

MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS NO SERVIÇO PÚBLICO — UMA BREVE DISCUSSÃO

GUSTAVO PEREIRA DA SILVA FILHO*

1. *Introdução*; 2. *O contexto*; 3. *Introduzindo a reforma*;
4. *Em direção à organização*; 5. *A história*; 6. *O ambiente*;
7. *O poder*; 8. *Conclusões*.

1. *Introdução*

Vitor Thompson, Warren Bennis e muitos outros autores acreditam que organizações burocráticas podem ser transformadas em unidades altamente adaptativas e inovadoras. O poder seria disperso (Thompson) e as tarefas mais técnicas, menos complicadas e não programadas (Bennis). Passaríamos das pesadas burocracias para sistemas orgânico-adaptativos que funcionassem como estruturas de liberdade e permitissem a expressão da imaginação e a exploração do novo prazer do trabalho.

A ideologia autogestionária destina às organizações um futuro marcado pelo advento de sistemas sociais fundados sobre a participação de todos nas decisões.

Mais cética — talvez realista — é a posição de Perrow:¹ “As mudanças continuarão num crescendo e as inovações suceder-se-ão cada vez mais, porém as indústrias e, por extensão, todas as grandes organizações permanecerão como organizações altamente centralizadas em todos os seus aspectos significativos, dominando seus meios-ambientes, cooperando com outras organizações em seus meios-ambientes e desempenhando um bom papel na consecução dos objetivos e interesses de seus líderes.”

Não iremos aqui discutir as possibilidades de um novo formato revolucionário de organizações para uma sociedade não-burocrática. A pretensão vai muito no sentido de, a partir das críticas às reformas administrativas, chegar pelo menos a alguns parâmetros analíticos mais efetivos em termos de análise organizacional. É evidente que não é tão difícil criticar o que não deu certo, mas é evidente, também, a insuficiência das explicações dos fracassos apoiadas na inexistência de líderes capazes, no moral, na produtividade e na insensibilidade do grupo para com a organização.

2. *O contexto*

“No Brasil os ministros são nomeados pela coroa, mas quem faz o gabinete é somente a burocracia; nela reside a soberania popular fraudada à nação”.

* Técnico em Planejamento no Ministério da Agricultura. (Endereço do autor: SQS 405 — Bl. 1 — Ap. 202 — Brasília — DF.)

¹ Perrow, C. *Uma dissensão a propósito de tecnologia, estrutura e meio ambiente*, FACE/ Universidade Federal de Minas Gerais. Apostila CAD-100.

Um século após serem proferidas por José de Alencar, estas palavras são trazidas por Raimundo Faoro² para a atualidade da discussão sobre o poder das estruturas burocráticas. É Faoro quem, procurando as raízes do estágio político brasileiro na história, separa a *burocracia* do *estamento burocrático*. Enquanto a primeira é apenas o instrumental, o aparato administrativo, o segundo é o cérebro que comanda e regula a sociedade, em nome dela, e acima das classes e demais estamentos. Será que existe realmente esta divisão tão nítida? A que ou a quem está ligada esta alta burocracia? É o seu poder superior ou aparente?

Muitos autores têm discutido o desenvolvimento das burocracias, consideradas ora verdadeiros monstros invencíveis, como se pelos homens não tivessem sido criadas, ora simples instrumento *neutro*, manipulado pelas classes dominantes da sociedade. É evidente que o consenso está longe, mesmo porque os paradigmas tanto partem da luta de classes como da manutenção de uma ordem capitalista. Seria, no entanto, de interesse para o escopo do trabalho uma discussão, mesmo que breve, sobre o desenvolvimento da burocracia no Brasil, de uma perspectiva sócio-política.

Um estudo de Nathaniel Leff³ sobre os efeitos da política brasileira na formulação da política econômica e no desenvolvimento econômico do país no período de 1947/62, levanta com muita propriedade a limitação dos modelos teóricos que enfatizam a ação de grupos de pressão ou classes sócio-econômicas sobre a política econômica brasileira. Tais modelos são simplistas, uma vez que não conseguem explicar os mecanismos que controlam e conduzem a máquina estatal.

