

## Prefácio à Segunda Edição

---

A reedição de *Introdução à organização burocrática* me remete a um diálogo entre o mundo das idéias e o interesse prático. No mundo das idéias, a contribuição de Prestes Motta e Bresser-Pereira foi original e decisiva para o surgimento de uma linha de pensamento organizacional crítico. A divulgação restrita de alguns de seus capítulos ainda na década de 60 e sua primeira publicação integral em 1980 tornam *Introdução à organização burocrática* uma alternativa pioneira às abordagens correntes no campo das organizações, marcadas por um preponderante tratamento funcionalista.

Os estudos organizacionais até então baseavam-se em três principais vertentes. Primeiramente, a “ciência da administração” buscava aplicar a morfologia burocrática descrita por Weber em uma linha fortemente prescritiva. O ideal de “reforma administrativa” (embora o termo remeta ao setor público, é aplicável a qualquer tipo de organização) surgiu da aplicação de um padrão de burocracia mecanicista que deveria substituir formas pré-burocráticas ou patrimoniais de administração. O pressuposto era de que a burocracia ortodoxa, procedimental, seria o modelo “tecnicamente superior de administração”; logo, os princípios da formalização, do controle, da centralização e da padronização deveriam se aplicar às organizações que buscavam eficiência. Gulick, Urwick, Willoughby, Fayol e Taylor, dentre outros, são exemplos dessa vertente, implantada no Brasil na reforma

burocrática de 1936/1938. Nesta perspectiva, os engenheiros da organização burocrática estavam preocupados em construí-la.

A segunda vertente se coloca no terreno da sociologia das organizações, a partir de uma apropriação funcionalista do conceito de burocracia utilizado nos estudos de Max Weber – notadamente originada da leitura funcionalista feita por Parsons. Essa perspectiva é institucionalista, porque a principal questão de trabalho nas análises e prescrições organizacionais é o grau de institucionalização (de sedimentação e habitualização) do modelo burocrático ideal típico. Os estudiosos organizacionais apontavam as limitações da racionalidade burocrática na prática das organizações, submetidas, dada sua natureza de sistema social, a uma série de “interferências” (de dentro e de fora: cultura, interesses, vínculos de dependência etc.) que restringiam ou afetavam a realização plena do padrão burocrático mais decisivamente que os fatores formais (caso dos elos institucionais no clássico estudo de Selznick). Daí decorreram tanto abordagens que questionavam a verossimilhança de uma abstração racionalista, quanto outras que buscavam desenvolver tecnologia para melhor institucionalizar a racionalidade burocrática.

A terceira vertente é a sociologia crítica, tendo como base Marx e Weber. A primeira referência, em termos globais, é a escola de Frankfurt, mais no sentido epistemológico, denunciando que o conhecimento organizacional tradicional (de orientação positivista e funcionalista) estava a serviço da dominação burocrática, e menos no sentido de expor sistematicamente essa forma de dominação, de sujeição do indivíduo a um sistema de interesses estabelecidos. Nas suas diversas vertentes (weberiana, marxista etc.), essa perspectiva de análise organizacional é essencialmente política. Do ponto de vista puramente conceitual, a sociologia crítica está presente de forma original em várias obras de Alberto Guerreiro-Ramos nas décadas de 50 a 70 (a partir de Weber) e nos primeiros trabalhos de Luiz Carlos Bresser-Pereira nas décadas de 60 e 70 (a partir de Marx). No Brasil, do ponto de vista analítico, está presente em Fernando Henrique Cardoso (com os elos burocráticos), em Carlos Estevam Martins (com o insulamento das estatais), em Luciano Martins (com a autonomia da administração indireta) e em outros autores que analisaram a dinâmica de poder da burocracia estatal na década de 70, notadamente. Essa perspectiva resgatava Weber da armadilha funcionalista ao mesmo tempo que introduzia Marx, e mais tarde outros, aos estudos organizacionais.

As duas primeiras vertentes formam, ainda hoje, o *mainstream* do pensamento organizacional. A primeira evoluiu para a prescrição de formas mais orgânicas de organização burocrática – no sentido de afirmar que o

contexto da emergente sociedade do conhecimento, que supera a decadente sociedade industrial, demanda modelos de gestão menos mecanicistas e mais orgânicos, flexíveis ou em rede.

