

A reforma administrativa do governo Collor*

Vera Sueli Storck

Professora do Departamento de Ciências Administrativas e
Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Administração da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

APRESENTAÇÃO

A obra *Os donos do poder* de Faoro (1978) é um tratado sobre a impermeabilidade do Brasil às mudanças no plano sócio-econômico. País com estrutura atrelada às características remanescentes do domínio português, não encontrou até agora as oportunidades que favorecessem a superação de um capitalismo semicomercial, eivado de instituições e estruturas pré-capitalistas, e lhe possibilitassem o ingresso em estágios mais desenvolvidos ou, pelo menos, menos selvagens do capitalismo industrial.

Por essa razão, a posse do novo presidente brasileiro no dia 15 de março de 1990 assumiu contornos de suma importância. E tanto mais assumiu relevo pelos planos editados, *ipso facto*, à sua posse. Ao lado de amplo plano econômico fez inserir um de reforma administrativa, de menor impacto à época.

Este trabalho refere-se a essa reforma administrativa. Há, no âmbito da temática, uma série de lacunas não suficientemente explicadas pelos seus implementadores, nem suficientemente entendidas pela socie-

dade em geral. Os documentos mais substanciais dessa reforma são o Decreto n. 99.180 de 15 de março de 1990, bem como decretos e medidas provisórias que se seguiram.

Neste texto objetiva-se, primeiramente, sistematizar idéias esparsas que vêm sendo apresentadas na imprensa. Assim, parte-se da discussão mais ampla suscitada nos meios acadêmicos e políticos — que tipo de reforma é essa, ou melhor, o que pretende ela reformar: o Estado, o papel do Estado na economia ou a administração pública? Em seguida discute-se a hipótese de ajustamento da administração pública a um novo papel conferido ao Estado em sua intervenção na sociedade. Diante disso, parte-se para especificação e discussão das diretrizes propostas pelo governo para orientar o ajustamento da máquina pública às necessidades vindouras especificadas. Após, trata-se de seus objetivos principais, ou seja, o funcionalismo público e as estruturas organizacionais, e examinam-se as características da implementação da reforma: as bases de dados disponíveis, a concepção da reforma administrativa e o tipo de funcionário

* Este trabalho foi desenvolvido no âmbito da linha de pesquisa **Burocracia e Política na Administração Pública Brasileira**, coordenada pela autora no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul em dezembro de 1990.

público desejado; as atividades previstas e o horizonte temporal divisado para sua implementação. Por fim, analisa-se em que medida o governo encontra-se lastreado na existência de recursos ou meios compatíveis com as ordens social e jurídica estabelecidas.

Em nível de conclusões — não de todo alvissareiras — pretende-se indicar pontos-chave a serem resolvidos pelo governo antes do prosseguimento da reforma.

REFORMA DO ESTADO OU DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

A primeira questão diz respeito ao que efetivamente a reforma administrativa se propõe a reformular. Em entrevistas e discursos oficiais, bem como em palestras e artigos acadêmicos, pode-se pinçar pelo menos três diferentes respostas a essa questão. Querem alguns uma reforma do Estado; outros pretendem adaptar a máquina pública ao papel que já estaria sendo operado ou, pelo menos, deveria assumir; e outros, finalmente, pensam em um arranjo da administração pública ou, melhor ainda, em sua modernização.

Uma das primeiras manifestações no sentido de uma reforma do Estado partiu de Nilson Holanda. Para ele a análise do setor público brasileiro, no contexto atual de crise econômica e transição política, exige abordagem mais profunda e abrangente visando à reforma do Estado, tendo em vista particularmente avaliação crítica de suas funções básicas e formas de atuação, não apenas no concernente à sua dinâmica interna, mas às relações entre governo e sociedade (Holanda, 1989). Em outras palavras, Holanda sugere que deveria ser reformada a figura do próprio Estado, ficando o leitor com a impressão de uma reconstrução estrutural que afasta o redirecionamento puro e simples da máquina administrativa para outros objetivos dentro de um mesmo contexto intervencionista palmilhado há várias décadas.

Posteriormente, houve manifestações de parte do presidente da República no mesmo sentido: em discurso na Reunião dos Ministérios, no Palácio do Planalto, em 9 de maio de 1990, afirmou que “a modernização econômica do país não pode prescindir de uma profunda reforma do Estado. Há que se levar a cabo — salientou — uma reforma que, além de corrigir as distorções mais visíveis da máquina, habilite o Estado a orquestrar uma nova política de desenvolvimento capaz de atender às nossas enormes demandas sociais e de fazer com que o Brasil possa chegar ao século XX como uma sociedade moderna e justa (...) é imperioso dotar o Estado de uma estrutura com mobilidade e flexibilidade...” (FSP, 10 maio 1990).

Tais afirmações são relevantes na medida que essa alternativa pode levar a um processo complexo de

trabalho. Reformar o Estado, em sua mais pura acepção, é cambiar de um para outro modo de dominação no sentido weberiano. É, no caso brasileiro, derrocar o patrimonialismo e em seu lugar instalar a dominação racional-legal, por exemplo. Numa perspectiva histórica pode-se comparar essa intenção com o *anciên régime* chinês. Esse regime contava, acima do poder intacto das famílias, dos grêmios e das corporações, com um grupo de funcionários denominados **mandarins**. Eles eram, antes de tudo, funcionários literatos, de formação humanística, possuindo uma prebenda, mas que não estavam preparados para a administração e não conheciam a jurisprudência. Eram escreventes de versos, conheciam a literatura multissecular dos chineses e estavam em condições de interpretá-la (Weber, 1979). Quando buscou-se passar a administração para administradores profissionais, nos termos de Weber, “aquella logró imponerse pasageramente; luego tuvo lugar el consabido eclipse de luna, y todo volvió a derogar-se”.

Passar, portanto, de formas patrimonialistas bem estabelecidas para formas racionais-legais realmente implicaria uma reforma de Estado, na legítima acepção da palavra. Se tomarem-se exemplos e comentários da atual equipe encarregada da reforma, certamente ter-se-á grandes motivos para crer que se fala desse tipo de reforma. Outra questão é a de se passar de um papel do Estado para outro, a ser exercido na economia e na sociedade.

Para melhor compreensão é necessário ter presente que os modos pelos quais o Estado intervém na sociedade são determinados por necessidades de caráter estrutural e político de diversas ordens, segundo Abranches (1980). O autor afirma, em outras palavras, que “a intervenção e as formas de intervenção do Estado na acumulação capitalista são determinadas por vários fenômenos, dentre os quais o curso de desenvolvimento da estrutura produtiva, o grau de heterogeneidade estrutural na economia, os modos de sua inserção na ordem econômica mundial e a dinâmica política dos interesses sociais”. A ampliação do aparelho do Estado “corresponde, portanto, quer a necessidades criadas por transformações estruturais, provocadas pelo processo de desenvolvimento, quer pela dinâmica política própria a cada etapa deste processo, a pactos, alianças e correlações de poder, envolvendo diversas forças sociais ativas. Assim, não são nem resultado inexorável de determinações estruturais irresistíveis, nem produto da ideologia, da afirmação autoritária e voluntarista de um projeto estatista de elites bem situadas na estrutura de poder. São produto de respostas políticas a problemas estruturais” (Abranches, 1980).

