

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

FELIPPE ARAÚJO BARBOSA DA SILVA

**“O PROJETO DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL”: A REFORMA
ADMINISTRATIVA DO GOVERNO COLLOR (1990-92)**

FRANCA

2021

FELIPPE ARAÚJO BARBOSA DA SILVA

**“O PROJETO DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL”: A REFORMA
ADMINISTRATIVA DO GOVERNO COLLOR (1990-92)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, para a obtenção do título de Mestre em História.

Área de concentração: Política: ações e representações.

Orientadora: Profa. Dra. Rita de Cássia Biason

S586" Silva, Felipe Araújo Barbosa da
"O Projeto de Reconstrução Nacional": a reforma administrativa do governo Collor (1990-1992) / Felipe Araújo Barbosa da Silva. -- Franca, 2021
145 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca
Orientadora: Rita de Cássia Biason

1. História política. 2. Reforma Administrativa. 3. Liberalismo. I. Título.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais, Alexandre e Jussara, pelo apoio emocional e material, assim como o incentivo à minha educação, sem o qual não teria sido possível a realização deste trabalho.

À minha orientadora, Profa. Dra. Rita de Cássia Biason, pela oportunidade de pesquisar esse período e por todo o suporte dado desde 2016, sendo uma orientadora prestativa, amiga e de importantes contribuições, assim como grande incentivadora da minha autonomia intelectual.

À Profa. Dra. Márcia Pereira da Silva, membro da banca do Exame Geral de Qualificação pelas importantes indicações e ponderações, que auxiliaram em grande medida na sequência da pesquisa; e aos membros da banca de Defesa, Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella, pelas valiosas contribuições que ajudaram a moldar a essência desse trabalho, assim como estabelecer a ponte entre a História e a Administração Pública; e, especialmente, ao Prof. Dr. Marcos Sorrilha, que durante minha graduação e pós-graduação foi, além de professor, um grande amigo e companheiro de grupos de estudos e divulgação científica.

Ao Programa de Pós-Graduação em História da UNESP-Franca, nas figuras de sua coordenadora, Profa. Dra. Karinha Anhezini de Araújo, e da assessora Maísa Araújo, sempre solícitos em todos os casos de necessidade.

À minha namorada, Lívia Francisquetti Casarini, por todo o companheirismo e afeto que sustentaram o autor desse trabalho em vários momentos de crise e angústia, mas também nos momentos felizes os quais precisamos compartilhar.

A todos os meus amigos, os quais, com certa injustiça, citarei apenas alguns nomes: Bruno Barros, João Marcos Terra, Giulia Murta, Eduardo Yamauchi, Caio Vioto, Ana Carolina Koga, Victor Pimenta e Erick Parada Fabian, que me auxiliaram nas melhores experiências que pude ter academicamente e socialmente durante a confecção deste trabalho, assim como ao GELF (Grupo de Estudos Liberais de Franca), que forneceram literatura e amizades que foram fundamentais para o prosseguimento da minha vida acadêmica.

Agradeço imensamente também aos caminhos que a vida fornece, nos conferindo identidade e perseverança, que se exemplifica aqui na apresentação da presente dissertação.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

*You don't have the votes (you don't have the votes)
You're gonna need congressional approval and
you don't have the votes*

(Cabinet Battle #1 – Hamilton)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a reforma administrativa realizada pelo Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992). Essa reforma compunha a agenda de Fernando Collor desde a campanha presidencial de 1989 e foi executada com a sua vitória, sendo parte importante da chamada reforma do Estado, ação que entendia que o modelo estatal vigente até 1990 estava falido e a sua estrutura era a causa da crise econômica, fiscal e inflacionária que o país vivia, assim como a origem do mau serviço público e da corrupção. Além da crise econômica, a administração pública possuía um histórico de problemas, que dificultava a organização e a promoção de serviços por parte do Estado, o que demandava ações efetivas por parte do novo presidente. Dessa forma, pelas análises bibliográfica e das fontes, analisaremos o papel Executivo federal na construção da sua reforma administrativa, buscando entender as suas justificativas, o processo de execução da reforma, a sua relação com o contexto político-econômico do período e quais os resultados alcançados.

Palavras-chave: História da Nova República. Reforma Administrativa. Fernando Collor de Mello.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the administrative reform carried out by the Fernando Collor de Mello Administration (1990-1992). This reform was part of Fernando Collor's agenda since the 1989 presidential campaign and will be carried out with his victory, being an important part of the so-called state reform, an action that understood that the state model in force until 1990 was bankrupt and its structure was the cause of the economic, fiscal and inflationary crisis that the country was experiencing, as well as the origin of bad public service and corruption. In addition to the economic crisis, the public administration had a history of problems that made it difficult for the State to organize and promote services, which required effective actions by the new president. Thus, through bibliographical and sources analysis, we will analyze the federal Executive role in the construction of its administrative reform, seeking to understand its justifications, the process of execution of the reform, its relationship with the political-economic context of the period and the results achieved.

Keywords: History of the New Republic; Administrative Reform; Fernando Collor de Mello.

RESUMÉN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la reforma administrativa llevada a cabo por la Administración Fernando Collor de Mello (1990-1992). Esta reforma formó parte de la agenda de Fernando Collor desde la campaña presidencial de 1989 y se llevará a cabo con su triunfo, siendo parte importante de la llamada reforma del Estado, acción que entendió que el modelo de Estado vigente hasta 1990 estaba en quiebra y su estructura fue la causa de la crisis económica, fiscal e inflacionaria que vivía el país, así como el origen del mal servicio público y la corrupción. Además de la crisis económica, la administración pública tuvo un historial de problemas que dificultaron al Estado la organización y promoción de los servicios, lo que requirió acciones efectivas por parte del nuevo presidente. Así, a través del análisis bibliográfico y de fuentes, analizaremos el papel del Ejecutivo federal en la construcción de su reforma administrativa, buscando comprender sus justificaciones, el proceso de ejecución de la reforma, su relación con el contexto político-económico de la época y el resultados obtenidos.

Palabras clave: Historia de la Nueva República; Reforma administrativa; Fernando Collor de Mello.

Sumário

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1 - A CONJUNTURA PRÉ-COLLOR.....	18
1.1 A conjuntura político-econômica da Nova República (1985-1989).....	18
1.2 A administração pública da Nova República (1985-1989).....	33
1.3 A eleição presidencial de 1989.....	45
CAPÍTULO 2 - A REFORMA ADMINISTRATIVA NO PRIMEIRO ANO DO GOVERNO COLLOR (1990).....	57
2.1 Entre a vitória e a posse: a construção do governo Collor.....	57
2.2 O discurso de posse, a administração pública e os primeiros 60 dias.....	63
2.3 A reunião ministerial de 9 de maio e a reforma administrativa até o fim de 1990.....	83
CAPÍTULO 3 - A REFORMA ADMINISTRATIVA ENTRE 1991 E 1992.....	94
3.1 A reforma administrativa em 1991.....	94
3.1.1 O discurso de abertura da Mensagem Presidencial de 1991.....	97
3.1.2 A crise do Estado e a Reforma Administrativa na Mensagem Presidencial de 1991.....	101
3.1.3 O contexto político-econômico e o “Projetão”.....	107
3.1.4 O pós-“Projetão”.....	116
3.1.5 O “Emendão” e a política até o fim de 1991.....	121
3.2 A reforma administrativa em 1992.....	125
3.2.1 A “Agenda para o Consenso” e o início de 1992.....	125
3.2.2 A Mensagem Presidencial de 1992 e a Reforma Administrativa.....	130
3.2.3 A Reforma Ministerial e o fim do governo Collor.....	135
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	140
REFERÊNCIAS.....	145

INTRODUÇÃO

As reformas administrativas são processos complexos e profundamente ligados aos seus contextos. São frutos de uma conjuntura, de pressões e projetos de ordem política, econômica e social, entre outros elementos que balizam uma agenda reformista. Reformas não acontecem sem a avaliação de alguém de que uma mudança é necessária para melhorar algo, cabendo nas reformas da administração pública ideias de se “melhorar o serviço público”, “reduzir gastos”, “aumentar a eficiência” etc.

Esse processo, em um ambiente institucional democrático, não exige unanimidade dos atores políticos. Se um ou mais atores políticos defendem uma reforma, baseados em seus argumentos e diagnósticos, uma narrativa é mobilizada para justificar o processo e logo se iniciam propostas legislativas para oficializar a reforma. Para serem concretizadas, essas propostas passam por negociações políticas buscando os votos dos legisladores, balizadas em diferentes pontos de vista que influenciam a forma final de uma reforma e podem, inclusive, impedi-la.

O movimento descrito cabe em uma análise das reformas administrativas brasileiras, mas poderia também explicar quaisquer reformas em períodos não autoritários. Entretanto, o fato de a reforma em questão ser a administrativa confere particularidades que a tornam complexa em si. A falta de um diagnóstico consensual, a ausência de planejamento, a falha de negociação do ator político a favor da reforma com seus pares, as pressões internas dos funcionários públicos, citando-se alguns argumentos, demonstram a dificuldade de uma reforma administrativa.

Isso se sustenta ainda mais quando o estudo das reformas administrativas expõe, tradicionalmente, que o Brasil passou por três grandes reformas administrativas que lograram êxito, recebendo a alcunha de “paradigmáticas”: o modelo “clássico” daspiano, de 1938; o Decreto-Lei Nº 200/1967 e a reforma gerencial de 1998. Porém, dessas reformas, apenas a última ocorreu em um momento democrático¹.

Além de servir como demonstração da dificuldade das reformas quando se possui a livre circulação de debates e oposições a um projeto reformista, as análises sobre essas reformas também revelam as características da produção científica sobre elas. Muitas vezes, as reformas são vistas 1) de forma descritiva, factual; 2) isoladas; 3) separadas em etapas,

¹ A reforma gerencial de 1998 ocorreu durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

como se houvesse uma sucessão de estágios da administração pública que seguiriam um certo “progresso”.

Esse formato de análise, muito focado nas rupturas administrativas, impacta na interpretação de como as reformas acontecem, seus sucessos e falhas (de acordo com a perspectiva de quem empreende a reforma) e impedem a identificação das continuidades que conectam as reformas e dão sentido à construção do próprio Estado brasileiro. Além disso, silenciam as mudanças ou propostas de mudança de caráter incremental, de pouco impacto, mas relevantes, focando apenas nas citadas paradigmáticas.

Buscando contribuir para o estudo de uma reforma incremental, esta dissertação almeja responder a seguinte questão: como o governo Collor criou, justificou e operacionalizou sua reforma administrativa? Dessa forma, tentaremos compreender como o governo Collor utilizou o contexto para realizar essa reforma, a argumentação que sustentou a sua inserção na agenda política do governo e a sua execução, entre ações e obstáculos, que nos permitem traçar as particularidades desse momento.

O presente trabalho se justifica face à necessidade de se compreender o que foi a reforma administrativa do governo Collor sob um olhar historiográfico. São poucas as produções que analisam a administração pública e o Estado brasileiro nessa perspectiva, principalmente na Nova República.

Além disso, justamente por se tratar de uma reforma nesse recorte, sua maior contribuição foi pelo exemplo, mostrando aos próximos governos da Nova República os paradigmas democratizantes que estariam inseridos, que demandavam, para a execução de agendas, contato com o Legislativo, menos voluntarismo do Executivo e uma perspectiva menos combativa, principalmente a categorias organizadas amparadas pela Constituição. A negociação política e o reconhecimento das forças políticas como representantes foram a maior consequência da Redemocratização, e demonstraram sua força no governo Collor,

Para executarmos essa análise, utilizaremos como fontes os discursos do presidente Fernando Collor, interpretando-os como objeto de construção de uma agenda política, na qual a sua postura reformista se manifesta; as mensagens presidenciais do governo Collor, documento direcionado ao Congresso Nacional, que possuem na sua composição tanto a retórica do Executivo com o Legislativo quanto um balanço de ações realizadas e planejadas pelo governo, evidenciando as partes que tratam da reforma administrativa, além de publicações oficiais feitas pelo governo, identificando em alguns documentos fundamentos retóricos de avaliação do cenário e justificativa da reforma e manifestações legislativas, como medidas provisórias, projetos de lei, decretos e emendas constitucionais que servirem como

operacionalização da reforma administrativa.

Como a reforma tratada não se constitui sozinha, sendo um braço da Reforma do Estado executada pelo governo Collor, permeada por uma agenda modernizante e moralizante segundo os referenciais do Executivo, buscaremos, nas fontes, complementações dentro do ideário reformista que nos possibilitem entender a reforma administrativa em uma perspectiva horizontal, conectada a um projeto maior e com relações com outras ações do governo, como a do Estado, a fiscal e a patrimonial.

A análise das fontes será permeada pela bibliografia que constrói o cenário sobre a política, a economia e a administração pública brasileira no início da Nova República, entendido a partir de 1985, com a eleição da chapa Tancredo Neves/José Sarney. Essa literatura nos permite identificar os processos que aconteciam antes do governo Collor e como suas características o envolvem, principalmente para entender em que contexto a reforma administrativa será empreendida. Quando necessário para entender algum período ou acontecimento, abordaremos eventos passados da Nova República, embora esse não seja o foco deste trabalho.

Pela natureza do objeto desta pesquisa envolver a administração pública e ser um tema pouco explorado pela historiografia, a bibliografia consultada explorará a interdisciplinaridade, utilizando obras da Sociologia, Ciência Política, Administração Pública e Economia. Embora sejam áreas que não possuem os métodos historiográficos, a análise empregada busca criar pontes entre as informações colhidas e a História, enriquecendo o cenário construído e melhorando o nosso escopo de interpretação do processo.

O recorte estabelecido envolve os três anos do governo Collor, período de 1990-1992, momento que, com intensidades diferentes, a reforma administrativa será colocada em operação pelo governo. Salienta-se o primeiro ano do governo, no qual será realizado grande parte das ações reformistas do período, em virtude de questões políticas que favorecem sua operacionalização.

Como metodologia, usaremos fontes oficiais selecionadas que nos permitem entender a ação do governo, principalmente na retórica do presidente que mobilizava a reforma através de busca de apoio do Legislativo e da população. Essa análise parte da hipótese de que Collor pretendia realizar uma reforma administrativa que seria uma resposta à crise do Estado que o Brasil estava passando em sua visão, mas também possuía particularidades de natureza política que se manifestavam em declarações do presidente que demandavam moralização do setor público e integração a ideias internacionais, esta última entendida como um caminho para a

modernização do Estado brasileiro.

O tipo de documentação escolhido exige especificidades na análise, buscando-se aqui compreender o discurso presidencial e a intenção manifestada na palavra do presidente em relação à reforma do Estado e o seu braço aqui focado, a reforma administrativa, posto que é no discurso oficial que se apresenta e se justifica a política de Estado do novo governo, construindo uma agenda que se comunica com ideias manifestadas na sociedade e disputam espaço nas políticas do governo.

Além disso, o artigo de Costa (2015), denominado “Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas” fornecerá um aporte para a conexão entre a historiografia e a administração pública, que “se propõe a discutir pressupostos teórico-metodológicos para o desenvolvimento dessa nova história e contribuir para a identificação, apresentação e análise dessas fontes” (COSTA, 2015, p. 215).

Essa nova história argumentada pelos autores seria a história da administração pública, sendo utilizada para a compreensão do Estado contemporâneo como ordem social, instituição e representação. Segundo os autores, porém, essa nova historiografia estava admitindo erros metodológicos e conceituais, justificando a citação acima sobre a confecção desse artigo, além de fornecer ajuda aos pesquisadores de administração pública que não possuem acesso a fontes.

Costa (2015) comenta erros que analisam/cometem nos seus estudos. O primeiro seria a “reificação” (antropomorfização) do Estado, do governo e da administração pública, confundindo-os um com o outro e dando-lhes caráter universal e único. Reificar é não tratar o Estado como forma política abstrata, mas como algo palpável, concreto, com capacidade de ação.

O segundo seria o “evolucionismo”, que leva a uma visão de transformação do Estado como um processo de modernização, ignorando a convivência e a permanência de novas e velhas formas de administração. O terceiro seria o “anacronismo” e o quarto seria a “simplificação”, que é a tendência de ver o Estado como um todo monolítico. Na verdade, o Estado é o conjunto de instituições que presidem a vida social, sendo composto pelo governo, pelo sistema constitucional-legal, órgãos institucionais, polícia, dentre outros segmentos.

A dissertação está dividida em três capítulos, abordando desde o cenário do início da Nova República até o último ano do governo Collor. Como a reforma administrativa é o objeto aqui abordado, os eventos e processos do período mencionado serão interpretados conforme a sua relação com ele, não focando em particularidades do governo Collor, da figura do

presidente ou do processo de *impeachment*.

O primeiro capítulo analisa a conjuntura político-econômica e os parâmetros da administração pública que formavam o contexto no qual Fernando Collor de Mello se inseriu como presidenciável e presidente, junto à análise da campanha presidencial de 1989, cenário das disputas de plataformas ideológicas.

Para tal, o recorte selecionado se inicia a partir de 1985, ano em que começa o governo Sarney. Essa opção se justifica por ser o momento de transição do poder político dos militares aos civis e do estabelecimento da conjuntura político-econômica, que estará presente na posse de Fernando Collor, além do novo governo usar como estratégia política o constante ataque ao seu anterior.

Entretanto, no que for pertinente para explicar os processos políticos e econômicos, assim como a respeito da estrutura da administração pública do governo Sarney, analisaremos períodos anteriores ao recorte. Para tanto, foi realizado um levantamento bibliográfico que seleciona obras, mencionadas no projeto desta dissertação, que permitem realizar essa investigação.

Um dos eixos centrais desse capítulo é a ideia que no fim da década de 1980 o Brasil passou por uma crise do Estado, abordagem construída, com as suas particularidades, por Lamounier (1990) e Sallum Júnior (2015).

O primeiro autor avalia que os processos políticos e econômicos do período desenvolveram uma paralisia decisória e uma fratura do pacto macrossocial vigente desde o regime militar, cabendo um novo projeto de nação a ser decidido pelo governo civil de 1990.

O segundo teórico foca na crise do Estado “varguista”, estrutura balizada no Brasil desde 1930, que colocou o Estado em um papel interventor na economia e sociedade, em uma ordem diretiva de cima para baixo. Com a Redemocratização e as pressões econômicas da década de 1980, esse modelo, que se manteve com os militares, estava em decadência.

Assim, deixou-se espaço para um novo projeto de Estado de cunho democratizante, entendido como escolhido pela população via voto, entre várias ações que colocassem as decisões coletivas em uma perspectiva debaixo para cima. O projeto vitorioso acabou sendo de cunho liberalizante, partindo do paradigma das conquistas sociais da Constituição de 1988, mas pleiteando a redução do papel do Estado na economia e na sociedade, o que foi representado pela eleição de Fernando Collor.

No segundo capítulo analisaremos a reforma administrativa durante o primeiro ano do governo Collor, 1990, momento de início da reforma e maior atuação do governo nesse

processo. Pelo balanço bibliográfico do período e análise de fontes, traça-se a execução da reforma administrativa, colocando-a em conjunto com a Reforma do Estado pretendida pelo governo e com o discurso de combate à corrupção do serviço público, presente na campanha eleitoral de Fernando Collor e na sua agenda de governo.

Nossas principais fontes serão o discurso de posse de Fernando Collor, do dia 15 de março de 1990, intitulado “O Projeto de Reconstrução Nacional” (MELLO, 1990), no qual Collor estabelece sua agenda e explora a sua visão de mundo e política, assim como o discurso ao seu ministério na reunião de 60 dias de governo², em que a reforma administrativa é explorada em tom belicoso pelo presidente, principalmente frente ao funcionalismo público. As ações legislativas, como as que mudam a organização ministerial, definem planos econômicos, entre outros, aparecerão também como ação concreta do governo, merecendo análise.

A reforma administrativa, pela sua natureza e construção, não possui um plano ordenador, como um projeto de lei específico ou algum planejamento central. A sua estruturação se deu de forma dispersa, cabendo nessa pesquisa a investigação pelas ações governamentais, buscando constituir o que foi a reforma do governo Collor. Além disso, muito da reforma, pelas condições a serem descritas posteriormente, ficou apenas na mobilização de uma agenda presidencial, o que justifica a nossa análise pautada em declarações e discursos.

No terceiro capítulo apresentaremos a reforma administrativa entre os anos de 1991 e 1992, seguindo até o fim do governo Collor. Esse recorte foi possível por ser um período que a reforma administrativa pouco avançou, restando, em grande parte, como estabelecimento de uma agenda por via dos discursos do presidente ou tentativas legislativas que não tiveram êxito. A questão política, analisando como o governo Collor não conseguiu aprovar sua agenda, terá atenção central em torno da nossa análise.

Nesse capítulo, abordaremos principalmente duas fontes. A primeira é a mensagem presidencial³ de 1991 enviada ao Congresso (a primeira que Collor envia), na qual ele cita os “avanços” da reforma administrativa do ano de 1990 e estabelece metas a serem executadas.

A segunda é o chamado “Projeto”, que foi o documento intitulado “Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional” (MELLO, 1991), que Collor publicou em 14 de março de 1991, realizando diagnósticos para os problemas do Brasil e sugerindo a publicação de projetos de

² Reunião ministerial: um balanço de 60 dias do governo. Discurso ao Ministério - 09/05/1990.

³ Mensagem Presidencial de 1991, referente ao ano de 1990. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-primeira-sessao-legislativa-ordinaria-da-49a-legislatura-1991/mensagem-ao-congresso-nacional-1991-parte-1/view>. Acessado em 05/04/2021.

lei, decretos e emendas à Constituição para resolvê-los, no qual a reforma administrativa aparece em alguns aspectos.

Também analisaremos a reforma administrativa, as suas metas e a execução no ano de 1992, ano final do governo Collor. A fonte será a mensagem presidencial⁴ de 1992, a segunda que Collor fará ao Congresso, listando as realizações da reforma administrativa no ano anterior e estipulando novas metas. Nessa mensagem, evidencia-se o enfraquecimento da reforma administrativa, focada, principalmente, na extinção de estatais e mudanças nos recursos humanos dos servidores públicos, assim como na diminuição das metas do governo nessa área.

Junto à mensagem presidencial, analisaremos a fonte “Agenda Para o Consenso: Uma Proposta Social-Liberal” (MELLO, 1992), coletânea de artigos publicados por Fernando Collor no jornal Folha de São Paulo entre os dias 05 e 12 de janeiro de 1992 e que demonstram as visões do governo a respeito de questões econômicas, sociais e do papel do Estado. Serão analisados aqui os artigos “Agenda Para o Consenso: Uma Proposta Social-Liberal” e “O Papel do Estado”, no qual a reforma administrativa surge como reforma estrutural e necessária para a execução da agenda social-liberal do governo.

Cabe dizer, ainda, que esse trabalho não busca esgotar o tema da administração pública na Nova República. Ao contrário, pretende ser uma tentativa na direção de entender a dinâmica do Estado e das políticas públicas nesse momento de transição política, inflexões econômicas, novos paradigmas administrativos e inserção de novos atores. A história da administração pública ainda está iniciando seu contato com a historiografia tradicional, com seus métodos e particularidades que enriquecem a interpretação dos processos políticos e econômicos e sua concretização no Estado.

Muitas questões ficaram sem ser respondidas: como outras agendas nas eleições de 1989 entendiam a reforma administrativa? Como as agências de crédito internacional na transição entre as décadas de 1980-90 influenciaram a dinâmica estatal brasileira? Como a oposição e núcleos sindicais, principalmente mais à direita, interpretaram a reforma administrativa do governo Collor? Como a mídia influenciou na formulação da agenda presidencial?

Essas questões, entre outras reflexões, propõem lampejos na história da administração pública na Nova República, ainda pouco explorada, mas muito rica em fontes, interpretações

⁴ Mensagem Presidencial de 1992, referente ao ano de 1991. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-segunda-sessao-legislativa-ordinaria-da-49a-legislatura-1992/mensagem-ao-congresso-nacional-1992-parte-1>. Acessado em 05/04/2021

e influências no nosso próprio tempo.

CAPÍTULO 1 - A CONJUNTURA PRÉ-COLLOR

Abordaremos neste capítulo três problemáticas principais: a conjuntura político-econômica da Nova República⁵ (1985-1989); o cenário da administração pública na mesma década e a eleição presidencial, de 1989.

A escolha do primeiro tópico deriva das características políticas e econômicas do início da Nova República, reflexo de novos paradigmas internos e externos que moldarão o cenário vivido pelo governo Collor. Sob o mesmo recorte temporal, o segundo tópico analisa a administração pública brasileira, buscando entender a sua estrutura, as características e as problemáticas, visto que o governo Collor atuará em cima disso para fazer a sua reforma administrativa. Por fim, abordaremos a campanha eleitoral de 1989, momento que interpretações da situação brasileira são apresentadas, via projetos políticos por candidaturas de diferentes ideologias. Objetiva-se, assim, uma competição de programas e plataformas eleitorais que, além de mostrar a variedade política posta na eleição, exhibe a agenda de Fernando Collor como presidenciável.

1.1 A conjuntura político-econômica da Nova República (1985-1989)

O início da Nova República brasileira, convencionalmente aceito em 1985 com a vitória da chapa de Tancredo Neves/José Sarney no Colégio Eleitoral, não se limita à arbitrariedade da data. Na verdade, a sua fundação é o resultado de vários processos políticos que começaram anos antes e que constituem a Redemocratização⁶, envolvendo os militares e a sua política oficial, a sociedade civil e os seus múltiplos sujeitos, as pressões econômicas internas e externas, entre outros fatores.

Uma das principais ações rumo à abertura política da ditadura militar (1964-1985) se deu no início da década de 1970, com a construção de um projeto pelos militares. Balizado na estratégia de uma longa distensão do regime, a ideia objetivava o controle militar das mudanças políticas no país, conduzindo-as a seu favor. A escolha desse compasso veio da negociação interna das FFAA (Forças Armadas), sendo no governo Geisel (1974-1979), de posição mais moderada, o princípio dessa abertura (FERREIRA, 2018, p. 7).

⁵ Consideraremos o início da Nova República a partir da eleição vitoriosa da chapa Tancredo Neves/José Sarney no Colégio Eleitoral em 1985.

⁶ Entendemos aqui a ideia de “Redemocratização” como um processo de devolução do poder político dos militares aos civis, que envolve a instituição de um estado de direito e do sufrágio direto.

Essa iniciativa é explorada pela bibliografia consultada⁷ com diferentes ênfases, embora a tese de que a abertura se inicia internamente no regime seja compartilhada. Ferreira (2018) afirma que:

Há de se considerar, no entanto, que o general-presidente Ernesto Geisel e o chefe da Casa Civil, Golbery do Couto e Silva, planejavam a constitucionalização do regime, mas não o retorno, do país à democracia liberal. Para Francisco Carlos Teixeira da Silva, ambos tinham consciência de que era necessária a volta organizada aos quartéis enquanto a ditadura tinha algum prestígio. Além disso, a liberalização deveria resultar em garantias para os militares: evitar o retorno ao cenário político de lideranças, instituições e partidos políticos anteriores a 1964; durar um longo período, cerca de dez anos; e elaborar uma nova Constituição pelo próprio regime autoritário com salvaguardas às Forças Armadas (FERREIRA, 2018, p. 8).

Nesse sentido, Codato (2005, p. 84) ressalta que a ideia de “retorno aos quartéis” advém da visão das próprias FFAA sentirem que os conflitos políticos e ideológicos que se inserem na dinâmica de administração do Estado estavam se infiltrando nas suas fileiras.

Ainda, a distensão iniciada pelo governo Geisel buscou ser “lenta, gradual e segura”. Essas três palavras, mais do que adjetivarem a estratégia do presidente, também carregavam o seu simbolismo. A distensão deveria ser “lenta”, para não parecer ser uma “revolução” e aticar o lado “linha-dura” do Exército. Deveria ser “gradual”, para evitar um avanço da oposição e acabar realizando uma “ruptura democrática”. Por fim, era preciso ser “seguro”, controlado pelo presidente, centralizando o poder na sua autoridade, evitando perder a estabilidade institucional para os mais radicais tanto da situação quanto da oposição (CODATO, 2005, p. 94).

Segundo o autor:

Todavia, como já se enfatizou acima, o *projeto* original de liberalização do regime ditatorial não foi idêntico ao *processo* político que ele desencadeou. Uma vez iniciado, o movimento adquiriu lógica própria e as várias crises nos governos Geisel e Figueiredo dizem respeito tanto à tentativa dos Presidentes de reafirmar seu controle sobre o processo, quanto da oposição civil e militar de alterar o projeto (em direções diferentes). A complicação era mais ou menos a seguinte: se a ‘distensão política’, sob a tutela dos militares, era a única forma imaginada pela elite no poder para resolver as contradições do aparelho militar e do próprio ‘regime militar’, a ‘abertura política’ permitiu a intervenção do empresariado nacional, das camadas médias e dos trabalhadores no jogo político (CODATO, 2005, p. 94).

Dessa forma, mesmo com a continuidade do presidente João Figueiredo (1979-1985) ao

⁷ Para mais informações sobre o papel dos militares na Redemocratização, ver Lamounier (1990), Skidmore (2003), Codato (2005) e Ferreira (2018).

plano original de abertura política, mantendo as FFAA como eixo coordenador do processo, a sociedade civil, representada nos seus múltiplos atores, buscou apresentar as suas demandas e acelerar a abertura política nas suas variadas visões. Um dos maiores símbolos do período foi a campanha das “Diretas Já”, em 1983, norteadas pela Emenda Dante de Oliveira⁸, que propunha que a eleição de 1985 decidiria que a volta de um civil à presidência fosse direta.

Apesar da grande mobilização, a “Emenda” não passa no Congresso, principalmente pela negociação pactuada da transição política, na qual João Figueiredo, mais setores do PDS⁹ (Partido Democrático Social) e das Forças Armadas, conseguem exercer influência. Entretanto, com o cenário eleitoral indireto em 1985, os militares, agora representados no PDS, e a oposição, capitaneada pelo PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), travavam negociações para decidir quem seria o primeiro presidente civil do Brasil, gerando obstáculos ao controle dos militares nesse novo cenário (FERREIRA, 2018, p. 29 - 30).

Essa consideração é importante, uma vez que, com a derrota da Emenda Dante de Oliveira, a opinião mais forte nos partidos oposicionistas foi de derrotar os militares dentro das instituições, principalmente a eleitoral. Dessa forma, foram necessárias negociações e nomes oposicionistas que conseguissem angariar votos de setores moderados do PDS, justamente para conseguirem maioria no Congresso e a vitória eleitoral por consequência (FERREIRA, 2018, p. 29 - 30).

Nesse contexto, as negociações foram muito influenciadas pela ruptura interna no PDS, representada pela renúncia do presidente do partido José Sarney, junto a outros membros do partido que não apoiavam a candidatura de Paulo Maluf, escolhido por João Figueiredo como o nome do partido na eleição presidencial.

Essa dissidência, chamada de Frente Liberal, uniu-se ao PMDB, formando a Aliança Democrática, que estabeleceu Tancredo Neves (que já estava definido pelo PMDB como presidenciável antes da Aliança Democrática) e José Sarney como candidatos a presidente e vice-presidente. Tancredo era um nome moderado que tinha grande jogo político com as alas mais ao centro do Congresso. A escolha de José Sarney como seu vice foi feita mediante intensa negociação (FERREIRA, 2018, p. 30 - 31).

⁸ Dante de Oliveira era deputado federal pelo PMDB. A sua emenda que previa o voto direto nas eleições presidenciais de 1985 foi derrotada no dia 25/04/1984. Por ser uma emenda, eram necessários dois terços da Câmara dos Deputados para a sua aprovação. O resultado foi 298 a favor, 65 contra, 3 abstenções e 113 ausências, sendo essas majoritariamente do PDS, partido governista.

⁹ O pluripartidarismo foi restituído no Brasil em 1979. Os partidos do sistema bipartidário, ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e MDB (Movimento Democrático Brasileiro), situação e oposição, foram substituídos pelos respectivos PDS e PMDB.

A vitória de Tancredo¹⁰ não foi capaz de eclipsar a sua situação médica, que traria a sua morte em 21 de abril de 1985. Contudo, antes da situação se agravar, Tancredo montou o seu ministério, assim como realizou as negociações necessárias para empreender a sua governabilidade. Essa situação é analisada por Ferreira (2018)

Até tomar posse, Tancredo Neves realizou complexa costura política na montagem de seu ministério. O PMDB era o partido com maior participação no governo, mas era necessário abrir espaços para os dissidentes da Frente Liberal, naquele momento transformada em partido político, o Partido da Frente Liberal (PFL). Tancredo Neves articulou, negociou, cedeu e avançou. Toda sua arquitetura política obteve êxito (FERREIRA, 2018, p. 31).

As negociações políticas que fizeram a base da Nova República dependiam em muito da figura articuladora de Tancredo. Com o seu falecimento, o vice-presidente, José Sarney, que ainda não havia tomado posse, torna-se presidente, tendo que lidar com a própria falta de legitimidade, posto que ele era entendido como membro do regime militar¹¹.

Nessas circunstâncias, o governo de José Sarney (1985-1990) tem a missão de concluir o processo de abertura política, fazendo a transição entre o regime militar e o governo do presidente eleito via sufrágio direto que aconteceria nas eleições de 1989. A sua administração tem grandes processos e eventos, como o agravamento da crise econômica, a hiperinflação, os planos econômicos, assim como uma Constituinte e a própria homologação da Constituição de 1988.

O processo político desenhado até aqui esteve em comunicação com o cenário econômico, com esse influenciando a velocidade e o acontecimento dos eventos, assim como sinalizando novos paradigmas que a década de 1980 iria enfrentar. A economia era uma variável importante tanto para a sustentação do regime militar, quanto condicionadora da opinião pública no processo da Redemocratização.

A ditadura militar se sustentou, economicamente, pelo crédito fácil e do fluxo favorável de investimentos, principalmente dos EUA. A grande circulação de divisas aumentou consideravelmente os investimentos decorrentes desse cenário por empresas transnacionais, além da captação mais fácil de dólares por países em desenvolvimento, no qual o Brasil se inseriu (EARP; PRADO, 2007, p. 213-216).

Entretanto, o Primeiro (1973) e o Segundo Choques do Petróleo (1979) promoveram

¹⁰ A Aliança Democrática vence a candidatura de Paulo Maluf no Colégio Eleitoral por 480 x 180 votos.

¹¹ Vale salientar que José Sarney tinha sido presidente do partido de sustentação da ditadura, o ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e do seu sucessor, o PDS (Partido Democrático Social), saindo nos trâmites das eleições presidenciais de 1985.

grandes alterações nesse cenário, em especial o último. Segundo Sallum Júnior (2015), o Segundo Choque iniciou a mudança do fluxo de capitais, assim como acompanhou as inflexões das políticas econômicas por parte dos países centrais e de agências multinacionais de crédito que, desde meados dos anos 1970, substituíam a visão keynesiana¹² convencional desde o pós-guerra por outra, ortodoxa.

O autor aponta que a visão keynesiana se sustentava pelo déficit público para estimular o crescimento e o pleno emprego, além de estabelecer um Estado com maior intervenção e regulação na sociedade, minimizando os conflitos econômicos e garantindo a política de bem-estar social. Porém, a incapacidade dessa visão em resolver os problemas econômicos da época resultou no seu abandono na virada para a década de 1980, principalmente nos governos Ronald Reagan nos Estados Unidos da América (EUA) e de Margaret Thatcher na Inglaterra (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 46 - 47).

A conjuntura econômica passou, então, a ser analisada sob as ideias monetaristas, que recomendavam redução do papel do Estado e do déficit público para se resolver as distorções na economia, causadas, principalmente, pela ingerência estatal. Sallum Júnior (2015) expõe que

Neste processo de disseminação, a perspectiva e as políticas monetaristas foram inseridas em um quadro interpretativo mais amplo da vida social, o das ideias neoliberais, que recomendava a adoção de três diretrizes práticas: ‘estabilidade macroeconômica (déficits fiscais menores), papel reduzido do Estado na economia (desregulação e privatização) e maior abertura para o exterior (barreiras comerciais reduzidas e boa acolhida ao capital estrangeiro) (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 45).

Em 1979, o Banco Central dos EUA aumentou a taxa de juros do crédito internacional, gerando consequências negativas para os países que dependiam do capital externo e realizavam suas políticas de desenvolvimento, como o Brasil, a Argentina e o México. Para atrair investimentos e mesmo para diminuir a dívida externa, o caminho indicado pelos países investidores envolveria ajustes fiscais e ortodoxia econômica (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 18 - 19).

O governo Figueiredo realiza uma agenda ambígua, não sendo inteiramente austero no ajuste fiscal, privilegiando certas áreas da economia com subsídios. Contudo, essa ação contracionista é suficiente para o país sofrer a recessão em 1981, em virtude das atitudes tomadas de cortes de gastos que arrefeceram a atividade econômica, principalmente industrial

¹² Ao falarmos de visão keynesiana remetemos ao economista inglês John Maynard Keynes (1883-1946), que, entre as décadas de 1930 e 40, publicará ideias que formarão um novo paradigma econômico, baseado na intervenção do Estado na economia.

(SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 46 - 47).

Moura (1990) aponta que, a partir de 1983, o país estava sobrevivendo financeiramente mediante empréstimos emergenciais fornecidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e outras agências financeiras globais. Essa situação fez com que o FMI passasse a tutelar o programa financeiro brasileiro, que não conseguiu cumprir as normas fiscais do Fundo, chegando a declarar moratória no meio de 1983 (MOURA, 1990, p. 48 - 49).

Contudo, entre 1984 e 1985, o Brasil conseguiu realizar o crescimento do PIB, superando a recessão do triênio 1981-83. Entretanto, o déficit público ainda era um grave problema, assim como a inflação, que em 1982 passara dos três dígitos¹³, em uma tendência ascendente.

Dessa forma, o cenário econômico no momento da transição da ditadura militar para a Nova República possuía questões internas que chamavam a atenção, envolvendo o déficit público e a inflação, assim como estava enfrentando um cenário externo bem diferente das últimas décadas, colocando em xeque as fontes de financiamento do país.

As condições econômicas impactaram o processo da Redemocratização, interferindo no controle dos militares no processo, assim como se tornou termômetro da sociedade civil, que passou a utilizar da economia como argumento para a aceleração da abertura política, levantando novas plataformas econômicas para contornar o cenário negativo. Esse panorama tem consequências diretas no governo de José Sarney, que tem a economia como um dos seus principais alvos na sua atuação política.

Ao analisar a política econômica de José Sarney, Sallum Júnior (2015) afirma que, no contexto da nova ordem democrática, a Nova República teve início tentando reviver o desenvolvimentismo¹⁴. Muitos grupos se beneficiavam dessa política econômica durante o regime militar, servindo de sustentação ao regime por deixar o empresariado nacional como pilar do governo, amparado por incentivos e privilégios. Essa estratégia havia sido recolocada ainda por Tancredo, nas negociações políticas que traçou, pensando na sustentação do novo regime.

Todavia, a conjuntura econômica com uma escassa oferta de crédito e exigindo pagamento de dívida por parte do Brasil impunham a esse modelo um contexto adverso ao que

¹³ A inflação em 1981, primeiro ano da recessão, estava em 95,62% ao ano. Em 1982, avançou para 104,79%, e em 1983, no final da recessão, chegou a 164,01%. Essas estatísticas estão disponíveis em <https://pt.inflation.eu/taxas-de-inflacao/brasil/inflacao-historica/ipc-inflacao-brasil.aspx>. Acessado em: 05 abr. 2021.

¹⁴ Sallum Júnior (2015) não detalha o que entende por “desenvolvimentismo”, cabendo a nossa interpretação de que o autor usa o termo para designar a política econômica que privilegia o alcance do desenvolvimento nacional mediante a intervenção estatal e o planejamento econômico centralizado pelo governo.

foi estabelecido no regime militar. Assim, a elite política tentou reutilizar a mesma estratégia de intervenção estatal, gasto público e políticas de crescimento, alinhando-a aos novos tempos e ao novo cenário fiscal (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 38).

A política econômica desenvolvimentista do governo Sarney não foi homogênea, na avaliação de Sallum Júnior (2015). Em relação ao contexto fiscal, aos planos econômicos¹⁵ de estabilização e a própria conjuntura política que pedia ações do Estado, essa estratégia acompanhava tanto uma versão heterodoxa quanto outra ortodoxa, variando mediante os mandatos e orientações dos ministros da fazenda.

Do lado heterodoxo, empunhada pelos ministros Dílson Funaro (1985-1987) e Luís Carlos Bresser-Pereira (1987-1988), buscava-se o congelamento de preços e aumentar a receita tributária. No lado ortodoxo, feita por Francisco Dornelles (1985) e Maílson da Nóbrega (1988-1990), buscava-se o fortalecimento do Estado via ajuste das contas públicas, desestatizando e diminuindo o déficit fiscal (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 39).

O primeiro plano econômico do governo Sarney, e o que mais gerou consequências políticas além de econômicas, foi o Plano Cruzado (1986). Ele nasceu no contexto desenvolvimentista do ministério de Dílson Funaro, buscando um choque heterodoxo de estabilização. A substituição de Dornelles por Funaro, ainda em 1985, derivava da força da interpretação heterodoxa no ministério da Fazenda e da pressão, principalmente do empresariado nacional, que preferia o Estado atuante para os proteger dentro das políticas econômicas, sendo eles eixo de sustentação no início do governo Sarney.

Segundo Moura (1990), o plano consistia em “congelamento de preços e da taxa de câmbio, reforma monetária com desindexação e ‘tablitas’, reajustes salariais pelo salário real médio, acompanhado de abono e de gatilho” (MOURA, 1990, p. 51).

Ferreira (2018) aponta que o plano teve sucesso inicial, que ajudou tanto a dar estabilidade ao novo governo quanto mobilizou a opinião pública em prol do governo, algo exemplificado pela grande mobilização civil dos “Fiscais do Sarney”, grupo não organizado de pessoas que, armados com a tabela da Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), fiscalizavam se os estabelecimentos mantinham os preços de acordo com a política do governo (FERREIRA, 2018, p. 34).

Entretanto, o otimismo do Plano Cruzado foi arrefecendo com a crise de desabastecimento, que veio em seguida ao Plano Cruzado, ainda em 1986, tornando possível a

¹⁵ Nisso são citados, após o Plano Cruzado (1986), maior aposta do governo Sarney, o Plano Cruzado II (1986), Plano Bresser (1987), a Política do Feijão com Arroz (1989) e o Plano Verão (1989).

compra de bens de consumo, principalmente alimentos, mediante um ágio, uma taxa informal que o vendedor assimilava ao preço.

O cenário exigia correções dos preços congelados pelo governo, sendo marcante o fato de que o governo as protelou¹⁶, visando maior apoio ao PMDB (sigla do presidente) nas eleições gerais de 1986, no qual elegeu 22 dos 23 governadores e a maior parte dos assentos no Congresso Nacional e na Constituinte, ação essa que gerou graves consequências políticas para o governo (LAMOUNIER, 1990, p. 17 - 18).

Segundo Lamounier (1990), ao se realizar as correções de valores, uma grave crise de confiança em torno do presidente se concretizou, tendo consequências tanto para a legitimidade de seu governo quanto para questões políticas, principalmente no funcionamento da Assembleia Constituinte. A inoperância por parte da classe política em se manter legítima perante a sociedade estendeu a crise de confiança para todas as instituições políticas, refletindo nas eleições e na mentalidade do povo contra o setor público (LAMOUNIER, 1990, p. 17 - 18).

Nós concordamos em parte com essa interpretação. De fato, com José Sarney condicionando as correções de preços para as eleições de 1986, a sua legitimidade diminuiu e isso teve um impacto na visão do setor público como um todo, manifestando-se nas negociações da Constituinte¹⁷.

