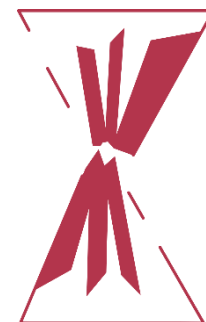


O Projeto de Reconstrução Nacional: o primeiro ano da reforma administrativa do Governo Collor (1990)

The National Reconstruction Project: The first year of the administrative reform in the Collor's Government (1990)



SILVA, Felipe Araújo Barbosa da*

 <https://orcid.org/0000-0002-6255-7678>

RESUMO: O artigo analisa a reforma administrativa do governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), com foco em seu primeiro ano de mandato. Entendida como um dos pilares de uma transformação mais ampla do Estado, a reforma baseava-se na ideia de que o modelo estatal vigente até 1990 encontrava-se em colapso, sendo responsável por problemas econômicos, ineficiência dos serviços públicos e corrupção. A análise utiliza publicações oficiais sobre a construção da reforma, interpretadas à luz do Contextualismo Linguístico e do Modelo dos Múltiplos Fluxos. Nesse contexto, sustenta-se que a reforma articulou diagnósticos e soluções voltados à consolidação de uma nova concepção de Estado, orientada pelo ideário da eficiência e da racionalização administrativa. Contudo, as características políticas do governo limitaram a efetividade dessa empreitada. Conclui-se que, apesar de seus impasses, a reforma de Collor exerceu influência duradoura sobre as bases institucionais da Nova República, deixando um legado retomado nas gestões seguintes.

PALAVRAS-CHAVE: Nova República Brasileira; Reforma Administrativa; Fernando Collor de Mello.

ABSTRACT: This article analyzes the administrative reform implemented by Fernando Collor de Mello's government (1990–1992), focusing on its first year. Conceived as one of the pillars of a broader transformation of the State, the reform was based on the idea that the state model in force until 1990 was in collapse, and was blamed for economic problems, public service inefficiency, and corruption. The analysis draws on official publications addressing the construction of the reform, interpreted through the frameworks of Linguistic Contextualism and the Multiple Streams Model. It argues that the reform articulated diagnoses and solutions aimed at consolidating a new conception of the State, guided by the ideals of efficiency and administrative rationalization. However, the government's political characteristics limited its effectiveness. The study concludes that, despite its impasses, Collor's reform exerted a lasting influence on the institutional foundations of Brazil's New Republic, leaving a legacy that subsequent administrations have taken up.

KEYWORDS: New Brazilian Republic; Administrative Reform; Fernando Collor de Mello.

* Mestre em História pela Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Franca, SP, doutorando do Programa de Pós-Graduação em História da UNESP (Assis-Franca). Professor da rede pública e privada do estado de Minas Gerais. Bolsista CAPES. E-mail: felippe.araujo@unesp.br. Esse artigo deriva da minha dissertação de mestrado “O Projeto de Reconstrução Nacional: a reforma administrativa do governo Collor (1990-1992)”.



Considerações Iniciais

O Brasil ingressou a década de 1990 imerso em transformações políticas, econômicas e sociais que marcaram o seu processo de redemocratização. No plano internacional, o fim da Guerra Fria, simbolizado pela queda do Muro de Berlim, em 1989, redesenhou as relações geopolíticas e consolidou o avanço da globalização econômica. Internamente, o país vivia os desdobramentos da Constituição de 1988, que redefiniu o papel do Estado brasileiro, ampliando direitos sociais e políticos, ao mesmo tempo em que impunha novos desafios administrativos e financeiros à máquina pública. Contudo, esse momento de abertura democrática contrastava com uma realidade econômica dramática: a persistente hiperinflação, o desequilíbrio fiscal crônico, o aumento da dívida pública e a crescente insatisfação popular com a ineficiência dos serviços estatais (Amano, 2016).

Nesse contexto de crise multifacetada, proliferaram diagnósticos que não restringiam as causas da instabilidade à esfera econômica, mas localizavam as raízes do problema no próprio Estado brasileiro. Nesse ínterim, a máquina administrativa passou a ser apontada como excessivamente inchada, ineficiente e permeada por práticas clientelistas e corporativas, incapaz de responder às exigências da nova ordem democrática. Construía-se, assim, uma narrativa que responsabilizava a estrutura estatal pela perpetuação das crises, enfatizando a necessidade de reformas para garantir a estabilidade econômica e a governabilidade política.