Assim, há um conjunto de variáveis de índole política e econômica comandando a feição do Estado e dos modos como intervém na sociedade. Há, também, projetos ideológicos que entrarão em jogo nessa

área. Mas, nenhuma dessas variáveis pode ser acionada pelo voluntarismo. O que pode acontecer é o acompanhamento de tendências que vão se instalando na economia. Adaptar a ação do Estado a condições presentes não significa, do ponto de vista deste texto, reformar o Estado.

Outro é o caso da administração pública. Esta, por força das modificações do papel desempenhado pelo Estado na sociedade e por força de sua configuração enquanto aparato administrativo dele, passa a adotar formas novas em cada conjuntura. Após a década de 30, por exemplo, houve três mudanças sensíveis na atuação da administração pública: primeiro, o Estado expandiu a administração pública levando-a a desempenhar papel intervencionista no campo das políticas econômica e social; posteriormente, houve grande expansão de órgãos permanentes junto à administração direta: ministérios, novas agências e autarquias; depois, houve um nível de intervencionismo em que a expansão do Estado se fez empresarialmente (Bertero, 1986). Assim, essas sucessivas mudanças da administração pública, enquanto agente material do Estado, visaram à adaptação da máquina administrativa às necessidades de caráter estrutural e político.

Esse poderia ser o verdadeiro sentido da reforma administrativa iniciada em 1990. Trata-se de adequar a estrutura da máquina pública às novas funções a serem desempenhadas pelo Estado.

Em todas as reformas administrativas ocorridas no país há um traço comum que é preciso distinguir. Trata-se da tentativa de organizar a administração pública, tornando-a coetânea com o papel assumido pelo Estado por força das necessidades. A reforma administrativa de 1990 não foge a essa regra: seu objetivo último é o de conferir uma nova feição à administração pública, devido às necessidades estruturais e políticas pelas quais passa o Estado, problemática que não desemboca unicamente no papel apontado atualmente para o mesmo, tampouco é produto de uma reforma voluntarista do atual governo. É o produto de respostas políticas aos problemas estruturais.

AO QUE SE PRETENDE AJUSTAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

Outro elemento importante a considerar nesta tentativa de sistematização de posições centrais da reforma administrativa de 1990 é a qual tipo de Estado se pretende ajustar a administração pública.

Com respeito a essa questão é necessário conceder, na verdade a reforma administrativa de 1990 não vem operacionalizar um Estado totalmente novo. Ao contrário do que faz crer parte do discurso oficial e acadêmico, o Estado brasileiro continua na trilha a ele estabelecida em 1930, a do intervencionismo. A diferença, portanto, não está na natureza do Estado,

esta não mudou. A diferença está radicada no foco da intervenção e no modo como se realiza. Isto é claramente demonstrado por Holanda (1989): “os objetivos de longo prazo devem ser não simplesmente reduzir a presença do Estado, em termos absolutos, mas sim (...) alterar a forma de intervenção do Estado, realocando os investimentos governamentais pelos diferentes setores da economia, em função das prioridades estabelecidas pela sociedade”.

Uma reflexão sobre a posição de Holanda permite constatar dois aspectos importantes para a análise aqui feita. Primeiro, o que está em jogo não é a figura do Estado interventor; segundo, o cerne da questão é a alteração da forma de intervenção. Não se discute, portanto, qualquer proposta radical em termos de mudança do comportamento estatal na economia. O Estado interventor, portanto, continua; mudam seus focos e *locus* de atuação.

A direção imprimida à ação do Estado passa a ser, então, relevante. Neste sentido, afirma-se que ele terá, nessa nova fase de desenvolvimento, papel diferente do desempenhado até agora — de produtor. Tal papel, afirma-se, foi necessário num certo momento, mas acabou pelo esgotamento do seu próprio padrão de financiamento. Por conseguinte, entende-se que o Estado deva hoje reservar-se às funções social e de coordenação e, em consequência, deva abrir espaço para os segmentos dos setores privados participarem dos investimentos necessários (Mello, 1989).

Esgotado o padrão de financiamento do Estado enquanto produtor de bens e serviços, passa-se agora para um Estado formulador de políticas nas áreas do econômico e do social. Isto, aliás, é amplamente corroborado pelo documento expondo as diretrizes do atual governo quando declara: “... o Liberalismo à brasileira propugna a anulação do Estado (...). Não é o que queremos. Como em todas as economias capitalistas desenvolvidas, o Estado brasileiro deverá ser eficiente, atuando na coordenação da ação privada e na promoção direta e indireta de serviços de cunho social” (DAGC). Estado, portanto, ainda intervencionista, apesar das expectativas de muitos empresários de que se converta em um Estado liberal e apesar do desconforto de outros tantos, ao identificar práticas não-liberais coroadas pelo discurso liberalista.

Nesse contexto deve ser entendida a questão defendida pela Professora Zélia Cardoso de Mello (1989): esgotado o padrão de financiamento do Estado, não há porque persistir o mesmo **bancando** o jogo econômico. Mas o fato de ele não estar em condições de bancar o jogo não significa que não possa ser árbitro potente com relação ao quadro econômico. Este é, por conseguinte, o novo foco da intervenção estatal: o de árbitro, coordenador, regulador da economia; formulador de políticas públicas, enfim. Outra questão a ser entendida dentro do quadro de referências adotado refere-se ao sugerido por Holan-

da (1989) ao mencionar que deverá ser mudada a forma de intervenção do Estado, “realocando os investimentos governamentais pelos diferentes setores da economia, em função das prioridades estabelecidas pela sociedade” (DAGC). Nesta parte do texto, afora explicitar-se o papel interventor do Estado em nível da formulação de políticas, adianta-se também algum indício para que se examine a função social a ser desempenhada pelo mesmo na nova conjuntura.

Estado, portanto, não-reformado, Estado que muda o foco de sua intervenção. Todavia, a máquina pública encontra-se distante de oferecer as condições necessárias e suficientes para o desempenho dos novos papéis a ele requeridos. Assim, torna-se necessária a reforma administrativa.

QUAIS AS DIRETRIZES ORIENTADORAS DESSA BUSCA DE AJUSTAMENTO?