Todavia, essas negociações envolviam a atuação de uma miríade de atores políticos, entre partidos, movimentos sociais, membros individuais da sociedade civil, que viam na confecção da Constituição de 1988 o momento da criação de um novo pacto político, com novos direitos e garantias. Por mais que críticas existissem e o governo Sarney as sofresse, o processo democrático da Constituinte e a visão do Estado como objeto de expressão da política e da defesa de direitos sociais não pode ser menosprezada.

Isso também é salientado por Ferreira, que argumenta

A Constituinte não resultou apenas das articulações políticas de Tancredo Neves. Sua convocação foi decorrência da luta de diversos movimentos sociais pela redemocratização desde o início dos anos 1970. Segundo pesquisa de Maria Helena Versiani, no processo constituinte ocorreu enorme e inédita mobilização política popular, que envolveu instituições e grupos sociais organizados (FERREIRA, 2018, p. 39 – 40).

Os debates, negociações e inserções de pautas na Constituinte, balizando o Estado

¹⁶ As eleições ocorreram em 15 de novembro de 1986, com o reajuste do Plano Cruzado acontecendo no dia 21 de novembro de 1986.

¹⁷ Ferreira (2018) detalha sobre a crise de legitimidade e a impopularidade de José Sarney após o reajuste do Plano Cruzado, com o presidente sofrendo críticas de que cometeu “estelionato eleitoral”, que se estendiam para todo o governo e se envolviam com outras derivadas da crise fiscal e inflacionária, sendo manifestadas em protestos de vários cunhos ideológicos.

brasileiro na Nova República, terão grandes consequências para o governo Collor. Sallum Júnior (2015) dá ênfase em dois assuntos: a capacidade legislativa dada ao Executivo pela instituição das medidas provisórias e o debate sobre a forma de governo.

Sobre a medida provisória, o autor argumenta que em um contexto de aumento da força do Parlamento e sobreposição das práticas do regime militar, é surpreendente que a Constituição de 1988 tenha dado tantos poderes ao Executivo, embora seja salientado que isso aconteça devido a pressão de certos grupos ligados a certos núcleos da esquerda e de membros mais conservadores, que defendiam uma política mais centralizadora, assim como da negociação mediante emendas parlamentares realizada pelo governo Sarney (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 35).

Sobre a questão da forma de governo, debate amplo dentro da Assembleia Constituinte, o autor aponta o impasse entre o presidencialismo e o parlamentarismo ao dizer que, mesmo com a derrota da proposta parlamentarista, não se retirou a medida provisória, fruto do parlamentarismo italiano. Dessa forma, o presidencialismo gerou maior força ao Executivo, o que será um desnível na igualdade entre os poderes, justamente ao dar uma ferramenta para o Executivo legislar (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 36 - 37).

Contudo, a mobilização e a euforia em torno da construção da nova Constituição conviveram com o avanço da inflação e a crise fiscal.

Sallum Júnior (2015) salienta que um bom reflexo da crise era o termômetro inflacionário. Em 1982, a inflação era de 102%, passando para 242% em 1985, mas caindo para 80% durante o auge do Plano Cruzado. Porém, com o seu sucessivo fracasso, a inflação chega a 980% em 1988, com o número 1.973% em 1989 (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 44).

Além disso, Amano (2016) ressalta a questão da dívida externa, que envolvia o próprio financiamento do Estado brasileiro. Segundo o autor, a crise do financiamento desde o regime militar estabeleceu um cenário que o governo Sarney teve que lidar e decidir dentro das várias interpretações ideológicas em torno da dívida externa. Nisso havia também questões como o cálculo de popularidade por parte do presidente, que condicionava a sua força dentro de pautas da Constituinte quanto às decisões econômicas, em uma dinâmica semelhante ao acontecido com o Plano Cruzado. A decisão foi, em 1987, decretar moratória, interrompendo os pagamentos às agências internacionais que estavam envolvidas na dívida externa por toda a década de 1980.

Segundo o autor:

Em primeiro lugar, uma interpretação bastante plausível para a moratória talvez esteja focada em dois pontos principais, a saber: por um lado, pretendia-

se retomar o crescimento das reservas internacionais e iniciar um novo patamar de negociações com os credores externos; por outro, almejava-se reconquistar o apoio popular perdido após os sucessivos fracassos do Plano Cruzado. Segundo Maciel, 'a moratória unilateral não foi motivada por nenhuma orientação anti-imperialista ou mesmo simplesmente nacionalista, mas pela absoluta incapacidade de o país cumprir seus compromissos' (AMANO, 2016, p. 89 - 90).

A moratória fragiliza economicamente o governo Sarney, além de evidenciar a crise fiscal do Brasil e a incapacidade de negociações com as agências de crédito, o que repercutiu até o governo Collor.

Entretanto, apesar da situação econômica, Sallum Júnior (2015) argumenta que a Constituição de 1988 mantinha grandes regulações do Estado na economia, assim como constitucionalizava o gasto público, obedecendo ao caráter redistributivo da nova Carta. Dessa forma, o documento fornecia uma moldura rígida para o desenvolvimentismo nacionalista, derivado da parcela do empresariado que havia se levantado contra o ajuste no início da década (SALLUM JÚNIOR. 2015, p. 31). Artigos sobre as restrições ao capital estrangeiro ou a garantia de monopólios estatais sobre áreas estratégicas são exemplos disso.

Essa interpretação é corroborada por Lamounier (1990)

Por isso, parece apropriado afirmar que o texto constitucional não é estatizante, no sentido estrito do termo, pois ele apenas reforçou a permanência da velha articulação entre o Estado e o mercado, acentuando o seu componente nacionalista, no momento mesmo em que o processo de transnacionalização e a ideologia liberal estavam para ganhar uma dimensão mundial em função do colapso do socialismo de Estado (LAMOUNIER, 1990, p. 32).

A conjuntura descrita estabelece os paradigmas que o novo presidente assumirá após a eleição presidencial de 1989. Porém, mais do que uma série de processos, os eventos analisados se tornaram aspectos de uma tese maior: a que, no começo da Nova República, o Brasil passava por uma crise do Estado, sustentada nas suas diferenças por Lamounier (1990) e Sallum Jr. (2015).

Lamounier constrói a sua tese analisando a falta de capacidade decisória do governo Sarney. A economia perdeu a intensidade do Milagre Econômico¹⁸ da década de 1970, com a recessão de 1981-1983 contribuindo severamente para a queda do crescimento do PIB médio. Em um contexto de Brasil urbanizado (a população urbana que era de 30% em 1960, e alcançava os 55% em 1990), desfavores econômicos, principalmente a inflação, geravam choques bastante

¹⁸ A taxa média anual de expansão do Produto Interno Bruto (PIB) na época (1969-1973) foi de cerca de 10%. Na década de 1980, o crescimento do PIB foi de apenas 2%.

intensos.

O autor argumenta que isso se torna notório no aumento da atividade política no processo da urbanização brasileira, pois a população usava da liberdade que a transição permitia em prol de demandas. Assim, houve grande advento de pressões sociais, que em um cenário de crise econômica e incapacidade decisória desgastavam o pacto macrossocial (LAMOUNIER, 1990, p. 16).

Durante o governo Sarney, esse contexto pesa e é potencializado devido a três fatores: ao longo processo de abertura negociado de forma implícita pelo regime que levou sérias ambiguidades ao governo civil com o paulatino retorno das eleições; às próprias circunstâncias que se seguiram à morte de Tancredo e aos efeitos do Plano Cruzado, lançado em 1986 para se tentar aplacar o processo inflacionário (LAMOUNIER, 1990, p. 17).

Dessa forma, Lamounier (1990) sustenta a ideia de que, nos anos 80, o Brasil passava por uma crise, que na sua visão seria:

[...] a combinação de circunstâncias excepcionalmente adversas com uma incapacidade macrossocial de escolher e fixar um rumo capaz de superá-las; ou seja, uma tendência à paralisia decisória justamente quando escolhas fundamentais se tornam imperativas, tendo em vista um conjunto especialmente denso de adversidades (LAMOUNIER, 1990, p. 14).

Sallum Júnior (2015), analisando toda a conjuntura político-econômica, tanto pela mobilização civil nas ruas, as problemáticas econômicas e a crise que começava a se delinear no começo da década de 1980, pontua que, muito mais do que problemas naturais de governos com problemas fiscais, o Brasil passava por uma crise do Estado. Nas suas palavras:

Ora, já nos anos 1980 era perceptível que não se tratava apenas de uma crise do regime militar autoritário; tratava-se de uma crise mais complexa, uma crise da forma “varguista” de Estado que se construiu no Brasil a partir da Revolução de 1930 e que vigorou em sua plenitude, a despeito das oscilações de regime, até o começo dos anos 1980. A denominação ‘varguista’ convém, pois essa forma de Estado adquiriu suas características básicas sob a presidência de Getúlio Vargas. Ao longo de sua existência, este Estado cumpriu o papel de núcleo organizador da sociedade, deixando pouco espaço para a organização e a mobilização autônomas de grupos sociais (sobretudo vinculados às classes populares), industrial, nacionalmente integrado, mas dependente do capital externo (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 16).

O autor aborda a mobilização que acontece também dentro do empresariado, tanto privado, base de sustentação do regime, quando dos técnicos das empresas estatais, na dinâmica tanto da mobilização política quanto dos ajustes fiscais. Como o empresariado nacional se beneficiava do financiamento local, esse ajuste, mesmo brando, foi suficiente para abalar o sustentáculo sociopolítico que o empresariado fornecia ao regime.

Esse cenário econômico se ampliou com as crescentes pressões da sociedade civil, que, acompanhando a paulatina abertura política, buscavam maior participação (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 20). Notam-se, assim, as consequências políticas que as mudanças econômicas exercem.

Sallum Júnior aponta

Uma porção da elite empresarial, a dissidência mais numerosa, foi magnetizada por uma versão mais nacionalista e industrialista de desenvolvimentismo, e outra, bem menor, foi atraída por uma variante periférica do neoliberalismo. Essas reações surgidas no interior da elite empresarial e no sistema de empresas estatais favoreceram o surgimento de divisões entre os políticos que davam sustentação ao regime autoritário e a atuação da oposição político-partidária (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 22).

A mobilização popular encontrou mais força nesse cenário econômico adverso, minando cada vez mais o modelo estatal “varguista”, caracterizado pela sua falta de transparência, autoritarismo e centralização das decisões. Novamente, o autor define que a mobilização

Produziu uma crise de hegemonia política em que, de um lado, o empresariado e a tecnoburocracia das empresas estatais perderam confiança na capacidade dos dirigentes do Estado de conduzirem o país na crise e para além dela, e de outro, grande parte das classes médias e das classes populares urbanas não só mostraram-se insatisfeitas com o desempenho dos dirigentes do Estado como passaram a demandar seu direito de dar a última palavra quanto à sua escolha. [...] Mais ainda, naquela conjuntura crítica iniciou-se a ruptura dos limites da legitimidade do Estado varguista (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 22 - 23).

Considerando-se que, na visão do autor, tanto o governo de João Figueiredo como o de José Sarney compartilhavam o mesmo tipo de modelo estatal, os acordos políticos da transição negociada foram insuficientes para extinguir o modelo “varguista” de Estado, gerando grave paralisia decisória, no sentido da falta de capacidade do Executivo em ditar os rumos para o país por uma plataforma aceita (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 18 - 19).

Há que se salientar a questão da participação popular na produção da Constituição Federal, em virtude da sua grande importância tanto como símbolo da crise “varguista” que Sallum Júnior (2015) aponta, com novas forças emergentes procurando estabelecer seus interesses, quanto por essas forças terem conseguido emplacar artigos na Constituição.

O autor explora essa argumentação ao demonstrar as novas inflexões econômicas na década de 1980, tomando mais abrangência durante o governo Sarney. Essas ideias vieram em interpretações diversas, aplicando-se às necessidades de seus interlocutores.

Uma vertente neoliberal, principalmente no empresariado privado e entre suas associações e entidades, tomava forma na busca por uma solução para a crise econômica. Agiu-se, assim, contra o “progressismo” na Constituição Federal de 1988 e contra a intervenção do

Estado na economia, assim como pela proteção da propriedade privada e maior liberalização do mercado (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 46 - 47).

O nascimento dessa inflexão, mais liberalizante, pode ter vindo justamente da falta de capacidade do Estado em fazer a sua parte na garantia de financiamento e proteção ao empresariado brasileiro, o que fez o campo privado buscar uma alternativa a esse modelo. Outra inflexão era presenciada no empresariado estatal e na burocracia técnica de órgãos do governo (presentes na Petrobrás, Eletrobrás, entre outras organizações), mas, principalmente, nos quadros do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento) (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 47).

O modelo desenvolvimentista era colocado em xeque, mas era necessário pensar uma nova estratégia de desenvolvimento que se alinhasse aos novos padrões dos países de capitalismo mais alicerçado. Essa nova diretriz, guiada pela ideia de “integração competitiva” se baseia na construção de cenários e disposição de medidas governamentais que sugerem um novo modelo de desenvolvimento e, conseqüentemente, uma nova plataforma econômica (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 49 - 50).

O novo modelo, invariavelmente, passava pela tomada do Estado por uma postura mais liberalizante, abrindo a sua economia, diminuindo a regulação e o gasto público, assim como o papel excessivamente empresarial do Estado brasileiro. Entretanto, ao invés de delegar a estrutura estatal a apenas funções básicas, a noção de integração competitiva pregava um Estado ainda interventor, mas para agir protegendo a competição, a inovação ou políticas de mercado, garantindo o dinamismo ao comércio nacional.

Tanto a visão neoliberal, gerada pelo empresariado privado, como a de integração competitiva, sustentada nos quadros técnicos das empresas estatais e órgãos oficiais, ganharam grande propensão nos anos finais do governo Sarney, principalmente com a sucessão de planos econômicos que falharam em resolver a espiral inflacionária.

Mesmo diferentes em visões de Estado ou empresa, as medidas pragmáticas em resposta a crise conferiam unidade nas discussões e defesas de certas pautas em comum. Mais importante, ganharam espaço no campo social, sendo citadas em seminários, palestras, reuniões, associações e na mídia, ganhando essa inflexão liberal maior atenção por parte dos presidenciáveis (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 52 - 53).

Ressalta-se que essa inflexão liberal era apenas mais uma plataforma emergente dentre outras, competindo para se concretizar como política governamental. Ideias estatizantes com desrespeito às regras internacionais de comércio e que defendiam maior papel do Estado na economia também existiam, principalmente em núcleos de esquerda, sindicatos e associações

de trabalhadores, tanto do campo como na cidade, sendo válido citar a crescente mobilização contra José Sarney realizada pelo PT (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 54).

As ideias apresentadas por Lamounier (1990) e Sallum Júnior (2015), por mais que forneçam panoramas da ciência política e da sociologia para traçar a conjuntura da crise do Estado brasileiro, são passíveis de críticas.

Na nossa interpretação, o primeiro foca na atuação governamental em relação à crise, dando muita ênfase à paralisia decisória do governo Sarney no seu âmbito institucional. Concordamos que o presidente não possuía as ferramentas necessárias para enfrentar a crise, em virtude das questões econômicas descritas e das próprias ações governamentais, como o reajuste pós-Plano Cruzado. Entretanto, havia autoridade suficiente no governo naquele momento para pressionar as negociações políticas na Constituinte, assim como realizar políticas públicas que terão continuidade no governo Collor.

Um exemplo disso é a atuação do ministério de Maílson da Nóbrega, último ministro da fazenda do governo Sarney (1988-1990). Enquanto o governo sofria várias questões relacionadas a crise inflacionária e fiscal, Nóbrega executou uma política econômica justificada como tradicional, sem grandes choques de estabilização econômica, que ficou conhecida como Política do Feijão com Arroz (1989).

Amano (2016) analisa a argumentação do ministro, assim como as suas ações, buscando entender se sua atuação seria a inserção do governo Sarney dentro do paradigma neoliberal¹⁹. Utilizando da matéria do jornal O Estado de São Paulo sobre a posse de Maílson da Nóbrega, em 1988, encontra-se o norte de sua política econômica

Durante o seu discurso de transmissão o ministro reafirmou que as duas prioridades de sua gestão serão controle ‘rígido’ do déficit público e a renegociação da dívida externa. Afirmou que fará esforço para manter um ‘pleno respeito à liberdade de iniciativa’; que não traz ‘ideias salvadoras nem pretende propor novas experiências’. [...] Após a solenidade, Nóbrega reafirmou que o governo não deverá anunciar em janeiro um pacote de contendo cortes adicionais de despesas e extinção de empresas estatais. Como disse terça-feira, ‘estas medidas serão adotadas no dia a dia, na medida em que forem surgindo as oportunidades’. No discurso, o ministro voltou a apregoar a necessidade de empregar ‘objetividade, pragmatismo e profissionalismo na renegociação da dívida externa’. Afirmou que o Brasil precisa ‘recuperar a credibilidade para negociar adequadamente a dívida’²⁰.

Na visão do autor, Maílson da Nóbrega justifica na sua posse uma postura que tende a

¹⁹ Em nenhum momento, Amano (2016) conceitua o que entende por “neoliberal”, usando de forma adjetiva como “práticas neoliberais”, “grupos neoliberais”, mas sem definir ou mesmo indicar rumos para a interpretação, a ponto de que não compreendemos o que é “neoliberalismo” para o autor.

²⁰ O Estado de São Paulo (1988, p. 23 *apud* AMANO, 2016, p. 95).

ser neutra ou tradicional, mas que, na prática, é um ideário ortodoxo, que identifica o déficit público como a causa das crises fiscal e inflacionária e busca resolvê-las com privatizações e cortes de gastos.

A Política do Feijão com Arroz não conseguirá aumentar o crescimento brasileiro ou mesmo acabar com a crise econômica, mas alicerça um entendimento que condicionará o Plano Verão (1989), último plano do governo Sarney e que nasce em substituição à Política Feijão com Arroz.

Amano (2016), utilizando de análises *a posteriori* do próprio Maílson da Nóbrega, ressalta que o Plano Verão, por mais que misturasse componentes ortodoxos e heterodoxos, como a redução do déficit público do primeiro como o congelamento de preços do segundo, privilegia a ortodoxia, querendo, inclusive, um plano ambicioso de corte de gastos públicos, que foi amenizado no Congresso na aprovação legislativa do plano.

Citando Maílson da Nóbrega

A novidade do Plano Verão foi seu lado reformista. Pela primeira vez, uma tentativa de estabilização baseada em congelamento de preços associava medidas efetivas no campo fiscal. Estabeleceu-se a regra segundo a qual o Tesouro Nacional não poderia gastar mais do que arrecadava. Propôs-se a extinção de várias organizações estatais e a instituição de um amplo programa de privatização, cujas normas inspiraram a legislação do atual programa [o Plano Real]. Previu-se a demissão de todos os funcionários públicos não estáveis, que se estimava na época mais setenta mil. Infelizmente, o Congresso aprovou apenas o congelamento de preços e salários, rejeitando todas as demais iniciativas. Por isso, o plano perdeu rapidamente credibilidade, que era elemento essencial para preservar o congelamento. Seu insucesso acabou acontecendo mais rapidamente do que o de seus antecessores (NÓBREGA, 2001, p. 147 *apud* AMANO, 2016, p. 100).

Além disso, na mesma obra que Amano (2016, p. 100) utiliza a citação, ele diz que Nóbrega promoveu a abertura econômica, que seria completada nos governos Collor e FHC, assim como precedeu o Consenso de Washington²¹ na abertura ao neoliberalismo.

Dessa forma, a tendência à paralisia decisória argumentada por Lamounier (1990) encontra base pelo fracasso do governo Sarney de executar ações, que firmassem a superação da crise por um norte traçado. Porém, iniciativas ocorrem e envolvem negociações, com Sarney, a exemplo da Constituinte, ainda conseguindo pressionar e realizar ações concretas, embora em pouca quantidade e não resolvedoras da crise. Mais a frente, isso será exemplificado nas ações

²¹ O Consenso de Washington, nome dado a uma coletânea de práticas de cunho liberalizante na economia recomendadas pelas agências de crédito internacionais, principalmente para nações endividadadas na América Latina no fim da década de 1980, teve sua origem em um seminário que virou *paper* pela autoria do economista John Williamson, em 1989. Para mais informações, ver Williamson (2004).

envolvendo a administração pública.

Ademais, a não aprovação de políticas públicas, longe de ser entendida como paralisia ou falha, também repercute fora das instituições, podendo ser avaliada por outros atores políticos que podem aderir às argumentações de certos projetos ou outras iniciativas que utilizam da redação de projetos malfadados para fazerem outros, a exemplo do Plano Real, citado por Nóbrega.

No caso da argumentação da crise do Estado por Sallum Júnior (2015), aceitamos neste trabalho que existe a tendência de substituição de certos paradigmas, que antes envolviam o Estado como ente organizador e interventor da sociedade, para um novo democratizante e que, na transição entre as décadas de 1980 e 1990, encontrava eco nas inflexões liberais.

Todavia, a argumentação do autor coloca a história brasileira em categorias (como o Estado Vargasista) e mantém uma linearidade que ignora, até pelo propósito do seu trabalho, as particularidades dos diferentes tipos de governo, políticas econômicas e mesmo a atuação da sociedade civil, em várias frentes. Dito isso, é importante frisar que esse trabalho adere aos argumentos de Sallum Júnior (2015) com limites, buscando ressaltar as particularidades dos processos históricos na trajetória política, econômica e da administração pública no recorte aqui determinado.

1.2 A administração pública da Nova República (1985-1989)

Pela natureza desta pesquisa, a administração pública brasileira merece análise de suas características e problemáticas, principalmente por Fernando Collor utilizá-la como alvo de seus ataques durante a campanha eleitoral e inseri-la dentro de sua postura reformista. Por mais que se convencionou estabelecer a modernização²² do Estado e da administração pública ainda no Estado Novo (1937-1945), focaremos nos antecedentes da Nova República para compor um retrato dos paradigmas administrativos da época.

Para realizar a nossa análise, utilizaremos o conceito de “reforma administrativa” para entender as diferentes práticas administrativas pela história do Brasil, nos baseando em Marcelino, que explica o termo

Por reforma administrativa pode-se considerar a mudança da “máquina estatal”, com o objetivo de ‘tornar as instituições estatais e governamentais socialmente eficazes’, ou seja, uma ‘administração

²² Segundo Couto (1993), existem vários termos para tratar da reformulação da administração pública. Na sua visão, alguns autores preferem usar “reforma administrativa”, outros, “modernização”, “racionalização” e ainda “revitalização”. Esses termos variam nos seus usos por autores, tal qual variam nos seus usos pelos agentes políticos, cabendo nossa elucidação em cada contexto.

pública ágil na resposta às demandas populares’ (MARCELINO, 2003, p. 646).

As reformas administrativas brasileiras comumente são abordadas sob visões factuais e isoladas, com pouco contato com os processos históricos e particularidades dos períodos de sua formulação e execução. Barcelos e Gabler (2011), ao fazer uma análise do Estado brasileiro na década de 1990, estudando a trajetória das reformas administrativas e das estruturas estatais, agem de forma diferente. Os autores não fazem uma análise isolada e descritiva da administração pública brasileira, mas a conectam, nas suas limitações²³, com os seus contextos.

Segundo eles

A análise das reformas administrativas deve ser feita não apenas a partir dos seus aspectos conceituais, mas levando em conta a dinâmica institucional que envolve as relações entre a administração pública e os poderes constitucionais, assim como os conjuntos de influências políticas e burocráticas a que eles estão suscetíveis (BARCELOS; GABLER, 2011, p. 14).

Dessa forma, uma reforma administrativa, longe de ser apenas uma mudança institucional em um Estado, reflete aspectos da conjuntura que ela é realizada, assim como a dinâmica política, econômica, social e com setores do próprio Estado que condicionam sua confecção.

No Brasil, a bibliografia consultada coloca o nascimento do Estado burocrático moderno na reforma administrativa de 1938, durante o Estado Novo varguista, criando o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público). A ideia de se “modernizar” o aparato estatal envolvia sua racionalização, a sua hierarquização e a sua centralização, visando acabar com vícios do serviço público, como o patrimonialismo e o clientelismo. Essa forma administrativa é chamada de “modelo clássico”, que passa por alterações com o passar das décadas, mas é fortemente suprimido a partir de 1967, com o Decreto-Lei Nº 20024, durante o regime militar.

O Decreto-Lei Nº 200, de 1967, tinha objetivos ambiciosos, porém, nem sempre alcançando os resultados esperados. Martins (1995) aponta que a lei se baseava na ideia de centralizar o planejamento na esfera federal, ao mesmo tempo em que diversificava e descentralizava a administração pública, dando autoridade para órgãos de administração

²³ A obra de Barcelos e Gabler se posiciona em uma nova tradição de se fazer história da administração pública, evitando análises simplistas e sem contextualizações. Entretanto, grande parte da bibliografia consultada por esses autores possui uma tradição mais antiga, o que faz com que muitos vícios de análise e excessos descritivos ainda permaneçam.

²⁴ O Decreto-Lei Nº 200 de 1967 dispunha sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes sobre a reforma administrativa executada na ditadura militar.

indireta²⁵ para cumprir as metas do governo (MARTINS, 1995, p. 20).

Contudo, o autor argumenta que a reforma gerou maior concentração de poder, principalmente pela natureza autoritária do período. Além disso, a descentralização, que tinha o objetivo de aproximar a ação estatal da gestão privada, acabou expandindo de forma exorbitante a quantidade de entidades e órgãos, que atraíam funcionários pelos seus altos salários, ao contrário da administração direta²⁶.

Essas características, aliadas à falta de controle da expansão da administração indireta, pioraram o relacionamento entre as duas administrações. As empresas públicas buscavam aumentar sua autonomia, fugindo da ineficiência direta. A dificuldade de alinhar políticas públicas era notável, consolidando distorções que estiveram presentes até a reforma administrativa do governo Collor. Nas palavras de Martins (1995):

Começaram a coexistir (ou, de forma mais apropriada, foram mais uma vez justapostas), dentro do Estado, não apenas duas esferas públicas, mas também dois tipos de servidores sociologicamente diferentes. Como *tipos ideais*, eles poderiam ser descritos como segue: de um lado, o burocrata mal pago, de baixa qualificação, de visão estreita e desmotivado da administração direta; de outro lado, socialmente ascendente o *executivo público* do setor paraestatal, muitas vezes mais competente, *Resourceful*, com uma cultura gerencial quando não tipicamente empresarial (MARTINS, 1995, p. 25).

Além disso, tanto a administração direta quanto a indireta enfrentavam a falta de transparência e prestação de contas do regime. Conforme o autor, isso propiciou grande avanço de lobistas e empresas junto ao Estado, alimentando a esfera patrimonialista, o que, por sua vez, geraria esquemas de corrupção no governo brasileiro.

Marcelino (2003) argumenta que o Decreto-Lei N° 200 não iniciou uma nova reforma administrativa, mas deu corpo legal para a reforma que estava em curso, consolidando o que ele chama de “administração para o desenvolvimento” e estabelecendo, assim, a segunda reforma administrativa na história do Brasil. O avanço desse modelo aumentou as distorções na administração pública, simbolizadas pela dicotomia entre a administração direta, mais burocrática e ineficiente, e a indireta, que seriam ilhas de excelência, mais tecnocráticas e modernas (MARCELINO, 2003, p. 646).

A substituição do Decreto-Lei N° 200 para um novo cenário, de cunho democrático e balizado em um novo contexto econômico e social, será a principal questão a ser tratada na administração pública pelo governo Sarney, sendo o cenário da sua reforma administrativa.

²⁵ Entende-se por administração indireta a execução de atividades do Estado por outras pessoas jurídicas, Estado, como ministérios, secretarias, entre outros que não possuem autonomia administrativa.

²⁶ Entende-se por administração direta a execução de atividades do Estado por órgãos ligados ao próprio Estado, como ministérios, secretarias, entre outros que não possuem autonomia administrativa.

Contudo, salienta-se que a responsabilidade com esse assunto também disputa espaço na agenda com o fazer político do governo, que negocia cargos e funções no serviço público, assim como envolve a opinião do público que depende do funcionamento do Estado e pressiona por mudanças.

A reforma administrativa do governo Sarney se inicia com a criação da Comissão Geral do Plano da Reforma Administrativa, em 1985. Segundo Costa (2008):

Para empreender tamanha tarefa, o governo Sarney instituiu uma numerosa comissão, cujos objetivos eram extremamente ambiciosos, já que, num primeiro momento, pretendia redefinir o papel do Estado (nas três esferas de governo); estabelecer as bases do funcionamento da administração pública; fixar o destino da função pública; reformular as estruturas do Poder Executivo federal e de seus órgãos e entidades; racionalizar os procedimentos administrativos em vigor; além de traçar metas para áreas consideradas prioritárias, como a organização federal, recursos humanos e a informatização do setor público. Nessa época, ainda operavam os programas de privatização e desburocratização herdados do governo Figueiredo (COSTA, 2008, p. 856).

O cenário econômico pressionava mudanças na estrutura do Estado, principalmente em direção a ortodoxia, como o corte de gastos e a redução de funções do Estado na economia. Além disso, deve-se considerar que a estrutura burocrática na qual a administração pública se baseou no passado estava conectada com as próprias bases do regime militar, o que sofreria mudanças com a abertura política.

Notamos essa mudança de paradigma na análise de Marcelino (2003), em que o autor menciona a percepção de que os governos militares buscaram a centralização e coordenação decisória da burocracia estatal, ao mesmo tempo em que expandiam a administração indireta em busca de eficiência. No governo Sarney, almejou-se a centralização decisória das políticas públicas fortalecendo a administração direta, em contraponto à autonomia da administração indireta dos governos militares.

Tentou-se aumentar, desse modo, a profissionalização dos servidores vinculados à administração direta, desenvolvendo diretrizes de funções e políticas de recursos humanos. Junto a isso, por motivos fiscais, buscou-se reduzir a máquina pública, impedindo o crescimento da administração indireta, diminuindo o número de órgãos superpostos ou duplicados.

Pretendeu-se também uma prestação de serviços mais eficiente e tornando-a mais democrática (aproximando a decisão pública do foco de ação com agilidade e transparência). Essa ideia acompanha principalmente o contexto de transição política, momento de grande mobilização social pelos mais variados atores políticos, elencando seus interesses para serem atendidos pelo Estado, assim como pela descentralização de prerrogativas, com estados e municípios assumindo cada vez mais serviços. (MARCELINO, 2003, p. 646)

O ambiente político do período também dificultou a execução da reforma do governo Sarney. Segundo Martins (1993), isso ficou demonstrado nas práticas clientelistas e de sustentação de poder (derivadas em grande parte das alianças que Tancredo Neves construiu para sua vitória em 1985), sendo a criação de cargos e estruturas como ministérios e secretarias exemplos desses arranjos. Entre essas estruturas, havia o Ministério da Desburocratização (1986), que procurava resolver os problemas da administração pública e absorveu a Comissão Geral do Plano da Reforma Administrativa. Como explica o autor

Em 1986, esse órgão foi rebatizado por Sarney como Ministério da Administração. Ele absorveu as funções do DASP e parecia ter marcado um tento ao designar uma *comissão de alto nível* para a reforma administrativa - um esforço, entretanto, que nunca produziu resultados. Meses depois, este ministério foi por sua vez extinto e substituído pela Secretaria da Administração Pública (Sedap), ligada diretamente à Presidência da República. De 1989 a 1990, esta secretaria foi realocada para a jurisdição da Secretaria de Planejamento, e foi dividida em duas subsecretarias (Recursos Humanos e Modernização Institucional) (MARTINS, 1993, p. 28).

No contexto de remodelar o Estado brasileiro sob os novos paradigmas democráticos e de maior eficiência do serviço público, tentou-se substituir o Decreto-Lei N° 200, de 1967 pela Lei Orgânica da Administração Pública Federal, não atingindo sucesso em virtude das negociações políticas citadas acima, que serviam como sustentáculo do governo Sarney.

Contudo, almejou-se promover o desenvolvimento do setor público pela ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) e do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (CEDAM). O CEDAM treinaria os servidores e remanejaria os antigos, enquanto a ENAP faria quadros de carreira e novos quadros dirigentes, o que se concretizou. Além disso, houve a criação do Cadastro Nacional do Pessoal Civil (CNPC) e planos de carreira (MARCELINO, 2003, p. 647 – 648).

As observações de Martins (1993) são utilizadas por Costa (2008) quando este menciona que o governo Sarney, pelo tumultuado contexto e pela falta de planejamento, foi incapaz de implementar plenamente suas reformas, conseguindo poucos resultados. Um exemplo positivo é a qualificação dos recursos humanos, além de conseguir controlar a expansão da administração indireta. Também houve o princípio da redefinição do papel do Estado, motivado pelo contexto, com acenos a programas de desestatização. (COSTA, 2008, p. 858).

Sobre a questão de recursos humanos, Holanda (1989), analisando o cenário de reformas do governo Sarney e elaborando suas próprias recomendações de reforma administrativa, comenta o diagnóstico correto, porém não executado completamente, da necessidade de se

fortalecer a administração direta. O autor argumenta que a ENAP não havia recebido suporte institucional suficiente para desenvolver as suas funções, principalmente nos aspectos de recursos e logística (HOLANDA, 1989, p. 126). Nas suas palavras:

O fator crítico para o sucesso das empresas estatais de bom desempenho foi principalmente o grande investimento em recursos humanos. Lamentavelmente, foi onde a administração direta investiu menos, gerando-se o curioso paradoxo de um vasto setor estatal, com equipes estáveis, profissionalizadas e qualificadas, sendo supostamente controlado e dirigido por um pequeno núcleo de burocratas, sem carreiras estáveis no Governo Central, com preparo inadequado e quase sempre atuando de forma improvisada e amadorística na formulação e acompanhamento de políticas públicas [...]. A administração federal passou a constituir assim um autêntico “monstro de Frankenstein”, com membros fortes e possantes e uma cabeça pequena e inadequada para comandar, de forma eficiente, esses membros (HOLANDA, 1989, p. 126).

Outra contribuição em relação aos recursos humanos vem de Lacerda (1993). O autor argumenta que as políticas em relação aos servidores federais não foram completamente homogêneas durante o governo Sarney. Além disso, ele ressalta o papel dos estados e municípios no cenário geral de fortalecimento do funcionalismo público que, com o avanço democrático, também tinham seus microcosmos políticos de necessidade de governabilidade, realizados mediante arranjos políticos que compreendiam contratações e reajustes no setor público.

No primeiro caso, o reajuste e a contratação de novos funcionários no âmbito federal variaram, em virtude da política econômica do governo Sarney não ter sido homogênea e misturar tanto políticas heterodoxas (aumentando gastos e congelando preços) quanto ortodoxas (contendo despesas), em momentos diversos do seu mandato.

Contudo, mesmo a postura fiscal contracionista encontrou grandes dificuldades para ser executada, principalmente porque o paradigma democrático estabelecia que as ações do Executivo agissem sob o crivo de interesses diversos no Congresso, demandando negociações para a aprovação dessas políticas.

Com a abertura política, o funcionalismo público começa intensa mobilização sindical, exigindo direitos e melhorias no serviço público. Lacerda (1993) aponta que o cenário é de incerteza e falta de consensos na esfera federal, principalmente entre os poderes, que estavam estabelecendo as melhores maneiras de formular as negociações com os servidores, acrescido da pressão que a crise econômica conferia a toda a governabilidade do governo. O autor também aponta que é nessa falta de consenso institucional que alguns setores do funcionalismo conseguem políticas próprias, proliferando carreiras específicas, com algumas sofrendo maior

carência de recursos que outras (LACERDA, 1993, p. 153).

Além disso, há o crescimento da autonomia de estados e municípios, com autoridade decisória sufragada nas eleições da década de 1980. Essa nova atmosfera democrática e de descentralização das decisões precisou garantir governabilidade aos mandatários, que ainda lidavam com a expansão de serviços prestados pelos estados e municípios e com a severa crise econômica e fiscal.

Um subterfúgio utilizado então pelas coalizões políticas, principalmente nos estados e municípios, foi a do empreguismo público, que misturava a condição de governabilidade, em votos de projetos e apoio político com distribuição de cargos. Junto à expansão dos órgãos de provimento de serviços estatais para a população, com alguns cargos de carreira, estatutos próprios, via concurso público, também houve uma proliferação de nomeações políticas, cargos comissionados de grande peso na folha de pagamento (LACERDA, 1993, p. 153 - 154).

Lacerda (1993) pontua, quantitativamente

Na administração pública direta houve, entre 1979 e 1988, um crescimento contínuo no nível de emprego em todas as regiões do país, resultando numa taxa média de expansão de ordem de 5,58% ao ano, fato esse que contrasta com a taxa média do crescimento do emprego urbano, de 1,27% ao ano no mesmo período. A evolução do emprego público ocorreu com maior intensidade nas regiões de menor desenvolvimento, ou seja, Norte (9,49% ao ano), Nordeste (7,56% ao ano) e Centro-Oeste (6,93% ao ano) (LACERDA, 1993, p. 154).

Ademais:

Entre 1984 e 1988 houve uma significativa elevação das despesas de pessoal, nas três esferas de governo, a nível federal. De acordo com Velloso (1989, p. 29), tais despesas, neste período, passaram (a preços constantes de junho de 1988) de NCz\$ 771 milhões para NCz\$ 1,607 bilhões no Poder Executivo, ou seja, um aumento de 108%. No Poder Legislativo a evolução foi de NCz\$ 37 milhões para NCz\$ 86 milhões, um aumento de 132%. No Poder Judiciário tais despesas passaram a NCz\$ 33 milhões para NCz\$ 98 milhões, aumento de 198% (LACERDA, 1993, p. 154).

Para meios comparativos, Lacerda (1993) aponta que entre 1980 e 1988, dos 2,7 milhões de empregos formais criados no Brasil, 1,6 milhões (59,2%) foram da administração pública. Para fins demonstrativos, o autor ainda realiza uma tabela do número de servidores públicos nas três esferas, em 1991, demonstrando que dos quase 7 milhões de servidores em atuação, estimava-se, parcialmente, que 50,45% dos servidores estavam em órgãos estaduais, 25,72% em órgãos municipais e apenas 23,83% em órgãos federais (LACERDA, 1993, p. 172), representando as diferenças nas esferas que pontuamos nas análises dos outros autores. Isso, por sua vez, também representa diferenças nos serviços prestados, assim como na expansão de

serviços públicos da década de 1980, fruto, principalmente, de indicações clientelistas de grupos que buscavam força política.

A reforma administrativa do governo Sarney também possui uma dinâmica fiscal. Holanda (1989) cita a política de desestatização da década de 80 que se delineava desde os programas do governo Figueiredo e salienta a ampla ênfase na política de privatizações no governo Sarney, que envolveu 16 privatizações²⁷ assim como o envolvimento do setor privado na gestão de estatais e a ação de restringir a criação delas, por exemplo, dependendo da autorização do legislativo, o que foi de encontro com a política reformista do governo Sarney de racionalizar e conter os gastos públicos (HOLANDA, 1989, p. 126).

Essa postura, entretanto, não se restringe apenas a conjuntura interna do Brasil na década de 1980. Ao contrário, a ideia de uma administração pública mais enxuta e eficiente, partindo de uma redução do tamanho do Estado via privatizações e desburocratizações e promovendo uma maior semelhança do aparato estatal com o setor privado, estava sendo utilizada em vários países, constituindo a base do chamado gerencialismo na administração pública, ou *New Public Management*.

Segundo Lustosa (2009), esse novo paradigma emergiu da mudança ideológica dos Estados Unidos e da Inglaterra a partir da década de 1970, representado pela eleição dos governos conservadores de Margaret Thatcher e Ronald Reagan. Essa inflexão seria uma resposta ao Estado de Bem-Estar Social, que desde a década de 1960 era o entendimento vigente nesses países.

Com os novos governos, a mudança do Estado de Bem-Estar Social para um outro tipo de Estado se tornou um de seus principais objetivos, partindo do diagnóstico de que o modelo de bem-estar social estava esgotado e não conseguia mais atender às demandas sociais básicas da sociedade, restando apenas um Estado grande, desordenado e caro, pago com os impostos dos contribuintes.²⁸

O autor argumenta que essa visão foi se proliferando, salientando uma visão de mundo que desse ênfase ao indivíduo e o seu controle sobre suas demandas, consumindo os serviços que escolhesse. Outros governos e outras reformas do Estado são empreendidas, como as citadas na Nova Zelândia e na Austrália, compondo depois o corolário de recomendações das agências internacionais de crédito na década de 1980.

²⁷ Nilson Holanda cita a privatização entre 1986 e 1988 das estatais Banco Nacional de Habitação (BNH) Máquinas Piratininga, Companhia Nacional de Tecidos Nova América, Eletrosiderúrgica Brasileira (SIBRA), só para citar algumas de maior porte.

²⁸ Falamos da inflexão do pensamento econômico no primeiro tópico desse capítulo, com Sallum Jr. (2015) reproduzindo a mesma descrição do período que faz Lustosa (2009).

Nesse receituário comum, cita-se

(...) descentralização administrativa e política; devolução de funções e autonomia ao mercado e a sociedade; flexibilização da gestão, especialmente nas áreas de pessoal, suprimentos, orçamento e finanças; ênfase na qualidade dos processos e dos resultados; preocupação com a eficiência e a redução dos custos; busca de maior transparência nos procedimentos e de aumento do controle social sobre a formulação, execução e avaliação das políticas, programas e projetos.

Entretanto, Lustosa afirma que o paradigma gerencialista não deriva unicamente da política, sendo também o resultado da construção de bases teóricas dentro dos meios acadêmicos, principalmente com a interdisciplinaridade dos cursos de Economia e Ciência Política a partir da década de 1950. Em suas palavras

Pretendendo-se como programa pragmático, o receituário das reformas administrativas do Novo Gerencialismo é tributário das heranças da Nova Economia Institucional (ou Neoinstitucionalismo econômico), da Teoria da Escolha Racional e de sua aplicação no esquema Agente x Principal, abordagens que, muitas vezes, se justapõem, se complementam e, até mesmo, se confundem. A Teoria da Escolha Racional é vista como uma variedade de Neoinstitucionalismo, sobretudo no campo da ciência política. O Paradigma Agente x Principal é, por sua vez, uma aplicação da nova Economia Institucional ao estudo das relações contratuais subjacentes às trocas econômicas ou políticas. A *New Public Management* vale-se dos pressupostos teóricos de uma e outra para afirmar seu programa “pragmático”. (LUSTOSA, 2009, pp. 82-83)

Assim, mudanças nas noções de administração pública, em vários meios e sob várias influências, estavam acontecendo ao mesmo tempo em que o Brasil passava por seus processos internos, no qual a reforma administrativa do governo Sarney se insere. Entretanto, devemos salientar que as particularidades do Brasil e do governo Sarney no momento geraram obstáculos para a instauração de um processo amplo de reforma, assim como para uma inflexão econômica mais ortodoxa, como citado nas palavras do ministro Maílson de Nóbrega.

Dessa forma, por mais que houvessem mudanças administrativas, privatizações e uma preocupação fiscal do aparato público, as negociações políticas do governo Sarney, a emergência dos direitos sociais e do papel do Estado como garantidor destes e a própria falta de legitimidade do governo após o Plano Cruzado contribuem para a nossa interpretação que o paradigma gerencialista não foi instaurado no governo Sarney, embora a conjuntura interna e externa deixasse aberto um caminho nessa direção, que seria decidido pelos atores políticos.

A reforma do governo Sarney, todavia, conseguirá ter influência durante o processo da Constituinte, exemplificado pelas ações a seguir. Deve-se salientar que durante sua execução grande

disputa política é travada, com a atuação de vários atores políticos e uma conjuntura político-econômica que demandava decisões para o presente, mas que, em texto constitucional, teriam grande duração e dificuldade de alteração no processo legislativo.