Para Leff, o governo teria poder suficiente para contrariar os interesses tanto dos industriais como da oligarquia rural. Se os industriais nunca foram capazes de se organizar como grupo, a oligarquia rural era controlada pela ideologia de desenvolvimento que pregava a substituição de importações. O governo legitimava-se através da ideologia nacionalista⁴ porque "... o consenso ideológico reduziu grandemente o conflito político que cercava a resolução de problemas de política econômica — tanto dentro do governo como entre o governo e os grupos privados..."⁵ Com todo o consenso e suporte ideológico, o governo expandiu sua intervenção na sociedade, desenvolvendo seus instrumentos de política econômica para manipular grupos de interesse e, segundo Leff, criando condições para o principal traço estrutural da política brasileira — o sistema de política de clientela.⁶ Com isso, o jogo de influências não ficou restrito a segmentos organizados da sociedade, mas disperso no particularismo. É nesse contexto que surgem os atores principais do processo decisório, entre os quais, em especial, os técnicos, um grupo de administradores profissionais já importantes anteriormente, mas crescentemente poderosos no período pós-1930. O colapso do café, a continuação da rápida industrialização e o crescente papel do setor público na economia exigiram tarefas novas e complexas que requeriam conhecimentos técnicos especializados. Paralelamente, foram surgindo as

² Faoro, Raymundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre, Globo, 1979.

³ Leff, N. H. *Política econômica e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva, 1977.

⁴ Id. *ibid.* p. 123-28.

⁵ Id. *ibid.* p. 128.

⁶ Id. *ibid.* p. 105.

escolas de educação formal a nível universitário, o que garantia a qualificação dos profissionais e o *status* de *nível superior*. Segundo Leff "... o presidente e os políticos não hesitaram em delegar poder substancial na formação da política econômica, pois eles não encararam os técnicos como uma ameaça política potencial. Como os administradores não tinham base de poder próprio, não eram temidos como rivais políticos".⁷ E são os técnicos parte importante do processo de decisão porque, detendo os canais e fontes de informações sobre a economia, tornaram-se imprescindíveis à negociação e à legitimação de interesses da elite política e econômica.

Uma abordagem um pouco mais ampla é propiciada por W. Guilherme.⁸ Enquanto a ordem burguesa é um dado na análise de Leff sobre a formulação de política, para W. Guilherme a sociedade de mercado é a fonte explicativa do quadro sócio-político brasileiro a partir de uma perspectiva histórica, entendendo que toda sociedade política se constitui segundo uma ordem específica. Apesar de reconhecer que as decisões tomadas dentro de uma ordem dada, de alguma forma, beneficiam aqueles grupos melhor situados na estrutura social, não simplifica sua análise apoiando-se na hipótese de que as decisões tomadas em uma ordem capitalista beneficiam sempre o capital. Abandona, na verdade, o conceito de classe como unidade de análise, substituindo-o pelo de cliques mais ou menos organizados que são para ele os reais atores do conflito político.

Neste sentido, quando emergiram, as forças burguesas no Brasil orientaram-se para o mercado internacional, buscando o controle das variáveis essenciais aos fluxos de oferta e demanda. A burguesia não se sentiu, portanto, pressionada a capturar as instituições estatais e nesse sentido não surgiu como classe organizada, precisamente porque não se integrou pela mediação de um mercado nacional, cuja existência e estabilidade dependessem, em primeiro lugar, da ação estatal, mas pela mediação de um mercado internacional, cuja operação e estabilidade estavam sob controle de outros estados nacionais.⁹

Para W. Guilherme, os interesses privados interagem com a burocracia em arenas compartimentalizadas, levando-a, de um lado, a mediar o conflito entre o governo e grupos de pressão e, por outro, a representar o interesse público na maximização dos ganhos sociais.

A burocracia pública, criada segundo uma ordem liberal burguesa, envolve arenas as mais diversas, onde tanto articulam-se os interesses privados na formulação de políticas públicas como estendem-se os braços do Estado na busca do controle da sociedade.