Foi nesse ambiente que emergiu a figura de Fernando Collor de Mello, então governador de Alagoas e que se projetou nacionalmente durante a campanha presidencial de 1989 como o candidato da modernização e da moralização do Estado. Sua retórica, centrada no combate aos privilégios do funcionalismo público, identificados pejorativamente como marajás, e na promessa de construir um Estado enxuto, eficiente e alinhado às demandas do mercado, encontrou ressonância em amplos setores da sociedade brasileira. Dessa forma, a vitória de Collor nas urnas representou, em grande medida, a aposta de setores da população e de segmentos empresariais em um governo supostamente capaz de enfrentar a crise econômica e de reconfigurar as bases do Estado brasileiro.

Em seus primeiros meses de governo, Collor anunciou um conjunto de medidas que integravam aquilo que denominou de Projeto de Reconstrução Nacional, do qual fazia parte a reforma administrativa. Esta reforma buscava intervir diretamente na estrutura do aparelho estatal, racionalizando órgãos, reduzindo quadros de servidores, cortando gastos públicos e reorganizando funções administrativas. O governo justificava tais medidas, em suas publicações oficiais, com base no argumento de que a estrutura estatal vigente até então estava falida e que sua manutenção comprometeria não apenas a economia, mas também a legitimidade política do novo regime democrático.

Apesar do ímpeto reformista, a execução da reforma administrativa encontrou obstáculos significativos. As limitações institucionais de um Estado democrático, a resistência de setores organizados do funcionalismo, as disputas políticas no Congresso Nacional e a própria complexidade do aparato burocrático impuseram limites à capacidade do Executivo de implementar mudanças estruturais profundas. Assim, embora o discurso reformista tenha marcado fortemente o início do governo Collor, seus efeitos concretos foram, em diversos aspectos, mais restritos do que o anunciado.

Nessa perspectiva, o presente artigo, diante desta problemática, objetiva analisar a reforma administrativa empreendida pelo governo Fernando Collor de Mello, no primeiro ano de seu mandato, situando-a, acima de tudo, como uma reforma importante. Enquanto reformas administrativas, como as de 1938, 1967 e 1998, já receberam maior atenção da historiografia e das Ciências Sociais, o governo Collor permanece relativamente ausente das análises voltadas para a história do Estado brasileiro.

A bibliografia consultada (Abrucio, 2007; Marcelino, 2003; Storck, 1992; Costa, 2008; Martins, 1995) coloca a reforma administrativa do referido governo em uma posição pouco relevante, caracterizada como sem planejamento e sem uma análise maior de suas ações, seja nos diagnósticos que a motivaram, seja no seu processo de efetivação. Nesse viés analítico, na confecção da dissertação que deu origem a este artigo, percebe-se que as mudanças incrementais no Estado brasileiro postas por essa reforma, impactaram fortemente a década de 1990, gerando, dessa maneira, consequências institucionais que mudaram o perfil do Estado brasileiro e se consolidaram na reforma gerencial de 1995, durante o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) (Silva, 2021).

Além disso, para além de medidas técnicas de reestruturação burocrática, a reforma administrativa funcionou como instrumento discursivo e político fundamental para legitimar

o governo Collor, diante de uma sociedade ansiosa por mudanças e para responder ao diagnóstico de crise do Estado que permeava o debate público. A escolha do primeiro ano para a efetivação justifica-se por ser o momento que a reforma mais avançou. Para atingir tal objetivo, o artigo se fundamenta em fontes primárias, como discursos presidenciais, as mensagens ao Congresso Nacional, documentos oficiais do Executivo e atos normativos relacionados às mudanças administrativas.

A metodologia articula dois referenciais teóricos: o Contextualismo Linguístico, de Quentin Skinner, para mapear o significado e a intenção dos atos de fala de um determinado autor dentro de um paradigma de interpretações e convenções linguísticas, impactando e sendo impactado por um contexto; e o modelo analítico dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon, que permite compreender como problemas, soluções e contexto político se entrelaçam para viabilizar ou bloquear reformas no âmbito estatal.