A administração pública na Nova República envolveu tanto o contexto de abertura política, descentralização decisória e participação política democrática quanto a crise econômica e fiscal da década de 1980. As políticas econômicas e administrativas de José Sarney tinham que conviver com os outros poderes, despertando as suas estruturas após o período autoritário, assim como se relacionar com a mobilização sindical de trabalhadores públicos e com as decisões de governadores e prefeitos lidando com suas próprias atmosferas e movimentações políticas, cultivando práticas que fornecessem apoio a eles.

A reforma teve o seu impacto reduzido pela conjuntura político-econômica, mas teve influência no campo da administração pública durante o processo da Constituinte, exemplificado pelas ações descritas. Deve-se salientar que, durante a sua execução, grande disputa política é travada, com a atuação de vários atores políticos e uma conjuntura político-econômica que demandava decisões para o presente, mas que, em texto constitucional, teriam grande duração e dificuldade de alteração no processo legislativo.

Lacerda (1993) analisa que a Constituição de 1988 foi a primeira constituição que teve um capítulo apenas para tratar da Administração Pública, contido no *Título* “Da Organização do Estado”, Capítulo VII, “Da Administração Pública”, que se inicia com o artigo 37.

Nesse artigo se estabelecem as condições normativas das competências dos funcionários públicos, as suas contratações e remuneração, além dos princípios norteadores da administração pública: legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade (ainda sem o princípio da eficiência), sem garantir também avaliações sobre a qualidade do serviço prestado. Além disso, o direito ao funcionário público de se sindicalizar é garantido, o que forneceu o arcabouço constitucional para ampla movimentação política de funcionários públicos (LACERDA, 1993, p. 157).

Houve limites à criação de estatais e intervenção direta do estado na economia, determinada pelo artigo 173 (Da Ordem Econômica e Financeira - Princípios Gerais da Atividade Econômica), assim como um aceno ao retorno da administração direta, reduzindo a autonomia de estatais e sociedades de economia mista. O artigo 174 trouxe a questão que o Estado deveria agir de forma fiscalizadora e reguladora da atividade econômica. O artigo 175 evidenciou a questão da necessidade de licitação quando o Estado delegar poderes para *outrem* atuar com serviços públicos. Complementando as mudanças, o artigo 24, em “Disposições Transitórias” define um prazo de 18 meses para que as três esferas da União planejem os

regimes jurídicos únicos dos funcionários públicos (LACERDA, 1993, p. 158).

Lacerda (1993) encerra a análise constitucional dizendo

Em linhas gerais, o que se depreende da leitura da Constituição de 1988 é que há uma redefinição ampliada do papel do Estado na economia, tanto em termos de sua função regulatória quanto em termos de uma atuação direta como produtor de bens e serviços. Fica evidenciada a possibilidade de se estabelecer instrumentos delegatórios à iniciativa privada para atuar em diversas áreas de competência privativa da União (LACERDA, 1993, p. 157).

Outra contribuição vem de Abrucio (2007). O autor, analisando o texto da administração pública na Constituição, ressalta que ela apresentou mudanças na administração pública, que podem ser definidas em três aspectos: aumentou a democratização, o controle externo da administração pública e a transparência.

Isso fica claro, segundo o autor, com a adoção do princípio da publicidade; a descentralização das decisões, fazendo com que interesses diversos da mobilização civil encontrassem o seu caminho e motivassem uma série de políticas públicas em novos contextos locais e financeiros; e a reforma do serviço civil, profissionalizando a burocracia, mediante a consolidação constitucional do concurso público, meritocrático e universal (ABRUCIO, 2007, p. 69).

Entretanto, Abrucio (2007) analisa que esses aspectos não foram completamente concretizados. A democratização enfrentou resistência por parte de muitos governantes, que, por práticas clientelistas, mantiveram vícios administrativos, exemplificado pelo autor no caso dos tribunais de contas, nomeados pelo Executivo, muitas vezes, em práticas espúrias. No caso da descentralização, a multiplicidade de municípios e a falta de cooperação intergovernamental geraram localidades que têm poucos recursos e que estão ameaçadas pelo patrimonialismo, prejudicando a execução de políticas públicas (ABRUCIO, 2007, p. 69).

Quanto à profissionalização, o seu grande efeito colateral no funcionalismo público foi o aumento do corporativismo. Dessa forma, ao invés da geração de novos servidores, houve a proteção dos que já estavam empregados. Foram incorporados benefícios, gratificações e legislações específicas, gerando distorções e privilégios a certas carreiras. O direito irrestrito de greve e a previdência pública diferenciada também foram criticados pelo autor, principalmente pelas distorções que causam que penalizam os mais pobres (ABRUCIO, 2007, p. 69).

Analisando esse novo paradigma do serviço público e seus privilégios construindo as bases que o governo Collor terá que assumir, Abrucio (2004) pontua

A soma desses aspectos com a crise fiscal do Estado redundou, na década de 1990, num cenário administrativo em que o maior incentivo ao funcionário público estava no final da carreira - a aposentadoria integral -, enquanto seus

salários minguavam e crescia a parcela das gratificações no rendimento, as quais dependiam mais da força política de cada setor do que do mérito medido por avaliações de desempenho (ABRUCIO, 2007, p. 69).

Além disso, um dos novos elementos e que agrega mais ao que foi falado das distorções no texto constitucional pelo autor é a institucionalização do Regime Jurídico Único para a administração direta e indireta.

Abrucio (2007) aponta que isso, ao contrário de resolver as distorções, equiparou o serviço da administração indireta ao da direta, engessando a flexibilidade e o dinamismo da segunda ao mantê-la sob a rígida burocracia da primeira. Ademais, milhares de funcionários públicos saíram do grau de celetistas para estatutários, somando benefícios tanto na previdência como na questão salarial, onerando as contas públicas (COSTA, 2008, p. 859).

Nesse sentido, Martins (1993) aponta que a Constituição foi moldada junto a um contexto de dispersão de partidos e dificuldade de formação de coalizões, além do fato de que a Assembleia Constituinte também legislava normalmente, em uma dupla função de fazer suas competências legislativas e criar a nova Constituição. Desse modo, a única forma de se evitar a alteração em leis e políticas públicas seria inscrevendo-as no texto constitucional (MARTINS, 1993, p. 29).

Tal cenário justifica o caráter inchado na Carta, na visão do autor, uma vez que muitas leis e políticas públicas colocados no texto constitucional poderiam ser matéria de legislação ordinária (comuns e gerais, de caráter mutável ou revogável, dependendo de maioria simples), evitando o engessamento de estruturas estatais.

Martins (1993) ainda sobre as contradições do texto, que ao mesmo tempo em que dava mais controle ao aumento de estatais e definia critérios de mérito, estabelecia medidas provisórias para o Executivo, além da inclusão da estabilidade aos servidores de todas as esferas de governo (com vaga alusão a sistemas de avaliação de desempenho). Assim, exemplificam-se distorções presentes na Constituição, que por sua vez causariam distorções na eficiência do Estado e engessariam as possibilidades de reforma, algo presente nas tentativas do governo Collor (MARTINS, 1993, p. 30).

Nesse panorama, a Constituição de 1988 também chama atenção por conceder privilégios que foram, no contexto de expansão dos direitos sociais entre os setores privado e público, concedidos à burocracia, como as vantagens em benefícios sociais e na aposentadoria, além de simbolizarem privilégios em comparação a outros setores, ainda causaram distorções no próprio serviço público, com segmentos ganhando mais que outros em níveis exorbitantes, carecendo de isonomia (MARTINS, 1993, p. 32). Nessa perspectiva:

Em resumo: de um lado, a Constituição restringe a expansão do Estado; limita a autonomia concedida pelo decreto-lei nº 200 para alguns de seus órgãos; restringe as modificações erráticas do Executivo, elimina as diferenças entre duas esferas do aparelho estatal e introduz normas rígidas para o ingresso no serviço público. De outro lado, a mesma Constituição tornou inócua a maioria dessas disposições, e aumentou consideravelmente os direitos e privilégios da burocracia, sem criar deveres em contrapartida ou de identificar fontes para financiar essas despesas adicionais. Isso quer dizer que foi dado um passo na direção da definição do que deveria ser a modernização da administração pública, e foi dado um passo para trás ao congelar o seu status quo (MARTINS, 1993, p. 32).

A presença das legislações que carregam disfunções acompanharia historicamente os textos que envolvem a administração pública em virtude de certos comportamentos arraigados na cultura política brasileira. Martins (1993) os exemplifica citando o clientelismo, que evitaria reformas estruturais profundas para proteger interesses, diminuindo a eficiência e travando a modernização do Estado.

Assim, a trajetória das reformas administrativas brasileiras, com foco na executada durante o governo Sarney, junto aos ditames da administração pública consagrados em texto constitucional, formou o cenário que Fernando Collor encontrou quando realizou as suas pretensões reformistas. Foi durante a campanha eleitoral de 1989 que o sentido da administração pública na sua visão aparece.

1.3 A eleição presidencial de 1989

A eleição de 1989 carregava notável simbolismo que variava nos seus significados. Ela foi a primeira eleição direta para presidente²⁹ desde 1960, que elegeu Jânio Quadros, exemplificando, assim, o processo de Redemocratização e mobilização social que haviam marcado o fim do regime militar. Era também a primeira eleição presidencial após a homologação da Constituição de 1988, estabelecendo um arcabouço legal que garantiu um forte aspecto democrático ao novo cenário eleitoral, como a garantia de voto aos analfabetos e a possibilidade de jovens de 16 anos votarem (CARVALHO; FREIRE, 2018, p. 116).

Vale também ressaltar que o sufrágio de 1989 teve força simbólica por acompanhar ainda as mudanças demográficas e sociais da população brasileira. Carvalho e Freire (2018)

²⁹ Com o aprofundamento da transição política capitaneada pelo presidente João Figueiredo (1979-1985), o retorno do multipartidarismo (inclusive de partidos socialistas e comunistas) e o próprio fim do regime militar, paulatinamente foi sendo estabelecido um cenário mais livre para as eleições, com partidos políticos e mobilizações sociais assumindo cada vez mais o engajamento político. Por isso, vale ressaltar que ocorreram eleições municipais em 1985 e 1988 e eleições legislativas em 1982 e 1986 (essa última, definindo também os constituintes).

evidenciam que:

Em 1989, os eleitores atingiram a cifra de 82 milhões de pessoas, que correspondiam a 90% da população adulta do país; comparados aos cerca de 15 milhões que possuíam direito ao voto em 1960, data da última eleição presidencial, os números de 1989 expressavam de maneira inequívoca o processo de inclusão na participação política. Esses eleitores, majoritariamente, viviam nos centros urbanos, eram jovens e de baixa renda (CARVALHO; FREIRE, 2018, p. 117).

Ainda, a eleição acontecia em um momento de severo desarranjo econômico, com a inflação atingindo quase quatro dígitos³⁰ anualmente e com o déficit público comprometendo a capacidade do Brasil de honrar suas dívidas³¹, o que gerou consequências econômicas, políticas e sociais, tornando imperativa a escolha de um caminho que resolvesse a crise brasileira e estabilizasse a conjuntura político-econômica.

As plataformas dos candidatos, dessa forma, estavam inseridas em um amplo contexto anteriormente abordado nesse trabalho, devendo, então, para conseguir os seus votos, mostrarem-se como líderes que conseguiriam diagnosticar e resolver os problemas da nação.

Todavia, as circunstâncias que os candidatos estavam envolvidos não foram seus únicos desafios. A forma institucional do pleito, uma eleição solteira (apenas para presidente) a coloca em um patamar fora das eleições normais. Godoy (2005) problematiza os vários aspectos dessa eleição, inclusive o seu caráter solteiro, ao afirmar que:

De acordo com a caracterização corrente do pleito, o próprio fato de ser uma eleição presidencial solteira introduziu fortemente a personalização na campanha política. Personalização essa que teria impregnado as estratégias de interpelação das plataformas com a figura pessoal do candidato, em prejuízo da exposição do partido, o que o tornou o enunciador responsável por determinada concepção de mundo, ainda que quase imperceptivelmente (aos olhos do eleitorado) apoiado por um aparato complexo de produção desse discurso (GODOY, 2005, p. 93).

O autor argumenta que a personalização se relaciona com o uso dos meios comunicação, transmissores das mensagens dos candidatos que, por sua vez, possibilitavam um cenário novo na política, acentuando a competição entre os políticos e as suas plataformas de governo. A habilidade pessoal de cada interlocutor se fazia simbólica nesse pleito, principalmente coma veiculação nacionalmente homogênea do Horário de Propaganda Eleitoral Gratuita (HGPE), em cadeia de rádio e televisão.

Pelo seu ineditismo, o HGPE tinha pouca regulamentação, permitindo uma série de

³⁰ Em 1989, a inflação anual chegou ao assustador número de 1.972,92% ao ano, atingindo 51,5% no mês de dezembro. Disponível em: <https://pt.inflation.eu/taxas-de-inflacao/brasil/inflacao-historica/ipc-inflacao-brasil.aspx>. Acessado em: 05 abr. 2021.

³¹ O governo Sarney tinha declarado a suspensão do pagamento da dívida externa em julho de 1989.

experimentalismos midiáticos (GODOY, 2005, p. 93). Melo (2004) chama atenção para esse cenário que acentua o aspecto performático dos candidatos, buscando ligação direta com o público e acentuando a polarização (MELO, 2004, p. 143).

Carvalho e Freire (2018) apoiam essa argumentação ao afirmarem que 94% das residências brasileiras possuíam uma televisão e que boa parte da população, segundo pesquisas de opinião do IBOPE em 1989, formava a sua opinião política em conversas familiares, programas de televisão e no HGPE. As emissoras da época se engajaram fortemente em mostrar os candidatos, realizar debates e mesas-redondas. Estava claro, segundo os autores, a necessidade dos candidatos incorporarem a linguagem midiática, falando para as massas ou contratando grandes equipes de assessoria de imprensa (CARVALHO; FREIRE, 2018, p. 121 – 122).

A constituição das regras do jogo para as eleições de 1989, tanto no ambiente do eleitorado quanto na força dos meios de comunicação, estabelecia as condições eleitorais, mas também foi utilizada de forma ativa pelas candidaturas, buscando se destacar perante as 22 candidaturas que formavam o pleito.

Em 1989 se encontravam tanto políticos que fizeram carreira a favor do regime militar, como o derrotado por Tancredo Neves em 1985, Paulo Maluf (PDS), Aureliano Chaves (PFL), vice-presidente de João Figueiredo e Guilherme Afif Domingos (PL); quanto os de oposição como Leonel Brizola (PDT), Ulysses Guimarães (PMDB) e Luís Inácio Lula da Silva (PT).

O fácil registro dos partidos, a forte exposição na mídia e a profunda indecisão de quem ganharia o pleito foram argumentos, segundo Carvalho e Freire (2018), que explicam a quantidade de chapas na eleição (CARVALHO; FREIRE, 2018, p. 127). Além disso, em um cenário no qual os principais partidos, PMDB e PFL, que dominavam grande parte das cadeiras do Congresso e dos governos estaduais e municipais e eram também partidos de sustentação do governo Sarney, estavam em descrédito³², a eleição mostrava favorecer, justamente, os *anti-establishment*.

Vários políticos nanicos e arrivistas encontraram espaço nessa eleição para mostrar sua presença e garantir visibilidade nacional, como Enéas Carneiro do Partido de Reedificação da Ordem Nacional (PRONA), Ronaldo Caiado da União Democrática Ruralista (UDR), Roberto Freire do Partido Comunista Brasileiro (PCB), entre muitos outros. Porém, nenhum deles usou

³² Carvalho e Freire (2018) argumentam que o descrédito contra o governo Sarney contaminou o PMDB e o PFL, que apoiavam o presidente no Congresso e possuíam vários ministérios. Um sintoma disso foi que nas eleições municipais de 1988, o PMDB, que governava 75 das 100 maiores cidades do país, passou a governar apenas 20, perdendo, inclusive, São Paulo para Luiza Erundina, do PT.

tão bem a estrutura midiática, a assimilação de demandas do eleitorado e a sua imagem pessoal como interlocutor de um projeto de nação como Fernando Collor de Mello.

Fernando Collor de Mello possuía histórico como político. A sua família fazia parte da elite alagoana, sendo dona de uma rede de mídia, as Organizações Arnon de Mello, afiliada local da Rede Globo. Tanto o seu avô, Lindolfo Collor, quanto o seu pai, Arnon de Mello, tiveram passagens políticas, sendo este último que colocou Fernando na política, buscando proteger os interesses da família (MELO, 2004, p. 100).

Collor carregava na sua trajetória política uma carreira que contemplava partidos e cargos até a campanha eleitoral de 1989. Inicialmente filiado à ARENA, assume como prefeito biônico de Maceió (1979-1983), mudando para o PDS em 1980 com o fim do bipartidarismo. É por esse partido que se alça deputado federal (1983-1987), indo para o PMDB ainda no meio do mandato, na espiral de sucesso do Plano Cruzado (MELO, 2004, p. 104 - 105).

Em uma carreira de vários partidos, ele vota tanto pela aprovação da Emenda Dante de Oliveira quanto em Paulo Maluf em 1985. Em 1987, torna-se governador de Alagoas, junto a outros 21 do mesmo PMDB (MELO, 2004, p. 104 - 105). Dessa forma, quando se inicia a campanha eleitoral, Collor era governador, função essa que dará a maior estratégia de marketing da sua campanha: o “caçador de marajás.”

Villa (2016), ao fazer um balanço histórico do governo Collor, comenta que a alcunha veio de um comício em Maceió durante as eleições de 1986 para governador. Falando mal dos altos salários dos funcionários públicos e do péssimo serviço devolvido, uma pessoa na multidão gritou que se tinha que acabar com os marajás, o que prontamente Collor concordou (VILLA, 2016, p. 17). Nas palavras do autor, “Ficou conhecido como o ‘caçador de marajás’ devido à tentativa de combater o empreguismo e os altos salários da administração pública estadual. Da noite para o dia virou notícia nacional” (VILLA, 2016, p. 09).

Mário Sérgio Conti (1999) descreve o apelo midiático provocado por Collor e, nas suas palavras:

O objetivo era ser conhecido pelos brasileiros. Conhecido como o jovem enérgico que não participava das jogadas dos jaquetões da política. Seu estandarte de autodivulgação, fincado mais no solo da indignação moral que no da racionalidade política, era o do combate aos servidores públicos com proventos faustosos. Prometia acabar com os salários robustecidos por manhas burocráticas. Acabar com o nepotismo que pendurava apaniguados de políticos na máquina do Estado. Com os carros pretos das autoridades bem assentadas nos bancos de trás, com suas poucas horas de batente e aposentadorias precoces. Ele ia botar relógio no ponto e fazer todo mundo trabalhar. Fernando Affonso Collor de Mello foi eleito governador aos 37 anos porque construíra essa mensagem contra uma casta de privilegiados, os marajás (CONTI, 1999, p. 8).

A questão dos excessos do funcionalismo público, além de outros privilégios que também englobavam arranjos com o setor privado eram, de fato, um problema em Alagoas, um estado no qual, como aponta Conti, quase toda a receita era para folha de pagamento de 70 mil funcionários públicos, sendo 20 mil apenas com posição definida e muitos frutos de nepotismo de governantes anteriores a Collor (CONTI, 1999, p. 25 - 26). A plataforma de choque administrativo do novo governador, mais do que modernizar a economia ou reviver as contas públicas do estado, tinha uma significação política: a moralização.

Fernando Collor tinha parte nas Organizações Arnon de Mello, o negócio da família que possuía um jornal, a Gazeta de Alagoas, e a afiliada da Rede Globo em Alagoas, a TV Gazeta. Durante a campanha para governador, utilizou, em grande medida, o seu conhecimento midiático (na juventude, por pressão do pai, acabou sendo repórter no Jornal do Brasil) para ser o interlocutor de pautas difusas da população e saber vender as suas ideias.

O pacote de medidas em relação aos “marajás” em Alagoas foi justamente batizado de “Pacote de Moralização”, não por um jurista, economista ou político tradicional, mas pelo seu amigo e assessor de imprensa, Cláudio Humberto Rosa e Silva, que possuía trânsito nos jornais nacionais e acompanharia Collor na campanha presidencial de 1989 (CONTI, 1999, p. 29).

Collor utilizou do polêmico combate aos funcionários públicos a seu favor, dando entrevistas para revistas, como a “Veja” e a “Isto É”, e as redes de televisão, principalmente a “Globo”, por intermédio da sua assessoria de imprensa. Ele estaria presente no Bom Dia Brasil, noticiando a sua reunião com o procurador-geral da República, Sepúlveda Pertence, anunciando que não pagaria os salários dos funcionários que não fossem trabalhar, muito menos gratificações, mesmo constitucionalmente garantidas. Esses atos repercutiram em outros programas da emissora, como no “Globo Repórter” e no “Fantástico”.

Além do epíteto de “Caçador de Marajás” ter lhe dado projeção nacional e uma imagem positiva na mídia, Collor ainda utilizou mais uma demanda difusa para se sobressair: a pouca legitimidade de José Sarney. Atacando o então presidente pela sua responsabilidade pela crise política e econômica, Collor antagonizava com Sarney, ganhando cada vez mais projeção. Melo (2004) salienta

Ao enfrentar Sarney na questão do mandato e encarar os problemas com o funcionalismo de seu Estado, Collor demarcou suas diferenças de estilo com o presidente ‘desprezado’ pela população. A imagem construída era de absoluta negação do estilo político do presidente: enquanto o governador não tinha medo, não fazia concessões, enfrentava, inclusive, a Justiça; o outro compunha, negociava, cooptava por métodos nem sempre transparentes, nas denúncias que Collor lhe fazia. Assim, ele, Collor, era forte; Sarney, fraco; ele era probo; Sarney, desonesto; ele teria coragem; Sarney, medo (MELO, 2004,

Ao utilizar do clamor social contra os “marajás” em um sentido eminentemente moral, elegendo como inimigo também o presidente, Collor também se uniu a mais uma pauta: a modernização.

Essa, em específico, tinha suas raízes no pensamento econômico nacional desde os planos desenvolvimentistas do Estado Novo, que buscava modernizar o Estado brasileiro, renovando-se conceitualmente com a aproximação do Brasil com órgãos de crédito internacionais desde a recessão do governo Figueiredo. “Modernizar-se” era integrar-se ao mundo do capitalismo liberal, às novas orientações dos países centrais como Estados Unidos e Inglaterra, à abertura da economia e do abandono da ideia de um Estado interventor (MELO, 2004, p. 117).

Collor não inventa uma agenda política, mas reproduz as manchetes e editoriais dos jornais que emanavam as demandas de modernização econômica e outras soluções para se enfrentar a crise econômica e fiscal do Estado, assim como participava em reuniões do empresariado e em conversas com personalidades da política convencional, como Mário Henrique Simonsen, ex-ministro da Fazenda do regime militar (MELO, 2004, p. 118).

As ideias da inflexão liberal, discutidas anteriormente nesse trabalho, e permeadas em seus moldes dentro dos núcleos do empresário privado e público, além da grande imprensa, moldaram as circunstâncias que Collor utilizaria como plataforma política. Dessa forma, Collor não agiria como ente ideológico que defenderia um liberalismo puro, mas como um agente político que, tendo grande absorção das demandas de seu contexto, seria capaz de concretizá-las com a legitimidade das urnas.

O clamor moralizante, o antagonismo a José Sarney e a agenda modernizadora compunham a estratégia de Collor como presidenciável em 1989, vendida habilmente em forma de notícia pela sua assessoria de imprensa. Esses três eixos, com o passar dos meses de 1989, se converteram em um eixo macro: a crise do Estado.

Essa agenda, entretanto, não serve apenas como descrição da estratégia de campanha de Fernando Collor, mas também representa a utilização do debate público para a formulação de um ideário que seria concretizado na forma de política pública. Essa ação, realizada pelos agentes políticos que participam de disputas entre pares, direcionam seus argumentos para grupos específicos que os capitalizam de poder para executar suas intenções. No cenário da eleição de 1989, a disputa eleitoral fornece o cenário para que múltiplas agendas compitam entre si.

Essa interpretação parte da contribuição de Capella (2004) que conceitua e problematiza a formação de uma agenda³³ (o chamado *agenda-setting*) na reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Segundo a autora

A idéia de agenda pode ser definida como o conjunto de questões relevantes na mídia, na opinião pública, ou dentro do governo, durante um período de tempo. O capítulo inicial do livro de John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, traz uma epígrafe creditada a Victor Hugo que sintetiza esse conceito: “mais poderoso do que os exércitos são idéias cujo tempo chegou”. Uma “idéia cujo tempo chegou” é aquela que captura a atenção das pessoas, que se torna discutida pelo público no dia-a-dia, noticiada em jornais e revistas, ou que se converte em uma questão relevante junto ao governo, podendo materializar-se em programas concretos de ação governamental. O processo pelo qual as idéias competem para ganhar a atenção da mídia, do público, dos altos escalões governamentais é denominado *agenda-setting* (formação da agenda)”. (CAPELLA, 2004, p. 9).

Dessa forma, a formação de diagnósticos para resolver determinado problema ou executar uma ação possui uma forte dinâmica política, levando em consideração questões que nascem na coletividade e retornam para elas como políticas públicas. A descrição feita de como Collor entende o cenário ao seu redor, principalmente através da mídia, representa a formação de sua agenda política na qual a reforma administrativa vai adentrar, principalmente como resposta a suposta crise do Estado entendida pelo candidato.

Além disso, é nesse momento de construção de agenda que a hipótese desse trabalho é contemplada, em virtude que notamos aqui a justificativa que permeia a reforma administrativa a ser realizada no governo Collor. Dessa forma, mais que uma consequência fiscal do Estado brasileiro, a reforma possui origem na dinâmica política da eleição de 1989, com justificativas em torno de raízes modernizadoras, mas também morais (contra os Marajás), sendo muito mais que um ajuste técnico ou uma resposta ao déficit público.

Collor saiu do PMDB em 1988 e se filiou ao PRN (Partido da Reconstrução Nacional) em 1989. Esse partido, que antes possuía o nome de PJ (Partido da Juventude) era uma agremiação de pouca expressão política, sustentando-se na imagem do presidenciável. Para vice, escolheu Itamar Franco, visando maior interlocução com o sudeste e, principalmente, com Minas Gerais, segundo maior colégio eleitoral do Brasil (MELO, 2004, p. 144).

Collor possuía os seus eixos centrais de campanha, conexão com o centro midiático e

³³ Capella (2004) apresenta várias metodologias baseadas em modelos, principalmente da Ciência Política, que fornecessem ferramentas para a identificação e interpretação das agendas. Nós utilizaremos a sua contribuição apenas como recurso interpretativo para entendermos a construção da agenda de Fernando Collor em um cenário político, de construção de narrativas, uso da mídia e dos discursos e de competição de candidatos. com

capacidade de vender suas ideias, algo muito importante para uma eleição personalista e midiaticizada como apontamos. Nesse cenário de 22 candidaturas, o “Caçador de Marajás” não era o único que interpretava pautas difusas. Mais importante, não era o único que achava que o Estado estava em crise, nem à direita, nem à esquerda ou mesmo ao centro.

Godoy (2005) aponta que várias candidaturas tentaram interpretar a crise do Estado e significá-las de acordo com o seu espectro político, podendo, dessa forma, oferecer soluções. Nas palavras do autor:

Para Cezar (1993), o que torna a campanha eleitoral permeável à crise do Estado é a associação entre a conjuntura internacional (o avanço das idéias neoliberais e a crise no Leste Europeu) e a nacional (a desestruturação estatal e a inoperância dos serviços públicos). Para o processo eleitoral de 1989, o autor estabelece como hipótese que foram as formas enunciativas do discurso neoliberal que conduziram a pauta de discussão sobre a crise do Estado e suas possíveis soluções. Contudo, qualifica a hipótese por meio de duas especificações: a de que o discurso neoliberal, assumido pelo campo da direita, teve que se adequar ao *habitus* estatista reinante no país e a de que o discurso formulado no campo político-ideológico da esquerda assumiu as balizas do discurso neoliberal e construiu-se como um discurso de resistência, defendendo as responsabilidades das estruturas do Estado perante a sociedade e a economia. O centro oscilou entre as duas posições, dependendo da questão enfocada dentro da temática da crise do Estado (GODOY, 2005, p. 99-100).

Nesse cenário, a visão mais “neoliberal” estaria ligada ao posicionamento de Paulo Maluf (PDS), Guilherme Afif (PL) e Fernando Collor (PRN). A visão mais ao centro estaria em Ulysses Guimarães (PMDB) e Mário Covas (PSDB)³⁴, esse último defendendo um “choque de capitalismo”³⁵. A problemática de resistência, defesa do Estado, porém em um redirecionamento para uma agenda distributivista, estaria presente em Luís Inácio Lula da Silva (PT) e Leonel Brizola (PDT).

O PRN lançou seu programa eleitoral no HGPE em março de 1989, focando na produção e a na exploração da mídia televisiva. A agenda abordada é analisada por Melo (2004):

Pode-se afirmar que sua agenda (e a agenda política do país, presente no noticiário e nos editoriais dos meios de comunicação) está integralmente ali colocada: a defesa apaixonada da moralização pública; a crítica à política econômica – vazia de conteúdos mais sólidos, aferra-se à questão da dívida externa; a denúncia à ineficiência administrativa pública; a defesa da superioridade da gestão privada comparada ao Estado; seu entendimento das mudanças econômicas internacionais etc (MELO, 2004, p. 145).

Essa postura é corroborada por Casarões (2014). O autor comenta a viagem

³⁴ O Partido da Social-Democracia Brasileira, ou PSDB, foi fundado em 1988, fruto de uma ala dissidente do PMDB em oposição aos arranjos políticos de José Sarney na Constituinte.

³⁵ Segundo Sallum Júnior (2015), Mário Covas propôs uma agenda bem semelhante à inflexão da integração competitiva aqui abordada no tópico anterior. A sua candidatura em certos momentos ameaçará a de Collor, mas logo se verá que a sua defesa a uma posição mais centrada não atrai o público.

internacional de três semanas que Collor realizou pela Europa, no meio da campanha, buscando não ficar alheio aos outros candidatos, principalmente contra Leonel Brizola e Luís Inácio Lula da Silva que visitaram setores da esquerda internacional e que, com o passar das pesquisas eleitorais, mostravam-se os adversários mais prováveis de Collor.

Na opinião do autor, a campanha internacionalizante de Collor persegue três aspectos: a) como se tratava de um político desconhecido, ir a outros países conferia a Collor identidade política, colecionando mais imagens com líderes das mais variadas ideologias do que plataformas; b) Collor vendia a “modernidade” aos líderes internacionais, mostrando-se diferente de Lula e Brizola e c) Prestígio político para se mostrar diferenciado dos candidatos tanto à esquerda quando seus correspondentes à direita, como Afif e Maluf (CASARÕES, 2014, p. 54 - 55).

Em relação a sua agenda nos comícios e no HGPE, temos a contribuição de Sallum Júnior (2015):

Fernando Collor posicionou-se em favor da redução do tamanho e da intervenção do Estado no domínio econômico para dar mais liberdade à iniciativa privada, mas, entre todos os candidatos, só ele defendeu a privatização como princípio e preceito, que não incluiria apenas empresas estatais ‘estratégicas’ que evita nomear. Com isso, Collor prometia associar o país à orientação liberal, à modernidade, dominante no ‘Primeiro Mundo’, e afastá-lo da experiência dos países socialistas, “mundialmente atrasados” (recorde-se que durante a campanha ‘caiu o Muro de Berlim’). Usava-se pois, a imagem tradicional do herói messiânico, que vem não só para redimir o povo da miséria, mas também para levar o país para o Primeiro Mundo (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 75).

Ademais:

Não se tratava apenas de privatizar empresas estatais; seria preciso fazer, enfatizava depois, a reforma patrimonial do Estado, inventariando o que era propriedade do governo federal, identificando o que seria de utilidade pública e vendendo o desnecessário ‘para acabar com as mordomias’. Além disso, Collor pregava uma ‘reforma administrativa’ que acabasse com a ineficiência e reduzisse o tamanho do Estado (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 76).

Em relação aos outros potenciais candidatos que compactuassem com sua crítica à Sarney, ao modelo desenvolvimentista vigente e ao papel do Estado, Collor se diferenciava na sua propaganda e na sua capacidade como interlocutor. Melo (2004) aborda a postura messiânica de Collor, voluntarista e altamente personalista, com atributos retóricos de combate, ressaltando a sua altivez e juventude, assim como o texto se encontrava de acordo com as pesquisas de opinião do Vox Populi (MELO, 2004, p. 145).

Godoy (2005) complementa que, além da capacidade de Collor, Paulo Maluf não conseguia subir nas pesquisas, associado ao seu eleitorado paulista de índole mais

conservadoras, enquanto Afif passava o seu diagnóstico da crise do Estado em uma ótica neoliberal, mas de uma forma estritamente técnica, despolitizando o debate e sofrendo pesados ataques da esquerda, principalmente de Brizola (GODOY, 2005, p. 116).

Collor também se beneficiou do cenário em que ele era o único candidato de direita disposto a combater a esquerda. Melo argumenta

Havia dois caminhos que se complementavam: ser o candidato capaz de derrotar as candidaturas de esquerda (Leonel Brizola e Luís Inácio Lula da Silva) e a expressão do projeto de modernização econômica que parte da elite (inserido aí os meios de comunicação) acalentava já havia uma década, pelo menos. Assumindo essa bandeira, Collor conseguiria se estabelecer como o elo entre a elite e a massa. O agente que haveria de resolver os impasses do capitalismo brasileiro sem rupturas, sem que se incorresse no risco de perder o controle da situação e da massa (MELO, 2004, p. 116).

Ressalta-se, também, Luís Inácio Lula da Silva como ascendente no espectro de esquerda, ficando em terceiro na maioria das pesquisas até conseguir passar Leonel Brizola no dia da eleição. Carvalho e Freire mencionam a capacidade do PT ter conseguido utilizar de forma expressiva o HGPE, utilizando o seu tempo de exibição com base na coligação Frente Brasil Popular e mimetizando a Rede Globo com a “Rede Povo”, unindo uma grande quantidade de artistas e intelectuais em seu nome. A mobilização como líder sindical também se fez sentir, com Lula fazendo um discurso radical de mudança do papel do Estado (CARVALHO; FREIRE, 2018, p. 140).

Sallum Júnior (2015) afirma que Lula abordou bem o caráter estatizante que mesmo ao defender a privatização de certas estatais, mantinha o Estado como estrutura central de intervenção na economia, defendendo reorientá-lo e fortalecê-lo contra o interesse privado, que, na sua visão, destruía o caráter redistributivo do Estado, privilegiando grupos detentores do capital (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 77).

O primeiro turno ocorreu em 15 de novembro de 1989³⁶. Com Lula e Collor no segundo turno, algo inédito na democracia brasileira é garantido pela Constituição de 1988, assistindo-se à polarização em termos políticos, mais que econômicos. O PSDB, tido como exemplo, mesmo defendendo uma plataforma mais próxima de Collor, como sustentada por Mário Covas e seu “choque de capitalismo” apoiou o PT no segundo turno, como Leonel Brizola (PDT) e Ulysses Guimarães (PMDB).

Sallum Júnior (2015) aponta que, dessa forma, o processo se caracterizou pelos partidos

³⁶ No primeiro turno, Collor teve 28% dos votos, com Lula conquistando o segundo lugar, com 16,08% dos votos, apenas 0,5% a mais que o terceiro lugar, Leonel Brizola. Disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/eleicoes-presidenciais-1989/o-primeiro-turno/>. Acesso em: 05 abr. 2021.

atuantes na Redemocratização apoiando o PT e Collor sendo apoiado por partidos mais sintonizados com o “Centrão” da Constituinte. Esse grupo incluía partidos como PDS, PFL e PL, com um posicionamento mais conservador e que incluía parlamentares conectados com os militares e com associações empresariais (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 79).

Godoy (2005), analisando os discursos dos candidatos no segundo turno, evidencia um componente importante nas duas candidaturas:

Contrariamente às demais candidaturas, aquelas que passaram para o segundo turno deram destaque à questão partidária. Collor, seguindo as pistas dadas pela opinião pública, deu-lhe um tratamento negativo: apresentou-se como um candidato sem compromisso partidário, herói solitário desligado da classe política e pronto para defender os interesses dos setores excluídos da sociedade. A campanha de Lula, pelo contrário, tratou a questão partidária de modo positivo: evidenciou o vínculo de Lula com um partido detentor de uma proposta política de determinado matiz político-ideológico e seu compromisso com a idéia de governo de equipe. O contraste quase simétrico entre as duas candidaturas finalistas frente à questão partidária apenas se acentuou no segundo turno, com Lula destacando o apoio obtido junto aos demais partidos (PDT e PSDB) e Collor frisando seu isolamento (aparente) e seu desprezo pelos políticos, partidos e empresários (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 163).

Dessa forma, Collor conseguiu, no segundo turno, garantir maior atenção para o seu poder pessoal, algo que, no começo, salientamos como um fator conjuntural dessa eleição solteira, principalmente com o alagoano se fazendo como um *outsider*, anti-*establishment*. O seu discurso, que era radical no primeiro turno, acentuou-se, apelando para ataques pessoais a Lula durante o horário eleitoral, arrefecendo o discurso dos “marajás” e anti-Sarney e focando contra o PT, o estatismo e o comunismo.

Lula, que sempre havia levantado a bandeira do “nós”, como símbolo de um coletivo, de um movimento contra as classes dominantes, obteve dificuldade em convencer a parcela dos indecisos em votar nele, assim como conciliar a postura mais moderada em detrimento do primeiro turno, mais radical.

As classes dominantes e a ruptura estrutural pregada no primeiro turno se tornou uma batalha contra os latifundiários, banqueiros e grandes empresários, agora nomeados. Porém, a dificuldade de incluir a classe média fez com que Lula radicalizasse o discurso na reta final, o que gerou consequências na hora do voto (GODOY, 2005, p. 110).

Godoy (2005) ressalta, dessa forma, a dualidade dos candidatos representada por dois eixos discursivos: o “eu” (Collor) contra o “nós” (Lula). Para o primeiro, foi mais fácil conseguir apoio nos mais variados setores, prometendo nada mais do que sua própria capacidade de resolução dos problemas, sem carregar consigo coletividades que poderiam dirimir sua capacidade decisória.

Collor era o tutelador, o protetor dos “descamisados”, as classes baixas esquecidas pelo

Estado ineficiente, ao mesmo tempo em que prometia a modernização. Lula, associado a um “nós”, à classe trabalhadora, aos partidos políticos justamente em um momento de desconfiança das forças políticas tradicionais, sofreu as consequências dessa estratégia (GODOY, 2005, p. 113).

Após uma conturbada eleição, foi eleito Fernando Collor de Mello, o primeiro presidente civil desde 1960, que teria que enfrentar a conjuntura aqui descrita. Tanto as suas propostas durante a campanha como a sua relação com o cenário instável que o Brasil passava foram as bases do seu governo e, além disso, para a reforma administrativa que empreendeu³⁷.

³⁷ No segundo turno, Collor venceu a disputa com 42,75%% dos votos, contra 37,86%% de Lula. Considerando apenas os votos válidos (sem nulos e brancos), Collor obteve 53% e Lula 47%. Disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/eleicoes-presidenciais-1989/votacao-e-apuracao/> Acesso em: 05 abr. 2021.

CAPÍTULO 2 - A REFORMA ADMINISTRATIVA NO PRIMEIRO ANO DO GOVERNO COLLOR (1990)

Com base nos paradigmas da administração pública, na conjuntura político-econômica do Brasil e no discurso que foi construído por Fernando Collor durante a eleição presidencial de 1989, explicitados no capítulo anterior, temos o contexto no qual o novo presidente executará suas medidas reformistas.

Neste capítulo analisaremos a reforma administrativa no primeiro ano de governo, iniciado em 15 de março de 1990. Esse período possui a maior ação em direção a esse objetivo e é o momento no qual o governo Collor delineará a sua postura política, que caracterizará a sua administração, o que gerará reações por todo o seu mandato.

2.1 Entre a vitória e a posse: a construção do governo Collor

No período entre a vitória de Fernando Collor no segundo turno das eleições (17 de dezembro de 1989) até a sua posse (15 de março de 1990), o presidente começou uma série de sinalizações a respeito do caráter das suas políticas, compondo o seu ministério e realizando viagens internacionais. Se na campanha eleitoral as viagens conferiam identidade política ao então candidato, com a vitória elas significavam marketing (a integração à modernidade que Collor prometia na campanha) e, principalmente, a construção de pontes entre chefes de Estado que poderiam ajudar o Brasil no processo de renegociação da dívida externa.

Casarões (2014) ressalta que Collor dividiu as suas viagens em duas frentes: uma de férias, não oficial, que passaria pelas Ilhas Seychelles, Roma e Paris, na qual foi convocada sua conselheira econômica na campanha eleitoral, Zélia Cardoso de Mello e outro economista próximo, Daniel Dantas, buscando traçar como se daria a política de estabilização da economia; e uma oficial, procurando melhorar a política exterior do Brasil e substituindo a má reputação que o governo Sarney possuía pela imagem do novo presidente (CASARÕES, 2014, p. 85).

O impacto da viagem de férias pertinente a este trabalho é justamente o caráter centralizador que Fernando Collor dispôs à política econômica. Segundo Casarões (2014):

A declaração do presidente eleito, em Roma, era bastante sintomática: 'O ministro da Economia tem que se chamar Fernando Collor de Mello'. Ao mesmo tempo, assumir todos os riscos (e potenciais benefícios) de chamar exclusivamente para si a responsabilidade do combate à inflação já criava problemas internos para o presidente eleito, poucas semanas após o fechamento das urnas (CASARÕES, 2014, p. 86-87).

A segunda etapa da viagem, em caráter oficial, envolveu tanto visita a países do Cone

Sul (Argentina, Paraguai e Uruguai) quanto a nações centrais na diplomacia e economia mundial, como os EUA, União Soviética e Japão, além de uma visita a alguns países europeus. Sallum Júnior (2015) aponta que a mais marcante dessas viagens foi aos EUA, em virtude da necessidade de se resolver a dívida externa do Brasil, que havia impedido os pagamentos de juros a bancos desde julho de 1989, no governo Sarney (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 82).

Essa relação com os Estados Unidos formava tanto o caráter midiático de Collor, “concretizando” a integração do Brasil ao Primeiro Mundo e à modernidade, quanto era necessária economicamente para articular as negociações da dívida externa e a postura que o Brasil levaria (que no momento mostrou-se moderada, salientando a vontade de honrar os pagamentos do novo governo, mas pedindo compreensão a conjuntura econômica nacional). Casarões (2014) aponta, ainda, a boa impressão que Collor deixara à Casa Branca

A secretaria de imprensa da Casa Branca emitiu comunicado, após o encontro, dizendo que Bush “reconheceu o importante papel do Brasil nos assuntos hemisféricos”, “manifestou seu forte apoio aos planos do presidente eleito Collor para reformar e revitalizar a economia brasileira”, e “afirmou que os Estados Unidos trabalharão próximos ao Brasil em direção a esse objetivo”. [...] À saída da reunião, o secretário Baker disse que Collor havia se mostrado ‘vigoroso e decidido’ em sua agenda liberalizante e modernizadora (CASARÕES, 2014, p. 97).

Em nossa visão, as duas viagens representam a centralização política do presidente, conduzindo os programas econômicos, as parcerias e sendo a imagem do próprio governo. Essa característica vai ser importante definidora da sua administração, condicionando a política de Collor e impactando a agenda reformista, manifestando-se na tensão entre o presidente e o paradigma democrático que o Brasil vivia após a Redemocratização.

Abranches (1988), ao analisar a constituição das instituições políticas do Brasil pós-1985, afirma que o Brasil é um país heterogêneo e resguarda profundas desigualdades (econômicas, sociais, demográficas, raciais, dentre outras), o que se reflete na sua composição política multifacetada, com inúmeros grupos buscando representação social.