3. *Introduzindo a reforma*

O que significa, então, uma reforma administrativa? As iniciativas de reforma atendem a critérios técnicos, políticos, econômicos, pessoais? Na verdade, a reforma é produto do ambiente, das condições tecnológicas, políticas e sociais em que é concebida?

⁷ Id. *ibid.* p. 134.

⁸ Santos, Wanderley Guilherme. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo, Livraria Duas Cidades, 1978.

⁹ Id. *ibid.* p. 111.

Em 1965, Hélio Beltrão criticava iniciativas anteriores porque, a seu ver, encaravam a reforma como um problema meramente técnico.¹⁰ Ele mesmo, no entanto, manteve-se na superfície do problema ao tentar justificar a reforma como um “problema de política ou de filosofia de administração”¹¹ e identificando as “causas mais importantes do entravamento do serviço público” apenas dentro da burocracia ou na sua superfície, como se a reforma dependesse apenas da vontade e do programa governamentais.

As ações de reforma enfatizaram sistematicamente a modernização e a racionalização dos componentes estruturais e tecnológicos. “Tal abordagem teve origem e sustentação na visão mecanicista da organização que possui, por sua vez, todo o seu lastro no sistema de valores que dominava a maioria das organizações. Esses valores, percebidos como sendo basicamente impessoais e orientados para tarefas, negavam inteiramente as aspirações de caráter humanístico dos indivíduos nas organizações.”¹²

“Mesmo quando, com o passar do tempo, muitos fenômenos inerentes à própria organização e ao seu ambiente vieram introduzir mudanças no seu *modus operandi* ou, pelo menos, submetê-la a novas pressões de demanda do mundo externo, foi mantida a percepção da imutabilidade da estrutura de valores burocráticos.”¹³

O não reconhecimento da mudança da cultura organizacional alimentou o culto à eficiência via racionalização e simplificação de práticas administrativas, situação que só veio a modificar-se mais recentemente com as “novas contribuições de estudiosos da administração e de outros campos das ciências sociais, confrontadas com as bases da abordagem burocrática.”¹⁴

A introdução, na prática, dos conceitos das relações humanas, afora o discurso ideológico sobre a doutrinação e controle dos indivíduos, levou ao que Perrow chama de supervisão mais higiênica dos subordinados,¹⁵ despertando estudos mais intensos dos fenômenos sociais ligados às organizações.

“A ação ao nível dos recursos humanos teve como base, principalmente, o cognitivo-racional”,¹⁶ empiricamente demonstrável pelos cursos de treinamento e aperfeiçoamento que têm como escopo o plano das idéias, das noções, das informações, do conhecimento, das habilidades.

Contudo, as ações de reforma incidiram isoladamente sobre as estruturas e tecnologias, de um lado, e os indivíduos, de outro. Essa nova abordagem, conquanto propiciasse alguma evolução em termos de eficiência, não otimizava resultados, e os programas de reforma acabaram nas gavetas da burocracia.

Os mais recentes modelos de intervenção em organizações, como os sistêmicos, não chegam a modificar este quadro. Embora não tenham sido reformadores em sentido amplo e, fundamentalmente, condicionados pelo estado técnico da ciência administrativa num dado momento histórico, não se esgotaram, de certa forma, na fronteira desses fracassos e desses momentos.

¹⁰ Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *Reforma Administrativa em Marcha*. 1969. p. 16.

¹¹ Id. *ibid.* p. 16.

¹² *Programa de modernização administrativa do Ministério da Agricultura*. Documento de Trabalho n. 1, Convênio MA-Semor/Seplan.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Perrow, Charles. *op. cit.*

¹⁶ *Programa de modernização administrativa ... op. cit.*

4. Em direção à organização

Os avanços tecnológicos são inegáveis. O instrumental econômico, político e legal à disposição do Estado é visível. Há um consenso, em termos de opinião pública, sobre a necessidade de mudar ou, no linguajar corrente, de desburocratizar. Mas tudo isso é ainda insuficiente, porque não bastam aspectos particularizados e um *programa geral*. As soluções, se é que existem, não são integrais e absolutas. Seria válido, no entanto, tentar discutir algumas variáveis que ou não são normalmente consideradas pelas iniciativas de reforma ou o são de forma apenas superficial e insuficiente para influir no processo, variáveis que certamente não vão apontar um modelo, apenas levantar pontos que mereçam ser explorados.