Este trabalho busca, portanto, contribuir para preencher essa lacuna, inserindo a experiência reformista de Collor no debate historiográfico sobre as continuidades e as rupturas na trajetória do aparato estatal brasileiro, iluminando aspectos fundamentais sobre as tensões entre projetos modernizadores, interesses corporativos e as dinâmicas próprias de regimes democráticos.

A construção do Projeto de Reconstrução Nacional

A construção da agenda reformista do governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) deriva de uma conjuntura adversa na política, economia e administração pública, constituindo as bases sobre as quais a nova administração deveria atuar. Compreender esse contexto é fundamental para traçar como o diagnóstico dos problemas do Estado brasileiro se formou ainda na década de 1980. Fernando Collor foi eleito presidente consolidando o processo de redemocratização que tivera seu grande marco na eleição de Tancredo Neves (1985), embora pelo voto indireto.

A chamada Nova República se institucionalizaria a partir dali, mas sob fortes tensões. Com o falecimento de Tancredo antes mesmo de tomar posse, José Sarney (1985-1990) assumiu sua posição, político pouco identificado com o imaginário da abertura política. As características de seu governo foram politicamente emblemáticas, em razão de diversos elementos fundamentais para este estudo: tendo sido alinhado aos militares durante grande parte da ditadura, Sarney possuía uma base fraca no Congresso Nacional e poucas conexões

com os partidos mais ligados à abertura política e seus atores, o que comprometeu sua agenda.

Seu governo passou, em 1987, pela eleição de uma Assembleia Nacional Constituinte, responsável pela elaboração da Constituição de 1988 (e que também atuaria como Legislativo Federal), com forte orientação em direitos sociais, e lidou com o legado institucional autoritário do Estado brasileiro, resultante do controle militar prolongado durante o período de transição. Paralelamente a essa dinâmica política, a economia brasileira atravessava uma crise, centrada tanto na dívida pública quanto na hiperinflação. Ao analisar a política econômica do governo Sarney, Sallum Júnior (2015) afirma que, no contexto da nova ordem democrática, a Nova República teve início tentando revitalizar o desenvolvimentismo, de modo que muitos grupos que se beneficiaram dessa política durante o regime militar, particularmente o empresariado nacional, continuaram a sustentar o novo regime por meio de incentivos e privilégios.

Essa estratégia foi retomada ainda por Tancredo Neves nas articulações para assegurar a sustentação do governo civil. A situação tornou-se emblemática com o lançamento do Plano Cruzado, em fevereiro de 1986, quando o Estado brasileiro assumiu um forte papel no controle do abastecimento, congelando preços e instituindo uma nova moeda, o Cruzado, conectada a uma política de tabelamento. O plano destacou-se tanto pela mobilização do imaginário social, que colocou a população como defensora do governo contra empresários vistos como inescrupulosos, quanto pelo impacto político imediato, conferindo ampla vitória ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) nas eleições daquele ano, elegendo majorias nos Legislativos federal e estaduais, além de governadores.

Sob essa análise, a falência do plano e o recrudescimento da inflação, a partir de 1987, impactaram severamente o governo, instaurando um quadro de crise. Sallum Júnior destaca que um indicador sensível dessa deterioração foi a escalada inflacionária: de 102%, em 1982, a inflação passou para 242%, em 1985, e caiu para 80% no auge do Plano Cruzado, mas atingiu 980%, em 1988, e 1.973%, em 1989 (Sallum Júnior, 2015, p. 44).

Ademais, Amano (2016) ressalta o agravamento da crise da dívida externa, que envolvia o próprio financiamento do Estado brasileiro. Segundo o autor, a crise de financiamento herdada do regime militar obrigou o governo Sarney a decidir entre distintas interpretações ideológicas sobre a gestão da dívida. O cálculo político, influenciado pela busca de popularidade, a exemplo do que ocorrera com o Plano Cruzado, condicionou tanto decisões

econômicas quanto pautas da Constituinte. Como resposta, em 1987, o governo decretou moratória, suspendendo os pagamentos às agências internacionais envolvidas na dívida, o que agravou ainda mais a instabilidade econômica da década. O cenário adverso na economia coexistia com pressões políticas de grupos organizados que, ao verem suas demandas contempladas na nova Constituição, impuseram novas funções ao Estado brasileiro, implicando também em maiores gastos públicos.

