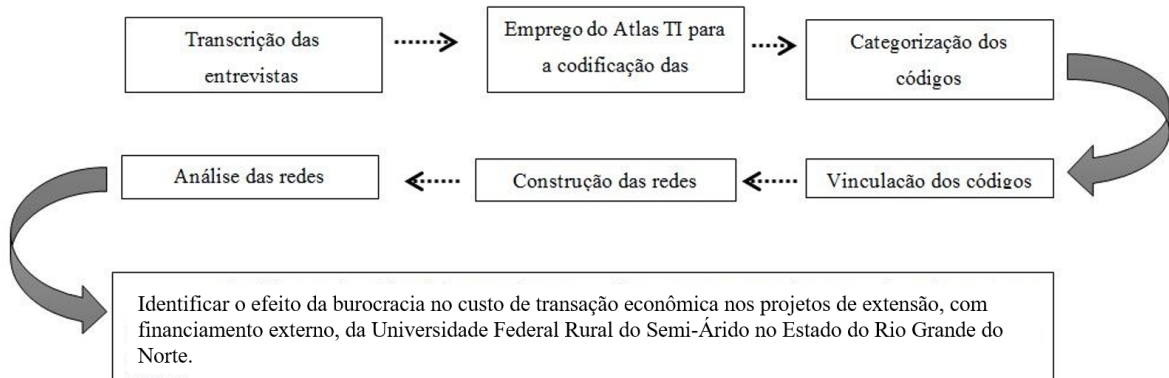
Blocos temáticos das perguntas da entrevista

Bloco I – Identificação do perfil do entrevistado
Bloco II – Custo de transação econômica: Racionalidade Limitada e Oportunismo (Pressupostos comportamentais dos custos) e Especificidade de ativo, Incerteza e Frequência (Atributos da Transação).
Bloco III – Burocracia
Bloco IV – A relação Burocracia x Custo de transação;

A análise dos dados primários seguiu a metodologia de análise de conteúdo de Bardin (2011), estruturando-se em três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. O método permitiu identificar padrões e inferir conhecimentos relevantes sobre o problema estudado. Após concluídas as entrevistas, as mesmas foram transcritas em sua totalidade para o início da etapa de codificação. A Figura 2 mostra todas as etapas da pesquisa como forma a atingir o objetivo geral do estudo.

Figura 2

Fluxograma das etapas metodológicas do estudo



A codificação é o processo de atribuição de significados aos dados, permitindo a categorização e comparação das informações. No presente estudo, foi seguido o modelo de recorte, enumeração e seleção de categorias de Bardin (2011). A transcrição foi aplicada ao software Atlas TI 8.4 de modo a executar as opções de codificação do modelo. Após a codificação, os dados foram agrupados em categorias baseadas nas dimensões da teoria do custo de transação econômica e da burocracia. Ressalta-se que a unidade de análise selecionada foi o tema, entendido como núcleo de sentido extraído do texto, orientado pela teoria norteadora do estudo. Esses agrupamentos deram origem a “famílias” de códigos vinculados aos conceitos teóricos. Isso permitiu a construção das redes de análise de conteúdo.

Por fim, a análise das redes visou identificar padrões de sentido relevantes para compreender como a burocracia influencia os custos de transação nos projetos de extensão da UFRSA. O método adotado permitiu uma visão detalhada do funcionamento das interações institucionais, suas interfaces entre gestores e coordenadores e forneceu subsídios para que seja possível investigar as transações na relação entre setores da universidade, coordenadores de projetos e fundação de apoio.

4 DISCUSSÕES DOS RESULTADOS

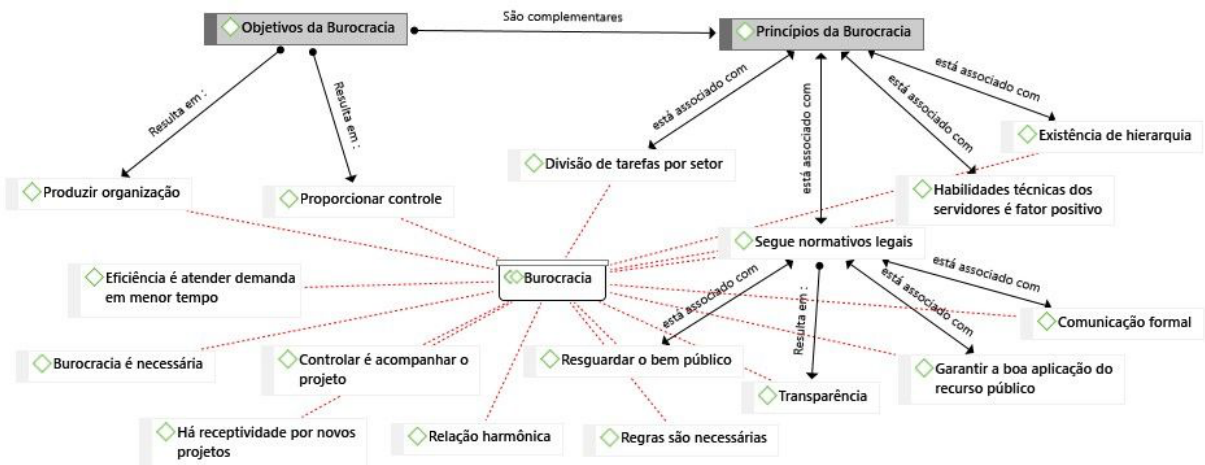
A análise de conteúdo das entrevistas foi estruturada em torno de quatro dimensões analíticas principais. Inicialmente, foram examinadas as potencialidades da burocracia, entendidas como mecanismos que promovem racionalidade, padronização e eficiência administrativa. Em seguida, foram analisadas as disfunções burocráticas, evidenciando aspectos que podem gerar rigidez, morosidade e elevação de custos operacionais.

Na sequência, a análise contemplou os atributos comportamentais da Teoria dos Custos de Transação (racionalidade limitada, oportunismo, especificidade de ativos, incerteza e frequência), buscando compreender como esses fatores se manifestam no contexto institucional estudado. Por fim, a dimensão burocracia foi relacionada com a dimensão TCT, destacando em que medida as práticas burocráticas podem atuar tanto na redução quanto no agravamento desses custos. Cada uma dessas dimensões foi abordada separadamente, de modo que permitiu uma compreensão aprofundada e comparativa dos resultados.

A categoria potencialidades da burocracia foi analisada com base em códigos extraídos no software. O programa enumerou como códigos os seguintes atributos: organização, controle, divisão de tarefas, obediência a normativos legais, competência técnica, hierarquia, transparência, busca pela boa aplicação de recursos públicos e comunicação formal. Esses

elementos compõem uma rede representada na Figura 3, indicando como a burocracia se manifesta de forma positiva nas relações organizacionais.