Isso ecoa no multipartidarismo nascente da transição para a Nova República, que se institucionaliza junto ao sistema de proporcionalidade eleitoral e, ainda, com um presidencialismo de grande poder. Ao citar tais características, o autor descreve o sistema político brasileiro como um “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988, p. 22).

Nessas condições, o Executivo, buscando sustentação política, forma coalizões com uma gama de partidos justamente para efetuar mudanças constitucionais ou projetos de lei de seu interesse que exigem maioria no Congresso. Essa composição se dá tanto por critérios

ideológicos quanto por outras estratégias de negociação, que envolvem também negociações regionais.

Dessa forma, Abranches (1988) aponta que é interessante para um líder do Executivo realizar coalizões justamente pelas condições de conflito que tanto a sociedade como seus legítimos representantes se colocam na esfera política, podendo, por vias institucionais, resolver contendas (ABRANCHES, 1988, p. 27).

Sob os riscos de sofrer “coalizões de veto”, barrando os projetos do Executivo, assim como virar refém do programa do Legislativo na falta de uma capacidade institucional decisória do presidente, o governo necessita dirimir conflitos com partidos da sua coalizão e negociar consensos, o que engloba questões como a formação do governo, a elaboração do programa de ação e o calendário das ações. Abranches (1988) afirma

Esse é, naturalmente, um processo de negociação e conflito, no qual os partidos na coalizão se enfrentam em manobras calculadas para obter cargos e influência decisória. Tal processo se faz por uma combinação de reflexão e cálculo, deliberação e improviso, ensaio e erro, da qual resulta a fisionomia do governo (ABRANCHES, 1988, p. 28).

Essa reflexão a respeito do sistema político brasileiro se faz necessária, por demonstrar os desafios que o governo Collor teria pela frente no aspecto institucional, assim como salienta o papel das coalizões na execução do programa do Executivo, que, por sua vez, envolve negociações na elaboração da estrutura governamental e do próprio programa.

Nessa seara, a organização ministerial do governo constitui grande importância, pelos interesses ideológicos e orçamentários dos partidos pelas pastas. Entretanto, a agenda do presidente, tal qual a sua centralização decisória, como veremos a frente, não prestigiará a formação de coalizões, reduzindo o número de ministérios e impactando a relação entre o Executivo e o Legislativo.

José Sarney possuía 23 ministérios no seu último ano e conseguiu forte sustentação política por parte do seu partido, o PMDB, principalmente pela 48ª Legislatura do Congresso ter sido eleita em 1986, capitalizada pela dinâmica de ser também uma Assembleia Constituinte e no cerne do Plano Cruzado, que deu ampla votação ao partido do presidente. A coalizão de Sarney conseguiu certas vitórias, como a questão do mandato presidencial³⁸, mas não suportou a forte impopularidade do presidente e a instabilidade econômica.

A situação política de Fernando Collor envolvia a própria eleição de 1989, de caráter

³⁸ Segundo os Pacotes de Abril de 1977, o presidente governava seis anos, o que ainda era a regra no governo Sarney. Porém, a Constituinte propôs reduzir esse mandato para quatro, enquanto Sarney defendia que fosse para cinco. A vontade do presidente foi contemplada, com Fernando Collor também governando por cinco anos, de 1990-1994. Para isso, ver Sallum Júnior (2015).

solteiro, que ao mesmo tempo em que possibilitou uma grande capilaridade de candidaturas, principalmente de nanicos, como o próprio Collor, também deixou o vencedor dependente de um Congresso que não constituiu coalizão com os candidatos, principalmente pela maioria dos partidos com cadeira terem lançado algum aspirante a presidente, além de ser uma Legislatura conquistada em grande maioria pelo PMDB.

A coligação de Fernando Collor³⁹ foi formada por partidos com pouca ou nenhuma representação legislativa, todos nanicos na esfera pública e criados em 1985, sem grande capilaridade para promover sustentação regional ao presidente.

Dessa forma, compartilhando da análise de Abranches (1988), seria importante para a aprovação da agenda política do Executivo que o presidente formasse uma grande coalizão com partidos ideologicamente semelhantes ou com pontos consensuais com sua agenda de campanha e que se delineava nas viagens e nas entrevistas do presidente eleito, possibilitando, assim, a execução do seu programa de governo (ABRANCHES, 1988, p. 30).

A partir de janeiro de 1990, Collor começa a apresentar a estrutura dos seus ministérios, justificando as suas ações em uma retórica administrativa, política e moral. Sallum Júnior (2015) aponta que dos 23 ministérios herdados por Sarney, Collor reduziria para 12, promovendo, na sua visão, a racionalização econômica e administrativa que o seu governo teria a forma (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 86). Fica claro, ainda, o antagonismo ao governo Sarney, que o presidente eleito culpava de ter aumentado o Estado e o mantido como corrupto e ineficiente.

Sallum Júnior (2015) ainda salienta que Collor realizava “consultas”, mas não “negociações”, centralizando a decisão ministerial nele e negando convites e conversas a partidos. Como apontamos no capítulo anterior, o presidente compôs a sua estratégia do segundo turno como um “eu”, ignorando os partidos e colocando sua imagem como salvadora e condutora do país em direção a estabilidade e modernidade (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 86).

As indicações foram sendo realizadas até a posse do presidente, dia 15 de março. Sallum Júnior (2015) afirma que “Na apresentação dos indicados para as demais pastas, confirmou sua ‘independência em relação aos partidos’ combinando critérios de lealdade pessoal e real ou suposta “competência” (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 83 - 84).

Um exemplo disso é que, para o Ministério da Justiça, Collor designou o apoiador da campanha e relator da Comissão de Sistematização da Constituinte e deputado federal,

³⁹ A coligação chamada de “Movimento Brasil Novo” era formada pelo PRN (Partido da Reconstrução Nacional), de Fernando Collor junto ao PSC (Partido Social Cristão), PST (Partido Social Trabalhista) e PTR (Partido Trabalhista Renovador).

Bernardo Cabral. A sua indicação, como salientam Sallum Júnior (2015), Melo (2004) e Villa (2016), veio de um suposto aceno ao Congresso, que auxiliaria a construção de apoio e redigiria a base jurídica do programa do novo governo.

O Ministério da Infraestrutura, que uniria três ministérios do governo Sarney (Comunicações, Minas e Energia e Transportes), foi dado a Ozires Silva, com trânsito entre duas grandes empresas públicas brasileiras, a Embraer e a Petrobrás. O Ministério do Trabalho e Previdência Social foi dado a Antônio Rogério Magri, famoso sindicalista e presidente da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), que faria a ponte com grupos sindicais da vertente do “sindicalismo de resultados”, realizando contraponto à Central Única dos Trabalhadores (CUT), que possuía forte aliança com o PT (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 84-85).

O cargo mais aguardado foi, também, o último a ser anunciado. O Ministério da Economia unia as pastas da Fazenda e Planejamento. Esse cargo era especialmente importante, cabendo ao titular formular as indicações econômicas do governo, encabeçar o plano de estabilização que seria implantado e, ainda, enfrentar as questões da hiperinflação e da dívida externa. Entretanto, o próprio Collor tinha dito que o ministro da economia seria ele. Ressaltasse a dualidade de um cargo com muito poder que, ao mesmo tempo, era ofuscado pela centralização do presidente e a sua preocupação com a lealdade.

A indicada acabou sendo a conselheira econômica de sua campanha e que estava em sua companhia nas viagens do começo do ano: Zélia Cardoso de Mello. Chaves (2020) traça uma pequena biografia da ministra, em virtude do seu papel central nas políticas econômicas que viriam.

Zélia tornou-se, em 1977, professora de História Econômica na USP. Filiada ao PMDB, colaborou, a partir de 1986, com o ministro da Fazenda, Dílson Funaro, sendo designada para chefiar a Secretaria de Programa Financeiro do Setor Público, órgão subordinado à Secretaria do Tesouro e encarregado de acompanhar a situação financeira de estados e municípios. Exerceu a função até Funaro deixar o ministério, em abril de 1987, quando se demitiu. No mês seguinte, formou com dois amigos a ZLC Consultores Associados, firma de consultoria e planejamento voltada para o setor público, que teve no governo de Alagoas seu maior cliente, graças ao relacionamento que tinha estabelecido com o então governador Fernando Collor de Melo quando trabalhava na secretaria (Folha de S. Paulo, 1990) (CHAVES, 2020, p. 316) .

Villa (2016) acrescenta que existiriam negociações do governo com José Serra, em procura de apoio do PSDB, o que não foi concretizado. Outro nome apontado na bibliografia foi o do ex-ministro e conselheiro do então presidente na campanha eleitoral, Mário Henrique Simonsen (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 85-86).

O ministério formado⁴⁰ ainda seria oficializado na posse, tanto porque as indicações foram quase até a sua véspera quanto pela mudança estrutural que o presidente realizaria nos ministérios no dia 15, concretizado pelo decreto N° 99.180/90.

Melo (2004) argumenta que a lógica política de formação de coalizões não foi aderida por Fernando Collor, que se baseou em critérios personalistas. Isso fica claro, segundo o autor, com a nomeação de Marcos Coimbra (seu cunhado e embaixador apoiador), de Pedro Paulo Leoni (seu amigo de juventude), de Margarida Procópio (secretária de Estado em Alagoas durante seu mandato de governador), dentre outros (MELO, 2004, p. 181).

O secretário da administração federal, João Eduardo Cerdeiro Santana⁴¹, que iremos abordar nas ações da reforma administrativa, foi indicação de Zélia, mostrando assim que as ideias reformistas estavam no esteio de uma organização centralizada no presidente e na sua vontade. Essa estratégia, iniciada em Alagoas, reproduzir-se-ia no campo federal.

Melo (2004) salienta

A composição inicial de seu governo foi marcada pela ‘centralização de funções e responsabilidades, expressa pela redução do número de ministérios’ (MENENGUELLO, 1998:112). O estilo personalista do presidente o afastava dos partidos e da possibilidade de formação de coalizões políticas. [...] Fernando Collor não quis compartilhar seu governo com figuras que pudessem ofuscá-lo, este raciocínio parece indelével. Acabou por formar um ministério a sua imagem e semelhança: grandiloquente, porém, vazio; inadequado diante da dimensão da tarefa histórica (MELO, 2004).

As viagens e a negociação ministerial, sem dúvida, caracterizaram o perfil de Fernando Collor. Villa (2016) ressalta um último grande gesto antes da posse: o presidente eleito não iria morar no Palácio da Alvorada, residência oficial do mandatário da Nação, que no momento estava sendo reformada. Ele escolheu a casa da sua família em Brasília, apelidada de “Casa da Dinda”.

Mesmo sendo uma mansão avaliada em 500 mil dólares e 300 metros quadrados, era uma casa padrão para a elite brasiliense, escolhida assim para passar uma imagem de

⁴⁰ Ministérios: Justiça, José Bernardo Cabral; Relações Exteriores, José Francisco Rezek; Educação, Carlos Alberto Chiarelli; Saúde, Alcení Guerra; Economia, Fazenda e Planejamento, Zélia Cardoso de Mello; Agricultura e Reforma Agrária, Antônio Cabrera Filho; Trabalho e Previdência Social, Antônio Rogério Magri; Infraestrutura; Ozires Silva; Ação Social, Margarida Maria Maia Procópio.

Secretarias: Secretaria-Geral, Marcos Antônio Coimbra; Cultura, Ipojuca Pontes; Ciência e Tecnologia, José Goldemberg; Meio-Ambiente, José Antônio Lutzenberger; Desenvolvimento Regional, Egberto Baptista; Desportos, Artur Antunes Coimbra (Zico); Administração Federal, João Santana; Assuntos Estratégicos, Pedro Paulo Bergamaschi Leoni Ramos.

Área Militar: Marinha, Mário César Flores; Exército, Carlos Tinoco Ribeiro Gomes; Aeronáutica, Sócrates da Costa Monteiro; Gabinete Militar, Agenor Francisco Homem de Carvalho; Estado-Maior das Forças Armadas, Jonas de Moraes Correia (MELO, 2004, p. 180).

⁴¹ João Eduardo Cerdeiro Santana era um advogado paulista e vai se unir ao governo Collor ainda em 1989, tornando-se secretário da administração federal em 1990.

austeridade em comparação aos vultosos gastos oficiais de José Sarney, assim como para manter a imagem de “caçador de marajás” (VILLA, 2016, p. 17).

A centralização política, a ligação direta com personalidades de Alagoas, principalmente que trabalhavam com ele em sua época de governador e o caráter pouco negociativo de Collor, nas palavras de Skidmore (2000) representavam a continuação de uma cultura política provinciana. Em suas palavras

No entanto, a boa aparência de Collor não conseguia esconder uma atitude arrogante própria de uma fase anterior da política brasileira. (...) Estava habituado a fazer poucas concessões ao lidar com outros políticos. Parecia a encarnação moderna do infame “coronel” da política nordestina, acostumado a mandar, ao invés de negociar.” (SKIDMORE, 2000, p. 35)

2.2 O discurso de posse, a administração pública e os primeiros 60 dias

No dia 15 de março de 1990 Fernando Afonso Collor de Mello tomava posse como primeiro presidente civil eleito diretamente pelo povo desde Jânio Quadros, em 1960. Era também o primeiro presidente após a Constituição de 1988, o novo pacto social brasileiro que estipulava direitos individuais, coletivos e serviços prestados pelo Estado associados a cidadania do brasileiro.

Falando em frente ao Congresso Nacional, leu “O projeto de reconstrução nacional”, escrito pelo diplomata José Guilherme Merquior, próximo do presidente, que promovia o ideário social-liberal⁴². Esse discurso em nossa visão norteia a agenda do presidente agora no poder, elencando as questões que mobilizará recursos para executar e definindo a importância de suas medidas, buscando apoio e legitimidade.

Collor inicia o seu discurso citando o seu passado de deputado e indicando o respeito que nutria pelo Poder Legislativo, ao mencionar que “[...] a dignidade do Governo implica essencialmente um sólido respeito pelos dois outros Poderes da República, o Legislativo e o Judiciário, tradicionais, autônomos e indispensáveis para a harmonia da política e o bem da Nação brasileira” (MELLO, 1990, p. 9). Ele também afirma que sua eleição confirma as liberdades cívicas conquistadas com a Redemocratização, esperando de todos os entes que compõem a democracia (partidos políticos, entidades e cidadãos) em relação às suas propostas

⁴² O social-liberalismo, posição defendida por José Guilherme Merquior em sua carreira intelectual, partia do pressuposto que o Estado deveria dar condições básicas sociais para a população, visando garantir o usufruto de sua liberdade. Dessa forma, em diferença da social-democracia, o objetivo final não é a construção de um Estado que garanta o bem-estar da coletividade, mas sim a emancipação individual humana por meio da resolução de seus problemas materiais.

tanto o “apoio consciente, fundamentado e sincero, quanto preciso da crítica que nasça de uma avaliação objetiva e racional das medidas que proponha” (MELLO, 1990, p. 10).

“Meu compromisso inalterável é com a democracia.” (MELLO, 1990, p. 11). Além de citação, ela intitula no texto o primeiro tópico abordado no discurso⁴³. Collor utiliza a restauração dela para argumentar que, além de retomá-la, o seu governo iria aprimorá-la e enriquecê-la. Ele invocou um “processo histórico” que realimentou liberdades e derrubou autoritarismos por todo o mundo⁴⁴, estabelecendo que o Brasil, como grande democracia que é não poderia ficar a não ser à frente desse processo “universal de libertação da humanidade e de generalização da inestimável prática do autogoverno, do estado de direito e da estrita observância dos direitos humanos” (MELLO, 1990, p. 11).

Collor condena o uso messiânico da política, usando como exemplo negativo o socialismo utópico, advogando por uma postura republicana e cidadã. Ele condena a “salvação do homem pela política” e a “hipertrofia voluntarista das funções do Estado”, antagonizando essas questões com a aqui considerada salutar defesa do bem comum, enriquecida com a valorização do indivíduo como cidadão, do respeito e da liberdade. Encerrando o primeiro tópico, ele diz que “entre nós, o poder foi quase sempre exercido principalmente para reforçar o Estado. [...] Não basta governar para o povo - é preciso aproximar o Governo do povo, o poder da cidadania, o Estado da Nação” (MELLO, 1990, p. 12).

Dessa forma, o novo presidente associa a liberdade e a democracia com a superação de um Estado autoritário e voluntarista, características associadas à ditadura militar e ao modelo estatal brasileiro, assuntos abordados na campanha eleitoral. A valorização do “autogoverno” e da participação popular se unem aos preceitos universais de restauração das liberdades afirmados por Collor, consolidando, dessa forma, a transição democrática que o novo presidente representava, acrescentando, ainda, ao processo, as singularidades que o novo governo advogava.

O segundo tópico no texto é intitulado “Estabilização monetária e financeira: prioridade absoluta”. O presidente inicia o seu argumento condicionando o espírito e a efetivação da cidadania a “determinado capital de confiança e estabilidade” (MELLO, 1990, p. 12).

Essa “estabilidade” é julgada pelo presidente como inexistente no Brasil devido à “inflação crônica”, afirmada no discurso como advinda de uma cultura egoísta e imediatista,

⁴³ O documento que registra o discurso aqui analisado separa os assuntos como partes dele, servindo como subtópicos.

⁴⁴ É importante salientar que Collor, desde a campanha eleitoral, utiliza da figura da queda do Muro de Berlim (1989) e da progressiva abertura democrática e econômica da União Soviética para argumentar que os tempos de autoritarismo acabaram sendo restabelecidas as liberdades.

“impermeável aos valores do civismo”, que envolve, como citado anteriormente, o bem comum. Collor utiliza da inflação como algo que “desmoraliza e desorganiza” o Brasil, agredindo “à maioria da nossa gente”.

A inflação é considerada fator de desmoralização interna (pela destruição dos salários) e externa (pelo desgaste internacional que o Brasil sofre). Forte bandeira de Collor na campanha eleitoral de 1989, a redução da inflação foi encarada no discurso como algo inexorável a aplicação da democracia, argumentada como necessária para a estabilidade nacional e para a consolidação da democracia.

Continuando o discurso, o assunto inflacionário dá lugar ao tópico do empreguismo e da corrupção. Nas suas palavras, “Nada repugna mais ao espírito da cidadania que a corrupção, a prevaricação e o empreguismo” (MELLO, 1990, p. 13). Collor afirma que fez a luta pela moralidade do serviço público um dos seus maiores estandartes na campanha, sentindo desde quando governador “a profunda, a justa revolta do povo brasileiro, de Norte a Sul” contra aqueles que utilizam do serviço público como forma de usufruo próprio. Essa parte do discurso é bem enfática, condenando as más práticas dos funcionários públicos como, por exemplo, o fisiologismo.

Usando esse argumento do mau uso do serviço público como inimigo, Collor advoga que fará “rigoroso levantamento e racionalização do setor público, como prova do meu respeito e homenagem aos verdadeiros servidores” (MELLO, 1990, p. 13), que “não devem jamais ser confundidos” com os maus funcionários públicos. Nessa parte específica do discurso o presidente fornece a tônica que caracterizará a reforma administrativa aqui estudada: “Conduzirei um governo que fará da austeridade, ao lado da eficiência, a marca constante da atuação do Estado e um motivo de orgulho do funcionalismo federal” (MELLO, 1990, p. 13).

Assim, fica claro, segundo Collor, que a reforma administrativa do governo, ao menos em seu caráter político, envolve a superação de um inimigo: o mau funcionário público, que utiliza do Estado brasileiro para o seu proveito. Essa perspectiva, como forte bandeira governamental, relaciona-se com um Estado de menor intervenção, elencado por Collor no começo do discurso como parte de um processo histórico que está aumentando as liberdades das pessoas. Mantendo elogios aos bons servidores, Collor busca suporte para um Estado austero, porém eficiente, sem os vícios desse modelo estatal que ele busca superar.

Retornando à temática da inflação (“O propósito imediato de meu Governo, Senhores, a meta número um de meu primeiro ano de gestão, não é conter a inflação: é liquidá-la.” (MELLO, 1990, p. 14), Collor pede a ajuda do Congresso para acabar com esse “câncer social”,

associando-a com a farta emissão de moeda do modelo estatal anterior ao seu governo e ao déficit público. Com palavras grandiloquentes, estilo discursivo que Collor sempre utilizou na sua carreira como político, ele busca a liquidação da inflação, mostrando a força do seu novo governo contra um velho conhecido da sociedade brasileira.

O presidente ainda mostra o seu estilo original, dizendo que outros tentaram lutar contra a inflação, mas como objetivo condicional:

Comigo não será assim. A guerra contra a inflação será uma luta incondicional porque, justamente, se trata de um combate *condicionante* de tudo mais: da retomada do investimento, da consolidação do crescimento, da conquista de melhores níveis sociais, do fortalecimento da democracia (MELLO, 1990, p. 14).

Fica claro nessa passagem que Collor associa a estabilidade monetária como condicionante a todas as outras questões remetentes ao novo governo. Ainda, o presidente une a inflação com o desejo do “povo brasileiro” de eliminar o “carnaval dos gastos, das emissões e dos preços”, sempre apoiando para seu maior esteio: o voto majoritário que o levou até sua atual posição. Ele afirmou que, para efetuar tal missão, teria que enfrentar “interesses poderosos”, mas que com o apoio do povo e do Congresso “ainda este ano (1990) haveremos de ferir de morte, de destruir na fonte, a inflação no Brasil” (MELLO, 1990, p. 13).

Essa passagem demonstra que, na operacionalização da sua agenda, sua postura não é de formação de coalizões, como falamos, mas sim a centralização diretiva de medidas anti-inflacionárias apoiadas no cacife dos votos de 1989. Como cita Martins (1990), ao analisar a autonomia política do início do governo

Os corolários dessa atitude estão no reforçamento do monopólio exercido da tecnocracia sobre as decisões econômicas e na busca pelo presidente de canais diretos e pessoais de comunicação com a opinião pública, através de gestos simbólicos e lições espetaculares que reforcem a imagem das virtudes do Príncipe, como forma de se sobrepor à intermediação política dos partidos e de afirmar sua autonomia política face a eles. (MARTINS, 1990, p. 5).

Em novo tópico, intitulado no documento “Modernização econômica pela privatização e pela abertura: a esperança de completar a liberdade política com a liberdade econômica”, Collor enuncia sua estratégia de acabar com a “praga inflacionária”, que envolve “sanear as finanças do Estado”, reduzindo os gastos públicos e condicionando o tamanho do Estado à geração de receita.

Mas isso não basta. É preciso, sobretudo, acabar com a concessão de benefícios, com a definição de privilégios que, independentemente de seu mérito, são incompatíveis com a receita do Estado. No momento em que

lograrmos esse equilíbrio - o que ocorrerá com certeza - teremos dado um passo gigantesco na luta contra a inflação, dispensando o frenesi das emissões e controlando o lançamento de títulos da dívida pública (MELLO, 1990, p. 15).

Esses ditames, continua o presidente, envolvem a maior premissa do novo governo: a reforma do Estado. Buscando o “saneamento financeiro” do governo, Collor afirma: “emprenderei um tríplice reforma: fiscal, administrativa e patrimonial” (MELLO, 1990, p. 15). Ele argumenta que, nos anos 80, o Estado brasileiro tinha perdido o controle das suas atribuições com o desarranjo orçamentário, passando, com isso, a inibir inclusive os investidores privados. Houve a “perversão das funções estatais” moldando o Estado brasileiro anterior ao novo governo que, na visão de Collor, precisa ser redefinido.

Nessa parte do discurso, Collor deixa bem claro qual é a sua visão sobre o papel do Estado. Cabe à livre-iniciativa e não ao Estado, criar riqueza. Ao Estado cabe, “sem dirigismo”, articular e planejar o desenvolvimento, além de assegurar a justiça “no sentido amplo e substantivo do termo”. Para ele, portanto, o Estado deve ter condições e estar apto para promover o “bem-estar coletivo”. Ele era, desse modo, promotor, não produtor, assegurando, assim, os direitos sociais para as pessoas de baixa renda, como alimentação, moradia, transporte e demais benefícios. (MELLO, 1990, p. 16).

O presidente ainda argumenta que, no plano internacional, as economias abertas são as mais eficientes, garantindo maior acesso à riqueza, distribuição de renda e qualidade de vida aos seus cidadãos. Em relação ao capital estrangeiro, Collor se mantém “hospitaleiro”, mas “sem privilegiá-lo”, argumento pelo seu papel na “diversificação da indústria, ampliação do emprego e a transferência de tecnologia em proveito do Brasil” (MELLO, 1990, p. 15).

Concluindo o tópico, Collor ressalta que “Em síntese, essa proposta de modernização econômica pela privatização e abertura é a esperança de completar a liberdade política” (MELLO, 1990, p. 15), mantendo o tom do discurso que associa a consolidação da transição democrática com a estabilidade financeira do país. A “modernização” é um termo geral sem significado específico no discurso, mas serve de conceito chave para a nova visão de Estado que o presidente busca empreender.

A privatização e a menor intervenção do Estado na economia servem como argumento para a luta anti-inflacionária, considerada intensificada pelo aumento do déficit público. Nesse novo modelo de Estado, Collor advoga: “Isto faz com que a corrupção ceda lugar à competição. Permanece válido, ainda hoje, o adágio medieval: o Estado é uma entidade que pune todas as injustiças, exceto as que ele mesmo comete” (MELLO, 1990, p. 17).

Associar o Estado brasileiro a algo “medieval”, como o presidente aponta, ainda serve de base para que ele se coloque como “novo”, “moderno”, servindo, dessa forma, como extirpador dos vícios administrativos brasileiros. O Estado visto como causador das desigualdades, da corrupção, da inflação, seria reconstruído por esse novo governo, o que justifica tanto o nome do discurso como o do próprio partido do presidente, o Partido da Reconstrução Nacional.

Em outro tópico, mais pertinente à nossa análise, intitulado “Libertar o Brasil da vergonha da miséria e da injustiça”, Collor argumenta que o Brasil “frente às carências sociais brasileiras consistiu essencialmente em manter, por parte do governo e das elites, um comportamento paternalista” (MELLO, 1990, p. 18).

Esse paternalismo podia ser definido por duas formas: ou se assumia que o simples desenvolvimento econômico já era revertido em melhora da qualidade de vida ou se tentava resolver os problemas sociais com “políticas distributivistas irresponsáveis”, de caráter populista, que ignorava que o verdadeiro bem-estar coletivo só se conseguia com um desempenho econômico duradouro.

O presidente afirma que “não admite mais conviver com um Brasil gigante econômico, mas um pigmeu social” (MELLO, 1990, p. 15), associando as suas intenções modernizadoras com o componente necessário da justiça social. Ao julgar que a “finalidade maior do seu governo é libertar o Brasil da vergonha e da miséria”, colocando-se na posição de “democrata moderno” e não um “demagogo populista”, Collor advoga pela estabilidade econômica do Brasil.

Dessa forma, para que o investimento privado consiga mobilizar a economia, de acordo com toda a tônica estabelecida no discurso, mas também saneando o Estado para que ele possa retomar sua capacidade de executar políticas públicas. Nas suas palavras “Só assim geraremos a renda e o emprego que, ao lado da boa política social, arrancarão nossa gente marginalizada das garras da carência e da miséria” (MELLO, 1990, p. 15).

As palavras de Fernando Collor se associam com sua estratégia de campanha que arregimentou tanto as elites da iniciativa privada (com as promessas de privatização, abertura da economia e estabilidade financeira) quanto o que ele chamava de “descamisados” e “pés-descalços”, ou seja, as massas de baixa renda. Em junção das duas ideias, Collor enfatiza: “Que esta posição fique clara: não deixarei o problema da pobreza à mercê do automatismo do mercado. O mercado, excelente e insubstituível como produtor de riqueza, nem sempre é satisfatório como seu distribuidor” (MELLO, 1990, p. 15).

Collor nega a postura “demagógica” de redistribuir renda de forma inconsequente, pedindo compreensão às “esclarecidas” lideranças sindicais. Em oposição ao modelo de Juscelino Kubitschek, que elencava como meta o binômio democracia e desenvolvimento, Collor quer passar ao trinômio “democracia, desenvolvimento e justiça social” (MELLO, 1990, p. 19).

Em relação ao mundo contemporâneo, último dos tópicos elencados, intitulado “É preciso buscar fórmulas novas de inserção do país no mundo”, Collor faz uma análise da conjuntura global e aponta caminhos que seu governo deverá tomar nas relações exteriores e na política internacional, citando nominalmente alguns países e algumas regiões e conciliando a sua visão de Estado com um “moderno” posicionamento do Brasil.

Inicialmente, o presidente enfatiza as mudanças ocorridas na Europa Oriental e na alteração que isso significa para as relações internacionais, que simboliza a derrocada da política Leste-Oeste (“Fica definitivamente sepultada a Guerra Fria” (MELLO, 1990, p. 20), salientando que “novas áreas se preparam para adotar as leis da economia de mercado, com democracia, respeito pelos direitos humanos e cultura da liberdade” (MELLO, 1990, p. 19), algo tido pelo presidente como “tendência universal”.

Dessa forma, Collor traça o panorama externo do seu governo conciliando com as citadas visões de um Estado que respeite as liberdades individuais, seja aberto economicamente e respeite a livre-iniciativa, entendendo que o Brasil do início da década de 1990 estava inserido num processo histórico que praticamente obrigava a associação de políticas públicas com a “modernização”, compartilhado por muitos países. Enfim, ser “moderno” seria estar sintonizado às práticas que estavam se estabelecendo no “processo universal” que se espalhava por governos e sociedades.

Esse “sinal dos tempos”, como sabemos, é fruto de uma construção por parte de pressões econômicas, visões de mundo, debates em meios acadêmicos, entre vários processos históricos e ações de atores. Quando Collor cita o “processo universal”, nada mais temos do que a adesão a uma certa visão, que como demonstramos, se constrói desde a década de 1970, em uma inflexão de tom liberalizante que é capturada pela argumentação da agenda do governo Collor.

O último tópico “Dívida: pagar depois de garantido o nosso desenvolvimento econômico” é uma questão muito importante para um país que enfrentava um cenário econômico de crise inflacionária e fiscal, como apontado. Collor se prontifica a “reequacionar o problema da dívida externa” (MELLO, 1990, p. 26), dando preferência a pagá-la apenas quando o Brasil estivesse estabilizado economicamente, retomando o crescimento.

A questão dessa retomada é citada por Collor em relação ao passado, sendo lembrada

por ele que “Ao longo de todo um século, até a década de oitenta, o Brasil foi, na opinião dos historiadores abalizados, o país que mais cresceu” (MELLO, 1990, p. 26).

Em relação à dívida, Collor afirma que não irá confrontar os credores, mas que exigirá respeito para uma negociação que não seja unilateral. Com o saneamento e a modernização do Estado, o presidente acredita que “corresponderá necessariamente uma atitude positiva da comunidade financeira internacional” (MELLO, 1990, p. 27).

Essa questão também vale a pena ser explorada nesse trabalho por ser um dos fatores que fazem a reforma administrativa se encontrar com a conjuntura nacional: a grande dívida externa que o Brasil possuía, que por sua vez se conectava com a inflação e com outras questões que eram vistas como problemas para o país.

Saneando as contas do Estado, remodelando o papel dele e integrando o país à nova conjuntura global, o Brasil, na visão do governo, conseguiria estabilidade necessária para concretizar as várias questões aqui propostas, inclusive a própria democracia, condicionada pelo presidente no começo desse discurso à estabilidade econômica do país.

Concretizando o discurso, Fernando Collor revisita o começo dele, lembrando o passado da sua família na política e a sua própria carreira, ressaltando o seu sangue para a vida pública: “Não viver da política, mas viver para a política [...]” (MELLO, 1990, p. 26). Collor anuncia dois tipos de elite no Brasil:

Há elites responsáveis, modernas e criadoras, legitimadas pela eficiência e pela qualificação. E há elites anacrônicas, atrasadas, que não hesitam em posar como donas do nacionalismo ou do liberalismo enquanto vivem à sombra de privilégios cartoriais, defendendo interesses do mais puro particularismo.⁴⁵

O presidente anuncia que foi contra o “egoísmo doentio” que escreveu seu projeto de modernização do Brasil, arregimentando as classes trabalhadoras à participação política “no próprio nível de governo”.

Fernando Collor se dirige aos congressistas dizendo que apresentou o seu “projeto de reconstrução nacional” (MELLO, 1990, p. 28). Esse projeto, na sua opinião, encerra “uma firme resposta de minha geração ao desafio do Brasil na modernidade”. O Congresso irá receber no dia 16 de março de 1990, dia seguinte a esse discurso, as primeiras medidas concretas desse plano, “[...] corporificando essa visão e essa estratégia de modernização do Brasil, de reforma do Estado da recriação das bases do nosso desenvolvimento econômico e social.” (MELLO, 1990, p. 29) Collor ainda diz que ele acredita que suas propostas serão bem aceitas por representarem o voto majoritário do povo e, por sua vez, da escolha desse projeto de país como

⁴⁵ Ibid.

vencedor nas urnas.

O aceno ao Congresso é reforçado, dessa vez alinhando o plano de governo, enviado com a lembrança do presidente da bandeira do Brasil. No seu último parágrafo, Collor resume o seu compromisso de governo: “[...] realizar um governo digno das melhores qualidades da nação, um Governo capaz de erguer o Brasil à altura do valor de sua gente, e do lugar que merece no concerto das nações” (MELLO, 1990, p. 29).

O discurso do presidente possui alta carga centralizadora, demonstrando o papel do Executivo em reformar o Estado brasileiro e tomar as decisões que o Brasil, na sua visão, precisa. Muito mais do que fazer reformas pontuais, a intenção de Collor é remodelar as estruturas estatais de forma profunda, modernizando-o e integrando ao processo histórico que se tomou forma no início da década de 1990. O tipo de Estado vivido até então estaria condicionado aos problemas nacionais: à inflação, ao déficit público, à corrupção, à imoralidade e à qualidade do serviço público.

Alves (2004), na sua análise do discurso de posse de Fernando Collor, pontua:

Têm-se então como princípios norteadores para a Reforma do Estado o combate ao déficit público, à inflação e à desmoralização, o que deve implicar na redução do tamanho do Estado e na readequação de suas atividades, centrando-se estas últimas na promoção da justiça, em especial na redistribuição de renda e no acesso universal, mas em especial das camadas menos favorecidas a bons serviços públicos. Por outro lado, as relações entre Estado e Sociedade devem ter por base os conceitos de liberdade, cidadania e democracia expressos acima. Foi com base nisto que se propôs reconstruir a Nação e estabelecer entre Estado e sociedade novas formas de relação e também definir para o primeiro novos papéis (ALVES, 2004, p. 108).

O autor reitera que na campanha eleitoral Collor nos em seus discursos colocando-se junto a uma figura generalista de “povo”, unidos contra José Sarney, o símbolo da corrupção e das mazelas do Estado. No discurso de posse, entretanto, o presidente pontua seu antagonismo às “elites anacrônicas”, que representam o passado e os interesses escusos, egoístas, devassos (ALVES, 2004, p. 118 - 119).

Melo (2004) aponta que o projeto de Collor agradando novas elites que teriam um *modus operandi* diferente das que ali estavam não seria de simples execução. Uma grande reação de beneficiários do modelo do Estado vigente atingiria o presidente, à moda do que aconteceu em Alagoas, quando os então considerados “marajás” (funcionários públicos e usineiros) reagiram às propostas “moralizantes do então governador (MELO, 2004, p. 175).

O autor ainda adianta os possíveis conflitos que Collor teria com a burocracia federal, em virtude do discurso combativo que o presidente realizou às más práticas. Ademais, deve-se ressaltar a conexão entre funcionalismo público e práticas de sustentação política. Nas suas

palavras:

E não só as elites anacrônicas se veriam atingidas por um processo real de transformação modernizadora. Também a burocracia federal, naquilo que haveria de ineficiente, seria afeada e reagiria. Que a ‘máquina’ pudesse tender até a uma espécie de boicote como retaliação não seria algo a descartar. Como se sabe, existem setores abrigados no Estado oriundos de indicações políticas, cuja atuação se baseia no clientelismo e no fisiologismo, fonte do poder eleitoral de vários deputados e senadores. Por parlamentares desse tipo passariam, no limite, a aprovação de projetos destinados à desmontagem da lógica que os beneficiava. Difícil supor que aceitassem fazê-lo apenas por ‘espírito público’. Haveria um jogo a ser jogado no Congresso (MELO, 2004, p. 176).

Todavia, o discurso do presidente não foi a única coisa que aconteceu no primeiro dia de governo. Villa (2016) ressalta o anúncio de venda de imóveis e bens oficiais logo após a posse, executando, assim, o princípio da reforma patrimonial que havia sido anunciada no discurso. Em um dos pilares da reforma do Estado e que seria mais aprofundado com programas de desestatização que comentaremos mais a frente, Collor associa a venda do patrimônio com o “choque moralizante”, semelhante ao que fizera em Alagoas quando assumira em 1987 e que tinha forte simbolismo político.

O autor descreve:

O governo colocou à venda 10.760 imóveis funcionais, entre casas, apartamentos e chácaras - os imóveis foram anunciados em enormes placas com os dizeres: ‘Vendem-se casas impopulares’. E preparou as condições para a venda de imóveis oficiais. Também pôs à venda milhares de carros e dezenas de aviões. Os leilões dos veículos foram centralizados em grandes pátios e anunciados em placas: ‘Acompanhe o fim da mordomia no nosso país’. Carro oficial só para o presidente, vice e ministros. Altos funcionários chegaram a se deslocar em Brasília utilizando kombis. O uso de veículos oficiais e as viagens internacionais foram limitados. A Previdência Social deveria vender milhares de imóveis - estimava-se, pois não havia um registro preciso, em 14 mil - entre prédios, terrenos, casas e apartamentos. O uso de veículos oficiais e as viagens internacionais foram limitados (VILLA, 2016, p. 23).

Também foi no dia 15 de março de 1990 que Collor nomeou os seus 12 ministros e oito secretários ligados diretamente à Presidência que nova estrutura organizacional tomou forma, homologada pela Medida Provisória Nº 150 (BRASIL, 1990) e pormenorizada pelo Decreto Nº 99.180 (BRASIL, 1990). Tanto os ministérios quanto as secretarias teriam departamentos e obedeceriam a uma cadeia de comando, que terminariam no titular da pasta, buscando assim centralizar as decisões de políticas públicas e administrativas.

Barcelos e Gabler (2011, p. 32) expuseram o organograma⁴⁶ do novo governo da

⁴⁶ O organograma está de acordo com a Medida Provisória Nº 150/90 que depois se tornaria a Lei Nº 8.028/90 de 12 de abril de 1990.

seguinte forma:

Figura 1: Organograma da Presidência da República (1990)



Fonte: Barcelos e Gabler (2011)

Nas palavras de Barcelos e Gabler (2011):

Essa nova estrutura também foi marcada pela extinção do Gabinete Civil da Presidência da República (transformado em Secretaria-Geral da Presidência da República), do Serviço Nacional de Informações, da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, da Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional, do Conselho de Desenvolvimento Econômico, do Conselho de Desenvolvimento Social e do Conselho Superior do Meio Ambiente, entre outros, além de alterações na estrutura dos ministérios, eliminando secretarias-gerais e secretarias ou assessorias internacionais, assim como algumas divisões e assessorias de segurança e informações (BARCELOS; GABLER, 2011, p. 33).

A reforma patrimonial e a mudança organizacional foram as primeiras ações da reforma administrativa, com o governo sendo célere na sua execução, tanto pelo fator simbólico do “choque moralizante” quanto por ser uma decisão que dependia unicamente da vontade presidencial.

Storck (1992), ao analisar a reforma administrativa do governo Collor, utiliza como fonte as citações das Diretrizes de Ação do Governo Collor, documento escrito em 1989, que delinea as ações a serem tomadas no governo, no qual situa que o principal motivo da reforma

é que:

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 exigida⁴⁷.

Além disso, o primeiro parágrafo que aborda a reforma administrativa no documento ressalta que os dois principais objetivos da reforma seriam:

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 (*apud* STORCK, 1992, p. 71).

Esses dois objetivos, segundo a autora, teriam como propósito a redução do déficit público.

Costa e Cavalcanti (1990), analisando a mudança organizacional do governo Collor, ressaltam que se busca um “enxugamento” da máquina estatal, baseadas no contexto de grande déficit público nas contas do governo, almejando a sua redução ou mesmo a eliminação.

Nessa avaliação, dois paradigmas empreendem as ações reformistas: o da eficiência e a nova concepção de Estado que o governo busca empreender. No primeiro, o governo acredita que consegue os mesmos resultados com uma estrutura menor, reduzindo superposições e gastos supérfluos.

O sentido é racionalizar, havendo, então, unificação de órgãos, diminuição da burocracia e corte de investimentos para a valorização da capacidade ociosa do funcionalismo. A redução das atividade-meio complementa o programa do governo. No segundo paradigma, o governo almeja a desestatização, a extinção de órgãos públicos, privatizações e desregulamentação (COSTA; CAVALCANTI, 1990, p. 91).

Essa centralização vai de encontro à postura da reforma administrativa de José Sarney e do que foi estabelecido na Constituição de 1988, que previa o fortalecimento da administração direta e maior controle e planejamento das ações do Estado, para evitar a descentralização excessiva que gerou incapacidade decisória do governo e excesso de gastos públicos, como foi o sistema burocrático do regime militar baseado no Decreto-Lei Nº200/1967.

Marcelino (2003) coaduna com essa visão ao dizer

A modernização organizacional permitiu a reincorporação à administração direta das funções de governo que estavam inadequadamente atribuídas à administração indireta. Assim, ‘evita-se a proliferação de estatais sem objeto empresarial e fundações sem fontes próprias de recursos, assegurando-se, ao

⁴⁷ Diretrizes de Ação do Governo Collor (*apud* STORCK, 1992, p. 69).

mesmo tempo, eficiência na sua gestão, de acordo com princípios adequados de organização administrativa' (MARCELINO, 2003, p. 649).

Storck (1992) afirma que a agregação das estruturas (a autora usa o termo concentração) antagoniza com a noção implicada do Decreto-Lei Nº200/1967, ao governo Collor estabelecer o “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” (COSTA; CAVALCANTI, 1990, p. 91). A autora afirma que essas informações correspondem ao contexto de cada reforma e ao que se buscava como estrutura da burocracia federal.

Costa e Cavalcanti (1990) abordam sobre a organização ministerial a questão das fusões e absorções de certos ministérios, como os da Infraestrutura e da Economia, Fazenda e Planejamento. Eles retratam o gigantismo dessas pastas, que além de terem grandes responsabilidades nas mãos de um ministro para cada uma, as atividades são diversificadas, existindo dificuldades operacionais (COSTA; CAVALCANTI, 1990, p. 94).

Storck (1992) corrobora com esse ponto ao citar que mais que uma aglutinação dos ministérios, houve uma justaposição. Os ministérios foram fundidos, como no caso do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, mas as estruturas de cada pasta se mantiveram, faltando aglutinação das atividades. Nesse exemplo, a autora afirma que os departamentos e secretarias fazendários ficaram na Secretaria da Fazenda, valendo o mesmo para a Secretaria do Planejamento (STORCK, 1992, p. 70-71).

Costa e Cavalcanti (1990) citam que um dos argumentos a favor da fusão ministerial é de melhorar a integração das ações do governo, facilitando a coordenação do governo e fortalecendo a administração direta. Todavia, esse argumento se baseia em uma noção hierárquica, ao estabelecer uma cadeia de comando que funciona melhor sempre tendo um chefe, no caso, o ministro. Esse ministro, segundo eles, fica sobrecarregado. Como as atividades são diversificadas, com muitos subsetores, se dificulta a integração eficiente.