A discussão sobre reforma poderia ser conduzida em dois níveis: geral e interno.

Até aqui temos mantido no primeiro nível e nele vamos continuar mais um pouco.

Doravante, alguns argumentos poderão ter como referência uma tentativa de reforma do Ministério da Agricultura, ocorrida oficialmente em novembro de 1977.¹⁷

Acreditamos que boa parte dessa experiência possa ser generalizada ao nível da administração federal, principalmente porque, além da aprovação do órgão central da reforma (Semor), o modelo proposto pelo ministério contém as diretrizes estabelecidas por esse mesmo órgão para a ação ao nível do serviço público como um todo.¹⁸

5. A história

Pouco se tem, em termos de história da administração pública, que permita uma conexão entre a estrutura social e as organizações. As iniciativas de reforma surgiram — ou surgem — num vácuo temporal, igualando todas as organizações num mesmo padrão. Tal descaso para com a evolução e a individualidade da organização talvez se explique pela preocupação unilateral com a eficiência ou mesmo em razão da doutrina governamental recente de combate sistemático às idéias que não se refiram aos padrões globais e impessoais.

Qualquer organização só pode ser estudada a partir do seu contexto histórico, como modo de identificar e interpretar as fases da vida organizacional que determinarão a base do entendimento e da discussão de formas e processos.

Como diz Selznick: “Os temas administrativos serão apenas resolvidos após uma análise que também considere o contexto histórico.”¹⁹

Considerar o contexto histórico é, no entanto, mais do que relacionar o passado da organização. É antes de tudo:

a) entender que a realidade social nunca é estática. Ao contrário, possui vida e movimento, enquanto objeto precário que deve ser questionado constantemente, o que significa, portanto, avançar além do enfoque dos problemas

¹⁷ Ibid.

¹⁸ *A experiência brasileira de modernização e reforma administrativa*. Seplan, mimeogr.

¹⁹ Selznick, P. *A liderança na administração*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.

organizacionais e da própria organização sob a chamada perspectiva positivista, perspectiva que, na verdade, estultifica os fatos;

b) compreender que, se existe o movimento incontestável, existe também um contexto mais amplo que o objeto de análise, ou seja, nenhum fato histórico poderá ser percebido de uma forma efetiva se não for inserido nas condições sociais, econômicas e políticas em que foi produzido. A história permitirá conhecer a evolução organizacional, na medida em que seja analisada a partir de uma conexão mais generalizada com a estrutura social.

Ao mesmo tempo que se integra numa realidade global, as organizações desenvolvem sua individualidade, num processo complexo que pode ser revelado pela reflexão e estudo sobre a relação simultânea que a organização mantém com seu passado e presente e com o passado e presente de outras organizações.

6. O ambiente

A filosofia da reforma administrativa na década de 1960,²⁰ apesar de propor-se ultrapassar as preocupações tecnológicas, estava apoiada em causas internas e mais ligadas aos aspectos estruturais e operacionais.

A respeito do relacionamento ambiente x organização existe, na verdade, muito pouco consenso, variadas posições. Há os que acreditam que o ambiente é muito mais controlado e definido pelas organizações do que o inverso.²¹ Mas há, também, os que, como Lawrence e Lorsch,²² conseguem *comprovar* que os estados de diferenciação e integração em organizações eficientes diferirão de acordo com as demandas do ambiente específico. O trabalho de Lawrence e Lorsch é uma tentativa de aplicar a teoria dos sistemas abertos a problemas de estrutura organizacional e prática administrativa, comparando o ajustamento diferencial de várias empresas ao ambiente. Utilizam, porém, uma metodologia discutível e mensurações pouco confiáveis.