Figura 3
Potencialidades da burocracia

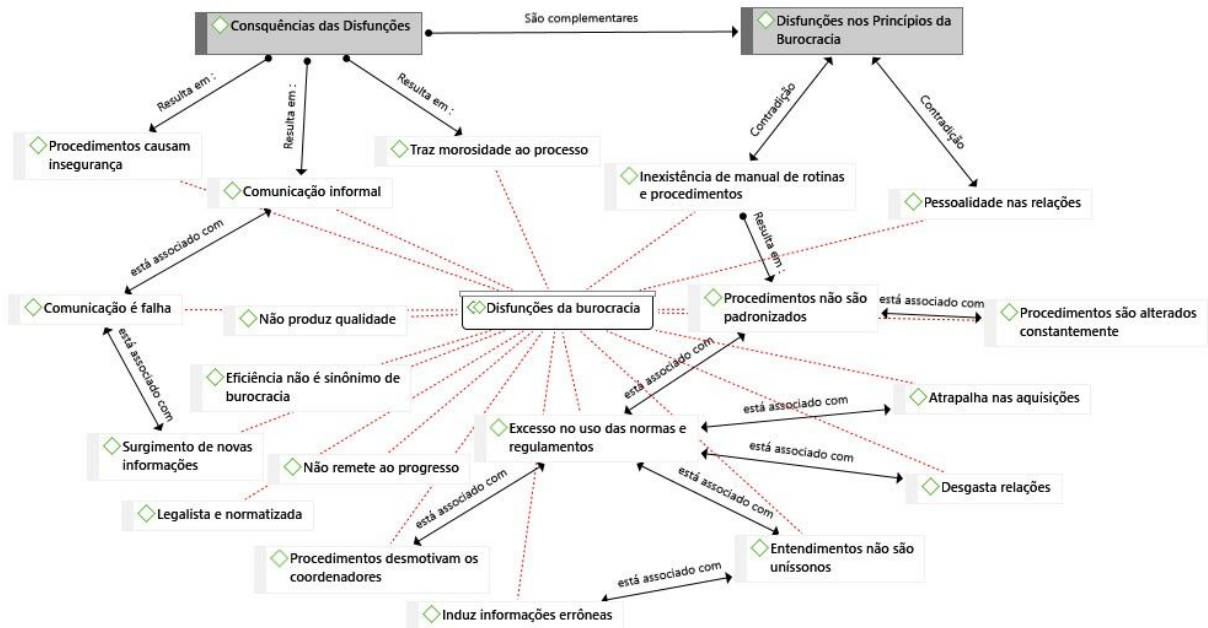


Verificou-se que a UFERSA e a FGD possuem uma divisão clara de tarefas, e as estruturas organizacionais existentes garantem que o processo siga um fluxo previamente definido de forma a atender de forma satisfatória a parâmetros legais, nos termos Weber (2009). Foi observado também que seguir normativos legais está associada à preservação de recursos públicos, corroborando Abreu (2024), que destacou a importância da legalidade na gestão orçamentária. A necessidade de formalização das regras burocráticas conforme Hall (1968) também se mostrou presente como algo importante nos contratos.

A estrutura hierárquica observada nas duas instituições, em consonância com o modelo de Weber (2009) destacou a cadeia de comando e subordinação. Outro atributo identificado foi a competência técnica dos servidores. A esse respeito, a fala do Coordenador 02, em especial, associou essa característica à celeridade na tramitação dos processos. A habilidade técnica dos agentes é um pilar essencial do modelo burocrático e é requisito a ser observado tanto na universidade como na fundação de apoio (Koga et al., 2021).

A categoria disfunções nos princípios da burocracia foi codificada na pesquisa com base em relatos de comunicação falha, morosidade ao processo e mudanças constantes nos procedimentos, que dificultaram a celebração de convênios. Por sua vez, as consequências foram representadas, conforme a Figura 4, como: Procedimentos que causam insegurança, comunicação informal e morosidade. Esses problemas são considerados recorrentes nas organizações burocráticas, conforme ressaltado por Gevehr e Hedler (2021).

Figura 4
Disfunções da burocracia



As principais disfunções da burocracia encontradas são indícios de pessoalidade nas relações e inexistência de manual de rotinas de procedimentos. O gestor de contrato do Setor 02 afirmou que os projetos passam por decisões discricionárias muitas vezes influenciadas por fatores políticos. Isso confirma os achados de Lotta et al. (2023), no sentido de que essa pessoalidade e influência de questões políticas na gestão pública pode impactar negativamente a tramitação dos processos, de forma a criar tensões nas relações institucionais.

A inexistência de manuais e o excesso de normas dificultam a uniformização e provoca mudanças frequentes nos trâmites, o que, segundo Oliveira e Pinheiro (2023), representa uma típica disfunção burocrática que retarda os processos. A pesquisa revelou ainda que a não-uniformidade na condução dos projetos impacta principalmente os coordenadores, que observam um desgaste no relacionamento com os gestores de contratos pela ausência de consenso nos procedimentos.

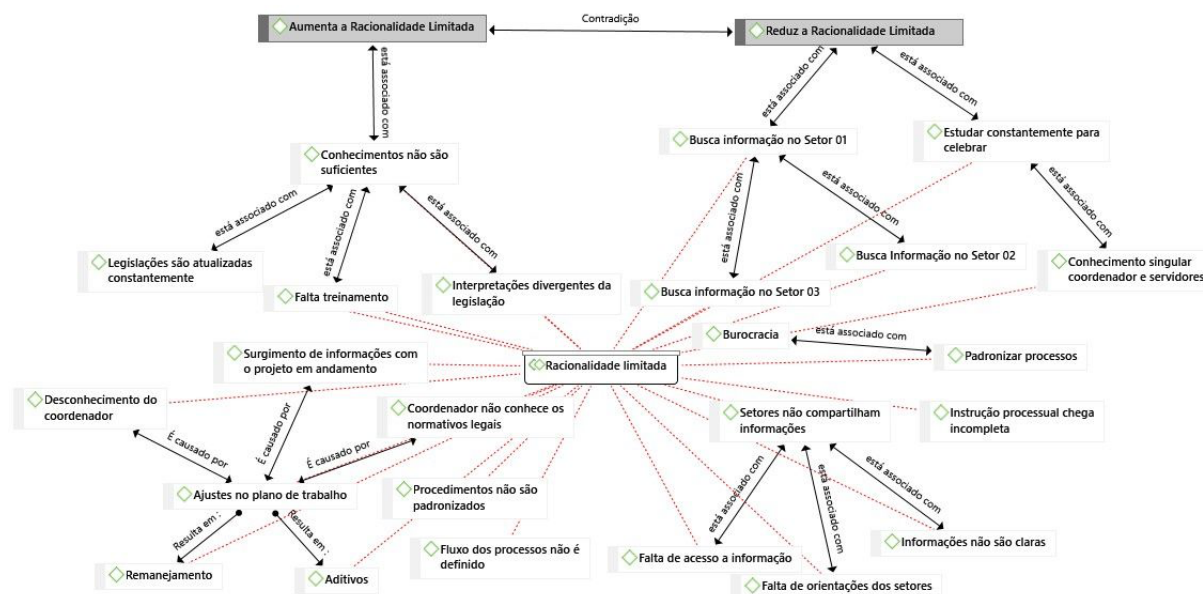
Como resultado, há desestímulo para a submissão de novos projetos. O estudo de Gevehr e Hedler (2021) associa essas dificuldades à uma burocracia disfuncional, marcada por rigor excessivo, muitas normas, mas cujos critérios de avaliação nem sempre são compreensíveis pelos usuários. Essas dificuldades também foram encontradas por Araújo e Monteiro (2021), causando altos custos nos processos e a desistência de empresas interessadas de processos licitatórios. Assim, no presente estudo, foi identificado que as disfunções têm o potencial de causar desmotivação de coordenadores em fazer o projeto de extensão seguir adiante.