Outra questão levantada é a ideia das secretarias cortarem horizontalmente os ministérios, fazendo, assim, uma abordagem interdisciplinar entre os ministérios, unindo-os às pastas como Administração Federal, Assuntos Estratégicos, Meio-Ambiente, Ciência e Tecnologia, entre outros. Dessa forma, as secretarias coordenariam junto aos ministérios estratégias de políticas públicas, que englobam toda a estrutura da Administração Federal. Os autores chamam esse tipo de organização de “matricial” e afirmam que essa articulação não funciona tão bem no caso da Secretaria de Desportos, por exemplo, por ser um assunto muito específico que não encontraria eco em todas as pastas ministeriais (COSTA; CAVALCANTI,

1990, p. 94).

Nessa estrutura matricial, os secretários se comportam como “*ombudsmen*” dos ministérios, sendo mais ágeis e tendo suporte direto do Presidente (o que se aplica à centralização política de Fernando Collor). Entretanto, os autores argumentam que, dentro da burocracia federal, essa análise sofre críticas por gerar uniformização dos procedimentos e padronizações desnecessárias, tanto em questão das atividades-meio que burocratizam a ação pública quanto pelo sistema de pessoal, que ficaria unido sob a dinâmica do regime jurídico único, que iremos abordar mais adiante.

Nesse contexto, a existência da Secretaria da Administração Federal (SAF), nessa nova estrutura, é importante. No governo de José Sarney existia uma secretaria de mesmo nome, que tinha como prerrogativa a gestão da administração pública federal e foi o centro de ação das pretensões reformistas do seu governo. Na gestão Collor, a SAF continua atuando nesse sentido, mas com novas características. Pimenta (1993) descreve que a pasta comandada pelo secretário João Santana tinha a função de:

[...] planejamento, coordenação, supervisão e controle de assuntos referentes ao pessoal civil da administração pública federal direta, indireta, autárquica e fundacional, bem assim os referentes aos serviços gerais, à modernização e organização administrativa e aos sistemas e serviços de processamento de dados dessas entidades (PIMENTA, 1993, p. 158).

A SAF seria, então, uma secretaria importante na gestão Collor, estabelecendo as questões operacionais da administração pública federal e tendo as suas funções transversais a todas as outras pastas.

A sua composição se dava no seguinte desenho: a SAF era o órgão central de quatro sistemas: Sipec (Sistema de Pessoal Civil), que envolveria a gestão de recursos humanos; Sidemor (Sistema de Modernização da Administração), que deveria racionalizar a administração federal e instaurar novas práticas; Sisg (Sistema de Serviços Gerais), responsável pela manutenção operacional da administração federal, e o Sisp (Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática), com foco na informática e gestão de informações da administração pública federal. Cada sistema desses possui um departamento da SAF, atuando como órgão central e normatizador.

Os departamentos são: DRH (Departamento de Recursos Humanos); Demor (Departamento de Organização e Modernização Administrativa); DSG (Departamento de Serviços Gerais) e o Dinfor (Departamento de Administração dos Recursos Humanos de Informação e Informática), que agiam nas temáticas descritas dos sistemas (PIMENTA, 1993, p. 158).

Explicando essa estrutura, nas palavras do autor:

Esses sistemas são estruturados através de uma coordenação geral respectiva em cada ministério; são os órgãos setoriais. Por exemplo, existe em cada ministério uma coordenação geral de recursos humanos, subordinada hierarquicamente ao secretário da Secretaria de Administração Geral (SAG); entretanto, esta coordenação subordina-se sistemicamente às normas expedidas pelo DRH da SAF. Dessa forma, as estruturas das SAG são um reflexo da estrutura da SAF, que é o órgão central dos sistemas. Nas autarquias e fundações também existem unidades organizacionais subordinadas a cada um dos sistemas; são os órgãos seccionais (PIMENTA, 1993, p. 158).

Criticamente, Storck (1992) afirma que essa uniformidade apresentada na nova estrutura ainda obedeceu a um retorno às estruturas “clássicas” daspianas do Estado Novo, que tinha como objetivo a racionalização e eficiência típicas do sistema weberiano racional-legal, mas ignorando outros modelos e contribuições que vieram depois da instauração dessa estrutura. Nas suas palavras:

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 ordenação 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 (STORCK, 1992, p. 72).

Essas mudanças estruturais que aconteceram seriam ainda alteradas principalmente pela ausência de negociação política do presidente em busca de uma coalizão, que coloca os seus votos no Congresso e apoio aos projetos oficiais em troca de participação no governo.

No dia da posse, Fernando Collor assinou a Medida Provisória nº 155 (BRASIL, 1990) e o Decreto nº 99.179 (BRASIL, 1990). O primeiro promoveu a continuação da campanha de privatizações dos anos 1980, agora ganhando a roupagem da reforma do Estado. Dessa forma, expresso pelos seus artigos, o Estado deveria abandonar áreas que são de interesse do setor privado, focando na atenção em prestar serviços da sua competência, objetivando, assim, a atuação da administração pública em novos termos. Além disso, o objetivo maior envolve tanto a modernização do Estado brasileiro quanto o saneamento das contas públicas.

O decreto foca em ajudar as empresas e organizações brasileiras no processo de desburocratização, melhorando os serviços, reduzindo a interferência do Estado na vida privada

e dando menos custo para a administração pública.

Essas duas ações envolvem a reforma do Estado que, por sua vez, implicam na reforma administrativa. A redução do déficit público, julgado como um dos causadores da inflação e da corrupção do funcionalismo, junto a retórica modernizante de liberalização da economia são razões que fundamentam essas ações, que teriam que enfrentar o processo político para serem concretizadas.

Analisando o terreno que as reformas enfrentariam, Sallum Júnior (2015) afirma que as mudanças encontravam cenário favorável pela esperança popular e otimismo com o novo governo, centrado em muito na imagem que Fernando Collor passava de confiança e vigor. Em exemplo disso, o autor cita

Embora Fernando Collor tenha sido eleito por pouco mais de 50% dos votantes, nas vésperas da posse 71% da população esperava que ele fizesse um governo ótimo e bom, o que contrastava agudamente com os 56% que, no mesmo momento, considerava ruim ou péssimo o governo que findava, de José Sarney (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 87 - 88).

Como prometido, no dia seguinte, com decretado feriado bancário, Fernando Collor anunciou o Plano Brasil Novo (que foi chamado pela imprensa de Plano Collor) com medidas drásticas e forte repercussão nacional. A sua ideia inicial era anunciar as medidas no Congresso, mas foi vetado pelo presidente da Câmara dos Deputados, Ulysses Guimarães, que argumentou que o regimento não previa tal atitude (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 89).

Villa (2016) salienta que, ao falar sobre o plano, semanas antes, o presidente disse que “seu programa deixaria a direita indignada, e a esquerda, perplexa” (VILLA, 2016, p. 26). Sallum Júnior (2015) ressalta que a ideia de Collor estava pautada no “agora, é vencer ou vencer” (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 89). Atitudes centralizadoras e miraculosas iriam acabar com a hiperinflação e executar a reforma do Estado como prometida na campanha eleitoral e no discurso de posse.

Costa (2008) cita o caráter abrangente do plano

Em menos de 24 horas, editou 23 medidas provisórias, sete decretos e 72 atos de nomeação, aos quais se seguiram inúmeras portarias ministeriais e instruções normativas autárquicas. Com o objetivo de reduzir a intervenção do Estado na vida social, criou uma série de restrições e regulamentos temporários para que, aos poucos, os cidadãos perdessem a memória inflacionária e pudessem usufruir mais os benefícios decorrentes do exercício das novas liberdades (COSTA, 2008, p. 860).

O Plano Collor agia em várias áreas. Na via monetária, houve a mudança da moeda do Cruzado Novo para o Cruzeiro e o confisco de 80% dos ativos financeiros (prometendo sua

devolução em 18 meses com correção a juros de 6%) que estavam em depósitos, como cadernetas de poupança, que fossem mais de 50 mil cruzados novos. Esse dinheiro, em um prazo de 60 dias, ainda podia ser usado para pagar impostos e dívidas. Ademais, o câmbio foi colocado na sua forma flutuante, com menos intervenção do Estado na sua valoração.

Na via fiscal, o governo focou em um grande ajuste, reajustando preços e tarifas, aumentando taxas, reduzindo subsídios e determinando uma reforma administrativa que extinguisse órgãos públicos, como autarquias e fundações. Além disso, o Plano Collor também previa congelamento de preços, fim da indexação dos salários (promovendo a raiz da “livre negociação” entre patrões e empregados) e um programa de privatizações. A intenção do ajuste era 10% do PIB, transformando o déficit previsto de 8% em um superávit de 2% (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 90 - 91).

No que tange à reforma administrativa, principalmente no que envolve a reforma patrimonial, Faro (1990) aborda que ela tem um caráter tanto transitório, pela receita que a venda gera ao Estado, quanto permanente, reduzindo em longo prazo os custos de manutenção. Entretanto, mais do que algo focado em geração de recursos, a reforma patrimonial tem um profundo caráter simbólico (FARO, 1990, p. 243).

Villa (2016) ressalta a extinção de setores públicos

Uma das medidas (MP 151) foi a extinção de 24 autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista como a Portobras, Siderbras, EBTU, Petromisa, Instituto Brasileiro do Café, Instituto do Açúcar e do Alcool e Embrafilme, entre outros, que empregavam 15 mil funcionários. Só com o decreto para o fechamento dessas empresas o presidente produziu uma multidão de adversários entre empresários, oligarcas estaduais, funcionários públicos, artistas e intelectuais (esses últimos devido à extinção da Embrafilme e da Funarte — ambas criadas pelo regime militar). Proibiu também o acúmulo de cargos e ordenou um rígido controle de gastos (VILLA, 2016, p. 26).

A quantidade de decretos e medidas provisórias mostrou um presidencialismo direto por parte de Collor, que teria que enfrentar a sua aprovação no Congresso, isso sem uma coalizão que representasse o governo.

Martins (1990) chama atenção que a reforma administrativa anunciada pelo governo possui esse caráter político, salvacionista, que ao direcionar uma estratégia de impacto de uma forma “de cima para baixo”, com vários desacertos, substituiu o debate político por um espetáculo público, fazendo da autonomia constituída por Fernando Collor uma forma de sustentação que coloca a presidência dependendo da ligação para com o povo.

Todavia, segundo o autor, deve-se salientar que essa autonomia que o governo buscou foi estritamente política, mantendo as classes sociais nas suas funções (as classes altas

mandando e as baixas obedecendo) e dependendo do governo para liberação de recursos. O que se sobressai, dessa forma, é o desprezo às instituições e as vias de sustentação da política do governo, não um governo isolado da sua conjuntura (MARTINS, 1990, p. 31).

Além disso, Villa (2016) argumenta que muitos economistas divergiram sobre o Plano Collor.

Mário Henrique Simonsen criticou fortemente o caráter interventor do confisco das poupanças (VILLA, 2016, p. 30), enquanto Luiz Carlos Bresser-Pereira apoiou o conteúdo drástico que o plano realizou para conter a hiperinflação. Nas palavras desse último

Continuo com uma avaliação positiva do Plano do ponto de vista econômico. Considero-o coerente e progressista, combinando de maneira equilibrada ortodoxia e heterodoxia. Do ponto de vista político, todavia, é inegável seu caráter autoritário que se expressou principalmente no total desinteresse do Governo em chegar a um entendimento social antes de editar o Plano. Por outro lado, a excessiva redução da oferta de moeda e a existência de problemas ainda não resolvidos não permitem tranquilidade a respeito de seu êxito (BRESSER-PEREIRA, 1990, p. 84).

Sallum Júnior (2015) argumenta que o plano tinha afinidades com o desenvolvimentismo que se identificava com as vertentes de esquerda, como o congelamento de preços e o próprio confisco que englobava a intervenção estatal, porém não se evidenciando completamente.

Em aceno ao reformismo liberal⁴⁸, que sustentou a campanha eleitoral e empreendeu no seu discurso de posse, o governo Collor atingiu a estrutura desenvolvimentista que se sustentava desde 1930, reduzindo as relações entre Estado e empresariado, os controles administrativos na economia e estimulando um amplo plano de privatizações.

Na opinião do autor, essa ação retira o caráter muitas vezes de Collor ser um “neoliberal” afiliado às práticas liberalizantes estimuladas por órgãos internacionais. O governo, com o seu plano de estabilização, fixou uma posição intermediária, que relembra a ideia de integração competitiva que colocava um Estado forte, coordenando a economia, mas sem ser o principal vetor da produção e da sua condução (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 90 - 94).

Podemos afirmar que o Plano Collor foi complexo e misturou as relações políticas e econômicas com a estrutura do Estado que existia anteriormente. A estratégia do presidente, centralizando a sua posição e focando na retórica, choques e símbolos, conduzia a sua política a uma avaliação constante das massas. Villa (2016) aponta dois aspectos interessantes que

⁴⁸ Entendido aqui como as práticas de redução do Estado que o governo Collor estava empreendendo.

repercutem o Plano Collor:

No domingo, 18 de março, a Folha de S.Paulo divulgou uma pesquisa do Datafolha em que 60% dos entrevistados acreditavam que a inflação cairia com as medidas adotadas e 58% consideravam o plano bom para o país. Os resultados demonstravam relativo entusiasmo mesmo com o bombardeio televisivo de apoio ao Plano Collor. Era um sinal de que a população tinha sérias dúvidas da capacidade governamental de debelar a inflação. E também que parcela considerável não concordava com o bloqueio das contas-correntes, especialmente da poupança. O presidente Collor estava entusiasmado. Declarou que ‘estava em uma floresta e tinha apenas uma bala para acertar o tigre. Acertei em cheio’. E continuou: ‘Amanhã teremos um fato inédito no país. Os preços estarão mais baixos. [...] Dentro de trinta a quarenta dias estaremos nas ruas comemorando o fim da inflação. [...] É agora ou nunca. Quando eu disse que era vencer ou vencer, estava certo’ (VILLA, 2016, p. 29).

A inflação havia caído de 82,2% em março para 14,7% em abril. O Plano Collor inicialmente mostrava, apesar da sua extensão e polêmica, ter detido a hiperinflação. Entretanto, grande parte do plano estava legislada via medidas provisórias, o que dava prazo de 30 dias ao Congresso para aprová-las. Mesmo com pouco tempo de ler e debater um plano tão complexo, os parlamentares temiam a volta da hiperinflação e o seu impacto na constituição da democracia (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 96).

A composição da 48ª Legislatura envolvia 495 deputados federais e 75 senadores, totalizando 570 parlamentares. Dessa forma, Sallum Júnior (2015) argumenta que a aprovação das medidas provisórias, que precisava de maioria simples, dependia de 286 parlamentares, sendo esses 248 deputados e 38 senadores. Os partidos que apoiavam o governo Collor⁴⁹ possuíam 240 parlamentares no total. A estratégia de formação de coalizões cabia formações *ad hoc*, o que não garantia uma sustentação duradoura para o governo, mas não anulava a negociação inteiramente.

O autor assim afirma que o fator decisivo para a aprovação de boa parte das medidas provisórias foi o apoio do PSDB e, principalmente, o PMDB, que contava com 159 deputados e 28 senadores. O medo das adversidades institucionais que poderiam vir com a não aprovação do plano foi muito grande (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 97-98).

Nesse contexto, medidas provisórias relacionadas à administração pública foram aprovadas, como a n° 148⁵⁰ autorizando a venda de unidades residenciais oficiais, tema caro à

⁴⁹ Sallum Júnior (2015) afirma que os partidos que decidiram apoiar previamente o Plano Collor foram: PRN, PFL, PDS, PTB, PL e PDC.

⁵⁰ BRASIL. Medida Provisória N° 148, de 15 de Março de 1990 Convertida na Lei N° 8.011 de 4 de Abril de 1990. Dispõe sobre a alienação de bens imóveis da União situados em Brasília - DF, e dá outras providências.

reforma patrimonial; a n° 150⁵¹ que dispunha sobre a organização ministerial; a n° 151⁵², que dispunha sobre a extinção de entidade da administração pública federal; a n° 155⁵³, que criava o Programa Nacional de Desestatização e a n° 15954, que estabelecia as normas de conduta do funcionalismo público da União.

Entretanto, o que mais chama atenção é o caráter disperso das medidas do governo. Não existe um planejamento central, um corolário claro com políticas públicas e áreas de atuação. Ao contrário, existem várias iniciativas por parte do Executivo que agem em várias frentes (desestatização, mudança organizacional, recursos humanos, reforma patrimonial), principalmente outorgados via medidas provisórias. A agenda do governo colocou um norte, exemplificado nas propostas de campanha e no discurso de posse, mas não um caminho a ser seguido, organizado burocraticamente, como foi a Comissão Geral do Plano da Reforma Administrativa do governo Sarney.

Além disso, as mudanças de Collor, pelo seu impacto, eram passivas de judicialização. Porém, o cenário de crise inflacionária e fiscal gerou certa aceitação de suas práticas pelos órgãos jurídicos superiores. Sallum Jr. (2015) cita a permissividade do STF (Supremo Tribunal Federal) em relação as questões da Medida Provisória N° 168⁵⁵ que abordava as questões do confisco, negando liminares que atentassem contra as políticas do Plano Collor, principalmente a respeito do bloqueio dos ativos, sob argumentação que possíveis “torneiras” poderiam colocar em xeque o plano de estabilização. Entretanto, muitos juristas criticavam as ações do Plano. Nas palavras do ministro Celso de Mello, um dos votos vencidos, “apropriação indébita de bens é furto”(SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 98).

Esse cenário demonstra a força que Fernando Collor de Mello possuía para executar as suas políticas. Sob o argumento do plano de estabilização falhar, conseguia facilmente mobilizar maioria para as suas votações, o que também acontecia pela ação do líder do governo na Câmara dos Deputados, Renan Calheiros, companheiro alagoano do presidente.

Essa situação foi chamada por Lamounier (1991) de “ditadura romana”, um momento

⁵¹ BRASIL. Medida Provisória N° 150, de 15 de Março de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Convertida na Lei N° 8.029/90 de 12 de abril de 1990.

⁵² BRASIL. Medida Provisória N° 151, de 15 de Março de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Convertida na Lei N° 8.028/90 de 12 de abril de 1990.

⁵³ BRASIL. Medida Provisória N° 155, de 15 de Março de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Será convertida na Lei n° 8.031, de 12 de abril de 1990.

⁵⁴ BRASIL. Medida Provisória N° 159, de 15 de Março de 1990. Convertida na Lei N° 8.027, de 12 de Abril de 1990. Dispõe sobre normas de conduta dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas, e dá outras providências.

⁵⁵ Id., Medida Provisória N° 168, de 15 de Março de 1990. Convertida na Lei N° 8.024, de 12 de Abril de 1990. Institui o cruzeiro, dispõe sobre a liquidez dos ativos financeiros e dá outras providências.

de salvacionismo político no qual, amparando-se no voluntarismo do presidente e na permissividade das instituições, um poder centralizador se impunha. Nas palavras do autor:

A 'ditadura romana' que se configurou nas primeiras semanas do governo Collor resultou, como vimos, de três fatores: a emergência hiperinflacionária, a aprovação política do plano econômico por amplíssimas parcelas da sociedade e a existência na Constituição desse instrumento virtualmente discricionário - as medidas provisórias (LAMOUNIER, 1991, p. 91).

Porém, Villa (2016) aponta que esse movimento não ficou sem reação, apesar das circunstâncias. O autor argumenta

Parlamentares do PFL, PL, PSDB e PMDB iniciaram conversações para formar um bloco suprapartidário que deveria atuar no que considerassem momentos de crise. Logo chamado de "acordão", tinha na liderança o senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB), os deputados Luís Eduardo Magalhães e Ricardo Fiúza (ambos do PFL), Afif Domingos (PL) e Ibsen Pinheiro (PMDB). O bloco ia da direita à centro-esquerda e deveria manter a independência do Legislativo frente ao Executivo. Havia o temor de que um fortalecimento político de Collor pudesse se sobrepor aos partidos, uma espécie de bonapartismo tropical.

2.3 A reunião ministerial de 9 de maio e a reforma administrativa até o fim de 1990

Durante os sessenta dias iniciais do governo, marcado por intensa movimentação política e em um grande choque de ações reformistas e estabilizadoras, temos o discurso realizado por Fernando Collor intitulado "Reunião Ministerial: Um balanço dos 60 dias de governo", importante por descrever o que foi feito e os próximos passos da reforma administrativa, reforçando a agenda do governo.

Fernando Collor inicia o discurso salientando o caráter de urgência que executou suas primeiras medidas, dizendo que o fez em nome da sociedade e realiza uma descrição do difícil quadro que motivava a celeridade de seu programa. Ele aponta que o governo encontrou um país hiperinflacionado, estagnado, sob forte descontrole financeiro. As causas elencadas pelo presidente para esse cenário envolvem

[...] a desorganização financeira do setor público; a empara o qual se previa um déficit operacional de 9% no ano passado; a emissão indiscriminada de moeda para o financiamento desse déficit; o crescimento exponencial dos gastos do Governo com o financiamento da dívida interna; e, finalmente, de parte dos agentes econômicos, uma reação ao quadro vigente que se traduzia em corte nos investimentos e em políticas de preços francamente inflacionárias (MELLO, 1990, p. 39).

Dessa forma, Collor afirma que a meta principal em curto e médio prazo do ajuste econômico executada era o combate à inflação ao menor custo social possível. As medidas que

tomou a partir do dia 16 de março, na sua visão, “atacaram frontalmente as causas da crise”. O presidente aponta a reforma financeira que promoveu forte redução na liquidez; a reforma administrativa e fiscal alcançaria um ganho de 10% do PIB “[...] de contenção de 3,5% do PIB nas despesas do Governo Central, 2,5% na alienação de ativos da União e de aumento de 4% do PIB na receita tributária” (MELLO, 1990, p. 39).

O discurso prossegue com realizações em outras áreas do governo, como o sistema de preços, liberação dos ativos bloqueados para áreas estratégicas, aberturas da economia, entre outros pontos. O tom que prevalece é o de otimismo com o Plano Collor e a estabilização da economia brasileira.

Em alguns momentos, o presidente se dirige ao povo, a sociedade, com pedidos e reafirmações da ligação desses com ele próprio. Isso pode ser perceptível no uso da primeira pessoa, característica de centralização do político em sua pessoa que acompanha Fernando Collor desde a campanha eleitoral, nas entrevistas e no próprio discurso de posse.

As decisões que tomamos nestes quase dois meses de Governo configuram passo histórico de grande significado. A sociedade brasileira está plenamente engajada no processo. Não haverá recuo possível. Arrancamos definitivamente na direção de **nosso** objetivo: a construção de um País digno, respeitado, confiante, socialmente justo. [...] Antes de passar à segunda parte destas considerações quero reiterar, enfaticamente, **a todos os** brasileiros o **meu** apelo no sentido de que evitem o consumo desnecessário. **Peço** também que continuem a pechinchar, observem atentamente os preços, optando sempre pelo produto mais barato e deixando de comprar o que for excessivamente caro (MELLO, 1990, p. 39 grifo nosso).

É dizendo que “A modernização econômica do País não pode prescindir de uma profunda reforma do Estado” (MELLO, 1990, p. 39) que Collor inicia a segunda parte do discurso. O seu objetivo é uma reforma que mais que corrigir as distorções da máquina pública, execute uma nova política de desenvolvimento. Essa ideia vem sendo trabalhada retórica e programaticamente, unindo esse discurso com o executado na posse.

O presidente afirma que “É imperioso dotar o Estado de uma estrutura com mobilidade e flexibilidade tanto para assegurar capacidade reguladora nas áreas mais sensíveis para o desenvolvimento, como para realizar ajustes em tempos de crise” (MELLO, 1990, p. 39). Fernando Collor afirma que há tempos o Estado brasileiro sofre de problemas financeiros e de sua capacidade gerencial. Com o Plano Brasil Novo, a seu ver, possibilitou uma “importante recuperação em termos financeiros”. Dessa forma, o governo poderia se concentrar na crise de gestão estatal.

Collor aponta a crise de gestão como causadora do déficit público, que ameniza os resultados positivos das reformas econômicas e impede o Estado de executar serviços públicos,

principalmente aos mais necessitados. É nesse momento que o presidente cita as realizações até o momento. Nas suas palavras:

Adotamos até o momento medidas de grande significado não só para a recomposição financeira do Estado, mas, sobretudo, para sua recomposição moral aos olhos da sociedade brasileira. A venda de mansões, de apartamentos funcionais e de veículos de representação, a liquidação de numerosos órgãos públicos, a diminuição pela metade do número de ministérios e a redução de pessoal da administração direta representam uma economia global, para este primeiro ano, da ordem de aproximadamente 43 bilhões de cruzeiros. Tal montante seria suficiente para contratar 150 mil professoras de primeiro e segundo grau, por um ano, trabalhando quatro horas por dia, por um salário de mais de 22 mil cruzeiros. Ou, alternativamente, daria para contratar 88 mil médicos, com salário de mais de 38 mil cruzeiros, por quatro horas diárias de trabalho, durante um ano. Daria, ainda, para construir aproximadamente 87 mil casas populares, ao custo de 500 mil cruzeiros cada (MELLO, 1990, p. 42).

Alves (2004) pontua essa linha presente nos discursos oficiais com a equação “Estado esbanjador = inflação = injustiça = imoralidade” (ALVES, 2004, p. 133). Mais uma vez, ressalta-se a dimensão moral, representação das atitudes em relação ao Estado e à administração pública brasileira. Collor carrega sempre o objetivo máximo de sanear a nação através dos cortes de mordomias e privilégios. Por isso é imprescindível, na sua retórica, entender que a ação reformista do governo tem como objetivo corrigir um problema, uma crise, construindo um diagnóstico e executando ações corretivas, muito mais que construir uma nova estrutura programaticamente pensada, com discussão e participação política de outros entes.

Collor inicia o discurso afirmando que a reforma administrativa não é apenas para melhorar a estrutura do Estado ou sanear as contas públicas. Ela é primordial para a moralidade do serviço público, algo utilizado de forma política pelo presidente como ligação com o povo, seu sustentáculo no poder.

Isso fica claro, segundo Collor, com as vendas de mordomias de uma elite imoral que habita o Estado brasileiro, que, em números, estão privando o povo de acesso a serviços básicos para manter os seus privilégios. O presidente considera que os avanços são muito expressivos, fazendo com que o Estado brasileiro ganhasse credibilidade interna e externamente. Isso se relaciona com a condição de país devedor que o Brasil possuiu em virtude das moratórias dos governos Figueiredo e Sarney, que o novo governo buscava superar saneando as contas públicas e conseguindo pagar a dívida externa.

Entretanto, fica novamente claro o caráter centralizador do governo em passar a sua agenda moralizante. Nas palavras do presidente aos ministros

É imperativo que passemos imediatamente, com urgência, a buscar resultados concretos que mantenham e acelerem o passo da reforma, impedindo que a

mesma seja paralisada ou retardada por interesses corporativos e individualistas. A vontade política do Governo ficou diariamente demonstrada nas medidas iniciais. A população pôde tomar conhecimento delas pelos meios de comunicação, mas precisa, rapidamente, ter a oportunidade de sentir os efeitos diretamente na forma de melhora nos serviços de atendimento e assistência prestados pelo Estado. Os desdobramentos das medidas tomadas para reformar os organismos dirigentes do aparelho estatal devem agora alcançar todas as ramificações do sistema, pois o objetivo primordial de nossa ação é o descamisado, o pé descalço, o brasileiro cansado da pobreza, do abandono e do descaso (MELLO, 1990, p. 42).

Além de reafirmar o que citamos sobre a conexão com o povo, principalmente o mais pobre que o presidente prestaria ajuda, Collor ressalta não apenas o caráter centralizador que o governo teria em passar as medidas, mas também que fosse impedido que interesses “corporativos” e “individualistas” atrapalhassem a “vontade política” do governo.

O campo das instituições ainda regulava o processo de decisões. Assim, o programa político oficial precisava ser aprovado pelo Congresso, mesmo com as medidas provisórias garantindo celeridade às ações governamentais. Analisando essa passagem fica claro que apenas o presidente possuiria a autoridade e o conhecimento da melhor estratégia para a população.

A busca por ações rápidas dos ministros também é presente, pedindo medidas que se incorporem em todas as “ramificações do Estado”. Isso fica evidente na continuação do discurso, quando Collor diz que “Para que os planos do Governo possam, em seu conjunto, alcançar os objetivos fixados, é necessário que a reforma administrativa avance. E é isto que acontecerá.” (MELLO, 1990, p. 43). A reforma administrativa deveria ser acelerada, segundo o presidente, sob os seguintes parâmetros

— revisão detalhada das estruturas organizacionais, com vistas a melhorar a produtividade e a eficiência de todas as áreas do setor público, eliminando-se os entraves corporativos e jurisdições burocráticas que dificultam e retardam o processo decisório, ao mesmo tempo em que o tornam menos visível; — racionalização e redirecionamento dos gastos com pessoal, dando-se ênfase prioritária ao atendimento às necessidades básicas da população; — estabelecimento de políticas de recursos humanos que privilegiem a elevação do desempenho dos níveis gerenciais de cada setor do Governo e a diminuição do contingente empregado em atividades-meio, que consomem suas energias no círculo vicioso das necessidades geradas pela própria burocracia; e, — adequação da estrutura de salários do setor público à realidade da economia nacional, com atenção especial para a desconcentração das faixas intermediárias e superiores de remuneração (MELLO, 1990, p. 43).

Esses princípios norteariam, teoricamente, a reforma administrativa do governo Collor. Busca-se, na agenda do governo, a eficiência e adequação das estruturas organizacionais do Estado e uma ação forte em relação ao funcionalismo público. Nesses parâmetros citados, três

dos quatro princípios envolvem políticas de recursos humanos, o que concilia essa dinâmica com a postura do “Caçador de Marajás”, que fez choques administrativos ainda em Alagoas, “acabando com os privilégios”.

A busca por desburocratização aumentando a eficiência do serviço e das políticas públicas deveria ser intensificado. Em relação aos gastos com pessoal, ao se buscar a “racionalização dos” gastos e a “adequação” levando em consideração a economia nacional ou o atendimento às necessidades da população, tem-se um discurso focado no povo, em uma dicotomia colocando a elite do funcionalismo público contra os “descamisados”. As avaliações de desempenho e a redução de contingente englobariam uma forma de combate a essas práticas ineficientes do serviço público.

Entretanto, esses parâmetros se traduzem em uma atmosfera de enfrentamento ainda maior no resto do discurso. Collor afirma que:

O antigo quadro de pessoal do setor público estava estimado em cerca de 1.600.000 funcionários. A partir de agora deveremos proceder a uma redução desse número da ordem de 20 a 25%, mediante dispensas e colocação em disponibilidade de servidores ociosos que não se enquadrem nas exigências de dedicação e operosidade do Brasil Novo. Estou determinando que se proceda imediatamente ao levantamento do impacto dessas medidas nas finanças do setor público, informação que darei a conhecer tão logo sejam completados os cálculos (MELLO, 1990, p. 42).

A redução de pessoal envolvia um choque enorme para a administração pública. Primeiramente, haveria o enfrentamento à reação do funcionalismo público, organizado em classe e sindicatos, lutando pelos seus direitos e cargos. Haveria os desafios do Judiciário, tendo em vista que muitos benefícios dos funcionários públicos eram constitucionalmente assegurados, tal qual a estabilidade.

Além disso, o enfrentamento aos políticos federais e regionais que usavam de nomeações como forma de sustentação política na formação das suas próprias coalizações e núcleos de poder formariam um desafio, pois o governo não possuía uma coalizão no Congresso que garantisse força política para que a “vontade” do governo se concretizasse.

Essa passagem não deixa claro as áreas ministeriais ou secretariais para se acontecer as mudanças e não expõe fontes. Faltando estratégia ou mesmo um planejamento técnico, o governo tinha apenas a ação de agir contra funcionários públicos, com privilégios que careciam à maior parte da população.

O discurso prossegue citando que “O reordenamento das despesas com pessoal, subordinando-as à efetiva capacidade financeira do Estado, é mais um passo na afirmação da vontade política do Governo” (MELLO, 1990, p. 44). Os parâmetros aqui citados deveriam ser

seguidos pela equipe do governo buscando eficiência e produtividade para as suas pastas, para que se faça sentir no campo social primordialmente todas às ações do governo.

Falando um pouco das empresas estatais, Collor ressalta que o seu projeto de retirar o Estado de atividades que não estão nas suas atribuições primordiais tem legitimidade pelo programa eleito que ele representava tanto pelo Congresso Nacional (MELLO, 1990, p. 42).

Fernando Collor argumenta que as atividades do setor público, contudo, não continuariam se depreendessem do sacrifício do contribuinte e da economia nacional, avaliando os custos de sustentação das empresas estatais com as do setor privado. Em uma postura crítica, o presidente salienta que

As empresas do setor público, em grande parte dos casos, têm-se revelado inflexíveis e insensíveis às variações do mercado ao qual devem atender. Esse comportamento precisa ser corrigido, uma vez que no Brasil não existem duas ou mais economias, com lógicas e racionalidades distintas, mas apenas uma - a economia de mercado (MELLO, 1990, p. 44).

Unindo a argumentação das empresas estatais com a da burocracia do serviço público, Collor se refere a duas distorções que acontecem dentro das primeiras. Inicialmente, o presidente menciona a falta de disposição histórica por parte dos dirigentes das estatais frente às pressões classistas dos seus funcionários, que concediam benefícios que depois oneravam essas mesmas empresas e, no fim, a propriedade pública em geral.

A segunda distorção seria os fundos de previdência, “caixas pretas” na expressão do presidente, que forneciam privilégios injustificáveis aos funcionários e pesando aos cofres públicos. Dessa forma, Collor afirma que a previdência complementar tem sua importância, “Mas é imprescindível que, no caso das entidades vinculadas ao setor público, ocorra um rigoroso saneamento e controle de modo que não caiba à sociedade arcar com seus custos.” (MELLO, 1990, p. 45).

Encerrando o discurso, Collor afirma que

O setor público não existe para proteger a ineficiência ou para acobertar privilégios corporativos, mas sim, sobretudo em países como o Brasil, para promover a competência e atenuar as distorções decorrentes de uma realidade ainda dominada pelos privilégios econômicos e sociais (MELLO, 1990, p. 45).

A tônica dessa passagem sintetiza bem a política combativa instaurada nesse discurso, de aceleração das medidas reformistas e a sua ramificação por todas as estruturas do governo. Se a reorganização estrutural e a racionalização da burocracia iniciada na posse de Fernando Collor eram exemplo de um choque inicial reformista, agora seria a vez de uma ação contra privilégios do funcionalismo público, que na avaliação do governo eram deficitários

economicamente e imorais em existência, principalmente em “países como o Brasil”.

Em conclusão, Collor concilia essa política ao sinal dos tempos mencionado no discurso de posse:

Devemos, portanto, governar com os olhos postos tanto no hoje, como no amanhã. Num momento da história mundial em que os homens parecem ter conseguido acelerar o curso do tempo no rumo da universalização da democracia e da consolidação da paz, é claro o desafio que se coloca aos brasileiros em geral, e em particular aos seus governantes e dirigentes, de encurtar a distância que nos separa da hora em que iremos finalmente realizar a justa aspiração de integrarmos não apenas a comunidade dos povos livres, mas também o concerto das nações socialmente desenvolvidas (MELLO, 1990, p. 46).

Pela descrição da agenda do governo para o futuro e pelo balanço das práticas até o momento, em nossa visão, Fernando Collor estaria concretizando, na particularidade da conjuntura brasileira, o paradigma gerencialista traçado por Lustosa (2009). A diminuição do papel do Estado, mudanças do funcionalismo público buscando economia e eficiência, racionalização das estruturas (como visto na reforma ministerial e na mudança organizacional das pastas) e a busca por uma prestação de serviços que visa o indivíduo são perceptíveis nesse discurso.

Assim, o projeto político de Collor, eleito e com maior legitimidade em 1990, ao contrário da força política de José Sarney, possuía, em tese, maior chance de estabelecer essas novas práticas administrativas, principalmente pelo uso de Collor das medidas provisórias, algo que não foi utilizado no governo anterior principalmente pelo contexto da transição política.

Entretanto, a construção das práticas gerencialistas foi dispersa e tinham forte ligação com o conteúdo moralizador de Collor. Storck (1992) aponta que os desligamentos acabaram envolvendo cargos de confiança, o que fornecia desgaste político ao governo.

Enquanto acontecia todo esse processo na esfera administrativa, o cenário político e social do governo se mostrava conturbado. Não obstante o desgaste provocado pelas declarações da reunião ministerial em uma retórica centralizadora e combativa, o governo se digladiava com o Congresso em relação a votações de medidas provisórias que envolviam reposições salariais.

A “ditadura romana” foi encontrando o seu fim conforme a pressão de sindicalistas, partidos de oposição e decisões do Judiciário, tanto do STF quanto do Tribunal Superior do Trabalho (TST) nesse assunto, que iam contra a programática do Plano Collor. O caminho que sobrara seria negociar ou enfrentar processos legislativos e interrupções nos seus programas.

Porém, o caminho escolhido foi outro. Os autores mostram que após ter uma medida

provisória derrotada no Congresso, principalmente pela ausência de 100 parlamentares na votação, Collor passou a reeditar as medidas com pequenas modificações. Isso era o equivalente a governar por decreto, o que foi atacado pelo Procurador-Geral da República, pedindo ao Supremo Tribunal Federal (STF) que julgasse o ato inconstitucional.

O STF foi unânime em negar essa modalidade ao presidente, que passou a agir por outra estratégia: antes de ter as medidas provisórias votadas, ele as reeditava, garantindo maior tempo para apreciação do Congresso e mais tempo de validade. Essa prática continuou por todo o ano de 1990. Entretanto, esse cenário que se conclui entre o fim de maio e o começo de junho estabelece o fim da “ditadura romana”. Nas palavras de Sallum Júnior (2015):

De um lado, o Congresso recusou ao Executivo a possibilidade de revogar o poder dos tribunais de criarem normas e, de outro, a cúpula do Judiciário, o STF, impediu que o Poder Executivo contornasse uma decisão contrária do Legislativo pela reiteração disfarçada de medida provisória. Dessa forma, as decisões do Legislativo, da Procuradoria-Geral da República e do Judiciário ‘enquadraram’ o poder Executivo dentro dos seus limites constitucionais, terminando o período de ‘ditadura romana’ que dera a Collor, por dois meses e meio, a condição de César da república brasileira (Sallum Júnior, 2015, p. 103).

Villa (2016) aponta, também, que o quadro geral estava mudando

No balanço dos primeiros cem dias de governo, a aprovação da gestão caíra pela metade e chegara a apenas 36% — e o Plano Collor era considerado ruim por 41% dos entrevistados. A economia era a razão fundamental da queda. O salário mínimo tinha perdido valor, em termos reais, de US\$ 96, em março, para US\$ 69, em junho. Apesar das declarações oficiais, era evidente o retorno da inflação, e a recessão emitia sinais preocupantes, como o aumento da taxa de desemprego. E era nas maiores cidades que os efeitos do plano mais se sentiam (VILLA, 2016, p. 43).

É nesse cenário que o governo tenta empurrar o programa de demissões que tanto encarnava os parâmetros da reunião ministerial de 9 de maio. Storck (1992) afirma que em junho o secretário da administração federal João Santana culpava a falta de vontade política para realizar o programa. Sob o argumento de que os ministérios não conseguiram se reorganizar para começar o programa de demissões, o governo foi permissivo. Ele não dispôs metas de demissão (como as de 25% do efetivo) e passou a culpar a falta de controle sobre os cortes pelos atrasos (STORCK, 1992, p. 72).

Villa (2016) registra, também, a falência do programa de demissões. Em números:

Na metade de junho o governo havia cortado somente 7.415 funcionários, número desprezível frente à meta de 360 mil (212 mil da administração direta e 148 mil da indireta). E, dos cortados, somente 1.381 foram demitidos. Os restantes, colocados à disposição. O governo resolveu não estabelecer mais um prazo para concluir o processo nem o número total de demitidos. O

objetivo era exagerado.

A política de demissões acabaria sendo paulatinamente conduzida por todo o mandato de Fernando Collor, assim como a estrutura organizacional não teria mais alterações em 1990. Nisso, duas questões valem ser mencionadas na descrição desse primeiro ano: as eleições gerais de 1990 e a institucionalização do regime jurídico único, garantido na Constituição de 1988 e agora normatizado.

As eleições de 1990 elegeriam tanto os cargos do Legislativo quanto os governos estaduais, o que seria uma possibilidade ao governo Collor formar uma coalizão nacional e regional, capilarizando a sua sustentação e conseguindo executar as suas ações. Villa (2016) registra que a situação do presidente era de certo imobilismo. O seu partido, o PRN, continuava nanico, e agora sem o líder do governo, Renan Calheiros, que disputava o governo estadual em Alagoas. O autor aponta a centralização política e a crença que o sucesso do Plano Collor garantiria apoio ao sufrágio daquele ano, tese compartilhada por Lamounier (1991).

As eleições aconteceram em 3 de outubro de 1990. Villa (2016) descreve o resultado

Nas 27 unidades federativas, o PRN não venceu em um estado sequer, e chegou ao segundo turno apenas em três (Minas Gerais, Paraná e Maranhão). O PT alcançou o segundo turno em cinco estados e somente em dois deles ultrapassou os 20% de votos — no Acre e no Amapá, colégios eleitorais inexpressivos em termos quantitativos. Para a Câmara dos Deputados — que teve uma renovação recorde de 63% —, o PMDB ainda manteve a maior bancada, mas com apenas 21,5% das cadeiras. Em 1986, detinha a maioria absoluta: 53,2%. Porém, às vésperas da eleição de 1990, vira sua bancada diminuir sensivelmente, para 26,5%. O PFL conseguiu 17,3% das cadeiras. O PDT, especialmente devido às vitórias no Rio Grande do Sul e no Rio de Janeiro, ampliou a sua participação para 9,3%. O PSDB, criado em 1988, e que conseguira 12,3% das cadeiras antes da eleição — com a migração de parlamentares, principalmente do PMDB —, obteve apenas 7,4% do total de deputados. O PT dobrou sua representação, mas ficou distante do que era esperado pela liderança partidária. O PRN, mesmo com um leve crescimento — tinha, antes das eleições, 5,7% e chegou a 7%, 41 deputados —, continuou como uma pequena agremiação, apesar de ser o partido do presidente. Para o Senado os grandes vencedores foram PMDB e PFL, ambos com oito eleitos. PRN e PT elegeram somente um (Sergipe e São Paulo, respectivamente). Entre os 81 senadores, a maior bancada continuava a ser a do PMDB (27), depois PFL (15), PSDB (10), PTB (8) e PDT (5) – o restante dividido entre sete partidos (VILLA, 2016, p. 65).

Sallum Júnior (2015) aponta que, no Congresso, a situação estava semelhante a da última legislatura, o que poderia condicionar coalizões ideológicas ao governo no modelo *ad hoc*. O autor cita que os partidos de direita eram maioria na Câmara dos Deputados, ocupando 51% das cadeiras e 46% das do Senado. Os grandes derrotados dessas eleições do Legislativo foram o PSDB e o PMDB, perdendo 23 cadeiras cada um na Câmara (SALLUM JÚNIOR,

2015, p. 114 - 115).

Mesmo que o cenário legislativo fosse semelhante, o fim do ano que se aproximava era ruim para o governo. A inflação estava em rota ascendente (SALLUM JÚNIOR, 2015), a popularidade do presidente estava em queda segundo o IBOPE, computando, em dezembro, segundo Sallum Júnior (2015) apenas 30% de bom e 24% ruim ou péssimo, enquanto 35% achavam que a política econômica estava no caminho errado, contra 25% de que estava no caminho certo (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 117).