A parte da discussão sobre o que condiciona a que, o estudo do ambiente pode apontar caminhos específicos para uma estratégia de reforma, bem como os limites ao trânsito de medidas implementadoras. O estudo do ambiente, neste caso, percorre tanto o caminho da organização para o ambiente, como deste para aquela. Isto quer dizer que a percepção do inter-relacionamento ambiente x organização não ocorre só da perspectiva organizacional.

O papel do ambiente em relação à estrutura interna leva, segundo Eisenstadt,²³ a privilegiar algumas variáveis importantes no estudo da burocracia: (a) objetivos principais; (b) o lugar desses objetivos na estrutura social; (c) o tipo de dependência da burocracia em relação às forças externas.

As várias inter-relações de uma organização burocrática com outras organizações e com a sociedade total se processam em grande parte via objetivos que podem ser e são, na maioria das vezes, totalmente oficiosos, ou conflituosos.

²⁰ Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, *reforma administrativa em marcha*. 1969. p. 16.

²¹ Perrow, Charles. op. cit.

²² Lawrence, P. R. & Lorsch, J. W. *As empresas e o ambiente : diferenciação e integração administrativas*. Rio de Janeiro, Vozes, 1973.

²³ Eisenstadt, S. N. Burocracia, burocratização e desburocratização — condições de desenvolvimento de organizações burocráticas. In: Etzioni, A. *Organizações complexas*. São Paulo, Atlas, 1973. p. 263-70.

Os objetivos formais podem não ser os legitimados pelos sistemas de valores e de poder na sociedade.

A dependência da burocracia sobre forças externas (ou vice-versa) é demonstrada de forma bastante clara em recente estudo sobre o mercado pecuário no Brasil,²⁴ que desenvolve um modelo de abordagem às organizações burocráticas sob o ponto de vista dos atores envolvidos, identificando a capacidade organizacional desses atores, a maneira pela qual se fazem representar frente ou dentro do Estado e a lógica de ação da burocracia pública dentro do setor. De uma perspectiva sócio-política, o estudo demonstra as inter-relações ambiente x burocracia, a introdução de interesses privados na burocracia e a penetração do Estado no sistema de representação de interesses privados.

Um estudo, efetuado por Philip Selznick,²⁵ examina em detalhes os recursos e táticas exigidos no trato com seu ambiente político e econômico complexos, a partir de um estudo de caso da Tennessee Valley Authority. Nesse trabalho, Selznick analisa o complexo movimento de interesses desenvolvido no ambiente organizacional, inclusive os mecanismos de acomodação, barganha e de cooptação utilizados pelos atores.

Final, os tais *modelos de mudança planejada* deveriam prescindir daquele *ideal* de organização mencionado por Perrow:²⁶ "O ideal, do ponto de vista de produção eficiente, é que as organizações contem com um ambiente estável e que seu pessoal não seja influenciado por fatores alheios à organização." Esta simplificação tem custado o descrédito e o insucesso a muitas iniciativas, porque, usando ainda palavras de Perrow:²⁷ "... trabalhar a estrutura, analisar os objetivos e compreender o ambiente são os meios mais práticos e eficientes de lidar com problemas organizacionais".

7. O poder

"... Na prática, acontece frequentemente que, na cúpula, onde temos o poder político, a máquina funciona de algum modo; porém, embaixo, os funcionários têm o complexo controle e o exercem de tal maneira que anulam nossas decisões."

Este trecho é de 1922, consta do Relatório ao IV Congresso do IC, na Rússia.²⁸ Poderia, porém, constar de algum relatório mais recente, em algum outro país. Ainda hoje se discute a possibilidade do poder imanente da burocracia, discussão que parece ignorada pelas reformas administrativas. Estas tratam metodologicamente a burocracia como uma massa inerte, esquecendo que, ao nível interno ou estrutural, talvez o aspecto mais importante a considerar seja a estrutura de poder. Como disse Weber:²⁹ "a questão é sempre saber quem controla a máquina burocrática".

²⁴ Paixão, A. Luiz & Prates, A. A. Pereira. *Mercado, organizações e burocracia pública: o caso do setor pecuário no Brasil*. Belo Horizonte, 1979. Apostila.

²⁵ Selznick, P. *TVA and the grass roots*. Berkeley, University of California, 1949.