A segunda evoluiu para uma variedade de “institucionalismos”, sendo o mais notório e sonoro deles o denominado neo-institucionalismo econômico, segundo o qual as organizações burocráticas (as organizações formais modernas) são, por excelência, sistemas desviantes, inerentemente ineficientes e inconfiáveis (relativamente à idealizada noção neoclássica de eficiência de mercado), o que impõe um sólido sistema de regras e incentivos (uma espécie de formalização em segundo plano) capaz de enquadrar o comportamento potencialmente oportunístico dos agentes da burocracia na direção de resultados preestabelecidos por seus “principais”. A terceira vertente evoluiu para um diversificado, rico e crescentemente importante, embora residual, campo de pensamento organizacional crítico que adentrou as fronteiras da subjetividade, explorando o imaginário organizacional e seu nexos subjacente à organização formal, e da racionalidade substantiva, explorando a axiologia dos movimentos transformadores em direções emancipatórias.

Toda essa digressão foi necessária para dizer que este livro de Prestes Motta e Bresser-Pereira foi a primeira obra que proporcionou um tratamento conceitual crítico abrangente e sistemático aos estudos organizacionais, corretamente referenciados no conceito seminal de burocracia weberiana (segundo o qual burocracia é menos uma morfologia gerencial e essencialmente um fenômeno de poder) e em uma leitura crítica (não funcionalista) da sociologia organizacional (mesmo a funcionalista). E isso é muito relevante, ainda hoje, porque boa parte dos estudos institucionais no campo das organizações ainda carece de um *background* crítico adequado.

No mundo do interesse prático, o destino reservaria aos autores um desafio à altura. Afora sua carreira acadêmica e de executivo na iniciativa privada, Luiz Carlos Bresser-Pereira tornar-se-ia ministro da Fazenda em 1987. Como parte de sua visão crítica sobre a crise econômica (do modelo desenvolvimentista e do Estado), estava a convicção de que tal crise tinha um forte componente gerencial. Mas, em 1995, seria ele mesmo o ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o MARE, tendo a oportunidade de elaborar um plano de reforma do Estado que propunha a implantação da “administração gerencial” em substituição à “administração burocrática”. Essas denominações tinham uma finalidade didática e comunicativa, mas provocaram reações desencontradas (de minha parte, inclusive). Aos leigos e preciosistas, não estava claro que se estava propondo, rigorosamente, a implantação de um novo padrão de burocracia governamental. Propugnava, na linha da primeira vertente (à qual, por sinal, subjaz

parcela significativa da *nova gestão pública*), uma burocracia mais orgânica, em rede, flexível, orientada para resultados, focada no interesse do cidadão e aberta ao controle social; menos ortodoxa, mecanicista, procedimental e insulada. Por outro lado, se propunha, sobretudo, um padrão mais *accountable* de burocracia governamental, não apenas no sentido contratual do termo (de ser responsivo ou responsável perante os cidadãos interessados, conotação que predominou a partir da segunda vertente), mas no sentido “republicano” (conforme definido mais tarde) de que o exercício do poder burocrático em benefício do cidadão é um direito inerente (o que se posiciona na perspectiva da terceira vertente). O ex-ministro diria, anos mais tarde, nas suas reflexões sobre a Reforma da Gestão Pública de 1995: “Foi a experiência pública mais gratificante da minha vida”. Com efeito, introduziu um novo tema na agenda política do País, logrou alterações constitucionais significativas e mobilizou atores relevantes no Brasil e no exterior. A visão organizacional crítica estaria presente de forma crescente na sua produção intelectual pós-MARE.

Fernando Prestes Motta, que perdemos recentemente, seguiu uma formidável carreira acadêmica, não apenas expandindo e aprofundando seu enfoque organizacional crítico (o que sua inestimável produção acadêmica revela), mas formando, como é peculiar aos grandes mestres, uma geração de brilhantes professores que estão na vanguarda internacional do pensamento organizacional contemporâneo.

Eu li *Introdução à organização burocrática* pela primeira vez durante a graduação e, depois, no mestrado em Administração na década de 80, logo após seu lançamento. Isso era pouco comum, porque as bibliografias eram quase exclusivamente da primeira e da segunda vertentes (naquela época, nem sequer havia no Brasil uma tradução completa e confiável de Weber). Esta obra foi fundamental para o despertar do meu interesse acadêmico pelo tema, nutrido, dentre outras, pela fecunda produção intelectual de Fernando Prestes Motta.

Na década de 90, tive a honra de compor a equipe do ministro Bresser-Pereira no MARE. O interesse prático preponderante era implantar uma forma “pós-burocrática” de organização pública não estatal, as organizações sociais. Hoje, meu interesse prático predominante, como secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é promover a modernização da burocracia federal executiva. Dessa forma, sinto-me uma parte viva desse diálogo entre o mundo das idéias e do interesse prático, e festejo a republicação desta obra que tanto iluminou esse meu diálogo e, tenho a certeza, terá o mesmo efeito em muitos dos que se dedicam ao tema.

*Humberto Falcão Martins*  
Brasília, agosto de 2003