Villa (2016) também descreve o cenário ruim que o governo fechou o ano, apesar das concessões realizadas pelo Judiciário e pelo Legislativo durante os primeiros 60 dias

O ano fechou com um crescimento negativo de 4,3%. A taxa anualizada de inflação foi de 1.476,7%, a segunda maior da história, só perdendo para a do ano anterior (1.782,9%). A média do crescimento do PIB mundial foi relativamente boa: 2,9%. A recessão não poderia ser imputada a eventuais problemas externos. A balança comercial fechou positiva (US\$ 10,7 bilhões) em parte devido à contração econômica interna. Mas o balanço de transações correntes fechou negativo (US\$ 3,78 bilhões). A dívida externa cresceu mais 10%, chegando a US\$ 123 bilhões. As reservas internacionais ficaram relativamente estáveis, mas ainda muito baixas (US\$ 9,97 bilhões). A taxa de desemprego anual média saltou para 4,3% (fora de 3,4% em 1989) (VILLA, 2016, p. 81).

O contexto realmente estava diferente do início do governo. Entretanto, a homologação do Regime Jurídico Único (BRASIL, 1990)⁵⁶ não dependeu de uma vontade do governo ou da edição de uma medida provisória. Como ele estava estabelecido em um anteprojeto do governo Sarney e garantido na Constituição de 1988, ele estava sendo apenas elaborado pelo Legislativo, sem compor o programa de Fernando Collor. Esse regime garantiu uma série de direitos e deveres aos funcionários da União, ao mesmo tempo em que centralizou disposições e benefícios, assim como serve de exemplo de dinâmicas intraburocráticas que não dependiam do aval ou articulação do Executivo, vindo inclusive de governos anteriores.

Portanto, no fim do ano de 1990, o governo estava com dificuldades de executar as suas pretensões reformistas, falhando em transformá-las em políticas públicas. Como grande parte dessas ações demandavam aprovação de leis com ampla maioria no Legislativo e o governo não construiu maiorias nem executava negociações, os objetivos traçados no discurso de posse ainda estavam distantes.

Com a Câmara dos Deputados e o Senado passando por eleições em 1990, o governo teria um novo cenário político a se inserir, com uma nova gama de atores políticos e novas

⁵⁶ BRASIL. Lei N° 8.112 de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

negociações que poderiam ou não concretizar as posições reformistas do governo. A relação entre o Executivo e o novo Legislativo foi fundamental até 1992.

CAPÍTULO 3 - A REFORMA ADMINISTRATIVA ENTRE 1991 E 1992

A reforma administrativa como política de Estado teve a sua maior atividade durante o primeiro ano do governo Collor. O seu desenvolvimento, entretanto, ao mesmo tempo em que avançou no que dependeu dos poderes do Executivo, como a reorganização ministerial ou extinção de estatais, estabelecidas via medidas provisórias e no contexto favorável de começo de mandato, enfrentou grande resistência no Legislativo ainda em 1990.

Com a nova conjuntura política após as eleições legislativas daquele ano e as consequências da política centralizadora do governo, novos obstáculos políticos surgem, interrompendo em grande medida a reforma administrativa, que passa a ser reproduzida, até 1992, nas declarações do presidente e em iniciativas legislativas que não se concretizam, dois tópicos que serão analisados agora.

3.1 A reforma administrativa em 1991

O governo Collor começou o seu mandato afirmando a necessidade se resolver a crise econômica e fiscal do Brasil, principalmente no que tangia à inflação. Essa argumentação condicionava a consolidação da redemocratização e a eficiência do Estado à resolução dessas crises, sendo, portanto, uma das principais balizas do governo. Entretanto, o cenário que começava em 1991 era negativo, mostrando os limites das atitudes tomadas até então.

Contudo, a posse da 49ª Legislatura (1991-1995) representava a possibilidade de mudança do cenário político, no qual o governo poderia realizar tentativas de passar suas iniciativas reformistas, assim como outras medidas que correspondiam ao contexto econômico desfavorável e que demandavam uma ação do governo como articulador de uma resposta estabilizadora.

No começo de 1991, com a retomada do crescimento da inflação⁵⁷ e com o país em recessão⁵⁸, a discussão política se fazia fundamental, principalmente porque as iniciativas estabilizadoras por parte do governo seriam debatidas pelo Congresso, que opinariam e

⁵⁷ Em outubro de 1990, a inflação foi de 14,36%; em novembro, 16,81% e em dezembro, 18,44%. Mesmo com o Plano Collor e a sua justificativa em ser a “bala de prata” contra a inflação, o ano de 1990 teve um aumento inflacionário de 1.620,97%. Disponível em: <https://www.inflation.eu/pt/taxas-de-inflacao/brasil/inflacao-historica/ipc-inflacao-brasil-1990.aspx>. Acessado em: 05 mar. 2021.

⁵⁸ O PIB do Brasil em 1990 caiu 4,3% em relação ao ano anterior. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/7531a821326941965f1483c85caca11f.xls. Acessado em: 05 abr. 2021.

poderiam vetar os dispositivos tomados. Com a publicação do “Plano Collor II”⁵⁹, as medidas provisórias que constituíam o plano seriam o primeiro objeto de análise dos novos legisladores.

Sallum Júnior (2015) descreve a nova formação do Congresso

[...] Comparando-se a nova situação da Câmara dos Deputados com aquela registrada antes das eleições de outubro, percebe-se uma pequena redução dos partidos de centro em favor da esquerda (mais 10%) e da direita (mais 4%). No conjunto, porém, a direita tornou-se majoritária (51%), ficando a esquerda com 20% e o centro com 29% dos deputados. No Senado não ocorreu o mesmo, mantendo-se praticamente as mesmas proporções de antes das eleições: os percentuais ficaram 46% para a direita, 46% para o centro e 8% para a esquerda (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 122).

A situação econômica, o novo plano de estabilização e o novo cenário político formam a conjuntura que o governo enfrentou nos anos de 1991 e 1992, constituindo uma reavaliação do comportamento voluntarista do Executivo em prol de uma melhor relação com o Congresso, buscando-se aprovar medidas tanto de caráter estabilizador na economia quanto de ímpeto reformista, em virtude da reforma de Estado ser encarada desde o discurso de posse de 1990 como parte integral da recuperação econômica e social do país.

A 49ª Legislatura tomou posse em 1º de fevereiro de 1991, um dia após o Plano Collor II. Esse, apresentado pelo governo como um aprofundamento do Plano Collor I, entregava menos mudanças estruturais e mais controle fiscal. Estabelecia-se uma nova política salarial, com uma nova forma de se reajustar as perdas da inflação, grande aumento de tarifas públicas, congelava os preços, entre outras questões microeconômicas.

O plano era mais um choque heterodoxo, focado em estabilizar o cruzeiro, moeda vigente desde o Plano Collor I, enquanto se negociava no Congresso a agenda reformista do governo. Analisando o plano e citando a ministra da economia, Zélia Cardoso de Mello, Villa (2016) afirma

Para a ministra Zélia, o plano deveria ser implementado depois do carnaval. Porém, segundo ela, “a alta indiscriminada e abusiva dos preços foi tão grande que tivemos que antecipar”. Insistiu a ministra que “o que estamos fazendo é apenas aprofundar as reformas que já vínhamos realizando. Não é plano I, nem II, é o mesmo plano”. Para Zélia, as duas medidas mais importantes tratavam do fim da indexação na economia e das mudanças no sistema financeiro: ‘Essas duas coisas nós pretendíamos fazer desde agosto do ano passado. Como a inflação começou a subir, tivemos de adiar’ (VILLA, 2016, p. 92-93).

A relevância desse plano, além de ser o maior gesto do governo na luta contra a

⁵⁹ Mais um plano heterodoxo do governo Collor, o chamado Plano Collor II foi publicado em 31 de janeiro de 1991, balizado nas MP 294 e MP 295, que dispunham sobre a desindexação da economia e reformavam a legislação sobre preços e salários.

inflação no ano de 1991, também dava o tom de como seria a relação do Executivo com o Congresso recém-eleito. Collor anunciou as medidas nas redes de televisão e rádio, pedindo mobilização da sociedade civil e prontidão dos novos congressistas para aprovar as medidas provisórias que norteavam o plano (VILLA, 2016, p. 94).

Esse anúncio demonstra uma continuidade da política governamental desde 1990, que executava planos via medida provisória, pedia o apoio da população e pressionava os congressistas a aprová-los. Na nossa interpretação, a retórica governista colocava o presidente como símbolo da escolha do povo por mudança e, no momento de crise que o Brasil vivia, arauto de medidas estabilizantes que demandavam rapidez e colaboração do Congresso, muitas vezes ignorando o papel político desse último em propor, reformular ou mesmo vetar o que o governo estipulava.

Sallum Júnior (2015), entretanto, demonstra a conjuntura da nova legislatura sobre as primeiras ações econômicas do governo no ano, no mês de fevereiro

Ainda que as mudanças de composição partidária não fossem grandes, a situação política do Congresso era muito diversa da que Collor enfrentara quando tomou posse. Em primeiro lugar, como já sublinhei, os parlamentares tinham a segurança de dispor de quatro anos de mandato, situação muito diversa da anterior, quando tinham poucos meses para enfrentar as urnas, em outubro. Em segundo lugar, o presidente já não carregava o prestígio com que iniciara o governo, de vencedor das primeiras eleições diretas e livres para a Presidência, além de responsável por um Plano que tinha apoio popular, pois dava a impressão de poder afastar a hiperinflação com as medidas tomadas logo que assumira. Agora, Collor era o presidente que acabara de desencadear um novo “choque econômico”, porque fracassara no primeiro, tanto porque a inflação não fora domada como porque seu governo produzira recessão e desemprego. Nessa nova situação, o Congresso estava longe de ser refém do Executivo, como fora no início do governo Collor (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 122 - 123).

Dessa forma, Collor possuía uma conduta que não enfrentava as mesmas condições do ano anterior, principalmente com os presidentes eleitos da Câmara dos Deputados e do Senado, respectivamente Ibsen Pinheiro (PMDB-RS) e Mauro Benevides (PMDB-CE), defendendo a autonomia do Legislativo em seus discursos de posse (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 123) e a regulamentação das medidas provisórias, considerada por ambos abusiva (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 123).

Ibsen Pinheiro, inclusive, foi bem mais duro que Mauro Benevides, segundo Sallum Jr. (2015). Nas palavras do autor

Em meados de fevereiro, depois de reunião com Orestes Quércia, governador de São Paulo, e Antônio Fleury, seu sucessor eleito, o novo presidente da Câmara dos Deputados afirmou que o PMDB preferia o entendimento em

torno das propostas do partido para alterações no Plano Collor II. “Mas se for necessário o *enfrentamento*, completou, nós também vamos a ele, se as questões [...] como *salários* e *autonomia real dos estados* não forem contempladas em uma negociação” (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 123).

Outro partido que deixou sua marca nas negociações foi o PSDB. Nas palavras de Villa (2016):

Collor novamente tentou seduzir o PSDB. Após uma audiência em que recebeu Arthur Virgílio — que defendia entusiasticamente a adesão —, “o presidente convidou o PSDB a assumir na prática e no governo o seu papel e seu programa”, disse o prefeito de Manaus. Era voz isolada no partido, porém. Para o deputado José Serra, [...] o que a governabilidade exige é um entendimento político que vai muito além de mais ou menos um partido ao governo, mas que implique um acordo profundo com todas as forças representativas do Congresso e o máximo de representação possível da sociedade (VILLA, 2016, p. 95).

Tanto a afirmação do PMDB quanto a não adesão do PSDB ao programa do governo demonstram a tendência *democratizante* desses partidos. Sallum Júnior (2015) explica o termo ao dizer que desde 1990, mais que pautas econômicas e sociais, que ocasionalmente esses partidos votavam junto ao governo, o histórico da redemocratização e os projetos de país que pregassem a negociação eram muito fortes entre esses dois grupos, além do respeito aos acertos sociais da Constituição de 1988 e a defesa da autonomia dos estados (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 123). A postura governamental até então gerava mais um obstáculo na formação de alianças políticas para passar suas iniciativas.

Foi nessa conjuntura que Fernando Collor, no dia 15 de fevereiro de 1991, fez a sua primeira mensagem presidencial ao novo Congresso⁶⁰. A mensagem presidencial é um dos principais instrumentos do Executivo com o Legislativo, registrando as ações a serem executadas no ano e o balanço das ações realizadas até então, sendo uma fonte rica para entender os projetos de mandato.

3.1.1 O discurso de abertura da Mensagem Presidencial de 1991

A mensagem de 1991 se inicia com o discurso de apresentação desse documento por Fernando Collor ao Congresso eleito. Logo no começo, Collor chama atenção para a importância do diálogo entre os poderes. Nas suas palavras

Uma das primeiras atitudes que assumi em meu governo foi a de, pessoalmente, entregar ao Poder Legislativo as medidas adotadas para a

⁶⁰ Como Collor assumiu apenas em 15 de março de 1990, foi José Sarney quem fez a mensagem presidencial de 1990, a sua última como presidente.

execução do projeto de reconstrução nacional. Há precisamente onze meses, em meu discurso de posse no Congresso, assinalei que não poderia prescindir da colaboração permanente desta Casa. Esta convicção solidificou-se ainda mais: é imperioso o diálogo entre os Poderes, assim como a busca do consenso. A crítica independente não rejeita a convergência de opiniões e nem tampouco se compraz com a oposição sistemática (MELLO, 1991, p. 11).

O teor dessa afirmação inicial revela um diagnóstico do presidente que encontra divergência em outras análises. Collor, ao entregar pessoalmente, no ano anterior, suas medidas para serem analisadas ao Congresso, recebeu críticas pelo personalismo intrínseco a essa ação. Não era um presidente pedindo para o Legislativo tomar parte nas medidas, mas entregando medidas para serem balizadas pelos congressistas, tanto pela emergência das medidas no contexto de crise, quanto pelos votos recebidos que, na sua retórica, simbolizavam apoio popular pelas mudanças.

Além disso, como foi analisado por Sallum Júnior (2015) e Lamounier (1990), Fernando Collor agiu de forma diretiva no seu primeiro ano de mandato, editando e reeditando medidas provisórias, recusando-se a fazer coalizões governamentais permanentes e não negociando com os legisladores.

A “colaboração” e o “diálogo entre os Poderes”, citados no começo desse discurso, é por nós avaliado como uma ferramenta discursiva para propor novos entendimentos com a nova Legislatura, mas que poderiam ser encarados também como a continuação da política do ano anterior, com o Congresso fazendo críticas às medidas, mas, ainda assim, aprovando-as.

Essas conclusões são corroboradas no parágrafo seguinte

A este Congresso renovado pelas eleições recentes, dirijo a minha palavra, abro as portas de meu gabinete e estendo a minha mão. Espero que o mútuo respeito que nutrem Legislativo e Executivo seja a base de um entendimento amplo, indispensável a esta tarefa maior que, afinal é de todos os brasileiros: a construção de um Brasil mais justo e feliz. (MELLO, 1991, p. 11).

Collor salienta que foi eleito e possuía o apoio da população para executar mudanças profundas, as quais foram apoiadas pelo Congresso Nacional (o que de fato aconteceu, como falamos no capítulo anterior do inicial apoio que foi dado às reformas do novo governo) e respeitavam o texto constitucional, chamando atenção para o bom desempenho do Supremo Tribunal Federal em resolver as dúvidas e problemas suscitados com as ações governistas.

É importante ressaltar que, continuando o apelo da campanha presidencial e do discurso de posse, o sentido das mudanças a serem empreendidas pelo governo, sob o bojo da “modernização”, está atrelado ao combate de certos grupos e possui um fundamento moral, de combater os privilegiados do setor público. Isso é claro quando o presidente afirma

Estávamos cientes da resistência que enfrentaríamos ao contrariar interesses incrustados dos grupos que prosperaram à sombra do privilégio e do egoísmo. A modernização do País exigia o fim dos clientelismos. No marco da lei, começamos a romper o círculo vicioso das vantagens cartoriais, que premiavam a ineficiência e encorajavam a corrupção (MELLO, 1991, p. 13).

Ademais: “O entendimento nacional é a única via para a superação não somente das crises que o Brasil enfrenta há décadas, mas também dos vícios políticos que há muito assolam esta Nação [...]” (MELLO, 1991, p. 13).

Assim, é contra os privilegiados e aos vícios políticos, entendidos aqui como a corrupção e a ineficiência, que o governo busca empreender as reformas estruturais desde 1990.

Logo em seguida a esses trechos, Collor pontua as diretrizes do seu governo

Nesse sentido, as diretrizes de meu governo têm sido darás: criar uma sociedade moderna, que cultue a democracia como processo e como propósito. Dar combate prioritário e sem tréguas à inflação, a fim de promover uma real distribuição de renda, que permita a todos acesso aos padrões de consumo condizentes com o nível de desenvolvimento do País. Redefinir o papel do Estado na economia e na vida institucional da sociedade. Promover uma política social relevante, que ataque os dramas nacionais na área da infância, da educação, da habitação, das secas, do índio. Renegociar a dívida externa sem comprometer o desenvolvimento nacional e sem mais sacrifícios em vão de parte dos brasileiros. Colocar o Brasil na vanguarda da proteção ambiental, ao tempo em que se incentiva o desenvolvimento industrial harmônico do País e se busca incentivar a pesquisa científica e tecnológica (MELLO, 1991, p. 13 - 14).

Falando sobre a inflação, ele ressalta que as suas ações foram positivas para frear o processo inflacionário, culpando questões econômicas externas e agrícolas internas para explicar o crescimento da inflação no ano anterior. Contudo, o argumento da “modernização” que o governo busca empreender aparece novamente e com ênfase parágrafos a seguir. O presidente ressalta:

É no contexto da perspectiva da participação do Congresso que pretendo conduzir o País ao caminho da modernidade. Como assinalou em recente artigo um cientista social brasileiro, as transformações políticas que correram nos últimos anos da década de 80, notadamente na Europa, aliadas às inovações tecnológicas que alteraram as tradicionais vantagens comparativas de um país, fizeram encolher o leque de opções administrativas dos governos. Eficiência, produtividade e economia de mercado não são mais palavras e expressões características dos países capitalistas. A grande globalização que presenciamos na economia mundial impõe Competência na gestão macroeconômica e competitividade na produção de bens e serviços. Não há alternativa à crescente integração econômica mundial (MELLO, 1991, p. 16).

Ele complementa que:

O Programa de Desestatização; a promoção da qualidade, da produtividade e da capacitação tecnológica; a desregulamentação da atividade econômica; a reforma administrativa; e a nova política industrial e de comércio exterior, nela compreendida a reforma tarifária, são realizações concretas e em pleno curso que demonstram que o Brasil escolheu o caminho da reforma para integrar-se mais rapidamente à nova sociedade internacional (MELLO, 1991, p. 17).

Para executar essas reformas, muitas questões constitucionais deveriam ser mudadas e “aperfeiçoadas”, de modo que o presidente conclama aos novos Congressistas que reexaminem e adaptem os princípios e normas do texto constitucional para a execução do plano de modernização.

O resto do discurso que introduz a mensagem presidencial passa por outros assuntos de cunho social, como os direitos sociais, a educação, assim como também a política externa, que não serão abordados aqui pela falta de conexão com o nosso objeto. Entretanto, a conclusão do discurso sinaliza para a política a ser executada pelo governo para com a nova legislatura, corroborando o que falamos da “colaboração” esperada por Collor dos parlamentares. O presidente finaliza

A construção desse Brasil Novo, porque depende essencialmente da nossa vontade e constitui tarefa de todos e de cada um, haverá de ser conduzida em clima de diálogo e de entendimento - sem barreiras intransponíveis entre Governo e Oposição - no marco de pluralismo político consagrado no primeiro artigo da nossa Constituição (MELLO, 1991, p. 21).

Dessa forma, as mudanças pleiteadas pelo governo, esse “Brasil Novo”, dependeria da adesão e vontade dos congressistas à essa tarefa, reiterando a forma do governo Collor de se fazer política.

O discurso que introduz a mensagem presidencial traz as diretrizes do ano de 1991 e demonstram a permanência do discurso reformista, agora reiterado aos novos deputados e senadores. O pedido de entendimento e colaboração dos congressistas para a execução da agenda modernizadora e construção desse “Brasil Novo”, inclusive reexaminando a Constituição Federal de 1988, homologada havia três anos, foram o tom do presidente.

No conteúdo da mensagem presidencial, que possui balanços e metas para os ministérios e secretarias do governo, nós daremos atenção a análise da crise do Estado que o governo argumenta para justificar as mudanças em curso, assim como a parte específica da Secretaria da Administração Federal, responsável pela administração pública e pelo andamento da reforma administrativa.

3.1.2 A crise do Estado e a Reforma Administrativa na Mensagem Presidencial de 1991

No capítulo intitulado “Plano de Estabilização Econômica e Modernização do Estado e da Economia”, o governo seleciona alguns tópicos para traçar seu plano de estabilização para o ano de 1991. O primeiro tópico é chamado “A Crise Econômica e os Antecedentes do Plano de Estabilização”, no qual se realiza uma análise de como o Estado brasileiro chegou ao cenário de crise que se encontrava, argumentando soluções que passavam por toda a remodelação do Estado brasileiro.

A argumentação se inicia dizendo que o modelo econômico vigente nos anos 1980, sustentado pelo endividamento externo e pelo investimento privado subsidiado por incentivos e protecionismos haviam se exaurido, gerando forte desequilíbrio macroeconômico para o país.

Dessa forma, o governo brasileiro (que nós entendemos aqui ser o governo Figueiredo, embora o documento não cite nomes) precisou passar por um ajustamento tanto externo quanto interno, falhando, segundo o governo Collor, em fazer o segundo. Citando o documento: “O ajustamento interno, porém, foi novamente adiado, recorrendo-se ao endividamento interno e à expansão monetária para financiar o pagamento da dívida externa e o continuado déficit do setor público” (BRASIL, 1991, p. 3).

A avaliação da mensagem presidencial aponta que a falta de reformas estruturais e de busca pela modernização, tanto pelo setor público quanto pelo privado, amplificaram a crise. Novamente citando o documento

De um lado, cortes de despesa pública insuficientes e mal direcionados, além de não restaurarem o equilíbrio financeiro do Estado, acabaram por levar à deterioração da infraestrutura básica e por comprometer, no médio prazo, a capacidade e eficiência do sistema produtivo do País. O investimento público reduziu-se, a participação da receita tributária no produto declinou e o equilíbrio financeiro das empresas estatais ficou comprometido pelo controle artificial de tarifas, configurando-se um quadro de crise fiscal e falência do Estado. De outro lado, o setor privado, protegido por reservas de mercado, subsídios e auxílios, acomodou-se à crise do Estado. Preferiu emprestar ao Governo a investir na produção. Assistiu-se, assim, ao progressivo atraso tecnológico e à perda de eficiência e competitividade do parque produtivo do País (BRASIL, 1991, p. 4).

Nesse contexto, a inflação se acelera, principalmente pela continuidade do financiamento do déficit público via expansão monetária e do próprio aumento da dívida. Avaliando o período do governo Sarney (novamente não citando nomes), o texto argumenta que as políticas de combate à inflação atacaram os efeitos, mas não as causas. As campanhas de indexação dos preços e correção dos salários, aqui atacados, além de não resolverem a

aceleração inflacionária, aumentaram consideravelmente a dívida do governo, a ponto de anular inclusive as políticas monetárias cabíveis pelo governo para tomar medidas anti-inflacionárias.

Em conclusão dessa análise, o documento afirma

A história das diversas políticas e planos de ajustamento implementados ao longo da década mostra que todos tiveram em comum a tentativa de elidir à crise sem arcar com seus custos e de superar as dificuldades sem abandonar o modelo de crescimento baseado no intervencionismo estatal exagerado e no protecionismo desmedido ao setor privado (BRASIL, 1991, p. 6).

A argumentação aqui empreendida dialoga com o que abordamos nos outros capítulos, principalmente com as interpretações da crise econômica como a crise de um modelo de Estado, que se baseava no endividamento externo e em uma relação com o setor privado baseada em incentivos e subsídios.

Entretanto, salienta-se que essa argumentação parte de visões de certos grupos, principalmente de cunho ortodoxo na economia, que viam no crescente déficit público uma das principais causas para o nascimento da crise econômica, fiscal e da aceleração inflacionária. Esses grupos ganharam influência no governo Collor e espaço na agenda modernizadora do governo, principalmente na avaliação que fizeram das razões da crise e que motivavam a campanha reformista e modernizadora aqui analisada.

Não há nenhuma avaliação de continuidade entre as práticas do governo Sarney e do governo Collor, nem menções específicas às campanhas reformistas ou de privatização que permearam até mesmo os ministérios da Fazenda mais heterodoxos de Sarney.

Colocando o governo anterior como incapaz de arcar com a crise, as tentativas são ignoradas, inclusive de Maílson da Nóbrega, último ministro da Fazenda, ou mesmo o papel da relação do Legislativo e do Executivo, que freou iniciativas do governo Sarney. Ignora-se, por fim, a complexidade dos programas que queriam reformar o Estado na eleição presidencial de 1989, vendendo o seu próprio governo como o detentor de um diagnóstico correto para superar a crise.

O segundo tópico, intitulado “Estabilização e Modernização do Estado na Economia” traça as diretrizes do governo para resolver a crise do momento. Os dois objetivos a se alcançar, inter-relacionados, eram

[...] afastar a ameaça de hiperinflação, reduzir e estabilizar a taxa de inflação; e realizar amplas reformas estruturais que modernizem o Estado e a economia brasileira, criando condições para a retomada do crescimento autossustentado, com estabilidade de preços e melhor distribuição da renda (BRASIL, 1991, p. 7).

O documento detalha várias políticas econômicas de estabilização, encabeçando frentes

fiscal, monetária, de renegociação da dívida, de rendas, entre outras. No caso da reforma administrativa, aparece no arcabouço das reformas institucionais visando modernizar o Estado e a economia, junto a outras políticas, como a desestatização, desregulamentação e liberação de importações. Salienta-se que essas reformas teriam importância por reduzirem a dívida pública e aumentarem o grau de competitividade do sistema econômico, além de serem importantes para o combate à inflação.

Em seguida vem o tópico dentro desse capítulo chamado “Reforma Administrativa e Patrimonial”. Nele, temos o objetivo que a reforma administrativa busca alcançar:

O objetivo da reforma administrativa do governo é prover o Poder Executivo Federal de uma estrutura administrativa moderna e eficiente, pelo redimensionamento e redistribuição do quadro de pessoal, pela execução de programas de formação de servidores e pela execução da reforma patrimonial. Dessa forma, a redução do setor público contempla não somente a redução de despesas, mas, principalmente, o aumento da eficiência (BRASIL, 1991, p. 18).

Assim, delineia-se o que o governo Collor buscará no ano de 1991, mas que encontra eco nas políticas estabelecidas desde o ano anterior e que também aparecerá no ano de 1992. A reforma administrativa entra na retórica da eficiência e da modernidade, buscando a melhoria do setor de pessoal via formação e mudança dos quadros de servidores e na mudança patrimonial que busca diminuir o déficit público.

O curto⁶¹ tópico que trata sobre a reforma administrativa explica rapidamente (nas ações da SAF, o que será mais detalhado) o que o governo vem fazendo, como a redução do número de ministérios, o afastamento de 158 mil funcionários públicos (destes, 36 mil foram colocados em disponibilidade), a unificação da folha de pagamento de todos os funcionários federais para evitar e corrigir irregularidades, além da informação de que ocorreram vendas patrimoniais, mas sem indicar valores.

A temática da reforma administrativa aparece de forma indireta no tópico “Desregulamentação”. A proposta do governo nessa área seria retirar a desnecessária interferência do Estado na vida privada, buscando-se aumentar a eficiência, diminuir os custos e se retirar privilégios, argumentado aqui como uma das respostas para se modernizar o Estado e combater a inflação.

Além disso, o Programa de Desregulamentação, ativo desde 15 de março de 1990, tinha como princípios

⁶¹ Ao contrário das outras políticas detalhadas no Plano de Estabilização, a parte reservada à reforma administrativa não dá uma página.

[...] incluem a eliminação ou substituição de regulamentos específicos por normas gerais; a descentralização administrativa, transferindo-se sempre que possível a execução de programas para os Estados e Municípios; o fortalecimento das funções do Estado no que se refere ao combate ao abuso econômico e à proteção do consumidor; a melhoria dos serviços públicos e do atendimento à população; e a remoção de exigências e regulamentos desnecessários, que oneram a iniciativa privada (BRASIL, 1991, p. 19 - 21).

Essas propostas se conciliam com a reforma administrativa, além da redução de burocracia e busca pela eficiência, na descentralização administrativa, mas sem dar detalhes da sua execução. Isso visava tanto uma atenção do serviço público ao nível local, almejado pela reforma do governo Collor, quanto também era um preceito constitucional, fruto de pressão de estados e municípios que, no bojo da Redemocratização, desejavam ter mais poder e financiamento regional para executar as suas políticas.

Entretanto, apesar de encontrarmos pressões por mais descentralização e autonomia para os demais entes da federação com o novo texto constitucional, o tom geral que estipulou as condições da administração pública buscava maior centralização, principalmente programática, em vista do diagnóstico que se tinha do aparato estatal do descompasso das burocracias direta e indireta, decorrente do legado do Decreto-Lei Nº200 de 1967, reforma administrativa da ditadura que fortaleceu a administração indireta. Dessa forma, o governo Collor estava indo contra a tendência constitucional ao procurar maior descentralização administrativa.

Nas palavras de Pimenta:

Em 1990, com o início do governo Collor, o Poder Executivo assumiu uma postura completamente diferente da proposta pela gestão anterior e adotada pela Constituição de 1988. Pregava-se uma administração descentralizada e autônoma, e não uma administração centralizada e direta, além de uma drástica redução no tamanho do Estado, nos moldes do que chegou a ser chamado de neoliberalismo (PIMENTA, 1993, p. 156).

A política de desregulamentação, por fim, busca uma redução da burocracia tanto para a vida do cidadão comum como para empresas nacionais e estrangeiras, entrando também na política de liberação de importações empreendida na abertura econômica do governo.

Em sequência, o tópico “Programa Nacional de Desestatização” também contempla a reforma administrativa de forma indireta, principalmente na redução do tamanho do Estado e na redução de custos. Segundo o documento

Os principais objetivos do Programa Nacional de Desestatização (PND) são: permitir o redirecionamento na aplicação dos escassos recursos governamentais para as atividades típicas do Estado — educação, saúde, saneamento, segurança, justiça, assistência e previdência social —, as quais a iniciativa privada não pode ou não consegue desempenhar adequadamente, e que foram descuradas pelo Estado nos últimos anos em *razão* de sua

participação excessiva no setor produtivo; reduzir o estoque da dívida pública interna e externa através da troca de ativos reais por passivos financeiros; estimular o desenvolvimento do mercado de capitais pela pulverização e democratização do capital das empresas privatizadas; e aumentar o grau de concorrência na economia vendendo, de forma desmembrada, monopólios e oligopólios estatais (BRASIL, 1991, p. 21).

Tanto o tópico que trata da desregulamentação quanto o da desestatização enumeram as ações empreendidas nas suas temáticas, como as medidas tomadas para redução da burocracia e as empresas que entraram no processo de desestatização.

Encerrando a Mensagem Presidencial de 1991, analisamos agora o que foi apontado de balanço e metas em relação ao papel da Secretaria da Administração Federal. No seu tópico, temos a divisão em dois subtópicos: “Ações Desenvolvidas em 1990” e “Ações Previstas para 1991”.

Sobre as ações desenvolvidas, o documento introduz

As ações desenvolvidas em 1990 foram orientadas para a implantação de um abrangente programa de reforma administrativa. As diretrizes desse programa foram: a melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços públicos, a reforma patrimonial da União e o redimensionamento e redistribuição do quadro de pessoal (BRASIL, 1991, p. 49).

Nota-se com esse início que o governo tinha em suas diretrizes apenas dois objetivos delimitados: a reforma patrimonial, executada na venda de propriedades do Estado com o fim de diminuir o déficit; e o redimensionamento e a redistribuição do quadro de pessoal. Essa organização é mais um exemplo de como a reforma administrativa do governo Collor não possui um plano estrutural com grandes mudanças e adaptações, realizando mudanças pontuais.

É salientada a mudança organizacional dos ministérios, tanto em número quanto em suas estruturas internas, o que é justificado como a preocupação do governo em ser flexível e eficiente. No que tange à própria SAF, o documento traz o balanço do Departamento de Modernização, que realizou estudos para fazer os quadros organizacionais ministeriais, buscando diminuir funções e custos.

Salienta-se a redução pela metade de cargos comissionados nesses órgãos ligados à Presidência. Além disso, o Departamento da Modernização teria atuado também nos Programas de Desregulamentação, opinando nas mudanças que descentralizassem a administração pública.

Todavia, é na área de recursos humanos que o governo entrega a maior parte das ações da reforma administrativa. O principal foco se dá na redução de cargos, com os citados números de afastamentos e colocações em disponibilidade. Também se cita a criação da Folha Única de Pagamento, buscando centralizar o controle financeiro dos servidores federais, assim como a

criação de sistemas gerenciais com as informações dos servidores, buscando registrar e administrar o funcionalismo público com mais eficiência.

De resto, o documento cita novamente a reforma patrimonial, com a venda de móveis e imóveis do Estado, salientando a economia de um bilhão de cruzeiros⁶² e a criação de sistemas de comunicação eficientes entre os órgãos federais, responsáveis por veicular informações, compartilhar acervos e bancos de dados e a criação de serviços de informática.

Dessa forma, essa revisão fatural que o governo dispõe, demonstra que pouco se mudou nas estruturas do Estado e da administração pública brasileira. As inovações, principalmente na área de recursos humanos e na redistribuição organizacional, representavam ações que cabiam ao presidente e, quando necessária aprovação legislativa, eram maiorias simples de temas burocráticos, como a questão dos ministérios, por exemplo.

A SAF e a sua seção de recursos humanos, responsável pela maioria das mudanças, tinha uma lógica própria com quadros de funcionários que pressionavam e faziam negociações intraburocráticas. Como argumenta Pimenta (1993)

O regime jurídico único, o Siape (controle das remunerações), a isonomia de vencimentos, a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental, a manutenção da estabilidade e a "estabilização" dos servidores com mais de cinco anos de trabalho, a manutenção da aposentadoria integral, entre outras medidas, demonstram que a área de recursos humanos foi a que teve maior participação no processo de definição do perfil da função-administração no governo federal. O alto grau de institucionalização dessa área fica também demonstrado no fracasso de outras medidas, como a redução do número de funcionários (só obtida através das aposentadorias), os servidores colocados em disponibilidade (que tiveram seus vencimentos preservados e acabaram retomando ao trabalho) e a redução inicial do número de cargos em comissão e funções de confiança (que voltou a aumentar posteriormente) (PIMENTA, 1993, p. 161).

O autor conclui que:

O papel principal da SAF no período estudado foi o de garantir o processo de fortalecimento e expansão da administração direta e defender os interesses corporativistas do funcionalismo, seja influenciando na elaboração da nova Constituição, seja garantindo a implantação do que foi determinado em 1988. Nesse aspecto, a atuação da SAF tomou mais difícil ao governo Collor alterar as diretrizes constitucionais para a área de recursos humanos (PIMENTA, 1993, p. 161).

Pimenta (1993) ainda argumenta que mesmo os programas que tinham um planejamento maior, como o de Desregulamentação e de Desestatização, pouco importaram na dinâmica da reforma administrativa, visto que o primeiro buscou mais desregulamentar a economia do que

⁶² Pela primeira vez temos informações de valores dentro do texto.

racionalizar a administração, e o segundo foi chefiado pelo Ministério da Economia, havendo pouca comunicação entre ele e a SAF, argumentado pelo excesso de importância e autoridade que o ministério possuía.

No subtópico das ações previstas para 1991, as principais ações envolvem o setor de recursos humanos, aprofundando a organização dos sistemas de pagamentos, do quadro de funcionários e registros dos servidores e incorporação dos servidores em disponibilidade ao serviço ativo.

Além disso, temos a previsão de se usar racionalmente dos imóveis da União, a criação de um sistema integrado de organização de materiais e serviços para se fiscalizar as atividades de serviços gerais e a análise, acompanhamento e avaliação dos regimentos da administração direta e indireta, relacionando isso com o Programa de Desregulamentação.

A ação mais profunda na continuidade da reforma administrativa é a elaboração do projeto de lei sobre procedimentos administrativos e o anteprojeto da Lei Orgânica da Administração Pública Federal, temática iniciada nas iniciativas reformistas do governo Sarney e que buscava reavaliar e corrigir algumas legislações inseridas no texto constitucional que ainda utilizavam o paradigma do Decreto-Lei nº 200 de 1967, dos militares, entre outras problemáticas.

Nota-se que para o ano de 1991, a reforma administrativa não tem nenhum planejamento estrutural de grande mudança no papel do Estado ou que tivesse alteração no texto constitucional. Ao contrário, as ações continuam no que cabe o Presidente mudar com poucas majorias no Congresso e muitas vezes com a instalação de novos regimentos burocráticos e projetos organizacionais dentro das estruturas do funcionalismo, muito semelhante ao que aconteceu em 1990.

Todavia, fora das previsões da Mensagem Presidencial, teremos outra publicação oficial que busca, assim como as outras ações que o presidente almejou até agora, “reconstruir a nação”, visando, agora, um impacto mais profundo na administração pública através de alterações constitucionais.

3.1.3 O contexto político-econômico e o “Projeto”

O cenário após a Mensagem Presidencial de 1991 continua sendo a dinâmica política em busca das alterações e aprovação do Plano Collor II. O Legislativo, buscando mais autonomia e participando ativamente na conclusão do texto do plano, pressionava o Executivo

em uma postura que em 1990 não encontrava semelhança. Sallum Júnior (2015) chama atenção para a posição do deputado Nelson Jobim⁶³ (PMDB-RS) que propôs um projeto de lei complementar limitando a capacidade do Executivo em realizar medidas provisórias (SALLUM JR., 2015, p. 126).

Essa iniciativa atacava o cerne da política do governo Collor até então. Como o governo não havia montado coalizão e dependia de consensos *ad-hoc* para aprovar seus projetos de lei ou mesmo as suas medidas provisórias, a reedição dessas últimas era a principal prática normativa executada, principalmente em iniciativas econômicas que demandavam debates e provocavam conflitos, como reajustes salariais, correções inflacionárias, mudanças de impostos, entre outros fatores.

Além da pressão do Legislativo, Sallum Júnior (2015) destaca o papel dos governadores e grupos organizados da sociedade civil, como núcleos empresariais e de trabalhadores, buscando propor o conteúdo final do Plano Collor II.

Esse contexto gerou consequências na política federal e foi uma inflexão para o tipo de relação estabelecida entre o Executivo e o Legislativo. O governo passou a buscar uma política de entendimento para conseguir aprovar o plano de estabilização, negociando com parlamentares, governadores e admitindo mudanças no texto final, principalmente a respeito da proteção de salários e sua correção pela inflação, junto aos ajustes fiscais que os estados deveriam executar, beneficiando os interesses dos estados e dos grupos de trabalhadores organizados.

O Plano Collor II foi aprovado no início de março de 1991, mas além da economia, o impacto político do processo da sua aceitação foi importante. Temendo o projeto do deputado Nelson Jobim, Sallum Júnior (2015) argumenta que o governo passou a fazer concessões temendo a reprimenda institucional que a restrição de reeditar mais de uma vez uma medida provisória não votada poderia lhe causar.

Nas palavras do autor

Em função da possibilidade de restrição institucional de seu poder, o governo promoveu manobras parlamentares para postergar a votação da lei complementar, realizou negociações com lideranças com influência sob o Congresso (como o governador eleito Leonel Brizola) e prometeu pela palavra do próprio presidente da República, desta vez com pompa e circunstância, na reunião ministerial de 14 de março em que comemorava seu primeiro ano de governo, de que *governaria de forma negociada*, evitando enviar ao Congresso medidas provisórias, a menos que fossem realmente relevantes e urgentes (SALLUM JR., 2015, p. 128).

⁶³ Nelson Jobim (PMDB-RS) era deputado federal desde 1987, eleito ainda no governo Sarney e foi reeleito em 1990.

É nesse novo contexto de negociação, mas ainda sob a ameaça da proposta do deputado Nelson Jobim e pelas incertezas das consequências do Plano Collor II que o governo lançará o Projeto de Reconstrução Nacional, apelidado de “Projeto”, uma publicação que reunia sete propostas de emenda constitucional, 42 projetos de lei e decretos que tinham como objetivo avançar na agenda de reformas, sendo apresentado ao Congresso em março de 1991.

Além dessas iniciativas, o documento expunha uma lista de metas em várias áreas, demonstrando os vários objetivos que o governo queria fazer acompanhado de justificativas. Iremos analisar aqui os capítulos “Prefácio” e “Introdução”, que temos a argumentação central para essa proposta bastante ampla, e “O Papel do Estado”, no qual ele aponta sobre a reforma do Estado e detalha mais ações a respeito da reforma administrativa.

No Prefácio do “Projeto” nós temos um dos principais itens do documento que envolve a visão de modernidade para Fernando Collor. Em suas próprias palavras

Minha proposta de governo incorporava, como ponto fundamental, o anseio do povo brasileiro por mudanças profundas. Mais do que isto: incorporava uma concepção do que seria o Brasil moderno e das condições de realizar o salto qualitativo na vida nacional. Sabíamos que o moderno não se mede somente por critérios de avanço técnico e científico. A modernidade identifica-se com padrões de justiça social, de liberdade política, de distribuição equitativa de renda, de vida digna para todos. Modernidade significa a criação de uma nova cidadania e de uma nova ética de convivência. (BRASIL, 1991, p. 11)

Além dessa definição, Collor acrescenta como traria essa modernidade

Conhecíamos os instrumentos da mudança: a reforma do Estado, que deveria dedicar-se às funções essenciais na área da saúde, da educação, da infraestrutura; a liberação da economia dos vícios do clientelismo, dos subsídios, dos cartórios, para que o mercado pudesse ser recomposto e a competitividade empresarial alcançasse níveis internacionais; a abertura da economia ao mundo; o resgate da dívida social e o enfrentamento real de problemas que afligiam a consciência nacional, como a questão da criança, a violação dos direitos humanos, dos índios. (BRASIL, 1991, p. 11)

Dessa forma, as propostas que seriam apresentadas no documento continuam a retórica estabelecida desde o primeiro ano de governo: o apoio alicerçado nos votos da eleição de 1989, entendido como a vitória de um projeto de nação; a “modernidade” entendida em amplitude, reunindo inúmeros temas que envolvem o meio social e a efetivação da cidadania; a reforma do Estado como instrumentalização desse anseio, acompanhada da abertura econômica e preocupação social.

Voltando ao documento, o Prefácio expõe que, após as medidas de controle inflacionário, era o momento de uma agenda profunda de reformas tomar forma. Respondendo às questões “Por que o projeto”, “Por que reconstrução?” e “Por que nacional?”, Collor argumenta primeiramente que o projeto era necessário para unificar as pautas do governo e organizar o debate nacional, além de motivá-lo.

Na segunda pergunta, explica que os anos 80 foram considerados por muitos como “a década perdida”, paralisando a organização social do país e o processo de justiça social. Em sua opinião, deveríamos aceitar que o Estado funcionava mal e que muitas responsabilidades do Estado se deterioraram, sem citar quais.

Destaque para quando o presidente cita “Perdemos, também, os meios para acompanhar os passos do progresso, em um momento de aceleração do tempo histórico.” Por fim, o “Projeto” seria nacional por liderar por um processo de mobilização que seria balizado por “autêntica vontade nacional” (BRASIL, 1991, p. 13).

No capítulo “Introdução” encontramos repetição da retórica presidencial. Salienta-se que a crise que o Brasil vivia não era uma crise econômica, mas sim uma crise o modelo de desenvolvimento escolhido desde os anos 1950, que deveria ser superado. Mais uma vez se cita a questão do momento que o mundo passava e que o Brasil deveria se integrar, abrindo a economia e buscando produtividade e eficiência para poder competir.

Junto a isso, a busca do governo por medidas estabilizantes no que tange à inflação e por mudanças estruturais é ressaltada, passando principalmente pela reforma do Estado, para que as contas públicas se tornassem sustentáveis e a iniciativa privada tivesse seu papel revisado.