A leitura das diretrizes do governo referentes à reforma administrativa federal não é muito esclarecedora quanto ao conjunto de seus valores orientadores. Aquele documento, elaborado em momento ainda distante da operacionalização das ações, confundirá em muitas passagens esses princípios com variáveis buscadas como resultado e, em alguns momentos, apresentará petições de princípio do tipo “buscar-se-á a eficiência da Administração Pública através da reestruturação da máquina pública, e a reestruturação da máquina pública será buscada através de maior eficiência nas suas ações” (DAGC). Assim, e no intuito de colocar tais princípios de forma a poderem ser interpretados pelos cidadãos, procedeu-se a um quase exercício de hermenêutica, buscando explicar adequadamente o conjunto de valores que orientam a reforma administrativa federal de 1990.

O princípio básico para o redirecionamento da máquina pública é anunciado nas diretrizes de ação do governo nos seguintes termos: “Na política econômica, a criação de um Estado capaz de coordenar e articular a retomada do crescimento exige uma estrutura concentrada que compatibilize as exigências dos diversos campos da vida econômica com a rapidez necessária e a transparência exigida” (DAGC). Identificam-se nesse parágrafo três problemas graves atribuídos à administração pública: lentidão com que ações e decisões ocorrem em seu âmbito; existência de processos — para usar a expressão de Taunay — “fechados de cadeados com segredos cabalísticos”; e descentralização (não se indica ser essa descentralização geográfica, funcional ou decisória) dos órgãos públicos. Além do mais, pode-se identificar como variáveis antecedentes à reforma o combate à corrupção e o resgate da moralidade e da dignidade do serviço público. Quanto ao combate à corrupção, o documento não o insere no âmbito da reforma administrativa. Entretanto, refere-se à outra variável antecedente, não mais caracterizada

como **resgate da moralidade e sim resgate da eficiência e da dignidade do serviço público**. Para resgatar a dignidade da função pública o governo pretende “tratar o emprego público mais como ofício e não como benefício” e operar “uma profunda revisão da estrutura de cargos e salários porque iniquidades e distorções inibidoras do desempenho são grandes” (DAGC). Nesse sentido, pode-se dizer: o governo recorre a soluções clássicas da administração para os problemas antecedentes que aponta.

Quais as variáveis-chave que comandam a reorientação do aparato administrativo do Estado? As diretrizes do governo orientam em duas direções. De um lado, quer-se uma administração pública mais ágil em seus procedimentos e ações; de outro, quer-se que ela seja mais transparente nesses mesmos atos. Tais requisitos são impostos pela busca de maior eficiência da máquina e, também, pela de democratização do Estado, através do aparato administrativo.

Para buscar a eficiência (maior agilidade, maior rapidez) elencam-se alguns aspectos a serem objetivados com a reforma. Esses aspectos consistem em racionalização, eliminação de superposição de funções, atenção a atividades em que a alocação de recursos é insuficiente e inadequada, concentração (aglutinação) de estruturas, melhor coordenação e diminuição de custos.

Na busca da democratização das ações (transparência) incluem-se os seguintes aspectos: motivação dos atos administrativos, proposição de um código de ética para o funcionalismo, busca da constitucionalidade nos procedimentos e registro prévio provisório dos contratos públicos e instrumentos assemelhados.

Quanto aos aspectos objetivando a busca de eficiência no setor público, pode-se dizer que o governo selecionou variáveis clássicas, do ponto de vista da administração, para a ação da reforma. A racionalização, por exemplo, é uma variável sobre a qual se perquire na área desde o início do século. O mesmo pode ser dito da eliminação de superposição de funções, da busca de melhor coordenação (controle) e da diminuição de custos. A busca da democratização das ações, por seu turno, é feita preferencialmente pela via jurídica.

Fala-se, também, no documento consultado, sobre o **resgate da dignidade do serviço público**. Este aspecto foi tratado mais amplamente em outra ocasião nos seguintes termos: “... na verdade, houve um processo de aviltamento do Estado e, junto com isso, um processo de aviltamento do servidor público (...) até 10 ou 15 anos atrás, o servidor público sempre exerceu uma função que se revestia de nobreza, tinha o caráter realmente de serviço público (...). Nesses últimos 10 anos, esse processo assumiu uma outra característica que não pode ser dissociada do processo de aviltamento do próprio Estado, de perda das suas funções primordiais” (Mello, 1989).

A exposição soa equivocada. A história da administração pública brasileira é a história do estamento, do patrimonialismo, do rei, senhor das terras, das gentes e dos cargos. É a história dos amigos do rei, os quais modernamente se inserem no tecido da administração pública pela via do contrato sem concurso, sem aferição prévia da capacitação. A função pública revestiu-se, é verdade, de nobreza, mas na exata proporção da nobreza do **príncipe** concedente. O aviltamento ao qual se refere a autora foi maior antes do que o é hoje; atribuir esse aviltamento a fatos recentes na história brasileira é, no mínimo, sofismático.

Por isso, também há de se prestar atenção aos modos pelos quais o governo pensa em **redignificar** a função pública. O que se quer é fazer o funcionário romper o círculo vicioso do patrimonialismo e assumir a conotação racional-legal. O primeiro modo — tratar novamente o emprego público como ofício e não benefício — é, ao que parece, mais uma afirmação **política**: o serviço público, em suas origens, foi sempre mais benefício do que ofício, por isso a tarefa imposta ao governo em sua reforma é incomensuravelmente maior do que imaginado aparentemente por ele. O segundo modo — proceder profunda revisão dos cargos e salários — é uma estratégia fraca para fazer face às iniquidades existentes e às distorções inibidoras do desempenho, assim como para a redignificação do serviço público.

Finalmente, o documento examinado propõe as orientações técnicas a serem perseguidas com relação à reforma, as quais consistem em:

- buscar a concentração das estruturas;
- buscar a melhor coordenação;
- buscar a maior eficiência;
- buscar o menor custo operacional pela aglutinação de ministérios (DAGC).

Com relação a essas orientações, vale a pena introduzir aqui a discussão de dois conceitos novos no âmbito da administração pública brasileira: o de **concentração de estruturas** e o de **aglutinação de ministérios**.

Concentração de estruturas

O conceito de **concentração de estruturas** chama particularmente a atenção pelo fato de apresentar-se quase como o oposto ao princípio da **descentralização**, empregado pela reforma administrativa no Decreto-Lei 200/67. Assim, para melhor compreensão do primeiro conceito, é necessário iniciar pelo de **descentralização**.

Da maneira como é entendida, a descentralização implica a transferência de funções entre órgãos e agentes, entre pessoas jurídicas distintas e, necessariamente, a distribuição de poder político (Lobo, 1989). A descentralização proposta no Decreto-Lei

200/67 apoiava-se na convicção de que a máquina da administração direta do Estado era lenta, morosa, eivada de problemas existentes desde longa data. Tratava-se, então, de fugir da inflexibilidade dela, atacando no campo econômico, mediante estruturas mais dinâmicas: as sociedades anônimas, as de economia mista e as fundações do governo, órgãos integrantes da administração indireta, numa típica transferência de funções e deslocamento dos centros de poder.