²⁶ Perrow, Charles. *Análise organizacional: um enfoque sociológico*. São Paulo, Atlas, 1972.

²⁷ Id. *ibid.* p. 15.

²⁸ Rodrigues, L. M. & De Fiore, O. Haviano. *Lenin: capitalismo de Estado e burocracia*. São Paulo, Perspectiva, 1978.

²⁹ Weber, Max. *The theory of social and economic organization* — trad. Parson e Henderson. New York, 1947.

Pode ser, também, que, na verdade, haja muito pouco interesse em enfatizar a estrutura interna de poder e muito interesse em manter reformas ao nível dos aspectos formais e oficiais das organizações e em utilizar treinamento sensível para *moldar* comportamentos ou aplicar as mais recentes tecnologias de desenvolvimento organizacional, importadas diretamente deste ou daquele país. Como bem caracteriza Lipset,³⁰ o serviço público pode desempenhar um papel instrumental e passivo somente enquanto a mudança dos detentores do ofício se limitar àquilo que os *burocratas-líderes* consideram política e ideologicamente legítimo. Não lhes é difícil utilizar os instrumentos organizacionais e o sistema de informações para bloquear iniciativas indesejáveis do ponto de vista de equilíbrio do poder distribuído, de práticas e de relações interpessoais estabelecidas.

Em outra dimensão, as reformas podem constituir-se em verdadeiros instrumentos de legitimação de poder. É o caso, diríamos freqüente, das situações de mudanças da cúpula administrativa, quando os novos responsáveis pelos destinos da organização optam por manipular os recursos organizacionais, no sentido de atender às suas próprias necessidades de afirmação, como:

- demonstrar força aos subordinados, para garantir obediência e adaptação;
- dar uma característica pessoal e distintiva à administração, personalizando a gestão;
- acomodar interesses em conflito quanto à distribuição do poder interno, para garantir coesão no nível decisório.

A título de referência empírica, quanto à manipulação de recursos organizacionais, pode ser lembrado o Ministério da Agricultura, órgão responsável pela formulação e implementação de políticas públicas para o setor agrícola. Em 115 anos de existência, passou por 120 ministros, o que significa dizer que a média de permanência da elite dirigente não chegou a um ano. Além disso, foram implementadas 86 reformas administrativas,³¹ dado que demonstra a *elasticidade* da estrutura organizacional do ministério.

Enquanto o formato do órgão era puxado e repuxado, desenvolvia-se paralelamente a fragmentação do setor agrícola, segmentado nos chamados setores tradicional e de mercado. Se o primeiro setor, basicamente subordinado a outros interesses, principalmente urbano-industriais, recebe a influência do ministério a nível de ação apenas assistencial e fiscalizadora, o setor de mercado, mais sensível aos estímulos e benefícios governamentais, tem seus programas e instrumentos de ação absorvidos por forças externas ao ministério,³² ao qual deveria caber, como foi dito acima, a formulação da política agrícola.

A mais recente reforma administrativa, levada a efeito em 1977, não questionou ou não pôde questionar tais aspectos, ligados ao poder de decisão no setor. Esta última ação de reforma tinha uma proposta de trabalho preocupada, basicamente, com a aplicação dos princípios de teoria de sistemas. Evidente que não cabe aqui discutir ou criticar a técnica de mudança planejada via, por exemplo, *solução* de conflitos, nem discutir a própria reforma em si. Caberia,

³⁰ Lipset, Seymour M. Burocracia e reforma social. In: Etzioni, A. *Organizações complexas*. São Paulo, Atlas, 1973. p. 256-62.

³¹ *Programa de modernização administrativa do Ministério da Agricultura*. op. cit.

³² Paixão, A. L. & Prates, A. A. Pereira. op. cit.

apenas, como referência final, notar que esta, tal como outras reformas, se não conseguiu resolver ou encaminhar problemas, pelo menos, como produto formal, multiplicou o número (e a despesa) de cargos e funções de direção, o que, de um ponto de vista pessoal, certamente caracterizará muito mais a necessidade de movimentar interesses do que a preocupação com objetivos e resultados da organização.