O conceito de racionalidade limitada de Williamson (1985), torna compreensível os fatores humanos nas negociações em relação às limitações cognitivas dos agentes. Dessa forma, mesmo agindo racionalmente, os agentes não conseguem prever todas as variáveis de uma transação, o que gera lacunas e necessidade de adaptações. Esse conceito foi verificado na análise dos projetos de extensão aprovados, especialmente na relação entre os Setores 01, 02, 03 e os coordenadores dos projetos.

A racionalidade limitada foi codificada nas categorias: conhecimentos suficientes, legislações atualizadas constantemente com divergência de interpretações, falta de treinamento, estudo constante, ajustes no plano de trabalho e busca de informação nos Setores 01, 02 e 03. As mesmas foram relacionadas no software, gerando a rede constante na Figura 5.

Figura 5

Racionalidade limitada



Observou-se que problemas de comunicação entre os Setores e os Coordenadores é um dos principais obstáculos identificados. Segundo o Coordenador 01, a falta de diálogo entre os setores resulta em dispersão de informações e dificuldades no acompanhamento e alinhamento das ações. A ausência de informações claras e um fluxo definido para a tramitação dos projetos afeta, principalmente, os coordenadores menos experientes. A ausência de comunicação adequada entre os setores compromete a instrução processual, como relatado pelos Setores 01 e 02. A análise do conteúdo revelou que a racionalidade limitada é ocasionada pela falta de compartilhamento de informações entre os setores. Essa é uma situação que remete ao estudo Gottschalk, Andrade e Piran (2021) sobre atenção à informação como um custo para a organização. Ainda assim, os setores e coordenadores reconhecem a existência de dependência mútua na tramitação de convênios, em que cada parte possui a sua atribuição bem definida.

O relato do Setor 02 reforça as falhas na comunicação destacar que cada setor possui seus próprios procedimentos, sem se preocupar em padronizar ou informar os demais, o que compromete o fluxo processual. Além disso, o Setor 03 aponta que, por ser o último da sequência, é frequentemente surpreendido por alterações não comunicadas anteriormente, o que compromete a avaliação adequada dos planos de trabalho. A burocracia interna dos setores e a falta de articulação entre os agentes agravam esse cenário, como apontam os Coordenadores 02 e 03 ao relatarem dificuldades principalmente na parte contábil-financeira dos projetos. O excesso de normas e a falta de padronização dos procedimentos é um fator recorrente de perda de tempo e esforços das equipes, atrasando a execução dos projetos.

Entre os limitadores da racionalidade, o Setor 01 atribui os problemas à falta de treinamento, enquanto o Setor 02 menciona as constantes mudanças legislativas como

causa. O Setor 03 concorda, destacando que novas diretrizes do TCU e CGU exigem atualizações constantes, tornando o conhecimento insuficiente para lidar com os processos de forma eficiente e segura. Esse achado corrobora Freitas et al. (2024) no sentido de que o ativo humano é crítico e necessita de atenção contínua de capacitação e aperfeiçoamento sobre normas que podem mudar a cada ano. Nesse cenário, há sempre novas interpretações legais, novos normativos, mas com ausência de instruções claras sobre como estes devem ser seguidos. Por isso, os coordenadores e setores não se sentem plenamente seguros na tramitação dos convênios, devido à constante atualização das legislações. Dessa forma, é necessário planejamento, capacitação e busca ativa por informações para minimizar essas lacunas.

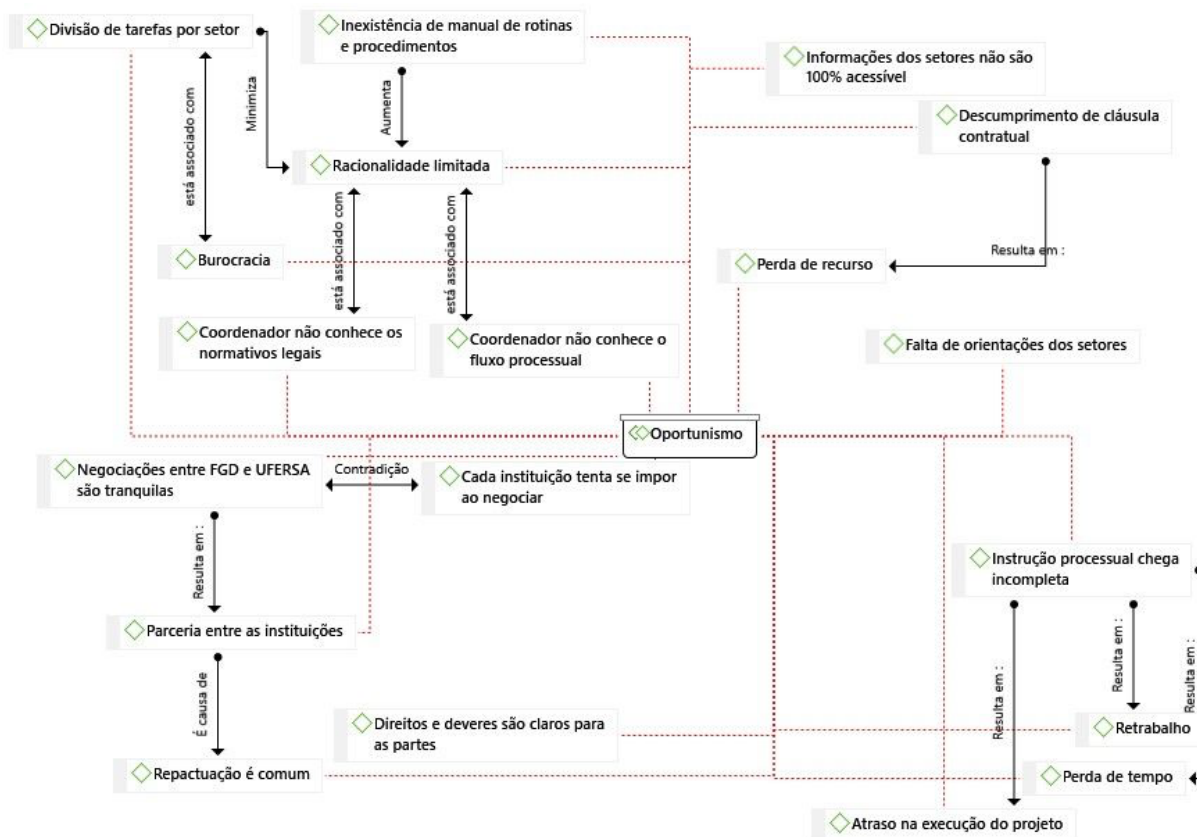
Apesar da experiência prática, os coordenadores expressam insegurança quanto aos trâmites do Setor 02, pois os requisitos variam conforme o avaliador, mesmo havendo *checklist*. Por outro lado, setores argumentam que muitos coordenadores não buscam conhecer os normativos, dificultando a submissão e aprovação dos projetos. Nesse momento, são comuns ocorrerem as alterações nos planos de trabalho. As alterações contratuais podem se dar por remanejamentos simples ou aditivos mais complexos, exigindo diversos documentos. De acordo com Zukunelli *et al.* (2024), a racionalidade limitada impede a elaboração de contratos completos, dada a incapacidade dos agentes de prever todas as variáveis possíveis. Em cenários de incerteza, a preparação contratual se torna ainda mais difícil.