Tudo isso, novamente visando reajustar as funções do Estado para garantir recursos para seus deveres fundamentais, com foco na questão social brasileira. Para essa conquista, a própria sociedade deveria se mobilizar, apoiando e criticando o “Projeto”, posto que, segundo o documento, a base de todo esse processo reformista era o entendimento nacional, alcançado mediante “o exercício cotidiano do diálogo”. (BRASIL, 1991, p. 21)

O capítulo seguinte, “O Papel do Estado”, por mais que ainda siga a retórica da modernização e da Reforma do Estado para alcançá-la, coloca novos detalhes e objetivos que encontram aplicação nos projetos de lei, decretos e emendas que compõem o “Projeto”. Logo na primeira página temos a tônica que irá conduzir a argumentação sobre o Estado: “Impõe-se ao Estado duas grandes tarefas: o apoio à transformação da estrutura produtiva e a correção dos desequilíbrios sociais e regionais.” (BRASIL, 1991, p. 25)

A transformação da estrutura produtiva envolve a meta de retomada do crescimento, alicerçado no aumento da produtividade, qualidade e inovação das empresas. Nesse contexto, cabe ao Estado garantir as bases macroeconômicas e, unido a iniciativa privada, prover “a infraestrutura econômica, tecnológica e educacional necessárias à reestruturação competitiva das empresas.” (BRASIL, 1991, p. 25)

Na questão social, o Estado deve agir buscando recuperar sua dimensão de promotor do bem-estar social, investindo em novas formas de financiamento para sustentar essa ação e coordenando as diversas instâncias do governo para executar políticas sociais, regionais e de caráter compensatório.

Nota-se nessas duas argumentações como o “novo” modelo de Estado que o governo busca vem como diferença e superação do modelo anterior, pautado no Estado como produtor do crescimento e responsável por fornecer políticas de proteção e privilégios à iniciativa privada nacional, ao mesmo tempo em que busca novas fontes de financiamento para concretizar a política social balizada tanto na campanha presidencial de 1989 como na própria Constituição.

Citando o documento

A realização dessas tarefas requer uma mudança significativa na natureza do Estado e nas formas de atuação. O que se propõe é um Estado menor, mais ágil e bem informado, com alta capacidade de articulação e flexibilidade para ajustar suas políticas. A tarefa de modernização terá na iniciativa privada seu principal motor. Ao Estado, cabe, porém, um importante papel de articulador dos agentes privados, com vistas a mobilizar esse conjunto de forças em direção aos objetivos de progresso e justiça social. (BRASIL, 1991, p. 25)

Dentro desse capítulo, temos o primeiro tópico intitulado “Reforma do Estado”. A argumentação aqui empregada vai de encontro com a falta de financiamento interno e externo que o Brasil passou nos últimos anos, o que teria consequências no seu papel de executor de políticas públicas e seria o cerne da crise brasileira.

Dessa forma, um novo modelo de intervenção do Estado na economia deveria ser estabelecido, colocando o ajuste fiscal em uma posição de reforma estrutural e que o aparelho estatal fosse modernizado mediante ampla reforma. Tal justificativa encontra eco na Mensagem Presidencial, que avaliava como falha a solução dos governos anteriores para se resolver a crise brasileira pela falta de reformas estruturais, atacando-se os efeitos da crise e da inflação, mas não suas causas.

O ajuste fiscal em si é detalhado em várias páginas no tópico, chamando atenção aos esforços que o governo teria tido com o orçamento do Estado. Aumentou-se a receita, conteve-

se os gastos públicos, principalmente com a folha salarial e despesas financeiras do Governo, além de ter se desenvolvido mecanismos de controles de gastos e de reformulação do financiamento do gasto público. Os objetivos de se realizar uma reforma tributária (aumentando impostos) e de se remodelar os sistemas de crédito ao governo também ocupam grande espaço, mas que não nos é relevante.

Entretanto, o discurso sobre a receita do governo e sobre a reforma tributária se completa com o ajuste fiscal, ou como cita o documento: “Neste sentido, uma redefinição ampla do padrão de gastos públicos é indispensável.” (BRASIL, 1991, p. 28)

É nesse momento que o documento avalia a rigidez de determinados gastos, que possuem baliza constitucional e consomem grande parte do Orçamento, o que deve ser alterado. E essa mudança englobava principalmente os gastos com o funcionalismo público, principal componente da reforma administrativa que teremos no “Projeto”.

Sobre o peso de gastos constitucionalmente estabelecidos, o documento cita

De fato, se somadas as vinculações constitucionais na Lei Orçamentária de 1991, verifica-se que estas absorvem cerca de 66% das receitas de impostos e contribuições. Por outro lado, as despesas com pessoal ativo e inativo consomem outros 24%, que associadas ao peso dos juros reais da dívida pública completam o quadro de restrições ao objetivo de reestruturação dos gastos do governo federal. A questão dos recursos humanos merece grande atenção por seu impacto nas despesas totais e pelo próprio padrão do serviço prestado. (BRASIL, 1991, p. 28-29)

O documento logo ressalta que “não se espera uma redução de grande magnitude neste tipo de despesa” (BRASIL, 1991, p. 29), o que demonstra uma mudança de discurso em comparação a como o governo tratou os gastos com o funcionalismo público em 1990. Chegou-se a falar na demissão de um milhão de funcionários públicos e na redução de privilégios. Seja por mudança de estratégia frente a pressão de grupos organizados dos servidores federais, que fizeram oposição ao governo assim que ele começou a atuar nos recursos humanos, ou mesmo pela dificuldade em se fazer grandes demissões, percebemos essa inflexão no discurso.

Os parágrafos seguintes demonstram também a continuidade do discurso dos tipos de servidores públicos. O texto ressalta a importância de se possuir servidores adequados ao novo tipo de Estado, com justa remuneração, que por sua vez mantém certa rigidez na folha salarial. Porém, o contingente de funcionários aptos às atividades-fim seria muito inferior ao necessário, mas com o empecilho de não se conseguir fazer a alteração desses profissionais por causa da estabilidade garantida ao funcionalismo, que deveria ser alterada.

Na argumentação do próprio governo no documento

É importante ressaltar que o fim desta norma constitucional será essencialmente motivado pela indispensável readequação do quadro de pessoal do serviço público às necessidades do novo perfil de atuação do Estado. Não obstante representarem redução importante, as eventuais economias de gastos obtidas nessa área teriam caráter complementar. A estabilidade, no entanto, deverá ser garantida para um conjunto restrito de carreiras do funcionalismo público, com vistas a garantir as noções de independência e eficácia da burocracia estatal. (BRASIL, 1991, p. 29)

A partir desse trecho, o documento volta a falar das receitas e discussões tributárias do Orçamento até o próximo tópico que é justamente sobre a reforma administrativa dentro do “Projeto”. Essa questão é importante por demonstrar que o principal aspecto da administração pública aqui contemplado é a estabilidade do servidor público, tanto para remanejar (ou exonerar) os servidores não-integrados ao novo tipo de Estado como para a redução do gasto público que encontra grande espaço como gasto obrigatório no Orçamento.

Novamente se percebe a moderação do governo em tratar desse tema, ressaltando que o foco não é extinguir a estabilidade, muito menos restringi-la por motivos fiscais, mas sim ajustar o funcionalismo público a um novo Estado, dando atenção aos servidores aptos a esse novo contexto e entendendo seu lugar na esfera da administração pública.

Por mais que o discurso de posse em 1990, que colocou vários nortes da campanha reformista estabelecida pelo governo, falasse dessa situação dos bons servidores, com seu lugar no “Brasil Novo”, o discurso era muito mais imperativo, com mudanças rápidas. No “Projeto”, o discurso mais moderado, que na nossa avaliação tem relação com a mudança da estabilidade ser uma mudança na Constituição, que necessitava de dois terços do Congresso para sua aprovação e, portanto, maior negociação política, foi o tom hegemônico.

No tópico “Reforma Administrativa”, o documento afirma sobre os malefícios da excessiva intervenção do Estado brasileiro, citando o aumento dos gastos públicos, a baixa produtividade e as graves distorções econômicas. Sobre elas, cabe citar o texto

Consolidou-se uma burocracia forte que, não raramente, confunde o interesse público com o privado. Multiplicaram-se órgãos e repartições, em cujas atribuições predominou o caráter regulador ou de controle, em detrimento da oferta de bens serviços públicos na quantidade e qualidade desejadas pela sociedade. Dessa maneira, a reforma administrativa é o instrumento fundamental no processo de modernização do Estado brasileiro. (BRASIL, 1991, p. 30)

É válido perceber o tom moral que ainda envolve a reforma administrativa, principalmente na qualidade em que ela vem para ajustar as distorções que envolvem o patrimonialismo e a grande quantidade de órgãos estatais regulando a economia e a sociedade, possibilitando notar a continuidade do discurso de “caçador de marajás” que Collor se alicerçou.

A justificativa da reforma administrativa continua, sendo “inadmissível” manter a mesma estrutura do Estado interventor nos novos tempos, com sua máquina burocrática permeada por um grande contingente de servidores em atividades-meio⁶⁴, enquanto as atividades-fim⁶⁵ carecem de pessoal qualificado. (BRASIL, 1991, p. 30)

São citadas as mudanças tomadas em 1990, como a reorganização ministerial, extinção de órgãos públicos e as mudanças nos recursos humanos, com exonerações e servidores colocados em disponibilidade, economizando gastos públicos, além da própria reforma patrimonial de móveis e imóveis estatais.

Contudo, as metas estipuladas envolvem a reordenação do funcionalismo público, principalmente nas citadas atividades-meio, encaradas como desperdício de recursos. A ideia é definir claramente as funções dos agentes públicos, fundindo funções semelhantes, o que é encarado como um processo em andamento desde o ano anterior, com expressivos resultados, apesar das determinações constitucionais da estabilidade do funcionalismo.⁶⁶

Assim, o texto argumenta que “Neste sentido, é fundamental continuar a realizar esforço concentrado visando à melhoria na qualidade gerencial, por meio da reciclagem e valorização do funcionalismo, e de mecanismos de coordenação inter-organizacionais e de políticas públicas.” (BRASIL, 1991, p. 31)

Interpretamos aqui que a produtividade do funcionalismo e os gastos com pessoal são postos como um dilema a ser enfrentado, cabendo ao governo fazer demissões e colocar os servidores em disponibilidade para alcançar a redução de gastos necessária, realizando assim a valorização do funcionalismo e a estruturação de carreiras.

A reforma administrativa colocada no “Projeto” possui uma frente delimitada: fazer mudanças a respeito da estabilidade do funcionalismo para operacionalizar a nova administração pública para esse novo modelo de Estado a ser construído, contextualizando

⁶⁴ Entendemos atividade-meio como aquela não essencial para que o objetivo de origem de determinado órgão ou empresa seja alcançado, mas que ajuda na operacionalização dele. Exemplos são os serviços de limpeza, contabilidade manutenção, entre outros.

⁶⁵ Entendemos atividade-fim como aquela essencial para que o objetivo de origem de determinado órgão ou empresa seja alcançado.

⁶⁶ O documento cita nominalmente o artigo 41 da Constituição Federal, que detalha sobre as funções e direitos dos funcionários públicos, e o artigo 19 do Ato das Disposições Transitórias, que fala sobre a estabilidade dos servidores.

essas metas com a necessidade do ajuste fiscal. Como se trata de um tema que envolve interesses diversos, principalmente do funcionalismo, e que demanda bastante negociação política, a estabilidade vira o principal aspecto a ser traçado na reforma administrativa no ano de 1991.

Também são mencionados na seara da Reforma do Estado os tópicos “Programa Federal de Desregulamentação”, “Programa Nacional de Desestatização” e “Empresas Estatais”. Esses tópicos envolvem a reforma administrativa como acessória, buscando a diminuição da burocracia, a retirada da intervenção do Estado na economia e a descentralização administrativa. Essas considerações não fogem do que foi tratado na Mensagem Presidencial de 1991, e por isso não atermos aos seus detalhes.

Encerrando o “Projeto”, o documento tem anexado todas as propostas legislativas que o projeto dispõe, divididas por tema e com uma síntese dos objetivos. No que tange a reforma administrativa, nós temos três projetos de decretos, dois projetos de lei e um projeto de emenda constitucional.

Nos decretos, temos a criação de um programa de reciclagem e valorização do funcionalismo, que tem como objetivo o “Aumento da capacitação e da produtividade dos servidores públicos” (BRASIL, 1991, p. 126); o estabelecimento de mecanismos de acompanhamento e avaliação do Programa Federal de Desregulamentação, almejando “Maior eficácia na implementação das iniciativas governamentais no campo da desregulamentação” (BRASIL, 1991, p. 126); e a celebração de contratos de gestão entre as empresas estatais e a União, que tinha por fim a “Eliminação de controles excessivos sobre a rotina de empresas e maior autonomia operacional para a empresa alcançar os objetivos de longo prazo fixados pelo governo; cobrança de resultados” (BRASIL, 1991, p. 126).

Nos projetos de lei, buscar-se-ia a estruturação de carreiras para o funcionalismo público, objetivando “Valorização do funcionário e melhoria da qualidade gerencial” (BRASIL, 1991, p. 126); e a formulação do Estatuto das Empresas Estatais, que almejava “Modernização e uniformização das normas internas de cada entidade” (BRASIL, 1991, p. 126).

Enfim, o projeto de emenda constitucional dispunha sobre a revisão da estabilidade do servidor público, buscando “Viabilização da Reforma Administrativa e da racionalização dos gastos com a folha de salários. Reestruturação dos quadros do funcionalismo, aprimorando a qualidade do serviço público” (BRASIL, 1991, p. 126)

Vale ressaltar que pela qualidade do “Projeto” ser um compêndio de diretrizes e metas

legislativas, nada ainda havia sido enviado ao Congresso, carecendo assim da numeração típica dos processos legislativos.

Além disso, apenas as questões de recursos humanos (a emenda constitucional e o projeto de lei de estruturação de carreiras do funcionalismo) estavam colocadas no tópico “Reforma Administrativa” do anexo, embora citemos os tópicos “Desregulamentação” e “Empresas Estatais” por envolvem a administração pública de forma secundária, no escopo da Reforma do Estado.

3.1.4 O pós-“Projeto”

Apesar de observarmos uma inflexão na postura do governo em como se relacionava com o Congresso, o “Projeto” carregava em suas justificativas várias práticas vistas como o voluntarismo do presidente, exemplificadas na sua busca em integrar o Brasil à modernização, algo que o Legislativo, apesar de autônomo, deveria acompanhar; a argumentação de que Fernando Collor havia sido eleito para conduzir o Brasil a um projeto de nação; como também o seu anúncio de que não faria coalizões permanentes para aprovar as medidas legislativas que o “Projeto” dispunha, argumentando que isso seria mais democrático.

Nas palavras de Sallum Jr. (2015)

Com isso reafirmava, implicitamente, que seguiria *sem dar aos partidos políticos participação relevante na condução do Poder Executivo*, fosse na composição de seu ministério, fosse, menos ainda, na orientação das políticas de governo. Ele continuaria a ser o senhor absoluto do Executivo, entendido como condutor dos negócios de Estado. O lançamento do “Projeto” confirmava também a *perspectiva hierárquica e voluntarista do governo Collor em relação ao Congresso*, embora adocicada pela retórica do “entendimento”. O “Projeto” era para ser “negociado com a sociedade” – como se o Congresso não tivesse representatividade suficiente para fazê-lo. (SALLUM JUNIOR., 2015, p. 128-129)

O autor argumenta que o Legislativo percebeu que a política de “entendimento” do governo ainda colocava o Executivo como proeminente na condução do Estado, o que fez com que os partidos de oposição, como PSDB, PMDB e PT, insistissem na proposta do deputado Nelson Jobim.

Entretanto, quando a proposta foi votada na Câmara, fileiras do PMDB votaram contra o projeto, assim como também o PDT, fruto de negociações internas entre o governo Collor e as principais lideranças dos partidos, José Sarney e Leonel Brizola. Por cinco votos, Collor

conservava a sua capacidade de reeditar medidas provisórias não votadas. A oposição tentaria reintroduzir essa pauta no futuro, mas sem a mesma força.

Toda essa conjuntura, permeada por pressões e negociações por parte do Executivo e do Legislativo para não se passar o projeto de Nelson Jobim, forneceram a tônica que irá acompanhar a política daqui em frente, o que terá consequências na execução de políticas, inclusive no que tange a reforma administrativa. É o que argumenta Sallum Jr. (2015)

Portanto, no fim de março, Collor parecia ter afastado os perigos provenientes da resistência da oposição no Congresso, conseguindo aprovar o Plano Collor II e derrotando a tentativa de redução *institucional* de seus poderes legislativos. Para isso, no entanto, *restringira o seu poder de mando*, incorporando demandas da oposição ao seu novo plano de estabilização e prometendo *limitar* a edição de medidas provisórias *voluntariamente (embora por força da pressão política)*. (SALLUM JUNIOR., 2015, p. 130)

Além do Legislativo, o “Projeto” despertou animosidades entre os setores empresariais e núcleos de trabalhadores, principalmente às reformas econômicas liberalizantes. Sallum Jr. (2015) aponta que, da parte empresarial, a FIESP acusava o governo de conduzir uma política ruim a respeito dos reajustes de salários e preços que o Plano Collor II estabelecia. Nas organizações trabalhistas, principalmente na CUT e na CGT, o governo era culpado por estabelecer uma política econômica recessiva e que gerava desemprego, convocando greves. (SALLUM JUNIOR., 2015, p. 130)

O autor mostra também as pesquisas de opinião a respeito do governo nesse cenário

Se do ponto de vista econômico o plano de estabilização parecia de início produzir bons resultados sobre a inflação – o INPC fora 20,2% em fevereiro, 11,8 em março e 5% em abril -, o prestígio popular do governo não ajudava: quando Collor comemorava seu primeiro ano na Presidência, segundo o Datafolha, 34% da população considerava o governo ruim ou péssimo, ultrapassando com folga os 23% que o julgavam ótimo ou bom; isso praticamente invertia os percentuais alcançados seis meses antes. (SALLUM JUNIOR., 2015, p. 131)

Contudo, a partir de maio o governo realizaria e sofreria mudanças que mudariam o eixo do governo buscando maior estabilidade política e apoio para implementar as propostas do “Projeto”. Villa (2016) aponta a estratégia inicial do governo

(...) o governo voltou suas atenções para o “projeto”. Resolveu redefinir as prioridades, enxugando o projeto inicial. Mesmo assim, estabeleceu onze pontos, número ainda alto para poder negociar com o Congresso. Foram

evitados, porém, os temas mais polêmicos e as emendas constitucionais — adotando-se a prática de projetos de lei, mais fáceis de serem aprovados: 1. incentivos para investimentos em tecnologia; 2. estímulo à transferência de tecnologia estrangeira; 3. financiamento das exportações; 4. criação de um fundo imobiliário captando recursos estrangeiros e nacionais; 5. isenções de IPI sobre a importação de máquinas e equipamentos; 6. depreciação acelerada dos bens de capital aumentando a competitividade da indústria nacional; 7. reduzir a carga de tributos sobre as exportações. Os últimos quatro pontos eram um pouco mais controversos; 8. Criação de um imposto sobre grandes fortunas; 9. modernizar os portos nacionais; 10. incluir no programa de desestatização a concessão e a permissão de serviços públicos; e 11. O estabelecimento da livre negociação entre empregados e empregadores. (VILLA, 2016, p. 100-101)

Notemos que nessa lista de prioridades, a reforma administrativa, principalmente focada nos recursos humanos com a revisão da estabilidade do funcionalismo, não foi colocada em pauta, justamente pela dificuldade em se negociar uma emenda constitucional. Salienta-se também o possível conflito político que essa proposta ocasionaria, podendo interromper as outras iniciativas que, em tese, teriam mais fácil aprovação conforme o governo mantinha sua política de não ter coalizões apoiando suas iniciativas.

Enquanto o governo articulava o “Projeto”, mudanças aconteciam dentro dos ministérios. Iremos focar duas: a saída do ministro da Infraestrutura, Ozires Silva, e a da ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello. Nesse ínterim, cita-se também a saída do secretário da administração federal, João Santana.

Ozires Silva⁶⁷ era considerado o mais poderoso ministro após Zélia, visto que a Infraestrutura incorporava três antigos ministérios do governo Sarney: Telecomunicações, Minas e Energia e dos Transportes. Villa (2016) cita que Silva possuía 600 mil funcionários e 130 estatais sob sua administração. (VILLA, 2016, p. 100-101)

No dia 25 de março, Ozires pediu demissão alegando problemas na própria estrutura do ministério. A fusão de tantas pastas, que por sua vez atraíam vários interesses, lobbies e pressões, mostrou os limites da estratégia administrativa do governo quando fez a reorganização ministerial. O gigantismo da Infraestrutura paralisava o controle e coordenação do ministro, que nem mesmo pôde nomear os secretários das pastas associadas ao seu ministério e os dirigentes de estatais, prerrogativa presidencial. (VILLA, 2016, p. 97)

Segundo Villa (2016), além disso, Ozires declarou que o ministério da Economia, com excesso de funções, norteava muitas políticas da pasta, que dependiam da autorização direta da

⁶⁷ Ozires Silva é um engenheiro aeronáutico que foi presidente da Embraer e da Petrobrás antes de assumir como o primeiro Ministro da Infraestrutura. Ele tinha sido colocado no cargo por sua fama de bom administrador e de reputação ilibada. MELO, 2004, p. 66.

ministra Zélia, imobilizando as iniciativas da Infraestrutura. No lugar de Ozires, assumiu rapidamente o presidente da Petrobrás, Eduardo Teixeira, mas quem a partir de maio passou a assumir a pasta foi o secretário da administração federal, João Santana, figura ligada ao Presidente.

O pedido de demissão de Ozires mostrou os limites da reorganização ministerial feita em 1990, buscando modernização e eficiência no serviço público. Como abordamos no capítulo anterior, o gigantismo das fusões ministeriais na pasta da Infraestrutura afetou sua eficiência, principalmente considerando que na fusão não houve um reordenamento das secretarias e do funcionalismo, mas sim uma justaposição.

Além disso, a própria política de horizontalidade entre os ministérios e secretarias, buscando uma comunicação efetiva para se coordenar melhor as ações do governo considerando a parte econômica, social, entre outras, gerou uma supremacia do ministério da Economia, que com o Orçamento na mão e conduzindo planos amplos em um cenário de crise, acabou por acumular funções e limitar a autonomia dos ministérios.

A saída de João Santana da SAF para a Infraestrutura também tinha bastante significado. Santana ficou conhecido na administração pública pela sua campanha efusiva pela redução do contingente do funcionalismo e por várias tensões com a própria seção de recursos humanos de sua pasta.

Enquanto Eduardo Teixeira era interino na Infraestrutura, o governo buscou tanto um nome confiável do presidente para a pasta como também um símbolo da continuidade do governo em controlar os ministérios e conduzir a política de Estado sem a influência de partidos. Além disso, a substituição de Santana na Administração Federal acenava para uma política de entendimento para com o funcionalismo, assumindo em seu lugar o diplomata Carlos Moreira Garcia.

Se em 1990 a redução dos privilégios dos servidores e do próprio contingente foi a argumentação oficial, em 1991 a campanha por se mudar a estabilidade na Constituição demandava trato político e negociação com os próprios grupos de pressão do funcionalismo.

Pimenta (1993) cita “(...) o segundo, Carlos Garcia, assumiu uma perspectiva mais branda em relação aos servidores, chamando a atenção para a importância de questões como a necessidade de realização de novos concursos públicos e de ampliação dos investimentos em treinamento de pessoal. “(PIMENTA, 1993, p. 156)

Essa postura segue a nova postura do governo, salientando a redução dos servidores nas atividades-meio, mas valorizando a formação do funcionalismo, a estruturação de carreiras e a

avaliação das funções nas atividades-fim que demandavam um novo tipo de servidor, apto para avançar na agenda do “novo modelo de Estado” buscado por Collor.

Por fim, a saída da ministra Zélia teve grande impacto na agenda econômica, seja na postura da estabilização inflacionária como no avanço das reformas, assim como na própria maneira do governo negociar. Zélia possuía uma atitude combativa, controlando a agenda ministerial das pastas, fazendo declarações fortes na imprensa a respeito da política econômica, assim como criticando os credores da dívida externa brasileira e o próprio empresariado nacional, quando não acompanhavam o governo.

Segundo Villa (2016)

Não foi surpresa quando, a 8 de maio, Zélia pediu demissão. Estava isolada no governo, tendo perdido a batalha econômica — mais do que o combate à inflação, que, nos últimos meses, caíra: em abril fora de 7% —, e desgastada frente aos empresários, ao FMI e, especialmente, entre os credores privados internacionais. (VILLA, 2016, p. 103)

Em seu lugar, foi escolhido o diplomata Marcílio Marques Moreira, um nome considerado mais moderado e com mais trânsito com o empresariado nacional e com os credores da dívida externa. Essa escolha foi mais um símbolo na postura de entendimento do governo, embora ainda não incluísse partidos políticos e mantivesse a postura voluntarista, ainda mais na área da Economia, principal pasta no contexto vivido.

Sallum Jr. (2015) sintetiza bem o que Marcílio simboliza

A nomeação de Marcílio, pretendia, como já sublinhei, *materializar no âmbito da gestão econômica a nova fase de seu governo*: sem os sobressaltos da heterodoxia, sem ameaças à riqueza financeira e à liberdade de mercado; daí em diante a gestão da economia deveria ser mais ortodoxa, respeitadora dos contratos e, nestes limites, teria que continuar programa liberal de reformas. (SALLUM JUNIOR., 2015, p. 133)

O autor também pontua como o empresariado ficou reticente a Marcílio, embora Collor tivesse consultado as entidades empresariais para escolher o nome. O novo ministro despertava tanto cautela, pelo seu discurso de redução do gasto público, que permitia menos concessões do que a postura heterodoxa de Zélia, como positividade, em virtude da sua negociação com credores da dívida externa, buscando conciliação, assim como a sua postura diplomática com o empresariado nacional, buscando apoio e negociação para fazer avançar a agenda reformista. (SALLUM JUNIOR., 2015, p. 133)

Entretanto, as mudanças ocorridas não tiveram o efeito esperado pelo governo, que buscava estabilidade e governabilidade necessária para fazer avançar o “Projeto”. Na verdade, o sentido que vai se incorporar até o fim do ano de 1991 é a paulatina perda de comando do Presidente no processo político, permeada por uma constante pressão do Legislativo.

Essas questões políticas englobam a votação de medidas provisórias e projetos de lei que almejavam realizar ajustes fiscais, mudanças em políticas salariais e reajustes em setores do funcionalismo. A pouca vontade do Executivo em colocar os partidos junto aos seus projetos e sua insistência em não criar coalizões fez com que a conjuntura se tornasse bastante desfavorável ao governo, inclusive pela permanência de grupos laborais e empresariais realizando oposição ao governo. O “Projeto” foi extremamente afetado nesse contexto.

3.1.5 O “Emenda” e a política até o fim de 1991

Em agosto de 1991 uma nova iniciativa do governo tomou forma, intitulado como “Programa de Saneamento Financeiro e de Ajuste Fiscal”. Por mais que não fosse uma substituição ao “Projeto”, reafirmava várias frentes em relação ao ajuste fiscal, à reforma administrativa e à reforma do Estado. Esse programa demandava que se alterassem 44 artigos da Constituição, sendo apelidado de “Emenda”. Ele foi acompanhado de um projeto de refinanciamento da dívida dos estados, orçada em 57 bilhões de dólares.

Sallum Jr. (2015) comenta essas duas iniciativas

O Programa e a proposta foram apresentados em 22 de agosto pelo ministro da Economia em reunião com todos os secretários de Fazenda Estaduais. O conjunto dessas propostas foi denominado “Emenda” e incluía emendas temporárias, válidas até o final de 1993, essenciais para acertar as finanças públicas, e emendas permanentes à Constituição. Entre as primeiras havia a suspensão da estabilidade dos servidores públicos (...). Entre as alterações permanentes propunha-se que, além do tempo de serviço, fosse exigida idade mínima para aposentadoria – 60 anos para os homens e 55 para as mulheres – houvesse redução de salários de funcionários colocados em disponibilidade, um limite máximo de gastos com pessoal para estados e municípios (60%) e para a União (65%) (...). (SALLUM JUNIOR., 2015, p. 142-143)

Dando continuidade às intenções do “Projeto” e a nova postura em relação ao funcionalismo, a tônica a respeito do gasto obrigatório sobre a folha de pessoal está bem claro nesse novo programa.

A suspensão da estabilidade, em caráter temporário, facilitaria a sua aprovação no Congresso e representava alívio para as contas públicas, na visão do governo. Já a redução de

salários dos servidores em disponibilidade e os limites de gastos com pessoal para os entes da federação iam no sentido permanente do ajuste fiscal estrutural almejado pelo governo.

Além disso, sinalizando para o apoio dos governadores com o refinanciamento de suas dívidas, o governo tentava garantir a aplicação do “Emendão”, buscando mais que implantar sua agenda, reafirmar sua autoridade como condutor da política brasileira.

Villa (2016) fala sobre a recepção do “Emendão”

Fernando Collor fez um pronunciamento em rede nacional de rádio e televisão defendendo o “emendão”. Discursou durante sete minutos. Pediu paciência à população: “Não se podem obter resultados de um dia para o outro.” Falou em negociação: “Precisamos encontrar soluções compartilhadas para sairmos das dificuldades em que o país se encontra.” (...) De pouco adiantaram os esforços do presidente. A iniciativa era fadada ao fracasso. Não pelos temas, mas pela abrangência. Seriam necessárias, repita-se, 44 emendas à Constituição. Na prática, uma revisão constitucional, que já estava prevista para 1993. O governo continuava fragilizado no Congresso Nacional, e a interlocução direta com os eleitores — realizada pelo presidente no início do Plano Collor I — não obtinha mais êxito devido à estagflação. Nem o anúncio de que Collor decidira modificar o “emendão”, retirando as medidas mais polêmicas, daria nova vida ao projeto. (VILLA, 2016, p. 119)

O “Emendão” se tornou um dos principais temas unificadores dos partidos de oposição, que passaram a se unir em uma frente parlamentar composta pelo PMDB, PSDB, PDT, PSB (Partido Socialista Brasileiro), PCB e PC do B (Partido Comunista do Brasil). Por mais que houvesse rupturas ideológicas entre esses partidos, sua visão contra o aprofundamento da liberalização econômica e a defesa da representatividade do Legislativo fez com que agissem em consonância quando esses tópicos eram pautados. (SALLUM JR., 2015, p. 150)

Além disso, na sociedade civil, organizações como a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), a CNBB (Congregação Nacional dos Bispos do Brasil) e a CUT (Central Única dos Trabalhadores) passaram a fazer oposição sistemática ao governo, defendendo um aprofundamento da política social garantida pela Constituição antes dela ser revista via emendas constitucionais. Várias greves e manifestações aconteciam no Brasil no segundo semestre de 1991 contra o “Emendão”. (SALLUM JR., 2015, p. 151-152)

Villa (2016), porém, ressalta que nesse cenário o governo tentou fazer alianças para viabilizar as emendas constitucionais

Paralelamente, o presidente sinalizou que poderia romper com o autoisolamento político ao estabelecer uma ponte com o PSDB. Recebeu no palácio Tasso Jereissati e o senador Fernando Henrique Cardoso. E foi ao encontro de lideranças do PDT, do PFL e do PMDB. Dava a impressão de que

inauguraria uma relação de diálogo com os partidos políticos e de que buscaria uma aliança com o Parlamento. (VILLA, 2016, p. 119)

Entretanto, o resultado do governo foi insatisfatório. Fernando Collor, apesar das sinalizações, não compartilhava o projeto político do governo com os partidos e se recusava a montar coalizões, muito menos fazer uma reforma ministerial para os partidos participarem da formulação de iniciativas governamentais, assumindo pastas.

O governo, almejando aprovar pelo menos parte do “Emendão”, recortou o projeto, definindo prioridades. Villa (2016) descreve

O governo reduziu as emendas de 44 para 22, ainda um número alto. Centrou fogo em algumas medidas fiscais, como a proibição da emissão de títulos de dívida por estados e municípios. Das questões mais gerais — e polêmicas — permaneceram o fim da estabilidade no emprego dos funcionários públicos, exceto para as carreiras de Estado, e a ampliação da idade mínima para a aposentadoria (sessenta anos para os homens e 55 para as mulheres). Seriam modificados dezessete artigos constitucionais. A oposição considerou as propostas um fiasco, e até os governistas as avaliaram insuficientes. (VILLA, 2016, p. 120.)

Nesse cenário de descrédito do Congresso e falta de liderança política por parte do governo, qualquer emenda constitucional seria extremamente difícil de acontecer. Na verdade, qualquer iniciativa que exigisse maioria simples teria dificuldade em ser aprovada. Sallum Jr. (2015) resume o fim que o “Emendão” teve

Os sinais de incapacidade do governo de dar direção ao processo político, liderando forças políticas majoritárias em algum sentido, a inflação crescente e uma opinião pública cada vez mais negativa traduziram-se em maiores dificuldades na aceitação do “Emendão” no Congresso. As discussões com os parlamentares levaram ao descarte de componentes seus que “não tinham consenso”, obrigaram o Executivo a reformular as propostas e, ainda assim, o Congresso não deu sinais de aprová-lo, sequer em parte. O Congresso, de fato, acabou “engavetando” o “Emendão” em novembro, não colocando sua apreciação na agenda legislativa para o restante do ano. (SALLUM JR., 2015, pp. 153-154)

A conjuntura de pressões e dificuldades com os poderes e com a sociedade civil colocou o governo Collor não em dificuldade de avançar com a sua agenda reformista, mas principalmente em ter controle do processo político ou de aplicar um projeto de Nação. Mesmo com os gestos de aproximação e de negociação empreendidos desde o início de 1991, o Legislativo se mostrou bastante independente e combativo em defender suas prerrogativas, assim como núcleos organizados da sociedade respondiam à permanência da inflação e contra

a política econômica do governo, como argumentado em Sallum Jr. (2015) e Villa (2016).

Em acréscimo a esse cenário desfavorável a Collor, temos o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) em dezembro de 1991 dando causa a aposentados e determinando um reajuste de 147% aos seus benefícios previdenciários. Essa decisão atacava em cheio a política ortodoxa de ajuste fiscal assumida desde a posse do ministro Marcílio e deixava a postura governista ainda mais presa aos gastos obrigatórios. (SALLUM JR., 2015, pp. 155-156)

Em avaliação desse cenário, Sallum Jr. (2015) pontua

Tudo isso indicava que, no final de 1991, se esboçavam as condições básicas que poderiam tornar o governo Collor incapaz de conduzir o Estado, a menos que mudasse completamente sua forma de exercer o poder. Suas alternativas políticas tinham se estreitado extraordinariamente e surgiam sinais de que o centro do poder tendia a se deslocar para o Legislativo. (SALLUM JR., 2015, p. 158)

Em relação as pesquisas de opinião, o cenário era bastante negativo. Villa (2016) descreve a popularidade de Collor no fim de 1991

A 22 de dezembro foi divulgada mais uma pesquisa Datafolha sobre a popularidade de Collor e do governo. Somente 8% dos entrevistados consideraram bom ou ótimo o desempenho do presidente, enquanto 63% o julgavam ruim ou péssimo; 82% achavam que o poder de compra caíra desde a adoção do Plano Collor, e 79% que a inflação aumentaria ainda mais, assim como o desemprego (78%). A avaliação de Collor era ainda pior no Congresso. Segundo pesquisa do Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (Idesp), somente 6% dos parlamentares achavam o governo bom ou ótimo, enquanto 58% o consideravam ruim ou péssimo. Na mesma pesquisa os legisladores apontavam como ainda piores as relações do presidente com o Congresso. Para 69%, eram ruins ou péssimas, e apenas 4% as viam como boas ou ótimas. (VILLA, 2016, p. 131)

Com a conclusão do ano e a necessidade de um direcionamento ao novo ano que se iniciava, o terceiro ano do governo Collor, a melhor análise cabe a Sallum Jr. (2015), analisando as falas da última reunião ministerial do governo

Por fim, o próprio Collor (...) sinalizou indiretamente que seu governo estava para esgotar sua capacidade de conduzir o Estado conforme as próprias diretrizes. Anunciou, naquela reunião, (...) que “*não cederá a pressões por uma reforma ministerial*” e que a “*prioridade da agenda política do governo em 1992 [...será...] a aprovação das propostas de emenda constitucional contidas no Emendão*”. (SALLUM JR., 2015, p. 159)

E ainda

Dessa forma, no final de 1991, a agenda do governo Collor *para o ano de 1992 era a mesma que fracassara ao longo do ano que se encerrava* e as armas com que contaria para realizá-la eram de menor calibre do que aquelas de que dispusera na batalha recém-perdida. (SALLUM JR., 2015, p. 159)

3.2 A reforma administrativa em 1992

3.2.1 A “Agenda para o Consenso” e o início de 1992

Na primeira semana de janeiro de 1992, Fernando Collor publicou na Folha de São Paulo artigos diários⁶⁸ a respeito das visões políticas de seu governo. Essa coletânea de artigos recebeu o nome de “Agenda para o Consenso: um projeto social-liberal”⁶⁹ e tratava de vários assuntos abordados nos vários discursos e publicações oficiais desde 1990. Eles nos são relevantes na medida que abordam a reforma do Estado e fornecem a retórica que condiciona a política do governo.

Iremos analisar aqui os dois primeiros artigos dessa coletânea: o primeiro, intitulado “Agenda para o Consenso: um projeto social-liberal”; e o segundo, chamado de “O Papel do Estado”. São artigos curtos, que têm como público-alvo a sociedade civil, e objetivavam formular um consenso em direção ao ideário reformista do governo, acenando por um norte frente ao cenário de crise e paralisia política que o governo enfrentou em 1991.

O primeiro artigo, que se iniciava buscando “institucionalizar as reformas”, definindo métodos para alcançar “as metas de modernização e justiça social que todos os brasileiros desejam”, defende objetivos há muito definidos pelo governo: modernizar a economia, redimensionar o Estado, sanear as contas públicas, entre outras questões sociais. (MELLO, 1992, p. 9)

Collor argumenta que para se concretizar o ideário reformista, é necessária uma grande mobilização social, necessária para renovar a legitimidade do projeto brasileiro de modernização. Para tal, é fundamental definir um núcleo filosófico que faça das reformas um credo social. Essa filosofia política é identificada por Fernando Collor como o social-

⁶⁸ Esses artigos foram publicados de domingo, 5 de janeiro, até sábado, dia 12. Como aponta Sallum Jr. (2015), descobriu-se mais tarde que os textos haviam sido fortemente baseados em escritos do diplomata José Guilherme Merquior, que contribuiu bastante para o pensamento e orientação política do governo. Entretanto, Merquior havia morrido em 1991 e não se teve autorização de sua família para o uso de seus textos pelo governo Collor, o que, quando veio à tona, desgastou o presidente e diminuiu o impacto do documento.

⁶⁹ MELLO, Fernando Collor de. *Agenda para o Consenso: Uma Proposta Social-Liberal*. Brasília: Imprensa Oficial, 1992.

liberalismo. Citando o artigo

Essa fórmula significa a vontade de criar entre nós um liberalismo verdadeiramente moderno, com raízes populares e apelo nacional. Significa, naturalmente, um decidido não ao estatismo, ao coletivismo e ao dirigismo, a todas as formas desacreditadas e peremptas de protecionismo, paternalismo e populismo, que pesam sobre nossa sociedade e entram nosso pleno ingresso na modernidade. (...) Um liberalismo de promoção social e não de exclusão classista. Liberalismo simultaneamente libertário e igualitário, desejoso de democratizar o direito à diversidade, que é o esteio da vida livre. (MELLO, 1992, p. 10)

Collor argumenta que o liberalismo conservador e os processos de modernização autoritária falharam em garantir uma vida decente ao povo brasileiro e não são mais condizentes com os tempos em mudança. Não fazia sentido, segundo o autor, um país com parques industriais avançados e injustiça social. Assim “O social-liberalismo é isso: a exigência da democratização da liberdade. É a aliança do liberalismo econômico – o melhor método de criação de riqueza até aqui conhecido – com o sentido do social.” (MELLO, 1992, p. 11)

Nesses termos, para se fazer a revolução social-liberal, deveria se mudar o papel do Estado, ressaltando a necessidade da máquina estatal em reduzir sua intervenção na área produtiva e focando no social. Contra os que argumentam que a reforma liberalizante do Estado prejudicaria os menos favorecidos, o presidente cita “A verdade é que o principal dispêndio do Estado tem sido com o custeio da própria máquina burocrática e não com atividades-fim, traduzidas em serviços sociais eficientes”. (MELLO, 1992, p. 12)

A partir desse momento os argumentos se tornam bastante combativos aos privilégios do funcionalismo público vigente no antigo modelo estatal. Collor afirma que, nos tempos antigos, o emprego no Estado era o destino dos filhos das classes oligárquicas, sendo o desejo da burguesia garantir privilégios como parte do Estado.

Isso gerou como consequência o empreguismo, de fundo privatista, que faz o trabalhador do Estado não trabalhar para sua comunidade, mas para si, como quem recebe uma pensão vitalícia. Essas distorções feriam o bom funcionário público, estigmatizando-o. Assim, o Estado vigente era um refúgio para interesses privados, e não um instrumento da coletividade. Em contraposição a isso, seria o momento de se instaurar uma “economia social de mercado”, sem especificar o que isso significaria. (MELLO, 1992, p. 13)

Concluindo o primeiro artigo, Collor menciona que o momento que propõe essa coletânea de artigos é “crucial para implementação das reformas que nos conduzirão a modernidade.” (MELLO, 1992, p. 13) É o momento de se mobilizar a agenda social-liberal,

acabando com o fisiologismo e instaurando um novo modelo de se fazer e viver a política brasileira.

Apesar de ainda conservar os lugares-comuns dos discursos oficiais desde a campanha presidencial de 1989, esse artigo possui algumas novidades. A primeira é a definição clara de uma filosofia política. Fernando Collor nunca havia defendido objetivamente uma ideologia, pegando elementos variados da esquerda e da direita que fornecessem material para avançar as suas prerrogativas liberais de cunho social e construíssem sua plataforma reformista-modernizante.

Agora, sob a égide do social-liberalismo, o presidente propunha uma mobilização por esse ideário, chamando de volta a legitimidade para com o povo para fazer suas reformas, principal entidade a ser citada quando fazia suas propostas. O cacife dos votos e da vitória do seu projeto de nação em 1989 estava combalido frente as novas pesquisas de opinião, o cenário inflacionário ainda presente e na própria batalha com o Legislativo.

Além disso, a cruzada contra os maus funcionários públicos, estabelecida desde a caça aos “marajás”, agora foi delimitada. Desde 1991 as publicações passam pedir a redução do contingente de servidores das atividades-meio, principal gasto da máquina burocrática segundo o governo, e a valorização dos servidores das atividades-fim. No artigo em questão, esse funcionário seria essencial para assumir o serviço público em prol da coletividade e pela concretização da função social do Estado.

No segundo artigo, Collor faz a ponte com o primeiro, colocando o Estado como o objeto de mudança e também o de agente das transformações econômicas e sociais. A concepção do Estado moderno para os sociais-liberais seria: “o Estado moderno deverá ser menos um Estado produtor e mais um Estado provedor ou promotor.” (MELLO, 1992, p. 16) Promotor de uma estratégia de desenvolvimento, de um projeto de nação; provedor de serviços sociais essenciais e de condições necessárias para o desenvolvimento tecnológico.