A Constituição de 1988, consolidada como a Constituição Cidadã, instituiu uma base normativa para a Nova República, atribuindo ao Estado papéis ampliados no campo social, que exigiriam transformação na atuação da administração pública. Durante a transição para a redemocratização, o Brasil ainda operava sob a estrutura administrativa instituída pelo Decreto-Lei nº 200/1967. Dessa maneira, Marcelino (2003) argumenta que o Decreto-Lei nº 200 não inaugurou propriamente uma nova reforma administrativa, mas forneceu um arcabouço legal para a reforma em curso, consolidando o modelo da chamada “administração para o desenvolvimento”, configurando a segunda reforma administrativa da história do país. A evolução desse modelo, entretanto, acentuou distorções na gestão pública, expressas na dicotomia entre a administração direta, mais burocrática e ineficiente, e a administração indireta, caracterizada como “ilhas de excelência”, mais tecnocráticas e modernas (Marcelino, 2003, p. 646).

A superação do modelo estabelecido pelo Decreto-Lei nº 200, com vistas à construção de uma administração pública compatível com o novo ambiente democrático e com as transformações econômicas e sociais em curso, tornou-se uma das questões centrais para a gestão do governo Sarney. No entanto, essa necessidade de reforma disputava espaço na agenda governamental com as práticas políticas tradicionais, como a negociação de cargos e funções públicas, e com a pressão social por um Estado mais eficiente e responsivo. Nesse contexto, o governo Sarney deu início ao seu projeto de reforma administrativa com a criação da Comissão Geral do Plano da Reforma Administrativa, em 1985. Segundo Costa,

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).

Entretanto, ao final de seu mandato, o agravamento da crise inflacionária e do endividamento público, somado à atuação do último Ministro da Fazenda, Maílson da Nóbrega (1988-1990), de orientação mais ortodoxa e em constante diálogo com organismos financeiros internacionais, intensificou a percepção de esgotamento do modelo vigente. Amano (2016), ao analisar a trajetória e as políticas de Maílson da Nóbrega, traçou sua atuação como uma inserção do Brasil no chamado neoliberalismo. A partir da análise da matéria do jornal *O Estado de São Paulo* (São Paulo, 1985 -) sobre a posse do ministro, em 1988, é possível identificar os principais nortes 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 (O Estado de São Paulo, 1988, p. 23 *apud* Amano, 2016, p. 95).

Segundo o autor, Maílson da Nóbrega, ao tomar posse como ministro da Fazenda, adotou discurso que aparentava neutralidade ou tradição, mas que, na prática, revelava uma orientação ortodoxa. Seu diagnóstico identificava o déficit público como a principal causa das crises fiscal e inflacionária, propondo como solução a realização de privatizações e cortes de gastos. Essas diferentes ações e visões econômicas ilustram como o Estado brasileiro titubeava diante das pressões políticas e econômicas, tentando conduzir agendas capazes de mitigar os efeitos da inflação e do endividamento. Nesse contexto de crise, os novos caminhos e pressões políticas moldavam uma nova configuração do Estado. O saldo desse processo impactava severamente a administração pública, fragilizando ainda mais o modelo anterior derivado da ditadura militar.

A reforma administrativa do governo Sarney também assumiu uma dinâmica fiscal evidente. Holanda destacou a política de desestatização que se desenhava desde os programas do governo Figueiredo, e enfatiza a ampliação desse processo no governo Sarney, com a realização de dezesseis privatizações, o estímulo ao envolvimento do setor privado na gestão de estatais e a adoção de medidas que restringiam a criação de novas empresas públicas – medidas essas que se alinhavam à intenção reformista de racionalizar e conter os gastos públicos (Holanda, 1989, p. 126).