O oportunismo manifesta-se por meio da manipulação ou omissão de informações, frequentemente de forma intencional, com o objetivo de confundir ou enganar para satisfazer interesses próprios. Tal conduta caracteriza uma assimetria informacional prejudicial à organização, conforme descrito por Williamson (1981). O autor destaca que o oportunismo pode comprometer significativamente a eficácia dos processos institucionais quando utilizado como estratégia individual. Ainda segundo o autor, o oportunismo pode ser classificado em três categorias: o tipo forte, que se configura pela utilização de artifícios deliberadamente enganosos; o tipo semiforte, onde o agente visa benefícios futuros em detrimento do outro; e o tipo fraco, o mais sutil e com menor impacto, sendo geralmente limitado à obediência sem compromisso com os resultados.

Observou-se que, no contexto analisado, os coordenadores têm acesso às informações apenas quando as buscam ativamente, pois não são fornecidas de forma espontânea. O Coordenador 02, por exemplo, afirmou que precisa procurar diretamente nas unidades responsáveis para esclarecer dúvidas sobre os regulamentos, uma vez que não há uma postura proativa na comunicação. Apesar disso, as relações entre os setores revelam dinâmicas informacionais distintas. O Setor 01 considera as informações do Setor 03 suficientes, devido à proximidade física e à boa relação entre ambos, sendo este favorecido e atendido de forma mais rápida pelas demandas. Por sua vez, o Setor 02 é criticado por concentrar as informações em apenas um servidor, dificultando o compartilhamento.

A dimensão oportunismo foi representada pelos códigos: coordenador não conhece os normativos legais, inexistência de manual de rotinas e procedimentos, descumprimento de cláusula contratual, instrução processual chega incompleta e repactuação é comum, os quais foram relacionados no Atlas TI 8.4, e deram origem à seguinte rede, de acordo com a Figura 6.

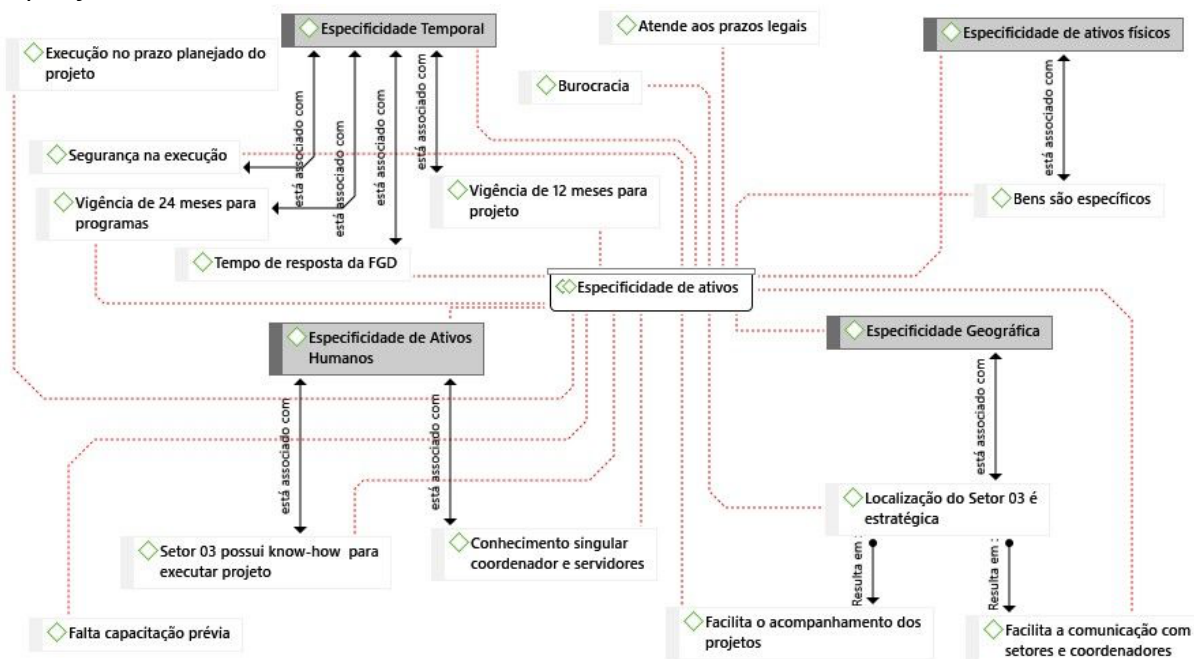
Figura 6
Oportunismo



Com base na rede e nas observações relatadas, identificou-se que o oportunismo observado é do tipo fraco, relacionado ao não fornecimento espontâneo de manuais de rotina, falhas na comunicação e desconhecimento normativo. Enquanto as relações são boas entre dois setores, não foi identificada uma relação de confiança com os coordenadores e entre as instituições. Conforme Pereira e Correia (2022), reforçar que a confiança e a proximidade entre os agentes podem reduzir o oportunismo nas transações e reduz a complexidade na tramitação de processos. Dessa forma, em linha, também com Freitas et al. (2024), é necessário diálogo constante entre coordenadores e setores na construção de um ambiente burocrático colaborativo e regido por normas legais e não por interesses pessoais.

Em relação à especificidade de ativos, sua importância e valor são dependentes da frequência da transação da qual fazem parte. São considerados requisitos específicos e essenciais para a execução de contratos ou convênios. Segundo Williamson (1981), a especificidade de ativos pode se manifestar de seis formas distintas: geográfica, física, humana, dedicada, temporal e de marca. O autor ressalta que, no entanto, quanto maior o grau de especificidade, maiores serão os riscos e os problemas na execução dos contratos, elevando, assim, os custos de transação, através da racionalidade limitada, do oportunismo e da incerteza. Na presente pesquisa, identificaram-se quatro tipos de ativos específicos: temporal, físicos, humanos e geográficos.

A análise da especificidade de ativos incluiu categorias como: execução no prazo planejado, segurança na execução, vigência limitada, especificidade de bens, localização estratégica e conhecimento singular de coordenadores e servidores. Esses elementos foram codificados e visualizados na rede da Figura 7.

Figura 7
Especificidade de ativos


A especificidade de ativo temporal está vinculada à relevância do tempo de resposta para agregar valor ao produto (Williamson, 1981). Na pesquisa, observou-se que os projetos possuem prazos rigorosos de início e término, o que torna o tempo um fator crítico na execução das atividades. A especificidade temporal foi reafirmada pela necessidade de cumprimento dos prazos legais estabelecidos para a execução dos projetos. Uma das consequências apontadas pelos coordenadores sobre a não observação desse ativo é a devolução de valores recebidos aos órgãos financiadores das ações.