O presidente argumenta que o Estado como produtor na economia se encontra em crise por todo o mundo, existindo uma nova tendência global por descentralização das decisões econômicas. Não se discute voltar a um Estado *laissez-faire*, mas sim a um modelo que o Estado tem uma presença sensível, como aconteceu nos “Tigres Asiáticos”. Contra o dirigismo e a estatização econômica, o Estado promotor teria condições financeiras para estimular o investimento e garantir seu caráter provedor.

Contra os usos antiquados e incorretos do termo “Estado forte”, argumenta Collor, enxergado pela esquerda e pela direita latino-americana como Estado autoritário, a força de um

Estado se mede pelo respeito de sua sociedade ao atender às demandas sociais, de arbitrar os conflitos sociais afirmando a agenda democrática. Um Estado autoritário que se deixa colonizar por interesses cartoriais e particularistas não é forte. Por fim, um Estado forte, para os sociais-liberais, é um Estado a serviço da sociedade.

Concluindo o artigo, nas palavras do autor

O Brasil, atualmente, tem, ao mesmo tempo, Estado de mais e Estado de menos. Estado de mais, no plano econômico, onde o controle estatal chega a sufocar a economia de mercado. Estado de menos, na área científica e tecnológica e no plano social, em que tantos serviços são deficientes, precários ou inexistentes. Daí, a premente necessidade de reformar o Estado, em prol da liberdade política, do desenvolvimento econômico e da justiça social. (MELLO, 1992, p. 16)

Esse artigo reafirma as crenças do governo no papel do Estado e reafirma o seu lado social, garantido via um Estado que não seja produtor da economia ou tenha tantas prerrogativas que acaba sendo colonizado por grupos com interesses privados. Não há inovações em relação a retórica oficial, embora valha ressaltar que ainda é levantado o Estado autoritário como vigente e o governo Collor seria sua superação, doravante ser o terceiro ano de mandato.

Sallum Jr. (2015) cita que a coletânea de artigos reproduziam ideias que estavam presentes nos documentos oficiais, sem muitas novidades, e ressalta a reação do público a eles

A reação de intelectuais e políticos aos artigos sublinhou o problema político central que vinha se arrastando sem solução desde o início do governo Collor. Embora elogiassem a iniciativa do presidente quase todos enfatizaram, de um modo ou outro, o descompasso entre as ideias políticas e a forma como o governo tentava realizá-las. “O problema não é o consenso entre as formas – escreveu Luciano Martins – mas de articulação de maioria política em torno de projetos claros sobre os quais haja um mínimo de garantias de que sejam coerentemente executados”. (SALLUM JR., 2015, p. 162)

E ainda, a coletânea de artigos não solucionava a crise política que a questão do reajuste dos aposentados, feita no fim de 1991, ocasionara. Mais que uma questão de ajuste fiscal, a questão previdenciária ganhou grande espaço na arena pública. Essa situação fez a imagem do governo ficar delicada, principalmente pela retórica social que estava sendo empregada nos últimos discursos e publicações oficiais.

Não ajudou quando, na segunda semana de janeiro, Collor convocou extraordinariamente o Congresso para votar um aumento das contribuições previdenciárias, alegando não dispor de recursos para pagar os aposentados. Essa situação gerou uma grande

crise para o governo no início de 1992.

Além da frente dos partidos de esquerda, que se uniu alegando a garantia da cidadania e dos direitos sociais postos na Constituição, o governo passou a sofrer oposição dos partidos que tradicionalmente o apoiavam nas votações, como o PDS, o PL, o PDC e o PTB. Porém, o golpe maior veio do próprio Bloco Parlamentar Governista (PRN, PFL, PSC, PMN e PST), que também condenou o aumento das contribuições.

Sallum Jr. (2015) descreve a situação

Foi a *gota d'água*. Instalara-se uma crise política, embora à primeira vista limitada. *Ficou claro que o Congresso não aprovaria o projeto do Executivo*. E sequer aceitava discuti-lo. Fernando Collor – que já reconhecera publicamente seu isolamento político – deu-se conta afinal, mas com bastante atraso, de que teria que mudar sua forma de relacionamento com o Congresso, sob pena de seu governo ficar politicamente paralisado. (SALLUM JR., 2015, p. 167)

Mais do que em 1991, a inflexão política de Fernando Collor, feita mediante pressão, aconteceu. Caíram os ministros Rogério Magri, do Trabalho, e Margarida Procópio, da Ação Social. Em seu lugar, assumiram dois deputados do PFL, Reinaldo Stephanes e Ricardo Fiúza, respectivamente. Na torrente, também foi demitido Alcení Guerra, da Saúde, por motivos de corrupção, substituído pelo médico Adib Jatene, tido como técnico e de moral ilibada.

Entretanto, por mais que Collor fizesse um grande gesto ao Congresso incorporando pela primeira vez no governo parlamentares de um partido que agora teria participação na agenda do governo, ele agiu de forma voluntarista na questão dos aposentados, agindo via decreto, o nº 430/92⁷⁰, para postergar a dívida do reajuste dos aposentados para ser paga em 1993.

Cabe ressaltar, entretanto, que o significado das mudanças ministeriais foi bem grande dentro do Legislativo. Não era apenas uma substituição de nomes, mas sim uma tentativa de reorganização de uma base parlamentar. O maior expoente desse movimento foi, ainda em janeiro, o convite ao ex-senador Jorge Bornhausen, liderança grande do PFL, para chefiar uma inédita pasta, a “Secretaria de Governo”.

A criação dessa nova pasta, que assumiria funções de assessorar a negociação política do governo, essas que estavam nas mãos do Ministério da Justiça, rompia com a estratégia de

⁷⁰ BRASIL. Decreto Nº 150, de 20 de janeiro de 1992. Regulamenta o art. 4º da Lei nº 8.197 de 27 de junho de 1991, e dá outras providências. Essa lei aborda os pagamentos dos devedores da União por ordem cronológica de apresentação de precatórios.

reorganização ministerial que foi o primeiro gesto da reforma administrativa do governo, ainda em 1990, que buscava um número reduzido de pastas e sem influência política.

Todavia, citando Sallum Jr. (2015), as mudanças realizadas não eram tão revolucionárias como pareciam. Segundo o autor

No entanto, ao evitar por decreto a intervenção do Legislativo no pagamento da dívida para com os aposentados, Collor declarava que não estava sendo forçado à reforma ministerial pelo Legislativo, que podia dispensá-lo se assim quisesse, como o fazia editando o decreto nº 430. A reforma ministerial transformava-se, assim, em concessão do Príncipe em lugar de ato de reconhecimento do Poder Legislativo. Aí estava, como disse, a ambiguidade do significado político da reforma ministerial. (SALLUM JR., 2015, p. 170)

Esse cenário estabelecido traria dois movimentos: o primeiro seria a permanência da oposição em confronto com o governo, pedindo liminares nos tribunais superiores anulando decreto nº 430/92. Mesmo não conseguindo, a frente parlamentar de partidos de esquerda continuaria se manifestando contra o governo.

O segundo foi a criação do Bloco Parlamentar Independente, anunciado pelos líderes do PTB, PL, PDC e PDS, que reuniam 113 deputados e buscavam chamar a atenção do governo para serem contemplados na reforma ministerial, além de exigirem maiores benesses do Executivo, como indicações e recebimentos de verbas. Esse bloco seria inaugurado no retorno dos trabalhos, no começo de fevereiro.

E é com esse cenário que Collor, abrindo a segunda sessão legislativa da 49ª Legislatura, entregou a sua segunda Mensagem Presidencial, a de 1992, que analisaremos a seguir.

3.2.2 A Mensagem Presidencial de 1992 e a Reforma Administrativa

A respeito da Mensagem Presidencial de 1992 iremos analisar a “Introdução”, o capítulo de “Estabilização Econômica e Modernização do Estado e da Economia”, no que for relevante para a reforma administrativa e a seção reservada para as ações realizadas e previstas da Secretaria da Administração Federal.

A mudança de tom dessa “Introdução” em relação a do ano passado é notável. Enquanto a de 1991 propunha um tom de entendimento, chamando a nova legislatura para o consenso em prol do avanço da agenda modernizante, a de 1992 lamenta, em tom melancólico, o ano difícil que foi 1991.

Collor comenta as dificuldades do cenário econômico, ressaltando o difícil cenário inflacionário e a necessidade no ano anterior de se aplicar o ajuste fiscal, gerando incômodos na sociedade. Além disso, afirma que no cenário passado, o Executivo poderia realizar suas políticas à revelia do Legislativo e do Judiciário, o que ele argumenta ser inexistente no novo cenário democrático.

Grande parte da primeira metade da “Introdução” fala da estabilidade inflacionária que o Brasil está, dos avanços sociais, principalmente aos direitos da criança, das relações multilaterais na América do Sul (que viriam a ser depois o Mercosul) e do avanço da agenda ambiental, representada pela realização da Conferência Rio-92.

Entretanto, caminhando para a conclusão, o discurso vai direcionado aos parlamentares, com o presidente dizendo que o Brasil passa por um momento decisivo: “um momento em que se conjugam o fortalecimento da dinâmica política e o desejo consensual de renovação profunda de instituições, instrumentos e metas.” (MELLO, 1992, p. 16)

Ainda nas palavras do presidente

Mas é necessário e urgente que se modernize, no Brasil, o modo de fazer política. Devemos estabelecer a efetiva corresponsabilidade entre os Poderes, a confluência dos interesses maiores, transcendendo o patrimonialismo, o imediatismo, o fisiologismo. Precisamos dar à Nação o sinal claro de que trabalhamos, todos, por um Brasil melhor. Esse é o sentido do mandato que foi dado a mim, como Presidente da República, e a Vossas Excelências como representantes do povo e das unidades da Federação no Congresso Nacional. Somos agentes legítimos do desejo de nossa gente de mudar a face deste País, e é isso que devemos fazer. (MELLO, 1992, p. 17)

A argumentação continua nesse tom: diminuir a crise política, buscar união pelo cenário que o Brasil passa, ignorar os supostos interesses particulares pelo sacrifício daquilo que é nacional, maior que todos nós. Essa postura do Executivo em conduzir a política em um quase sentido histórico, apoiado nas urnas, permaneceu em todas as publicações oficiais e, mesmo no cenário conturbado que o governo vivia, não houve alteração.

No fim da “Introdução” mais um aceno político pelo entendimento entre os poderes, no qual citamos as palavras do presidente

1992 haverá de ser o ano da consolidação e aprofundamento das conquistas a que o povo brasileiro aspira. Para tanto, é imprescindível que o Congresso dê curso e consequência aos projetos que estão sob sua apreciação. Executivo e Legislativo devemos compartilhar decisões, buscar a conciliação de interesses, movidos, sempre, pela bússola do interesse nacional. O diálogo político é a chave para irmos adiante. De minha parte, tenho dado sinais claros - com iniciativas de projetos de lei, com a discussão doutrinária sobre o Social-

Liberalismo, e até mesmo com a renovação que promovi em minha equipe de Governo - de que estou disposto a explorar todos os caminhos de entendimento com as forças políticas do Brasil. Como afirmei há exatamente um ano em minha Mensagem ao Congresso Nacional, o Legislativo "tem que ter participação decisiva na conquista desse entendimento: sobram-lhe competência e legitimidade e creio não lhe faltam empenho". (MELLO, 1992, p. 20)

No capítulo “Estabilização Econômica e Modernização do Estado e da Economia” retoma-se a discussão iniciada na Mensagem Presidencial de 1991, citando que as medidas econômicas envolviam, de forma conectada, o plano de estabilização para se controlar a inflação e o avanço de reformas estruturais de caráter modernizante. Menciona-se novamente as três grandes iniciativas do governo, ressaltando que foram encaminhadas e que compõem o ideário central das reformas.

Na seção de “Reforma Administrativa e Patrimonial” do capítulo, o texto se inicia afirmando a continuidade do governo na reforma “que prevê o enxugamento das estruturas ociosas, a redução da presença do Estado na economia e a melhoria dos níveis de qualidade e produtividade no setor público.” (BRASIL, 1992, p. 32)

O texto fala do empenho do governo em se reduzir o tamanho da máquina pública, se reduzindo o contingente de servidores e de entidades administrativas. Permanece a proibição de contratações de pessoal, a menos em situações previstas em lei, como de servidores para a realização do Censo, e temos a primeira estimativa de servidores de todas as publicações oficiais: no Serviço Público Federal, que contava com 703.717 servidores, restaram ativos apenas 598.226.

Além disso, no contexto do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, programa criado em 1991 com foco na política industrial, mas que se desdobrou para a administração pública, o documento menciona a racionalização executada pelas empresas estatais conectadas a pasta da Infraestrutura, detentora do maior número de funcionários. Assim, dos 598.591 no início de 1990, sobraram 492.903 empregados. (BRASIL, 1992, p. 33)

Além disso, na parte da reforma patrimonial, o documento cita a venda de 9.792 apartamentos funcionais e 34 mansões, dando o a receita total de 53 bilhões de cruzeiros aos cofres públicos.

Entretanto, essa parte seria apenas a primeira fase da reforma administrativa. O texto argumenta que os próximos objetivos envolveriam “o revigoramento dos sistemas de pessoal civil, modernização administrativa e gerenciamento dos recursos de informação e informática.” (BRASIL, 1992, p. 35). Todavia, não se menciona nada em específico sobre as inovações ou

novos projetos para o ano de 1992. Conclui-se essa parte citando que se busca aprofundar a reforma patrimonial, identificando e avaliando o patrimônio da União.

Em sequência, embora não diretamente relacionado à reforma administrativa, o Programa Nacional de Desestatização possui avanços citados no documento, direcionando à iniciativa privada várias atividades econômicas que teriam por fim enxugar a administração pública para que esta funcionasse onde fosse essencial.

Citando o documento

Em 1991, o programa apresentou seus primeiros resultados, com a transferência para o setor privado de cinco empresas estatais. Foram privatizadas a USIMINAS, USIMEC, CELMA, MAFERSA e COSINOR, gerando uma receita de US\$ 1,7 bilhão. Em quatro dos cinco leilões realizados alcançou-se preço de venda significativamente acima do preço mínimo estabelecido. (BRASIL, 1992, p. 35)

E ainda

Em 1991, foram concluídas praticamente todas as etapas necessárias a privatização das 22 empresas até então incluídas no PND, das quais cerca de 10 deverão ser leiloadas ainda no primeiro semestre de 1992. Dando continuidade ao programa, foram a ele incorporadas mais cinco empresas: a CSN, a AÇOMINAS, o Lloyd Brasileiro, a COSIPA e a EMBRAER. (BRASIL, 1992, p. 35)

No sentido do PND, o Programa Federal de Desregulamentação também conseguiu avanços citados na Mensagem Presidencial, embora menos abrangentes e estruturais. O governo argumenta que conseguiu reduzir custos da Administração Pública e aumentar a facilidade da vida do cidadão, principalmente com a revogação de 111 mil decretos, 87% do que foi decretado desde a Proclamação da República. Junto a isso, foram editadas em 1991 105 medidas de desregulamentação e desburocratização, extinguindo taxas, simplificando procedimentos e removendo obstáculos para a iniciativa privada. (BRASIL, 1992, p. 36)

Por fim, o capítulo traz dentro do tópico “Perspectivas e Medidas Macroeconômicas para 1992” algumas questões pertinentes a reforma administrativa, como a citação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, aprofundado ainda mais na administração pública, racionalizando e avaliando o serviço público prestado, realizado este pela implementação do Plano Diretor de Formação e Capacitação dos Recursos Humanos. Além disso, cita-se o avanço das privatizações do PND.

Na conclusão desse tópico, ressalta-se a urgência da aprovação de emendas constitucionais, nas quais se menciona a questão do funcionalismo. Citando o documento

Vários projetos de interesse para o ajuste fiscal e para a reforma do Estado encontram-se, igualmente, em exame na Câmara Federal ou no Senado. Dentre esses, cabe indicar os projetos que dispõem sobre: os limites de despesa com o funcionalismo público; a regulamentação dos limites de endividamento do setor público; a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público; as normas gerais de licitação e contratação pela administração pública; as punições para os casos de enriquecimento ilícito no exercício de cargos, funções ou empregos públicos; a tutela penal da regularidade das licitações e contratos públicos; a organização da Advocacia Geral da União; e a salvaguarda de assuntos sigilosos de interesse da segurança nacional e da sociedade. (BRASIL, 1992, p. 43)

Na seção específica da Secretaria da Administração Federal, o texto repete o que foi falado da reforma administrativa dentro do capítulo de “Estabilização Econômica e Modernização do Estado e da Economia”, com alguns adendos.

Cita-se que foi formulado o projeto de lei que estabelece o Plano de Carreira do Serviço Público Civil da União, no qual se inseria o Programa Permanente de Treinamento do Servidor Público. Esse programa seria coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública, a ENAP, simbolizando tanto um avanço no sentido da formação do funcionalismo, quanto a pressão pelos grupos de recursos humanos em promover sua própria capacitação.

Além disso, foi implementada a Lei Orgânica da Administração Pública, reordenando os órgãos e entidades da União, a implantação de sistemas de avaliação de desempenho desses órgãos, junto com a elaboração do projeto da Lei de Procedimentos Administrativos e do Projeto Orçamentário de Modernização Administrativa, junto ao subprojeto de Planejamento e Informatização dos Serviços Públicos. (BRASIL, 1992, p. 224)

Ainda na parte de recursos humanos, o documento afirma a implantação do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), que cadastrou servidores e foi fundamental para a unificação das folhas de pagamento, via utilização das informações do Sistema de Pessoal Civil (SIPEC). Encerrando as ações feitas pela SAF em 1991, ressalta-se o papel do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, melhorando essas qualidades nos ministérios e secretarias.

Para 1992, o documento prevê que a reforma administrativa seja aprofundada. Com isso, busca-se valorizar os recursos humanos, mediante políticas de formação, que depende em grande parte da aprovação do Programa Permanente de Treinamento do Servidor Público.

No que tange a organização da administração pública federal, o documento menciona

A avaliação da reforma administrativa e dos sistemas de atividades auxiliares; o prosseguimento da reforma patrimonial que objetiva identificar, regularizar e reavaliar o vasto patrimônio urbano e rural de propriedade da União; a liquidação ou extinção de entidades; e a busca de integração com as áreas responsáveis pelas reformas nos Estados. (BRASIL, 1992, p. 226)

Encerra o documento mencionando também o aprofundamento da criação de sistemas de informação do funcionalismo, a revisão da legislação do pessoal civil e a continuação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade.

Por mais que a retórica que justifica as ações governistas sofreu poucas mudanças, o detalhamento da reforma administrativa foi uma inovação. A citação inédita de estimativas, como a redução do contingente, o número de privatizações e a receita adquirida e as informações da reforma patrimonial forneceram um traço maior do que o governo fez nessas áreas.

Entretanto, percebe-se que o avanço da reforma ainda se deu muito na seção de recursos humanos, com o avanço da capacitação, da criação de sistemas internos para racionalizar a burocracia e de sistemas de avaliação, com poucas mudanças estruturais. A maior iniciativa inclusive foi o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade.

A organização ministerial não foi mais mencionada, mesmo com as novas mudanças que estavam acontecendo por pressão política. Nesse campo, o documento deixou claro como muitas ações da reforma, principalmente focadas na estabilidade do funcionalismo, entre outras legislações pertinentes ao servidor, ficaram na área das emendas constitucionais encaminhadas, dependendo de negociação política.

Por fim, o Programa Nacional de Desestatização e o Programa Federal de Desregulamentação fizeram avanços pontuais em retirar o Estado de certas áreas da economia, embora muitas empresas e regulações não dependessem de negociação política para ocorrer.

A nossa avaliação sob a postura do governo para 1992 é que o mesmo permanecia fazendo ações pontuais no campo da reforma administrativa, mas ainda sem conseguir executar as bases estruturais da reforma empreendida.

3.2.3 A Reforma Ministerial e o fim do governo Collor

A retomada das atividades legislativas em 15 de fevereiro de 1992 trazia ainda o cenário conturbado da sessão extraordinária de janeiro. A oposição ainda lutava pela revogação do decreto nº 430/92 que postergava o reajuste dos aposentados. Os partidos que tradicionalmente

apoiavam o governo estavam prestes a criar um Bloco Parlamentar Independente. O governo precisava tomar decisões para facilitar a agenda política do ano que se iniciava.

No segundo, foi mais fácil. Através de negociações com lideranças dos partidos, principalmente com o PDC e o PTB, o Bloco Parlamentar Independente não chegou a se oficializar. Collor incorporou alguns deputados em cargos de segundo escalão, mas não tornou nenhum desses partidos titular dos ministérios ou de alguma secretaria.

No caso da oposição, o cenário era mais complicado. Em relação ao decreto, o governo foi beneficiado por uma decisão do Supremo Tribunal Federal postergando o julgamento do mesmo, argumentando que não deveriam julgar a constitucionalidade do decreto, mas sim da própria lei que institucionalizava o reajuste. Com essa derrota, todavia, a oposição armou uma ofensiva contra outro alvo: a criação da Secretaria de Governo, a ser ocupada por Jorge Bornhausen.

A oposição conseguiu condicionar o regime de urgência, procedimento que corria a criação da pasta, a aprovação de um decreto legislativo que anulava o decreto nº 430/92. Essa decisão havia sido corroborada pelo PMDB, que tinha uma quantidade de parlamentares expressiva. Tal cenário demonstrava a completa paralisia do governo, que não conseguia criar nem uma secretaria sem armar um conflito político. Sallum Jr. (2015) comentou a situação

Dessa forma, sem que o governo tivesse organizado sua “base parlamentar”, a oposição cerrava fileiras contra a política do Executivo contornar o Congresso desconsiderando o seu poder específico de legislar e, principalmente, de restringir o exercício da vontade do Executivo. Com a decisão do PMDB, a situação do governo tornou-se dramática: não se tratava mais apenas da questão previdenciária; o governo já não conseguia sequer criar um cargo no Executivo sem aceitar a demanda da oposição parlamentar. O governo aprecia ter perdido o que lhe restava de poder de agenda, de definir as questões a serem decididas. (SALLUM JR., 2015, p. 175)

Junto a esse cenário, acusações de corrupção mais volumosas começavam a se formar em torno do governo. Até então, as acusações de atividades ilícitas tinham atingido pontualmente algumas pastas, como a da Saúde, do ex-ministro Alcení Guerra, ou do Trabalho, do ex-ministro Antônio Magri, assim como a Legião Brasileira de Assistência (LBA)⁷¹, capitaneada pela primeira-dama Rosane Collor.

Entretanto, em fevereiro de 1992, o irmão do presidente, Pedro Collor, deu uma

⁷¹ A Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi uma organização ligada à primeira-dama do Brasil desde 1942, focada em fornecer assistência social. Vai ser extinta em 1995.

entrevista à revista *Veja* falando que tinha um dossiê “explosivo” sobre o tesoureiro da campanha presidencial do presidente, Paulo César Farias, PC. Em março, o chefe do Serviço Nacional de Inteligência (SNI), Pedro Paulo Leoni Ramos, foi acusado de formar um esquema na Petrobrás de desvio de dinheiro, o chamado “esquema PP”. (SALLUM JR., 2015, p. 176)

Essa conjuntura foi piorando para o governo, que viu no fim de março a queda do decreto nº 430/92, dando vitória pontual a oposição e reajuste temporário aos aposentados, que poderia ser questionada pela futura decisão do STF. De qualquer forma, muito mais do que os efeitos práticos da derrota, Sallum Jr. (2015) ressalta

A principal consequência desse embate foi, porém, que a derrota do governo tornou evidente a incapacidade do Executivo de continuar governando nos mesmos moldes que o fizera até então. A derrota tornava, muito mais que antes, imperiosa – e desta vez praticamente incontornável – uma redefinição de as relações do Executivo com o Legislativo para que o governo conservasse um mínimo de capacidade de conduzir o Estado. (SALLUM JR., 2015, p. 179)

Esse acabou sendo o pano de fundo para a última etapa capitaneada por Fernando Collor, em abril no que tange a reforma administrativa: a nova reorganização federal, reestruturando ministérios para satisfazer a nova dinâmica política. Será a última em virtude do paulatino aumento das acusações de corrupção e lavagem de dinheiro, que a partir da entrevista de Pedro Collor a *Veja*, em maio, o governo perderá a governabilidade para executar políticas e propor novas iniciativas reformistas.

A reforma começa com a criação efetiva da Secretaria de Governo no fim de março, finalmente empossando Jorge Bornhausen após o conflito político em torno da questão dos aposentados. Nas primeiras semanas de abril, uma grande mudança ministerial acontece, com várias trocas de nomes e criação de novas pastas, desmembradas das existentes.

Villa (2016) descreve a reforma ministerial⁷²

Finalmente, a 9 de abril, Collor terminou de compor a nova equipe ministerial. Afinal, em vez de em três, resolveu dividir o Ministério da Infraestrutura em dois (antes demitiu João Santana): Transportes e Comunicações e Minas e Energia. Nomeou Affonso de Camargo e Pratini de Moraes, respectivamente. Com isso abriu uma vaga para o PTB e outra para o PDS. Para o Ministério do Trabalho e da Administração designou o deputado João Mellão (do PL de São Paulo) — a pasta da Previdência foi desmembrada e permaneceu com Reinhold Stephanes. Celso Lafer assumiu o Ministério das Relações Exteriores no lugar de Francisco Rezek, demitido por telefone (cumprira uma missão oficial em Nova York). Lafer era identificado como um intelectual

⁷² A reforma ministerial é normatizada pela medida provisória nº 302 de 10 de abril de 1992, convertida na lei 8.422, de 13 de maio de 1992. Dispõe sobre a organização dos ministérios e dá outras providências.

simpático aos tucanos. Egberto Baptista foi demitido da Secretaria de Desenvolvimento Regional e, para seu lugar, o presidente nomeou o baiano Ângelo Calmon de Sá, próximo do governador Antônio Carlos Magalhães. E manteve os outros ministros. O término da reforma frustrou os planos iniciais do presidente, pois aumentara as pastas ministeriais e secretarias de 22 para 24, sem qualquer justificativa administrativa. Tudo apenas para ampliar sua base de apoio no Congresso, o que não conseguiria, uma vez que outros partidos ou frações de partidos não contemplados acabaram se mantendo independentes, o que obrigaria o governo a negociar a cada votação importante. (VILLA, 2016, p. 149-150)

O maior desfalque foi o PSDB. Por mais que o partido votasse em pautas de liberalização econômica com o governo, metade de seus parlamentares eram contra a adesão, achando problemático apoiar um presidente impopular e inserido nos conflitos políticos com o Legislativo como Collor. Além disso, o apelo frente a agenda *democratizante*, de aumento dos direitos sociais e da autonomia do Legislativo estavam entre os argumentos dos membros do partido contra a união.

Apesar disso, a reforma ministerial foi bem recebida na grande imprensa, nos núcleos empresariais e mesmo dentro do Legislativo. Entretanto, Sallum Jr. (2015) argumenta que os efeitos da reforma foram limitados, devido a incapacidade do governo de constituir uma coalizão governamental majoritária, mesmo com as mudanças ministeriais.

Nas palavras do autor

De qualquer modo, o governo ganhou condições para retomar o procedimento – *interrompido pela crise de janeiro último* - de obter maiorias parlamentares *ad hoc* para seus projetos. De fato, naquele momento, a base governista incluía um bloco parlamentar de 236 deputados, composto de 120 parlamentares do PFL-PRN-PSC e de 116 parlamentares de PDS-PTB-PDC-PL. Faltariam 17 votos para chegar à maioria de 252 votos (metade mais um dos 503 votos possíveis para a Câmara dos Deputados). Se tivesse conseguido absorver o PSDB, com seus 41 deputados, teria ultrapassado “potencialmente” a maioria absoluta da Câmara. (SALLUM JR., 2015, pp. 189-190)

Ainda, os partidos de centro, PMDB e PSDB, possuíam 142 deputados, o PDT de Brizola possuía 43 e os de esquerda (PT, PSB, PC do B, PV e PPS) uniam 55 deputados. Na possibilidade da união centro-esquerda, eles teriam 240 votos, também não a maioria. Dessa forma, o governo ainda teria a necessidade de negociar, principalmente com partidos nanicos, como o PRS (Partido das Reformas Sociais), de 3 deputados, o PTR (Partido Trabalhista Renovador), com 12 e o PST (Partido Social Trabalhista) com 9. (SALLUM JR., 2015, p. 190)

Por mais que garantisse um direcionamento a governabilidade e a possibilidade do avanço da agenda reformista, a reorganização ministerial tinha sido um duro golpe na retórica

clássica da reforma administrativa. Villa (2016) sintetiza essa questão “Em outras palavras, as justificativas apresentadas no início do governo para a implantação da reforma administrativa tinham virado pó. Agora, o importante era buscar novo fôlego político e aguardar sinais positivos na economia.” (VILLA, 2016, p. 146)

Nessa nova conjuntura, a Secretaria da Administração Federal tinha sido repassada ao recém-criado Ministério do Trabalho e da Administração, no dia 10 de abril de 1992. O novo titular, substituindo Carlos Garcia, era João Melão, deputado pelo PL de São Paulo, defensor do funcionalismo. A incorporação da secretaria foi uma justaposição, não tendo novas prerrogativas ou mesmo uma conciliação com o Ministério do Trabalho em suas estruturas internas. Antes da transferência da SAF, o Trabalho era unido com a Previdência Social.

Assim, a reorganização ministerial foi o último grande ato de impacto federal. Durante o ano de 1992, a SAF continuou executando suas políticas internas de formação de servidores, criação de sistemas informacionais e realizando a reforma patrimonial. Entretanto, o caráter estruturante da reforma administrativa como era intenção do governo Collor com as emendas constitucionais que revessem a estabilidade e estabelecesse um novo modelo de funcionalismo público não avançou.

A partir de maio, as acusações de corrupção, comprometeriam a estabilidade do governo, que se veria pressionando pela instalação de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI). Não demoraria até que manifestações de ruas eclodissem, principalmente a partir de agosto, catalisando a crise política que seria concluída no processo de impeachment de Fernando Collor. Com seu afastamento em 02 de outubro de 1992, a iniciativa modernizante e reformista, ao menos com a ação de Collor, terminou.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que é entender a reforma administrativa do governo Collor?

Entender a sua construção e justificativa é compreender a conjuntura político-econômica do início da Nova República, as características do governo José Sarney, as disputas políticas da Assembleia Constituinte e da campanha presidencial de 1989, a política institucionalizada que Collor penetrou com seu voluntarismo reformista, entre vários aspectos que fornecem um panorama rico do Brasil entre as décadas de 1980 e 1990.

Esse cenário, assim como é um ponto de inflexão para a vida democrática do país, envolve uma crise do Estado exemplificada pela pressão externa e interna da economia, permeada pela pressão ideológica de vários grupos da sociedade e do mundo que demandavam mudança, em um caleidoscópio de interesses que envolviam o coletivo.

A percepção por certos grupos das consequências da inflação, do déficit público, do mau funcionalismo público, assim como a crença de vários atores políticos que uma ação deveria ser tomada, sinalizando para um novo pacto social, exemplificam a crise que foi descrita nesse trabalho, em um momento que as decisões escasseavam ou não possuíam legitimidade.

Não há como entender a administração pública sem entender a quem ela atende, como ela se comunica, como ela é gerida, com quais propósitos. Essas questões são envolvidas pelo contexto e pelo grupo no poder, tal qual a possibilidade de sua mudança. A reforma administrativa, mudança como é, exemplifica novos paradigmas.

A reforma administrativa do governo Collor é um exemplo disso. A plataforma eleitoral de Fernando Collor venceu em 1989. O seu ideário de racionalização administrativa, o combate pela moralização do serviço público, a integração ao Primeiro Mundo no contexto de fim da Guerra Fria, essas questões, misturadas pelas preferências dos eleitores, foi vitoriosa frente a uma miríade de candidaturas, com novos e velhos projetos, novos e velhos personagens.

Os ideais de Fernando Collor também advogavam o “novo”. O “novo” Estado que ele propunha vinha de um “novo” candidato”, com “novas” ideias, com uma “nova administração”. A sua reforma administrativa advinha de uma reforma do Estado, que em sua agenda queria mudar o papel do Estado brasileiro, interpretado como excessivo, interventor, atrasado, medieval.

Os adjetivos utilizados por Collor na retórica de presidenciável e de presidente foram grande parte da tônica que condicionou seus ímpetus reformistas. Neste trabalho, tentamos demonstrar como suas ações eram muitas vezes erráticas, sem planejamento, forçando o seu

voluntarismo em ações que passariam, no novo sistema democrático, mediante forte negociação.

As suas ações, condicionadas pela retórica, em grande parte na retórica firmaram. Os pactos pela “reconstrução” nacional, pelo “Projeto de Reconstrução Nacional”, pelo “Partido de Reconstrução Nacional”, pelo seu programa social-liberal, pela sua mobilização na mídia e nas ruas, foram grande performance. Por mais que ele agisse frente a pressões externas e internas, seu principal corolário era o seu pensamento. As suas noções, que faziam com que ele fosse o agente transformador da economia, da sociedade, do Estado.

Em um contexto pós-ditadura, um presidente que abusava das medidas do Executivo, como medidas provisórias (e suas reedições) e decretos, não formava coalizões, fez reformas ministeriais convidando partidos apenas no meio de seu governo, mas ainda após extrema pressão, malogrou em estabelecer reformas que demandavam maiorias no Congresso.

Muitas medidas que envolviam a reforma administrativa, como direcionadas ao funcionalismo público ou à redução do Estado, demandavam grandes maiorias na Câmara e no Senado. O pouco que passou, como a reforma patrimonial, a mudança organizacional dos ministérios, ordens de privatização, demandavam muito do Executivo, o que foi favorável ao governo. Ações intraburocráticas, como a melhora da formação do funcionalismo, ou da gestão de serviços da Secretaria de Administração Federal, que dependiam da ação de servidores, não podem ser esquecidas.

Entretanto, a parte mais estruturante e profunda da reforma administrativa não conseguiu aprovação.

Salienta-se que em alguns momentos do governo, principalmente no primeiro ano de mandato, o Congresso, nos termos de luta contra a inflação, descritos por Lamounier (1991) como “ditadura romana”, foram motivo de vitória ao governo. Porém, conforme os resultados deram errado e a legislatura de 1991 tomou posse, a afirmação do Legislativo e do paradigma democratizante tomou forma, criando obstáculos ao governo e gerando condições que levaram o presidente ao impeachment em 1992.

A reforma administrativa não prescindiu de grande estudo ou planejamento. Não mobilizou referenciais acadêmicos, não envolveu debates com a sociedade, não prescindiu de uma avaliação do que se deveria mudar. Os atos envolveram uma agenda “modernizante” e “moralizante” e foi mais a consequência da reforma do Estado do que uma nova administração pública em si.

Os gestos contra o funcionalismo público, cerceando os chamados “privilégios”, as

mudanças patrimoniais e ministeriais, a redução de burocracia, aspectos gritantes da reforma do governo são, na opinião deste trabalho, envolvem mais uma perspectiva fiscal do que uma nova visão sobre a administração pública. Mesmo a noção de racionalização, departamentalização, centralização, mais que uma nova forma, buscavam o retorno da suposta eficiência de modelos antigos, impessoais e profissionais que se desenvolveram sob o paradigma daspiano, ainda nos anos 30.

A pressão econômica que a reforma foi gerada não pode ser descartada e de fato envolve uma nova estrutura globalizante e pró-capitalismo internacional que tomou força em vários grupos internos e externos na virada para a década de 1990. Porém, embora a economia e a sociedade sofressem grandes transformações e novas inflexões tomassem forma, a reforma administrativa atendeu a essas demandas no discurso governista, mas não em ações.

Apesar dessas avaliações, a reforma administrativa do governo Collor não deve ser desprezada. As mudanças incrementais que ocorreram, seja na mudança da organização ministerial, na campanha de privatizações, nos programas de desregulamentação e desburocratização, entre muitas outras ações citadas deixaram marcas que continuarão presentes na Nova República.

Foi a chegada ao poder de uma nova perspectiva do Estado brasileiro, com o novo paradigma da administração pública buscando a eficiência do Estado, redução do seu tamanho e maior fortalecimento do servidor, que continuaria até o governo Fernando Henrique Cardoso, que teria uma reforma paradigmática em 1998.

Por fim, a reforma aqui estudada, mais que uma reforma administrativa planejada, mostrou a inserção na agenda de Collor de valores econômicos e ideológicos que, em um momento de disputa de projetos políticos, esteve presente no primeiro presidente civil. O teste da democracia, envolvendo a negociação política, a prestação de contas e a opinião contrária deixaram suas marcas e ficaram como lições para os próximos governos.

A democracia havia triunfado e, entre debates e pressões, a Nova República estaria apenas começando.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de Reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 67-86, jun. 2007.

ALVES, Gustavo Biasoli. **Discurso e Reforma do Estado no Governo Collor**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

AMANO, André Tomio Lopes. **A estratégia oculta de continuidade: a política econômica do governo Sarney (1985-1990)**. Orientador: Wilson do Nascimento Barbosa. 2016. 175 f. Dissertação (Mestrado em 2016) - Departamento de História Econômica da FFLCH-USP, São Paulo. 2016.

BARCELOS, Fábio Campos; GABLER, Louise. **Entre caminhos e descaminhos: O Estado brasileiro e a organização do poder Executivo (1990-1994)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011. n. 3. (Cadernos MAPA (Memória da Administração Pública Brasileira))

BRASIL. **Mensagem Presidencial de 1991**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-primeira-sessao-legislativa-ordinaria-da-49a-legislatura-1991/mensagem-ao-congresso-nacional-1991-parte-1/view>. Acessado em: 19 jan. 2020.

BRASIL. **Mensagem Presidencial de 1992**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-segunda-sessao-legislativa-ordinaria-da-49a-legislatura-1992/mensagem-ao-congresso-nacional-1992-parte-1>. Acessado em: 19 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 99.180 de 15 de Março de 1990**. Dispõe sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99180.html. Acessado em: 19 jan. 2020.

BRASIL. **Publicações Oficiais de Fernando Collor de Mello**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/collor>. Acessado em: 19 jan. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. As incertezas do Plano Collor. *In*: FARO, Clovis de (org.). **Plano Collor: avaliações e perspectivas**. Rio de Janeiro: LTC, 1990.

CARVALHO, Alessandra; FREIRE, Américo. As eleições de 1989 e a democracia brasileira: atores, processos e prognósticos. *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (orgs.). **O Tempo da Nova República; da transição democrática à crise política de 2016**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2018. v. 5. (Coleção O Brasil Republicano)

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. **O tempo é o senhor da razão? A política externa do governo Collor, vinte anos depois**. Orientador: Paolo Ricci. 2014. 238f. Tese (Doutorado em 2014) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CAPELLA, Ana Claudia N. **O Processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995- 2002)**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. São Carlos: UFSCar, 2004.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 83-106, nov. 2005.

CONTI, Mário Sérgio. **Notícias do Planalto**: a Imprensa e Fernando Collor. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set.-out. 2008.

COSTA, Frederico Lustosa da; COSTA, Elza Marinho Lustosa da. Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 215-236, mar-abr. 2016.

COSTA, Frederico Lustosa; CAVALCANTI, Bianor Scelza. Mudança organizacional no setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 82-106, nov. 1991.

FARO, Clovis de. Plano Collor: Os primeiros nove meses. *In*: FARO, Clovis de (org.). **Plano Collor**: avaliações e perspectivas. Rio de Janeiro: LTC, 1990.

FERREIRA, Jorge. O presidente acidental: José Sarney e a transição democrática. *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (orgs.). **O Tempo da Nova República; da transição democrática à crise política de 2016**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2018. v. 5. (Coleção O Brasil Republicano)

GIAMBIAGI, Fábio; ALMEIDA, Paulo Roberto. **Morte do consenso de Washington?** Os rumores a esse respeito parecem muito exagerados. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2003.

GIANNOTTI, José Arthur. **Tráfico de Esperanças** - Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, n. 26, p. 25-38, mar. 1990.

GODOY, Clayton Peron Franco de. **A eleição presidencial de 1989**: literatura e processo. Orientador: Brasília Sallum Júnior. 2005. 217 f. Dissertação (Mestrado em 2005) - Departamento de Sociologia da FFLCH-USP, São Paulo. 2005.

HOLANDA, Nilson. Reforma administrativa e reforma do Estado. **Revista Serviço Público**, Brasília, v. 117, n. 2, p. 117-132, set/dez. 1989.

IESP, **Gestão estatal no Brasil**: limites do liberalismo 1990-1992. São Paulo: Fundap, 1995.

LACERDA, Guilherme Narciso de. Reforma Administrativa, desregulamentação e crise do setor público. *In*: CUT-DESEP. **Crise Brasileira, anos oitenta e governo Collor**. São Paulo: Instituto Cajamar, 1993.

LAKATOS, Eva M.; Marconi, Marina A. **Metodologia do Trabalho Científico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

LAMOUNIER, Bolívar. Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor. *In*: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: IDESP/Editora Sumaré, 1990.

LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba; PRADO, Luiz Carlos Delorme. O fim do desenvolvimentismo: José Sarney e a transição do modelo econômico brasileiro. *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (orgs.). **O Tempo da Nova República; da transição democrática à crise política de 2016**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2018. v. 5. (Coleção O Brasil Republicano)

MARCELINO, Gileno Fernandes. A nova estratégia da reforma do Estado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 54-61, jun. 1990.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 641-659, jan. 2003.

MARTINS, Humberto Falcão. **A modernização da administração pública brasileira no contexto do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1995.

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: FENAP, 1995. (Cadernos Enap)

MARTINS, Luciano. Autonomia política do governo Collor. *In*: FARO, Clovis de (org.). **Plano Collor: avaliações e perspectivas**. Rio de Janeiro: LTC, 1990.

MELLO, Fernando Collor de. **Agenda para o Consenso: Uma Proposta Social-Liberal**. Brasília: Imprensa Oficial, 1992.

MELLO, Fernando Collor de. **O projeto de reconstrução nacional**. Discurso de Posse, 15/03/1990. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/discursos/1990/01.pdf/view>. Acesso em: 30 set. 2021.

MELLO, Fernando Collor de. **Reunião ministerial: um balanço de 60 dias do governo**. Discurso ao Ministério, 09/05/1990. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/discursos/1990/30.pdf/view>. Acesso em: 30/09/2021.

MELO, Carlos. **Collor: o ator e suas circunstâncias**. São Paulo: Novo Conceito, 2007.

MOURA, Alkimar Ribeiro. Rumo à entropia: a política econômica, de Geisel a Collor. *In*: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: IDESP/Editora Sumaré, 1990.

PIMENTA, Carlos César. Aspectos recentes da organização e das políticas de modernização da função administrativa pública federal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro,

v. 28, n. 2, p. 153- 167, mar-abr. 1994.

PRADO, Luiz Carlos Delorme; EARP, Fábio Sá. O “milagre” brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973). *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. **O tempo da ditadura - Regime Militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 4. (*O Brasil Republicano*).

REMOND, Rene (org.). **Por uma história política**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROSANVALLON, Pierre. **Por uma história do político**. São Paulo: Alameda, 2010.

SALLUM JR. Brasília. **O impeachment de Fernando Collor**: sociologia de uma crise. São Paulo: Ed. 34, 2015.

SALLUM JR., Brasília. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, pp. 259-288, jun 2011.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no *Brasil*, 1974-1985. *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. **O tempo da ditadura - Regime Militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 4 (*O Brasil Republicano*).

SKIDMORE, Thomas. A queda de Collor: uma perspectiva histórica. *In*: ROSENN, Keith S.; DOWNES, Richard (orgs.). **Corrupção e reforma política no Brasil**: o impacto do impeachment de Fernando Collor. Tradução de Roberto Grey. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

STORCK, Vera Sueli. A reforma administrativa do governo Collor. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 27, n. 3, p. 66-77, jul.-set. 1992.

VILLA, Marco Antônio. **Collor Presidente**: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção. Rio de Janeiro: Record, 2016.

WILLIAMSON, John. **A short history of the Washington Consensus**. Washington D.C.: Institute for International Economics, 2004.