Hoje a situação é outra. Ao insistir no conceito **concentração de estruturas**, as diretrizes do governo atual orientam no sentido do **enxugamento** da máquina administrativa, mediante o que ficou disposto pelo Decreto 99.180/90. Aqui, um paradoxo: o termo **desconcentração**, usado e discutido na administração pública significando a transferência de funções entre órgãos e agentes dentro de uma mesma pessoa jurídica, não implicando, necessariamente, distribuição de poder, e entendido muito mais como uma dispersão físico-territorial de determinadas atividades (Lobo, 1989), não foi o empregado pelo governo. Ele referiu-se ao oposto. Neste caso, a noção de concentração de estruturas parece estar ligada à idéia de resgate de funções que foram distribuídas com o passar do tempo a órgãos distintos e à de aumentar a densidade administrativa em alguns dos órgãos centrais.

Embora o conceito de **concentração** ainda não esteja suficientemente claro, pode-se depreender que implicará centralização geográfica e de tarefas, assim como, até pelo exemplo do megaministério da Economia, Fazenda e Planejamento, uma desmesurada concentração de poder. Como se pode antever, o governo atual pretende gerir de dentro da administração direta, propondo-se à reforma da máquina centralizada. Seu poder resumir-se-á em capitanear essa máquina compacta.

Agglutinação de ministérios

O segundo novo conceito empregado nas diretrizes do governo é o de **aglutinação de ministérios**. Ao que, efetivamente, se quer referir quando se fala em **aglutinar ministérios**?

A idéia mais próxima à de **aglutinação** é a de união, mas uma união específica: a justaposição. Encontra-se na gramática o significado do termo justaposição como sendo um processo de formação de palavras compostas, no qual os vocábulos componentes conservam sua integridade fonética. Ora, a administração é disciplina que se abastece de conceitos em outras áreas do conhecimento. Exemplo disto é a própria noção de **estrutura**, retirada como querem muitos da lingüística. Assim, não é ilógico entender que o governo, ao propor a **aglutinação** de ministérios, tenha proposto a sua justaposição, conservando

cada estrutura original sua integridade estrutural. Essa é, pelo menos, a lógica imperante na composição da estrutura do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

A integridade estrutural de cada área desse ministério está mantida na legislação. Assim, afóra os órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado e Gabinete, os órgãos setoriais e as entidades vinculadas, tem-se na nova estrutura os órgãos específicos do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, compreendendo conselhos, comitês, câmaras e secretarias. Em nível destas últimas ficará mais evidenciada a noção de **aglutinação** de ministérios.

Só para lembrar, as novas secretarias elencadas no Decreto 99.180/90 são: Secretaria Especial de Política Econômica (com suas coordenações previstas e não-especificadas); Secretaria Nacional da Economia (dotada de três departamentos — Comércio Exterior, Indústria e Comércio e Abastecimento e Preços); Secretaria da Fazenda Nacional (também dotada de três departamentos — Receita Federal, Tesouro Nacional e Patrimônio da União); e, finalmente, Secretaria Nacional do Planejamento (com os departamentos — Departamento Nacional de Planejamento e Avaliação, Orçamento da União e Assuntos Internacionais).

A justaposição aí é clara. Não houve uma **amalgamação** dessas atividades. Cada secretaria conservou sua integridade: os órgãos fazendários estão na Secretaria da Fazenda, os econômicos na da Economia e os de Planejamento na Secretaria de Planejamento.

A integridade conservada não se limitou somente às áreas de atuação de cada secretaria. No caso do Departamento da Receita Federal, por exemplo, o Decreto 99.180/90 conservou intactas todas as atribuições previstas no Decreto 96.911, de 3 de outubro de 1988. Somente o Decreto 99.244, de 10 de maio de 1990, em seu artigo 170, acrescentou alguns detalhes às competências do Departamento da Receita Federal (DpRF). Tais acréscimos, entretanto, não representam inovações, apenas especificam atividades que já vinham sendo desenvolvidas pela Secretaria da Receita Federal.

O QUE SE QUER AJUSTAR?

Aparentemente, a reforma administrativa tem dois objetos concretos à sua frente, aos quais pretende destinar seus esforços: o servidor público e as estruturas organizacionais. Isto depreende-se logo no primeiro parágrafo tratando da reforma administrativa nas diretrizes de ação do governo: “Os princípios da Reforma Administrativa que será implementada são os do **resgate da eficiência e da dignidade do serviço público** e da adequação das estruturas da máquina estatal às funções exigidas do Estado pela

retomada do desenvolvimento econômico” (DAGC) [grifo nosso].

Qual o papel que jogam esses dois objetos no contexto da reforma? Na verdade, e muito em função do que é referido pela imprensa e pelos discursos oficiais, pode-se considerar não representarem esses dois objetos um fim em si mesmos: são os meios visualizados pelo governo para reduzir o déficit público. Assim, a concentração de estruturas (ou a aglutinação de ministérios) levaria a uma liberação de recursos humanos, o que, independentemente do funcionamento da máquina pública ou do desempenho do funcionalismo, levaria a uma economia de recursos de ordem considerável.

Parece, entretanto, que os dois objetos consolidadores da estratégia com relação ao déficit público revelam-se hoje variáveis monolíticas, **imexíveis**, como diria o ex-ministro Magri. A evolução das expectativas governamentais com relação a cada uma delas mostra como o nível de dificuldade em acessá-las vem se tornando complexo.

As dificuldades a enfrentar nessa trajetória não eram desconhecidas pelo governo. Pelo contrário, já nessa ocasião proclamava-se: “há restrições de ordem constitucional que limitam a demissão de funcionários públicos e mesmo a extinção de órgãos. Mesmo assim — especificava-se — todos os esforços serão feitos para que se promova uma completa reestruturação do aparelho de Estado” (DAGC). No momento atual registra-se sobre a problemática a posição de um articulista, para quem “o governo ainda não encontrou fórmulas para superar os obstáculos jurídicos às suas propostas, apesar de saber desses problemas desde antes da posse”.

Uma vez atacada a frente que levaria à consecução da meta de demitir (ou colocar em disponibilidade) cerca de 360 mil funcionários públicos, o governo atenuou a retórica. No discurso feito aos seus ministros, em 9 de maio de 1990, o presidente anunciou que seriam demitidos ou colocados em disponibilidade de 20% a 25% do total de 1,6 milhão de funcionários da administração direta e de estatais. Na ocasião especificou que os atingidos seriam cerca de 360 mil “servidores ociosos que não se enquadram nas exigências de dedicação e operosidade do Brasil Novo”, pois o serviço público “não existe para proteger a ineficiência ou para acobertar privilégios corporativos...” (FSP, 10 maio 1990). Também o ex-secretário João Santana corroborou a tese da ociosidade; foi dele, aliás, a sugestão de colocar em disponibilidade os funcionários estáveis considerados ociosos (FSP, 13 maio 1990). Finalmente, o ex-ministro do Trabalho, Rogério Magri, endossou as medidas adotadas “já que não era possível manter este pessoal ocioso dentro do governo” (ZH, 1 maio 1990).