No tocante à especificidade de ativo físico, observou-se que o Setor 03 adquire tanto bens comuns disponíveis no mercado local quanto equipamentos mais específicos encontrados em fornecedores externos. Essa especificidade apresenta dificuldades de reaproveitamento em outras atividades. Em consonância com essa concepção, o Coordenador 01 relatou que adquire bens estritamente voltados ao desenvolvimento de seu projeto, reforçando a ideia de especificidade física. Os ativos físicos tornam-se específicos quando perdem valor ao serem redirecionados para outras funções (Williamson, 1981). Sendo assim, a especificidade do ativo aumenta a necessidade de celebração de novos contratos entre os setores, pois os projetos de extensão possuem necessidades distintas entre si. Isso corrobora com Araújo e Monteiro (2021) no sentido de que ativos físicos é um dos atributos que produzem futuras transações econômicas.

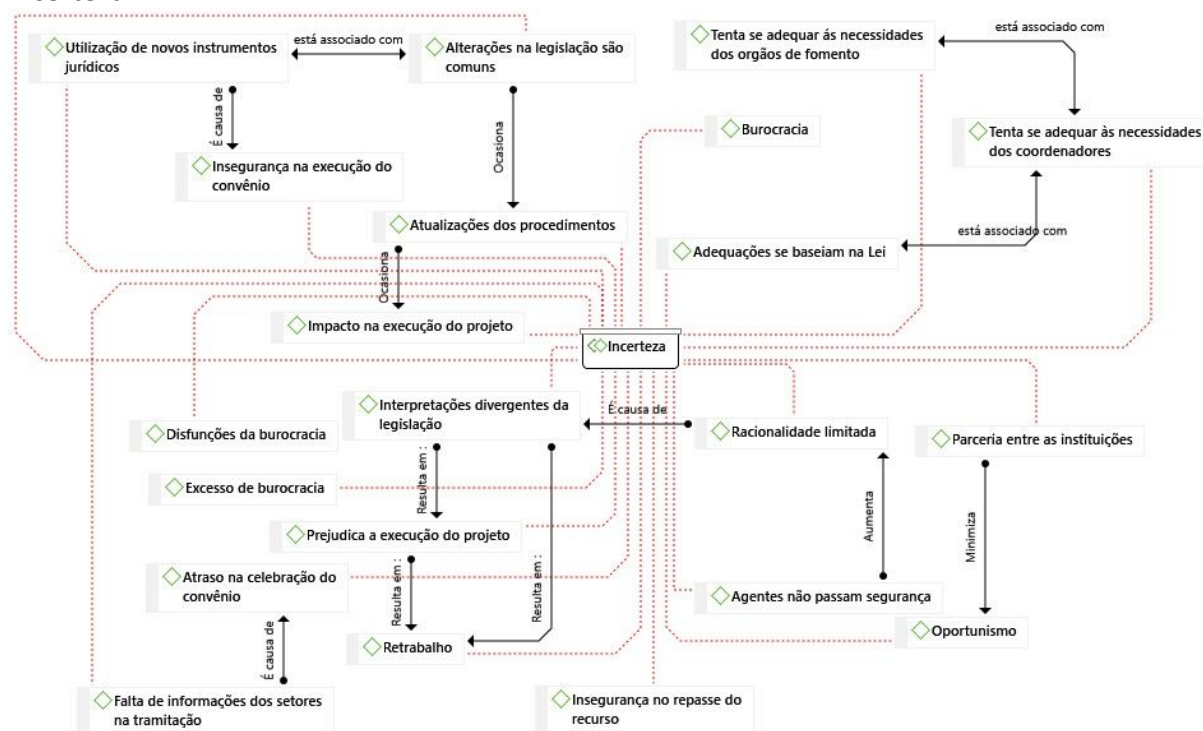
Com relação ao ativo humano, verificou-se que os servidores dos Setores 01, 02 e 03 adquiriram conhecimentos específicos por meio da prática cotidiana. Não foi identificada uma política institucional de capacitação no momento em que os funcionários assumem suas funções, apesar da complexidade das tarefas exercidas. No entanto, os coordenadores demonstraram conhecimentos únicos, desenvolvidos individualmente e aprimorados pela experiência na condução dos projetos, formando o ativo humano. No campo do conhecimento, apesar das falhas em comunicação, tanto os coordenadores quanto os gestores demonstraram singularidade em suas habilidades, resultado da experiência

adquirida. No entanto, faz-se um alerta de que a falta de capacitação dos agentes está relacionada ao aumento de custos de transação (Freitas et al., 2024).

O ativo geográfico refere-se à localização estratégica da organização visando à redução de custos. Os entrevistados destacaram que o Setor 03 encontra-se estrategicamente situado nas instalações da IFES, o que facilita a comunicação entre os coordenadores e o Setor 01 na tramitação dos convênios, como evidenciado pelo Coordenador 03. Nas palavras do coordenador, contribui para a comunicação eficaz e para a redução dos custos de transação, resultado semelhante ao encontrado por Mohr e Oliveira (2021), que associaram a especificidade geográfica à relação proximidade e confiança entre os agentes envolvidos nas transações em processos licitatórios.

A incerteza decorre do desconhecimento sobre comportamentos, normas e contextos econômicos. Conforme Williamson (1981), no ambiente organizacional, ela emerge da racionalidade limitada e do oportunismo. A relação entre incerteza e especificidade de ativos é direta: quanto mais específico o ativo, maior a exposição à incerteza. Para mitigar esse cenário, Pereira e Correia (2022) sugerem a coordenação entre os agentes e um fluxo eficaz na comunicação. No presente estudo, a Figura 8 demonstra que as incertezas estão relacionadas à insegurança na execução do convênio, preocupação com as observações legais no tocante ao excesso de normas e falta de confiança entre os agentes.

Figura 8
Incerteza



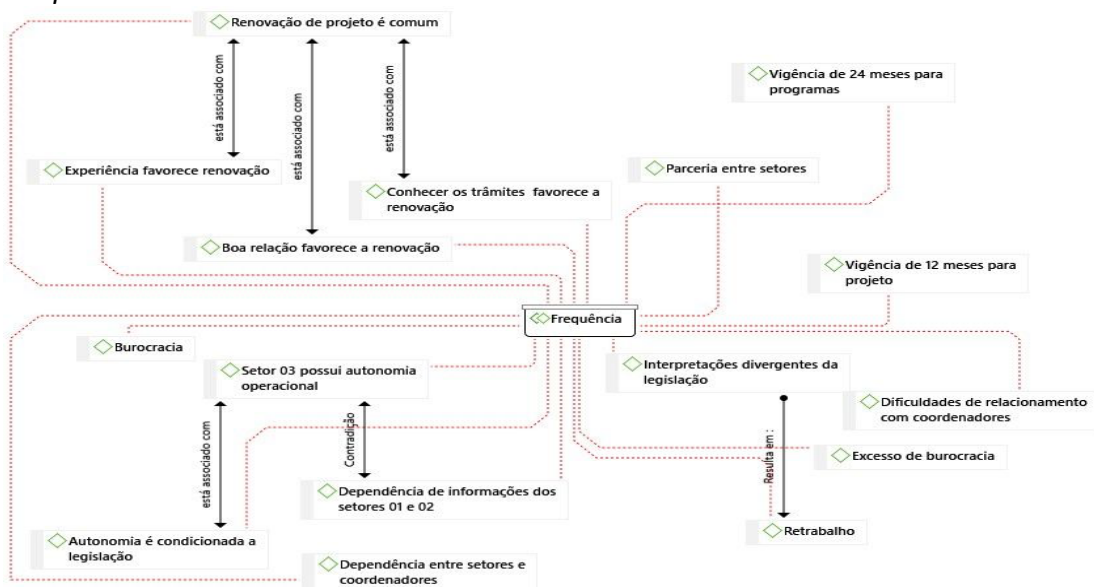
A divergência de interpretação dos instrumentos legais gerou modificações nos procedimentos de aquisição em grande parte dos projetos analisados. Mudanças inesperadas, como no limite de dispensa de licitação, impactaram diretamente as atividades planejadas, conforme relatado pelo Coordenador 01. Por sua vez, o Coordenador 03 relatou que a tramitação dos convênios é afetada por alterações legislativas e pela ausência de comunicação