8. Conclusões

Discutiu-se o contexto da burocracia pública no Brasil, na tentativa de fundamentar ou justificar as discussões posteriores. Cuidou-se da natureza das reformas e da trilogia ambiente x história x poder, de um ponto de vista ligado estritamente às ações de intervenção em organizações. Seria importante, como conclusão, enfatizar duas colocações a respeito da discussão até aqui promovida.

Em primeiro lugar, espera-se ter ficado clara uma certa, pode-se dizer, *descrença* com relação aos métodos tradicionais, ainda vigentes, de reforma da administração pública no Brasil. As estratégias de desburocratização têm-se mantido ao nível dos aspectos estruturais, numa dimensão acentuadamente formal das organizações. O conjunto de medidas, como as recentemente tomadas, de combate sistemático aos entraves ditos burocráticos, constitui-se, no fundo, procura de um "bode expiatório" para causas mais profundas que os efeitos combatidos.

Espera-se, de outra parte, também esteja nítido que a preocupação central de todo o trabalho é salientar a característica inclusiva da organização pública, ao ser considerada em duas dimensões:

a) como possuidora de individualidade, tecida pelo seu movimento contínuo, o que limita, a rigor, o sucesso de soluções globais e padronizadas;

b) como *ator político*, o que significa dizer que a organização vive em um *mundo real*, onde existe uma estrutura diferenciada em termos de recursos de poder, onde o conflito é constante e conseqüentemente, onde, por isso mesmo, a organização é levada a assumir e barganhar posições, a capturar e a ser capturada.

Finalmente, cumpre ressaltar que esta discussão não se esgota aqui. Ao contrário, representa apenas reflexões iniciais, sujeitas a questionamentos, a um tratamento teórico mais rigoroso e à efetividade prática, que constituem, enquanto propostas de trabalho, os limites mais amplos.

Summary

Starting from criticisms against administrative reforms, the Author attempts to reach some analytical parameters, to explain failures and successes of modernization movements in the public service.

He discusses the development of Brazilian bureaucracy in terms of a socio-political perspective, and identifies as its foremost structural feature the patronage that has affected the performance of public service in Brazil.

The analysis of an attempted reform undertaken by the Ministry of Agriculture, starting in November, 1977, provides the Author with matter for his

argumentation, and he generalizes the particular experience of that Ministry to comprehend the whole of the public service.

Bibliografia

- Campos, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.
- Crozier, M. *El fenómeno burocrático*. Amorrortu, 1969.
- Etzioni, A. *Organizações complexas*. São Paulo, Atlas, 1973.
- Faoro, Raymundo. *Os donos do poder*. P. Alegre, Globo, 1979.
- Katz, Daniel & Kahn, Robert. *Psicologia social das organizações*. São Paulo, Atlas, 1970.
- Laurence, P. R. & Lorsch, J. W. *As empresas e o ambiente: diferenciação e integração administrativas*. Rio de Janeiro, Vozes, 1973.
- Leff, N. H. *Política econômica e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva, 1977.
- Paixão, A. Luiz & Prates, A. A. Pereira. *Mercado, organizações e burocracia pública: o caso do setor pecuário no Brasil*. BH/MG, 1979. Apostila.
- Perrow, Charles. *Análise organizacional: um enfoque sociológico*. São Paulo, Atlas, 1972.
- Perrow, C. *Uma dissensão a propósito de tecnologia, estrutura e meio ambiente*. FACE/UFMG. Apostila CAD-100.
- Guerreiro Ramos, Alberto. *Administração e estratégia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1965.
- Rodrigues, L. M. & De Fiore, O. Haviano. *Lenin: capitalismo de Estado e burocracia*. São Paulo, Perspectiva, 1978.
- Santos, W. G. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo, Livraria Duas Cidades, 1978.
- Selznick, P. *A liderança na administração*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1971.

CONTABILIDADE

Já saíram os dois volumes de *Princípios de Contabilidade* (2.^a edição revista)

Veja e compre nas livrarias da FGV. Ou peça pelo Reembolso Postal.