Entretanto, essa postura não se restringiu apenas ao cenário interno brasileiro dos anos 1980. Ao contrário, a ideia de uma administração pública mais enxuta e eficiente, pautada pela redução do tamanho do Estado por meio de privatizações, desburocratizações e da aproximação do setor público ao modelo de gestão privado, afirmava-se em escala internacional, constituindo a base do chamado gerencialismo, ou *New Public Management*. De acordo com Costa (2009), esse novo paradigma emergiu com a mudança ideológica observada nos Estados Unidos e na Inglaterra a partir da década de 1970, marcada pela ascensão dos governos conservadores de Margaret Thatcher e Ronald Reagan. A inflexão representou uma reação crítica ao Estado de bem-estar social, predominante desde a década de 1960 e visto como esgotado, sendo incapaz de atender eficientemente às demandas sociais e oneroso para os contribuintes.

Segundo o autor, essa nova visão de Estado enfatizava o protagonismo do indivíduo, privilegiando a liberdade de escolha na obtenção de serviços, em oposição à oferta estatal universalizada. Posteriormente, reformas semelhantes foram implementadas em países como Nova Zelândia e Austrália, compondo o receituário de recomendações que, na década de 1980, passou a ser promovido por agências internacionais de crédito. Nesse receituário comum, destaca-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 (Lustosa, 2009, p. 82-83)

Porém, 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, p. 82-83)

Neste contexto, observa-se que mudanças nas concepções de administração pública, sob variadas influências internas e externas, ocorriam simultaneamente ao processo de transição democrática vivido no Brasil, no qual se insere a reforma administrativa do governo Sarney. Contudo, é importante destacar que as particularidades políticas e econômicas brasileiras, bem como as especificidades da gestão Sarney, criaram obstáculos à implementação de um processo amplo de reforma administrativa e à consolidação de uma inflexão econômica de caráter mais ortodoxo, como indicavam as propostas do ministro Máílson da Nóbrega.

Assim, embora tenham ocorrido mudanças administrativas, iniciativas de privatização e uma crescente preocupação fiscal no âmbito estatal, fatores como as complexas negociações políticas do referido governo, a emergência dos direitos sociais e a consolidação do Estado como garantidor desses direitos, somados à perda de legitimidade do governo após o fracasso do Plano Cruzado, levaram à interpretação de que o paradigma gerencialista não foi efetivamente instaurado naquele momento. Ainda assim, a conjuntura interna e externa deixava aberto um caminho nessa direção, que viria a ser trilhado – ou disputado – pelos atores políticos nos anos seguintes.

Embora o impacto da reforma administrativa tenha sido limitado pela conjuntura político-econômica, ela exerceu influência significativa no campo da administração pública, especialmente durante o processo constituinte, como exemplificado pelas ações então

promovidas. É importante ressaltar que sua execução envolveu intensas disputas políticas, em um contexto no qual decisões tomadas para enfrentar problemas imediatos acabavam sendo constitucionalizadas, ganhando peso e rigidez diante da dificuldade de alteração posterior no processo legislativo.

Lacerda (1993) destaca que a Constituição de 1988 foi a primeira a dedicar um capítulo específico à Administração Pública, localizado no Título "Da Organização do Estado", Capítulo VII, a partir do artigo 37. Nesse artigo, foram estabelecidas as condições normativas sobre as competências dos servidores públicos, suas contratações e remuneração, além dos princípios norteadores da administração pública: legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade, não incluindo ainda o princípio da eficiência, sem assegurar mecanismos de avaliação da qualidade dos serviços prestados. Ademais, o direito de sindicalização dos servidores públicos foi constitucionalizado, oferecendo a base legal para uma intensa movimentação política desses trabalhadores (Lacerda, 1993, p. 157).

Nesse sentido, Martins (1993) aponta que o processo constituinte foi moldado em meio a uma elevada dispersão partidária e a uma dificuldade de formação de coalizões estáveis, agravada pelo acúmulo de funções legislativas e constituintes por parte da Assembleia Nacional Constituinte. Assim, inscrever direitos e políticas públicas diretamente no texto constitucional foi visto como a única forma de protegê-los de revisões futuras (Martins, 1993, p. 29). Esse cenário, segundo o autor, justifica o caráter abrangente e, por vezes, excessivamente detalhado da Carta de 1988, uma vez que muitos dispositivos que poderiam ter sido matéria de legislação ordinária foram incorporados ao texto constitucional, engessando a estrutura do Estado e dificultando mudanças posteriores.