clara entre os setores, o que provoca insegurança, retrabalho e atrasos nos cronogramas inicialmente planejados.

Conforme Williamson (1981), embora a incerteza não possa ser completamente eliminada, o ambiente institucional público oferece certa estabilidade contratual, por meio de cláusulas padronizadas que reduzem os custos de transação. Sendo assim, observou-se que os coordenadores e os setores demonstram disposição para resolver conflitos e adaptar procedimentos, o que pode fortalecer a confiança mútua. Apesar de não haver uma confiança explícita entre agentes, existe uma confiança das normas e que a burocracia é necessária para garantir uma maior segurança jurídica aos envolvidos. Essa confiança leva a um nível reduzido de incerteza nas relações contratuais. Cláusulas protetivas dos contratos, previsões de sanções, rigor na observância da lei, são úteis para reduzir os custos da incerteza e tornar a transação a mais previsível possível, conforme apontado por Palotti, Joppert e Machado (2024).

Por fim, a frequência das transações está relacionada à elevada especificidade de ativos envolvidos através da repetição. De acordo com Williamson (1981), quanto maior a repetição das transações entre os agentes, maior será a confiança estabelecida, o que contribui para o fortalecimento do vínculo, a redução da incerteza, minimização de comportamentos oportunistas e, com isso, a redução dos custos de transação. Essa dinâmica é refletida nos achados da presente pesquisa, que mostram que a repetição das interações favorece a confiança, reduz a incerteza e fortalece a imagem dos envolvidos. Posteriormente, a Figura 9 mostra a análise da dimensão frequência.

Figura 9
Frequência



A dimensão frequência foi representada pelos códigos: renovação de projeto é comum, experiência, boa relação favorece a renovação, conhecimento, duração dos programas e projetos, interpretação da legislação, autonomia e dependência de informações. No que se refere ao tempo de duração dos projetos, observou-se que as ações de extensão analisadas têm duração entre 12 meses para projeto a 24 meses para os programas, com possibilidade de prorrogação mediante justificativa adequada. Esse período permite o desenvolvimento de relações mais sólidas entre os agentes envolvidos.

Na perspectiva do Coordenador 01, a renovação de transação dos projetos ocorre como resultado da experiência adquirida ao longo do tempo e do contínuo relacionamento com os órgãos de fomento. Essa familiaridade frequente com os procedimentos facilita as renovações e torna a tramitação mais ágil. O Coordenador 01 destaca ainda que sua trajetória como responsável por diversos projetos permite uma relação mais eficiente com os Setores, reduzindo o retrabalho e otimizando o tempo de tramitação. O Setor 03 confirma a visão do Coordenador 01 ao mencionar que a renovação de projetos é recorrente, assim como a atuação de coordenadores que já estiveram à frente de outras iniciativas.

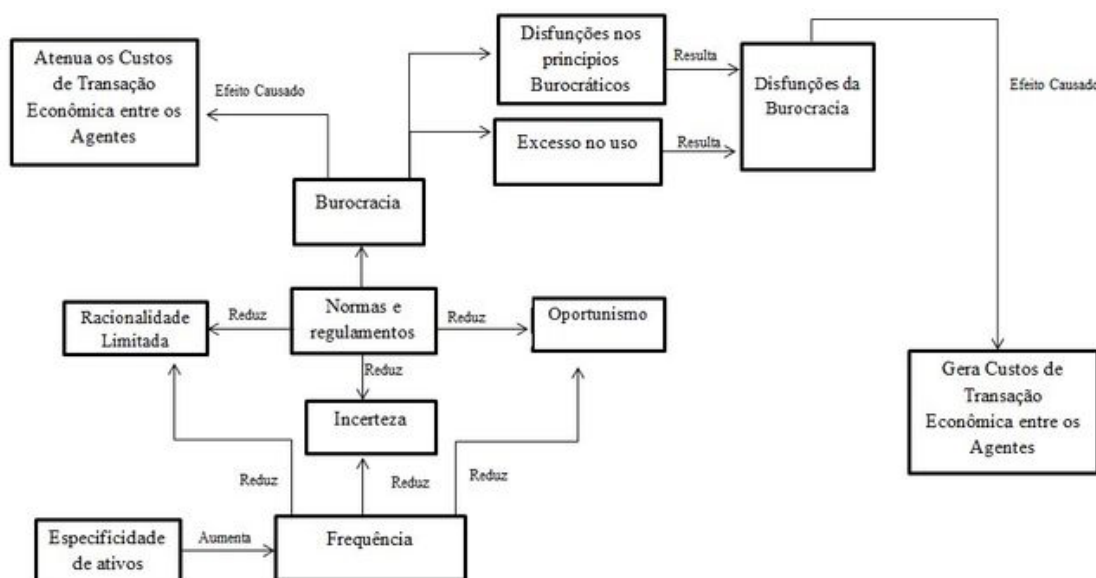
Em relação às dificuldades, o Setor 01 apontou dificuldades no relacionamento interpessoal com os coordenadores. O setor alega que muitos deles não compreendem os trâmites burocráticos e tendem a fazer julgamentos equivocados sobre o trabalho dos servidores, afetando a reputação do setor. De acordo com Nascimento, Sakashita e Silva (2024), a reputação dos agentes é base da frequência das transações, sendo que a recorrência reduz custos de transação ao eliminar a necessidade de buscar informações adicionais sobre a outra parte. As relações interpessoais entre os setores e os coordenadores, embora marcadas por divergências na interpretação da legislação e mudanças nos procedimentos, tendem a ser resolvidas com diálogo, reforçando a importância da comunicação.

Assim, os discursos analisados sobre a frequência indicam que a experiência prévia dos coordenadores, a boa relação com os Setores e o conhecimento dos trâmites institucionais são fatores que contribuem para a renovação dos projetos e frequência de transações. Embora existam dificuldades, o Coordenador 02 reconhece que a mediação dos setores torna o processo mais seguro, pois resguarda os coordenadores a respeito dos cumprimentos das legislações que regem os editais de extensão. Essa recorrência diminui a incerteza e os riscos de comportamento oportunista. Assim, reforça-se a importância da reputação e da frequência das transações na redução da racionalidade limitada e na eficiência no uso de ativos específicos, conforme o estudo de Gonçalves et al. (2023).