Logo, dificuldades insanáveis começariam e continuariam ampliando-se. A despeito de já terem sido

levantados aspectos como os procedimentos relacionados aos disponíveis, com a colocação dos mesmos em disponibilidade em um banco de recursos humanos, com retreinamento para novas funções (GM, 11 maio 1990) (o BIRD já estava contatado para financiar US\$ 4.000.000 para reciclagem de funcionários [GM, 11 maio 1990]), e a despeito dos preparativos legais (Decreto 99.251, revogado e não mais substituído, dispondo sobre a redução dos vencimentos dos disponíveis), o governo teve de recuar (FSP, 30 maio 1990). Projeto de um deputado proibiria demissões nos serviços público e privado (GM, 11 maio 1990); o Senado contrariaria exigências de volta dos servidores aos órgãos de origem (FSP, 9 maio 1990); a Polícia Federal e o Departamento da Receita Federal faziam pública a intenção de aumentar o quadro de funcionários (FSP, 30 maio 1990); os cortes, afinal, não afetariam os quadros militares nem os diplomáticos (FSP, 13 maio 1990) e acabaram, também, não sendo aplicáveis à universidade (ZH, 21 maio 1990); o SERPRO acusava não dispor de espaço físico para acolher os funcionários que cedera (FSP, 12 maio 1990).

Assim, apesar de ter de recuar nos prazos fornecidos às organizações públicas para o cumprimento das metas de demissões e disponibilidades, o governo instituiu controle semanal, a ser oferecido em disquetes para o acompanhamento pessoal pelo presidente da República, do andamento do programa de demissões (FSP, 25 maio 1990). Também nisso as medidas não funcionaram, numa típica atitude de **quem tem medo do computador do presidente?** — os dirigentes públicos limitaram-se a informar o que já se sabia na órbita governamental: demissões de cargos de confiança (FSP, 1 junho 1990).

Não obstante o ex-secretário Santana apontar a inexistência de vontade política para o cumprimento das metas (FSP, maio 1990), surgiu a grande questão: o governo teve de abandonar a idéia de encurtar prazos para apresentação de funcionários demissíveis em cada ministério, porque os órgãos alegaram não poder reorganizar suas estruturas antes do prazo marcado para 18 de junho (FSP, 10 maio 1990). Por conseguinte, o governo “desistiu de apresentar relatórios parciais sobre os cortes de pessoal previstos na Reforma Administrativa e não está mais exigindo dos Ministérios o cumprimento da meta de 360 mil demissões. A Secretaria de Administração não consegue pressionar os setores do Governo que estão mais atrasados na Reforma, porque a falta de controle sobre os cortes de pessoal é tão grande que o governo não sabe onde estão os maiores atrasos” (FSP, 13 maio 1990).

A reforma estrutural, por outro lado, também se origina nas diretrizes de ação do governo. A seu propósito, diz-se que é necessário adequar as estruturas da máquina estatal às funções exigidas do Estado para a retomada do desenvolvimento econômico

(DAGC). Ainda que opondo restrições legais existentes, com relação a atos da reforma, o atual governo enfatizava: “todos os esforços serão feitos para que se promova uma completa reestruturação do aparelho de Estado”. Isto foi reiterado noutra passagem do documento: “a adequação do aparelho de Estado às funções prioritárias (...) exigirá (...) a reestruturação dos mecanismos de coordenação das atividades econômicas” (DAGC).

Mais tarde, na reunião de 9 de maio de 1990 com seus ministros, o presidente da República estabeleceu a aceleração da reforma administrativa através da obediência a alguns parâmetros, figurando como primeiro “a revisão detalhada das estruturas organizacionais, com vistas à produtividade, à eficiência de todas as áreas do setor público, eliminando-se entraves corporativos e jurisdições burocráticas que dificultam e retardam o processo decisório, ao mesmo tempo que o tornam mais visível” (GM, 10 maio 1990). Convém lembrar que o prazo concedido para tal revisão foi, como de regra todos os da reforma administrativa de 1990, extremamente exíguo.

É importante aqui abandonar os aspectos fáticos da reforma e ingressar no campo teórico. Se antes mencionava-se ter o governo visualizado soluções clássicas para sua atuação, agora é indispensável declinar terem sido esquecidos, nas variáveis-chave que se queriam ajustar com a reforma, dois constructos de grande importância na Teoria Organizacional moderna, a tecnologia organizacional e o ambiente externo à organização, bem como suas influências sobre a mesma. Contribuições como as de Woodward; Perrow; Emery & Trist; Burns & Stalker; e Lawrence & Lorsch não poderiam ter sido desprezadas, mas o foram. Fez-se tábula rasa da tecnologia e do meio ambiente de todas as organizações públicas e sob critério discutível de uniformidade exigiu-se de todas o mesmo comportamento.

Não fosse assim, o Decreto 99.180 não apresentaria predominantemente, como apresentou, organizações departamentalizadas tradicionalmente. Dada a complexidade desse mesmo setor público, era de se imaginar dotado de estruturas flexíveis e ágeis, conectadas com a estratégia que lhes deu origem. Todavia, não foi esse o tipo de solução adotado. Ao contrário, em praticamente todos os ministérios optou-se por estruturas tradicionais favorecendo no funcionalismo o desenvolvimento de visão especializada, parcelada, em lugar de visão generalista; estruturas naturalmente autocontidas, no sentido de estarem voltadas para si próprias e não para o meio ambiente no qual atuam; propiciando problemas de coordenação e que, por isto e com o passar do tempo, exigirão a criação de inúmeras assessorias e a elevação crescente do grau de formalização, gerando o que vulgarmente se tem por **burocracias**: organizações lerdas e pesadas.

QUAIS AS CARACTERÍSTICAS DA IMPLEMENTAÇÃO DESSE AJUSTAMENTO?

Finalmente, nesta rápida busca de sistematização quanto aos aspectos referentes à reforma administrativa de 1990, é necessário incursionar sobre os relativos ao seu modo de implementação governo-sociedade civil na consecução da reforma; sobre os relacionados ao planejamento da mesma; e, por conseguinte, o horizonte temporal que vem sendo delimitado para o cumprimento das atividades previstas.