Com base nas análises realizadas, foi possível criar um modelo conceitual que representa os impactos da burocracia nos atributos da TCT. A burocracia estabelece regras e determina que as interações entre os agentes ocorram com base em normativos institucionais. As normas e regulamentos foi a característica mais destacada pelos agentes, vista como uma potencialidade da burocracia. Dessa maneira, conforme a Figura 10 o modelo burocrático, através de suas normas, contribui para reduzir os impactos da racionalidade limitada, do comportamento oportunista e, ao mesmo tempo, diminui os efeitos da incerteza.

Figura 10

Relação da Burocracia com os Custos de Transação Econômica nos projetos de extensão da UFRSA



Quando há distorções nos princípios burocráticos e um uso excessivo de normas e regulamentos, surgem disfunções que acabam elevando os custos das transações entre os agentes. Isso foi verificado na forma de mudanças constantes na legislação, necessidade de atualização ou capacitação dos setores e coordenadores, bem como divergência de interpretação das normas pelos agentes envolvidos. O custo gerado foi percebido na forma de problemas de comunicação, retrabalho e lentidão na tramitação dos projetos.

Conclui-se que a burocracia, enquanto presente na estrutura organizacional predominante nas instituições públicas de ensino superior, atua como um mecanismo de controle que mitiga os efeitos decorrentes das limitações comportamentais e da incerteza, por meio da implementação de regras e procedimentos formais. No entanto, foi identificado que as falhas nos fundamentos burocráticos como a falta de padronização na avaliação dos projetos, manual de unificação de procedimentos, somados ao alto uso de regulamentações, favoreceram o surgimento de disfunções burocráticas, resultando no aumento desses custos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa relacionou a Teoria dos Custos de Transação Econômica (TCT) e a Burocracia proposta por Weber (1982) em uma instituição pública de ensino superior na execução de projetos de extensão. Com o propósito de identificar o efeito da burocracia no custo de transação econômica nos projetos de extensão, com financiamento externo, da UFRSA, buscou-se, inicialmente, identificar os elementos que caracterizam a burocracia nos setores 01, 02 e 03, bem como a percepção dos Coordenadores acerca dos elementos burocráticos. Nessa perspectiva, verificou-se que a relação mantida entre a o Setor 01, 02 e 03 é baseada em normativos legais, os quais delimitam as regras, direitos e deveres a serem respeitados por ambos. Assim como, foi observado que tanto o Setor 02 como o Setor 03 possuem uma estrutura organizacional hierárquica e gerida por conselhos.

A burocracia contribui para atenuar os efeitos da incerteza, da racionalidade limitada e do oportunismo, o que, por consequência, reduz os custos associados às transações

econômicas (Weber, 1982). Entretanto, os resultados desta pesquisa apontaram que, na relação Setores e Coordenadores, há falhas no cumprimento dos princípios burocráticos, aliadas ao uso excessivo de normas e regulamentos, favoreceram o surgimento de disfunções burocráticas, resultando em um aumento nos custos de transação econômica.

Quanto à racionalidade limitada, observou-se que é acentuada em virtude da falta de informações prévias. Da mesma forma, verificou-se que não existe a prática de compartilhamento de informações relevantes entre os agentes, o que ocasiona lacunas para os setores e coordenadores, que não se sentem seguros para tramitar convênios, devido as constantes alterações na legislação. Posteriormente, analisou-se o oportunismo, constatando que não existem informações prévias de como o coordenador deve proceder no decorrer da tramitação de um convênio, o que é acentuado em decorrência da falta de mapeamento e dos fluxos dos processos não serem definidos. Os coordenadores apenas possuem acesso às informações dos setores, se buscarem *in loco*, ou por meio de sítios eletrônicos.

No tocante ao atributo incerteza, a recorrência da relação entre os Setores 01, 02, 03 e Coordenadores, proporciona segurança, ainda que ocorram situações de divergências ao longo do contrato, ou seja, as partes buscam resolver de forma passiva e amigável. Identificaram-se, na pesquisa, dois tipos de incerteza: primária e secundária. A primeira faz menção às alterações na legislação e ao atendimento de gostos e preferências dos coordenadores e órgãos de fomento, e a segunda diz respeito à falta de informação ou comunicação não adequada entre as partes que transacionam. Por fim, a última característica da transação analisada foi a frequência, a qual está intimamente relacionada com especificidade de ativo. Logo, esta peculiaridade reforça o vínculo de parceria, tendo em vista que existe uma dependência entre os agentes que se relacionam.

Entre as limitações do estudo está o número de participantes. Inicialmente, havia a previsão de entrevistar oito coordenadores, mas apenas três participaram efetivamente da pesquisa, devido ao fato de alguns não atenderem aos critérios previamente estabelecidos e outros estarem afastados de suas funções na Universidade. Outra limitação foi a quantidade elevada de perguntas necessárias nas entrevistas para proceder com todas as análises.

Como contribuição, este estudo evidencia que essas disfunções impactam negativamente a relação entre os agentes envolvidos no trâmite dos projetos de extensão, aumentando os custos das transações. O estudo teve como objeto os projetos de extensão executados na UFERSA. Recomenda-se que pesquisas futuras ampliem a amostra, incluindo um número maior de projetos, e que a mesma problemática seja aplicada a projetos conduzidos por uma fundação de apoio, visando confrontar ou validar os resultados encontrados. Além disso, são recomendados estudos semelhantes em outras instituições de ensino superior e suas fundações, de modo que seja possível realizar comparações entre as universidades de outros Estados do país.

REFERÊNCIAS

- Abreu, B. V. de L. (2024). O papel crucial das fundações de apoio às IFES e ICTS: Potencialidades e contribuições para o avanço científico e tecnológico. *Revista Tópicos*, 2(11), 1-16. <https://doi.org/10.5281/zenodo.12731525>
- Araújo, J. M., & Monteiro, D. A. A. (2021). Análise da aquisição de medicamentos especializados no Estado da Bahia à luz da teoria de custos de transação. *Encontro Brasileiro de Administração Pública*.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Edições.

Beuren, I. M. (2013). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade*. Atlas.

Blau, P. M. (1971). O estudo comparativo das organizações. In *Sociologia da burocracia* (pp. 396–405). Zahar Editores.

Brasil. Ministério da Educação. (2020). *Fundações de apoio: Apresentação*. Portal MEC. <https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/orgaos-especificos-singulares/secretaria-de-educacao-superior/fundacoes-de-apoio>

Brasil. (1994). *Lei n.º 8.958, de 19 de dezembro de 1994*. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8958compilado.htm

Celegatti, N., Sousa, R. C. da S., & Toro, P. E. Z. (2021). Práticas de governança corporativa: O caso de uma entidade do terceiro setor. *ConTexto – Contabilidade em Texto*, 21(49), 73–85.

Coase, R. H. (1993). The nature of the firm (1937). *Economica*, 4, 396–405.

Cruz, R. R. da, Alencar, H. M. S., & Freitas, V. E. V. de S. (2022). Teoria da burocracia na administração pública brasileira: Uma revisão sistemática. *Revista Brasileira de Administração Científica*, 13(3), 1–16.

Foguel, S., & Souza, C. C. (1980). *Desenvolvimento e deterioração organizacional*. Atlas.

Freitas, C. M. D. et al. (2024). Capacidade estratégica e custos de transação econômica: Estudo de caso em uma universidade federal. *SINERGIA – Revista do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis*, 28(1), 105–122.

Fundação Guimarães Duque. (2023). *Relatório anual de atividades*. <https://fgduque.org.br/transparencia>

Gevehr, D. L., & Hedler, T. (2021). Burocracia e desenvolvimento: Uma análise crítica da produção acadêmica recente. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, 10(3), 500–516.

Gomide, A., Lins, R. da S., & Machado, R. A. (2021). Burocracia e desempenho da administração pública: Em busca de teorias e evidências para reformas administrativas em países em desenvolvimento. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84).

Gonçalves, F. E. F., et al. (2023). Frequência e custos de transação em licitações do governo do estado de São Paulo. *Revista Linceu On-line*, 13(2), 49–69.

Gottschalk, J. L., Andrade, B. P. B., & Piran, F. A. S. (2021). Analisando o blockchain através de uma perspectiva estratégica: Estudo de caso em uma instituição de ensino superior. *Latin American Journal of Business Management*, 12(1).

Hall, R. H. (1968). Professionalization and bureaucratization. *American Sociological Review*, 33(1).

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

Koga, N. M., et al. (2021). O uso de múltiplas fontes de informação nas políticas públicas: Um olhar sobre a burocracia federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, 55(5), 1165–1190.

Lein, H. C., & Vidigal, P. (2023). A atuação da fundação de apoio na economia baseada no conhecimento: O caso do SibratecNano na FUNDEP. *Inovação, Ciência, Tecnologia e Gestão-a UFMG em Perspectiva*, 229-248.

Lemos, P. H. C., Ramos, F. M. da S., & Filho, F. de S. P. (2021). Estudo dos conceitos da burocracia no âmbito do serviço público. *Brazilian Journal of Development*, 7(9). <https://doi.org/10.71136/rcecf.v16i1.582>

Lima, L. C. (2021). Máquinas de administrar a educação: Dominação digital e burocracia aumentada. *Educação & Sociedade*, 42, e249276.

Lotta, G. S., et al. (2023). A resposta da burocracia ao contexto de retrocesso democrático: Uma análise da atuação de servidores federais durante o governo Bolsonaro. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 40, e266094. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2023.40.266094>

Machado, L. de S., & Silva, V. de S. da. (2025). Percepção dos gestores quanto aos controles internos após a implantação da controladoria: Um estudo de caso em uma fundação de apoio goiana. *Razão Contábil e Finanças*, 16(1).

Melo, A. D. de, et al. (2023). Atributos de transação e pressupostos comportamentais: Um estudo multicaso nas empresas exportadoras do segmento meloeiro no estado do Rio Grande do Norte. *Revista Campo da História*, 8(1), 366–388. <https://doi.org/10.55906/rcdhv8n1-022>

Merton, R. K., & Campos, E. (1978). *Sociologia da burocracia* (4ª ed., pp. 107–124). Zahar Editores.

Mohr, T. D. D., & Oliveira, A. M. B. (2021). Mensuração do grau de risco nos processos licitatórios de uma instituição federal de ensino superior. *Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL*, 152–174. <https://doi.org/10.5007/19834535.2021.e73528>

Motta, F. C., & Bresser-Pereira, L. C. (2004). *Introdução à organização burocrática* (7ª ed.). Brasiliense.

Nascimento, T. T. N. N., Sakashita, D., & Silva, A. A. da. (2024). Estruturas de governança e eficiência operacional: Ações para mitigar custos de transação e de agência em uma instituição do terceiro setor. *Práticas em Contabilidade e Gestão*, 12(2), 1-29. <http://dx.doi.org/10.5935/2319-0485/praticas.v12n2e17228>

Oliveira, N. M. T. de, & Pinheiro, K. C. (2023). Concepções sobre burocracia: A dicotomia da teoria de Weber e de Lipsky. *Revista Gestão em Análise*, 12(3), 175–183. <https://doi.org/10.12662/2359-618xregea.v12i3.p175-183.2023>

Palotti, P. L. de M., Joppert, M. P., & Machado, J. A. (2024). A influência de aspectos organizacionais das instituições de ensino e pesquisa sobre os custos de transação na formação de parcerias com governos locais. *Revista de Administração Pública*, 58(3). <https://doi.org/10.1590/0034-761220230344>

Zukunelli, A., Fritz Filho, L. F., Pereira, A. da S., & Silva, J. F. da. (2024). Custos de Transação e a Transformação Digital: Caminhos para a eficiência operacional. *Revista Brasileira De Contabilidade E Gestão*, 13(24). <https://doi.org/10.5965/2764747113242024046>

Pereira, G. S., et al. (2022). Identification and analysis of performance and success variables that most influence project management in support foundations. *Revista de Gestão e Projetos*, 13(3), 38–68. <https://doi.org/10.5585/gep.v13i3.22045>

Pereira, S. P. M., & Correia, P. M. A. R. (2022). Ensaio sobre a complexidade da prestação de serviços públicos. *Lex Humana*, 14(1), 149–163.

Perrow, C. B. (1976). *Análise organizacional: Um enfoque sociológico*. Atlas.

Regis, A. M. de S. (2023). Entre benefícios e disfunções: Um estudo de caso da burocracia na gestão pública aplicada no Instituto Federal do Pará (IFPA). *CODS – Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade* (n.º XIV), 14.

Santos, E. F., dos Santos, T. M., & Escodro, P. B. (2022). Proposta de fortalecimento do Núcleo de Inovação Tecnológica a partir da relação universidade pública e fundação de apoio em Alagoas. *Cadernos de Prospecção*, 15(1), 36–52. <https://doi.org/10.9771/cp.v15i1.46367>

Silva, R. F. da, & Nogueira, M. A. F. de S. (2025). Contratação de fundações de apoio na gestão de recursos UAB/CAPES: Um diagnóstico nas universidades federais do Brasil. *Revista Observatório de la Economía Latinoamericana*, 23(5). <https://doi.org/10.55905/oelv23n5-064>

Udy Jr., S. H. (1966). Burocracia” e “racionalidade” na teoria weberiana da organização: um estudo empírico. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 45-53.

Weber, M. (1982). *Ensaio de sociologia* (5ª ed.). TLC.

Weber, M. (2009). *Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva* (R. Barbosa & K. E. Barbosa, Trans.; G. Cohn, Rev. técn.; 4ª ed.). Universidade de Brasília.

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. University of Illinois, Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship.

Williamson, O. E. (1981). The transaction cost approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548–577.

Williamson, O. E. (1979). Transaction-cost economics: The governance of contractual relations. *The Journal of Law and Economics*, 22(2), 233–261.

Yin, R. K. (2015). *Estudo de caso: Planejamento e métodos* (5ª ed.). Bookman.