Com respeito ao primeiro aspecto — modo pelo qual vem sendo implementada a reforma —, é necessário declinar a forma particularmente centralizadora pela qual o governo a vem pondo em prática. Toda sua concepção é dada à sociedade no Decreto 99.180, de 15 de março de 1990, no qual a estrutura da administração pública federal se encontra delineada integralmente. Crê-se que algumas das idéias para essa reforma tenham sido pinçadas de encontros e seminários especializados realizados em 1989. Afora isto, contudo, a audiência da sociedade para a concretização da reforma foi bastante inexpressiva. Prova disso foi a reação do ex-secretário José Goldemberg, à época Secretário Especial de Ciência e Tecnologia da Presidência da República (SCT), no sentido de a atuação de sua Secretaria estar sendo atrapalhada pela reforma (FSP, 1990). No dizer de Edson Machado, então Secretário-Adjunto da SCT, “nosso organograma não está adequado ao funcionamento do setor de ciência e tecnologia” (FSP, 1990). Isto porque a reforma resvalou, na SCT, contra dois de seus princípios básicos: colidiu com o princípio da não-duplicação de funções, quando atribuiu à SCT o Departamento de Fomento, função reservada ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); colidiu com o de atribuir maior atenção às áreas insuficientemente atendidas, quando não incumbiu qualquer órgão do desenvolvimento de tecnologia industrial.

Quanto ao segundo aspecto — planejamento da reforma — há muito a ser dito. Na medida que vem se desenvolvendo, a reforma administrativa de 1990 começa a se tornar mais visível. Num primeiro momento falava-se de intenções e valores da reforma; intenções e valores não seguem um regramento metodológico que possibilite a análise técnica de plano ou projeto. Só agora começaram a vir à tona aspectos específicos, peculiares da reforma a ser empreendida e, portanto, tem-se campo para procedimentos analíticos.

Há que se registrar, também, na aludida fase inicial especulava-se sobre o tipo de planejamento empregado pelo governo na implementação dos seus planos. Havia implícita a expectativa de que o governo soubesse com justeza de onde partia, quais os objetivos a serem atingidos e de quais meios se vale-

ria em cada fase do trabalho. Hoje, não se tem tanta certeza quanto à existência desse planejamento: há pelo menos cinco questões capitais, nesse sentido, exigindo respostas claras do governo, as quais não têm sido argüidas adequadamente.

A primeira questão refere-se à base de dados empregada pelo governo para o estabelecimento das metas que declara. Neste sentido, e sem qualquer demérito ao ex-secretário da Administração João Santana, é necessário reconhecer com ele que “o Estado brasileiro não conhece o seu próprio tamanho (...); não sabe quanto gasta com água, luz ou telefone; não tem controle sobre o seu patrimônio nem sobre o seu pessoal” (FSP, 22 abril 1990). Em conseqüência, a sociedade surpreende-se quando, por exemplo, recolhem-se muitos mais veículos de representação do que o número previsto inicialmente (FSP, 22 abril 1990), ou quando o presidente da República cita o número de funcionários públicos com base em estimativas elaboradas pelo governo anterior (FSP, 11 maio 1990).

A segunda questão levantada diz respeito ao modelo de reforma administrativa adotado e ao tipo de funcionário público que caberá à mesma modelar. Quanto ao primeiro desses aspectos pouco se tem falado: registram-se sobre ele somente as posições do ex-secretário da Administração João Santana, o qual alude preferir o modelo norte-americano de serviço público aos modelos europeus de funcionalismo (GM, 15 maio 1990). Não se questionam a própria história dos modelos de reformas administrativas no Brasil, que tiveram como base os modelos clássicos apoiados pelo DASP nos pressupostos da burocracia weberiana; e a idéia segundo a qual o aparato administrativo público, numa nação subdesenvolvida, deve ser posto a serviço do desenvolvimento nacional — o *Development Administration*. O que tem o governo, ora empregando valores racionais-legais como a eficiência e a racionalidade econômica na base de suas ações, a manifestar a mais sobre o modelo de reforma administrativa empregado? Quanto ao perfil do funcionário público almejado, admite o ex-secretário da Administração que ele “comportaria a mudança do *ethos* do funcionalismo no Brasil, de cargos políticos que mudam conforme muda o governo, para a formação de uma categoria profissional de carreiras baseadas em concurso e promoções ao longo do tempo e que atingiram cargos de chefia das várias máquinas governamentais por méritos e bons resultados — como em qualquer empresa privada — e não pela escolha do Ministro do dia” (GM, 15 maio 1990). Como se vê, o funcionário público desejado para a próxima conjuntura segue a forma da ENA francesa — inspiradora da FENAP brasileira —, um funcionário que permanece, a despeito de passar a República.

Ao lado desses dois aspectos, convém incursionar na questão dos prazos. Para a especialista em admi-

nistração pública Caroline Pimenta Neves, responsável por projetos na *National Academy of Public Administration*, do Congresso americano, “o desafio de elevar o padrão da máquina governamental (...) leva tempo, às vezes uma geração. Programas bem formulados podem ser lançados em pouco tempo. Os resultados, porém, levam anos para serem obtidos” (GM, 15 maio 1990).

Finalmente, pergunta-se também em que medida o governo se encontra lastreado na existência de recursos ou meios compatíveis com as ordens social e jurídica estabelecidas. Se as decisões são compatíveis com essas ordens, as tarefas são mais facilmente implementáveis. Mas não é isto o que ocorre.

Apesar de declarações do presidente da República no sentido de estar governando com a Constituição e acatando as decisões do Congresso Nacional e do Judiciário, há posições que contradizem em muito a postura proclamada (GM, 10 maio 1990). Walter Ceneviva (1990), da equipe de articulistas de um periódico nacional, por exemplo, chama a atenção para o mau uso das chamadas medidas provisórias que, como diz o nome, se referem a exceções do processo legislativo e no atual governo já chegam a quase duzentas, incluindo-se reedições. Refere-se, além do mais, à inadmissibilidade da reiteração da medida provisória, visto que nessa situação poderá se tornar definitiva. Miguel Reale Jr. (1990) vai além e diz que as medidas escolhidas pelo atual governo “foram adotadas sem maior cuidado com sua juridicidade, com desrespeito aos limites constitucionais”. Referindo-se ao Congresso Nacional, que ora não admite, como lhe é facultado, a validade das medidas, ora não as rejeita ou aceita integralmente, como lhe compete, diz: “O Congresso pouco fez diante do fato consumado, ignorando as inconstitucionalidades que viciavam as Medidas Provisórias”. Dalmo de Abreu Dalari (1990) assumiu outras posições; para ele o Brasil está vivendo em situação de desordem jurídica, a partir do momento em que o presidente exerce atividades que não lhe competem pela Constituição brasileira. Finalmente, o primeiro vice-líder do governo na Câmara, Humberto Souto, afirmou não pretender o presidente se valer das medidas provisórias com a frequência utilizada. Sua intenção — refere-se aquele parlamentar reconhecendo, de certa forma, os excessos cometidos — é voltar à praxe legislativa, remetendo ao Congresso projetos de lei para exame, mesmo que com pedido de tramitação urgente (ZH, 1990).

Assim, sem bases de dados confiáveis disponíveis; sem clara concepção do modelo da reforma administrativa e do perfil do funcionário público desejado, com um leque de atividades amplas e nem sempre concertadas e um horizonte temporal curtíssimo; poucos interlocutores; e ordem jurídica distinta da necessária, vai esmorecendo a expectativa brasileira de assistir a uma revolução sem precedentes na máquina administrativa pública. Por esta razão os

empresários reclamaram durante o I Simpósio de Avaliação do Plano de Estabilização Econômica no sentido de sentirem “uma falta de perspectivas para médio e longo prazos” e não terem “conhecimento do projeto de reforma da máquina estatal, nem do processo de privatização ou do programa de investimentos do governo” (GM, 17 maio 1990). O esmorecimento das expectativas é ainda maior quando a autoridade vem a público admitir uma revisão nas metas iniciais, sempre enfaticamente perseguidas.

Talvez fosse interessante concluir essas reflexões lembrando alguns indicadores de que a pressa pode estar começando a apresentar conseqüências disfuncionais aos propósitos governamentais. A resistência à mudança — evidenciando que os funcionários não foram suficientemente ouvidos e nem ouviram o suficiente de parte do governo sobre a reforma — manifesta-se, por exemplo: na resistência à transferência dos funcionários públicos federais que terão suas sedes mudadas do Rio de Janeiro para Brasília ou serão remanejados para outros estados (FSP, 13 maio 1990); na busca de recurso à Justiça pelos servidores públicos (FSP, 13 maio 1990); o governo não está procedendo aos cortes anunciados, pois a tarefa de mapeamento do que deve ser cortado não foi concluída (FSP, 13 maio 1990); finalmente, o presidente da República, conforme já se salientou, confessa-se irritado com o desgaste desnecessário provocado por decisões amadoras de sua equipe econômica (FSP, 13 maio 1990). Segundo outra fonte, “na pressa as decisões têm provocado erros desnecessários, passando por uma idéia de improvisação”. Surgem, então, divergências no bloco do poder.

É hora de refletir e, quem sabe, afrouxar o pé do acelerador. Afinal, levamos 400 anos construindo e reconstruindo as instituições portuguesas no serviço público. Quando se trata, fundamentalmente, de questões — como essa — de redistribuição de poder na esfera federal, quatro ou cinco anos não passam de um exame vestibular.

CONCLUSÕES

Neste estudo buscou-se sistematizar e discutir alguns aspectos relativos à reforma administrativa de 1990.

Antes de concluir sobre cada uma das questões tratadas, crê-se indispensável apresentar duas conclusões que escapam ao âmbito daquelas e foram se cristalizando no desenvolvimento deste trabalho. São questões referentes à natureza da reforma administrativa de 1990: uma diz respeito ao **porquê** da reforma e a outra ao **que** e ao **como**.

Com relação à primeira dessas questões é importante constatar: a proposta do governo de mudança da administração pública ou excede em muito um simples reajustamento da máquina administrativa a novo

papel a ser desempenhado pelo Estado ou visualiza um Estado que não existe. Isto porque está se supondo um Estado racional-legal, pronto a adotar as soluções mais eficientes para a resolução de seus problemas, tendo em vista os fins visados. Talvez aí resida o cerne da confusão apontada neste estudo.

A reforma excedeu, portanto, a atividade de ajustar a administração pública a um novo papel intervencionista do Estado e quis reformar este último trazendo-o à aceitação de um a dominação racional-legal. Há séculos de história atestando no sentido de cambiar de um para outro modo de dominação; há, inclusive, a dominação carismática que joga papel importante na ruptura de um modelo e na passagem para outro. Por conseguinte, as medidas adotadas no âmbito da reforma não tangenciaram o problema central, abandono de práticas tradicionais patrimonialistas, fazendo da racionalidade algo como um dado inquestionável.

A segunda das questões diz respeito à natureza da reforma administrativa de 1990. De tudo o que foi visto até aqui, pode-se conceber não ser ela um valor em si, mas ao contrário uma estratégia empregada para o combate ao déficit público, instrumento administrativo a serviço da economia. Esta interpretação explica as questões identificadas no último tópico e que põem à mostra o descaso para com uma visão mais abrangente da reforma. Explica os prazos exíguos, a ausência de dados, a falta de planejamento, a solidão dos responsáveis pela consecução da reforma e os controles de última hora.

Essas duas questões, conjuntamente, permitem entender o que o governo vem fazendo. De acordo com seu raciocínio, para o Estado exercer sua nova função, de intervenção na economia enquanto formulador de políticas, é necessária a reestruturação da máquina pública, sua democratização. A democratização é possível, segundo entende o governo, através de maiores agilidade (eficiência) e transparência nas ações públicas (as quais dificultam a corrupção).

Para alcançar maior agilidade da administração pública serão buscadas:

- eficiência funcional e estrutural (demissões/disponibilidades/relocações/reestruturações);
- dignidade, honorabilidade do funcionário público;
- racionalização de procedimentos e recursos;
- eliminação de superposições de funções;
- concentração da estrutura através da aglutinação de órgãos públicos;
- coordenação;
- diminuição de custos.

Para alcançar maior transparência nas ações da máquina pública propõe:

- buscar a motivação dos atos administrativos;
- ética do funcionalismo;
- constitucionalidade;
- registro prévio provisório para contratos públicos.

Registra-se, ademais, confusão ou irreflexão na escolha do modelo de administração pública exposto pelo atual governo: se de um lado ele baseia-se no **modelo subjacente** ao que se fez em administração pública a partir de 1964, o *Development Administration*, segundo o qual o aparato administrativo público em uma nação subdesenvolvida deve ser posto a serviço do desenvolvimento nacional, de outro ele mostra-se essencialmente um modelo clássico, aproximando-se em muito da burocracia weberiana. Quanto ao primeiro aspecto, pode-se dizer ser ele o cordão umbilical que ainda não foi cortado com relação à visão getulista de Estado. O segundo enuncia volta ao modelo daspiano utilizado desde o Estado Novo até 1964. Valores racionais-legais como eficiência e racionalidade econômica, por exemplo, justificam por tudo e para tudo a reforma administrativa proposta. A busca desenfreada por uma burocratização weberiana ampla denota-se pela insistência em organizar o **folhão** (folha de pagamento centralizada); pela busca à especialização, pessoal e organizacional; pela busca a um funcionário treinado e livre para assumir e ser demitido da função pública sempre que sua atuação não for julgada satisfatória. A estabilidade aí é inimiga, sendo preciso encontrar os meios para combatê-la: é reduto patrimonialista e por seu intermédio o servidor real apropria-se do cargo.

Esses valores também foram buscados na conjuntura passada; a passagem do funcionalismo para regime celetista aponta nessa direção. Como as leis nada mais fazem do que codificar valores de uma sociedade tradicional, patrimonialista, elas surgem como entraves à burocratização weberiana. Os tribunais não discutem sua orientação sociológica, mas o direito adquirido, a analogia, o caso paradigmático. Por esta razão, como atesta Nascimento (1967), os períodos de democracia — entendidos como os de plena vigência da lei — não apresentaram contribuições consideráveis às reformas administrativas.

As reformas são, portanto, na tradição nacional, realizadas em períodos de desorganização ou revolução jurídica e de autoritarismo, pois a lei protege privilégios seculares e patrimonialistas. Apoiado na vetusta lei, não há quem vença o estamento.

As ações do governo atual começaram cedo; em determinado momento elaborou-se conjunto de diretrizes (fracas), mas que, enfim, auxiliaram grandemente na campanha eleitoral. Depois, diversificaram-se as ações: buscou-se apoio externo ao mesmo tempo que no **Bolo de Noiva** (prédio em Brasília) se planejava a ação do novo governo. A partir do primeiro dia de governo sucederam-se medidas destinadas a cumprir as promessas eleitorais, medidas fortes, intervencionistas e, inicialmente, amplamente respaldadas pela população.

À época que este trabalho foi escrito o **calcanhar de Aquiles** era a reforma administrativa (hoje talvez existam outros) — diretrizes vagas, execução centralizada, objetos de extrema complexidade, falta de informações e de planejamento, falta de modelos a seguir, exigüidade de prazos, base legal indisponível, visão distorcida do setor público e de suas entranhas, controles pessoais precários. Pior ainda, com a queda da reforma cai a possibilidade ideada de contenção de gastos públicos, entrando-se no incerto **pantanal** do plano de estabilização macroeconômica, algo somente visível pela ótica da análise de sistemas.

Finalmente, examina-se o que foi possível aprender até aqui das especificidades do setor público:

- As reformas malsucedidas não ocorrem por incapacidade de seus gestores; são malsucedidas por insuficiente compreensão da dinâmica da sociedade brasileira.
- A reunião de informações é ato político: sabe-se previamente que prestar certas informações importa perda de poder.

- Uma reforma nas proporções da ideada pelo atual governo precisa de muito tempo para ocorrer, no mínimo em torno de uma geração.
- A sociedade precisa ser vista em conjunto na operação do setor público; é necessário ir abrindo **trilhas** para os governos seguintes.
- Não é tarefa de um só homem nem de equipe diminuta.
- As metas declaradas têm o poder de organizar a oposição, por diferentes motivos, portanto, não se declaram as metas, adverte Brian Quinn.

Aprende-se que em trabalho dessa envergadura “é preciso mobilizar o conjunto das habilidades e capacidades nacionais: a disposição ao trabalho, os potenciais do pensamento, as alternativas da criatividade e o espírito público. É preciso convocar a inteligência nacional, excluída do processo há vinte anos. É preciso despertar os homens de responsabilidade para o potencial que são os atributos dos brasileiros. Esses atributos dos brasileiros que estão hoje inibidos pela incerteza, engolfados pela falência das instituições que urge recuperar e moldar aos interesses nacionais” (DAGC).

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio H.H. A empresa pública como agente de políticas do Estado: fundamentos teóricos do seu papel, inclusive em face de nossas relações com o exterior. In: *A empresa pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar – coletânea de monografias*. Brasília: IPEA/ SEMOR, 1980.

A ROTINA dos disponíveis. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 11 maio 1990. p. 6.

BERTERO, Carlos Osmar. *Administração pública e administradores: perspectiva histórica e eventos recentes*. Brasília: FUNCEP, 1986.

BRASIL, Diretrizes de Ação do Governo Collor (DAGC). S.n.t.

CENEVIVA, Walter. Distorções da medida provisória

precisam terminar. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1990.

COLLOR anuncia a aceleração da privatização e demissões. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 10 maio 1990. p. 7.

COLLOR se irrita com erros de amadorismos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 maio 1990.

CORTES não afetam militares e Itamaraty. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 maio 1990. p. A-8.

DALARI, Dalmo de Abreu. Desordem jurídica. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 maio 1990. p. A-3.

DEMISSÕES só atingem cargos de confiança. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 maio 1990. p. A-5.

DISCURSO do Sr. Presidente da República na reunião

dos ministérios. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 10 maio 1990. p. 7.

DIVERGÊNCIA adia decreto sobre disponíveis. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 maio 1990. p. A-4.

EMPRESÁRIOS criticam “lentidão e má gestão” do Plano Collor. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 17 maio 1990.

ESTA é a íntegra do discurso de Collor durante a reunião ministerial. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 maio 1990. p. A-8.

ESTADO não controla sua máquina, diz Santana. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 abr. 1990. p. A-10.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo, 1978.

FUNCIÓNÁRIOS do Rio resistem à transferência. Fo-

- Iha de São Paulo*, São Paulo, 13 maio 1990. p. A-9.
- GOVERNO deixa de exigir corte de servidores. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1 jun. 1990. p. A-9.
- GOVERNO recua nos prazos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 maio 1990. p. A-6.
- GOVERNO teme fracasso no plano da reforma. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 maio 1990. p. A-8.
- GOVERNO vai evitar agora o excesso de medidas provisórias. *Zero Hora*, Porto Alegre, 1990.
- HOLANDA, Nilson. Reforma administrativa e reforma do Estado. *Revista Serviço Público*, Brasília: v.117, n.2, p. 117-132, set./dez. 1989.
- LOBO, Tereza. *Reorganização da administração pública federal: uma nova configuração da administração federal*. Brasília: SEPLAN/FUNCEP/ENAP, 1989.
- MELLO, Zélia Cardoso de. *Reorganização da administração pública federal: uma nova configuração da administração federal*. Brasília: SEPLAN/FUNCEP/ENAP, 1989.
- MINISTRO do Trabalho apóia demissões. *Zero Hora*, Porto Alegre, 1 maio 1990. p. 9.
- MODELO para o setor público. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 15 maio 1990. p. 1 e 7.
- NASCIMENTO, Kleber Tatinger. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: v.1, n.1, p. 11-50, jan./jun. 1967.
- NÚMERO de carros surpreendeu governo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 abr. 1990. p. A-10.
- PF e Receita Federal querem contratar. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 maio 1990. p. A-4.
- PLANALTO interfere e quer ter relatórios semanais. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 maio 1990. p. A-6.
- PROJETO de deputado proíbe demissões no setor público e privado. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 11 maio 1990.
- REALE JUNIOR, Miguel. A volta da sociedade civil. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 maio 1990. p. A-3.
- SANTANA diz a empresários que falta vontade de política. *Folha de São Paulo*, São Paulo, maio 1990.
- SENADO contraria exigência de volta de servidores aos órgãos de origem. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 09 maio 1990. p. A-6.
- SERPRO diz que não tem espaço para os funcionários devolvidos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 maio 1990. p. A-6.
- SERVIDORES vão recorrer à Justiça. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 maio 1990. p. A-9.
- UNIVERSIDADES vão mudar. *Zero Hora*, Porto Alegre, 21 maio 1990.
- US\$ 4 milhões do BIRD para a reciclagem dos funcionários. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 11 maio 1990.
- WEBER, Max. *Economia y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica, 1979.

Recebida em outubro/91
2ª versão em fevereiro/92