Martins ainda ressaltava as contradições do texto, que ao mesmo tempo em que impunha limites à criação de estatais e buscava fortalecer critérios de mérito na administração pública, instituiu medidas como a concessão da estabilidade para servidores de todas as esferas de governo, ainda que com menções vagas à avaliação de desempenho, e ampliou o uso de medidas provisórias pelo Executivo. Essas distorções, inseridas no próprio arcabouço constitucional, acabariam por comprometer a eficiência do Estado e dificultar as tentativas de reforma administrativa, como seria evidente nas iniciativas do governo Collor (Martins, 1993, p. 30).

É nesse contexto que se insere a ascensão de Fernando Collor como figura de projeção nacional e condutor de uma agenda reformista, a qual se consolidaria durante sua candidatura

à Presidência da República, em 1989. A eleição daquele ano destinava-se exclusivamente à escolha do presidente, ganhando grande destaque por seu caráter inédito, após décadas de um regime autoritário, e pela instituição do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), de forma nacional e homogênea.

Assim, as plataformas dos candidatos foram moldadas dentro do amplo contexto político, econômico e da administração pública previamente analisados neste trabalho, e, para conquistarem o eleitorado, precisavam se apresentar como líderes capazes de diagnosticar com precisão os problemas nacionais e propor soluções eficazes para enfrentá-los. Godoy problematiza os vários aspectos dessa eleição 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).

Kingdon (2003), ao propor seu modelo dos múltiplos fluxos, salienta a importância do discurso político nas sociedades democráticas modernas, uma vez que os eleitores escolhem, entre diversas agendas, aquela que, mais do que racionalmente estruturada, lhes proporciona maior conexão emocional. Desta forma, diagnósticos de problemas e suas respectivas soluções são selecionados em meio a uma intensa competição entre diferentes projetos.

Naquele contexto, vinte e duas candidaturas disputavam votos, apresentando seus diagnósticos e formulando discursos políticos que, para se sobressaírem, compartilhavam a percepção de uma grave crise do Estado brasileiro. Contudo, nenhum candidato utilizou tão habilmente a estrutura midiática, assimilou as demandas do eleitorado e construiu uma imagem pessoal de interlocutor de um projeto nacional como Fernando Collor de Mello.

À época, Collor era governador de Alagoas, eleito pelo PMDB, partido do presidente Sarney. Em sua campanha para o governo estadual, defendeu uma intensa moralização do serviço público, centrando suas críticas na forte burocracia alagoana e na precariedade dos serviços prestados, segundo sua avaliação. Segundo Mário Sérgio Conti (1999), descreveu o impacto midiático provocado por Collor,

O objetivo era ser conhecido pelos brasileiros. Conhecido como o jovem enérgico que não participava das jogadas dos jaquetões da política. Seu estandarte de auto divulgação, 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 e de outros privilégios, incluindo arranjos com o setor privado e práticas de nepotismo, era particularmente grave em Alagoas: como aponta Conti (1999, p. 25-26), quase toda a receita estadual destinava-se à folha de pagamentos de 70 mil servidores, dos quais apenas 20 mil ocupavam cargos efetivos. Nesse contexto, o Pacote de Moralização proposto por Collor não visava apenas à modernização econômica ou à retomada das contas públicas, mas constituía um gesto político de limpeza da máquina estatal.

Membro das Organizações Arnon de Mello, proprietárias do jornal *Gazeta de Alagoas* (Maceió, 1934 -) e da afiliada local da Rede Globo, a TV Gazeta, Collor soube mobilizar seu *know-how* midiático, forjado em parte por uma breve passagem como repórter no *Jornal do Brasil* (Rio de Janeiro, 1891 -), para canalizar demandas difusas da população e vender seu projeto de reforma. O próprio nome Pacote de Moralização foi cunhado por seu assessor de imprensa, Cláudio Humberto Rosa e Silva, figura de trânsito nos jornais nacionais que acompanhou Collor até a campanha presidencial de 1989 (Conti, 1999, p. 29).

O combate aos chamados marajás, servidores com salários supostamente exorbitantes, ganhou repercussão em revistas como a *Veja* (São Paulo, 1968 -) e a *IstoÉ* (São Paulo, 1976 -) e em programas da Rede Globo. Em diversas aparições, Collor anunciou que suspendia o pagamento de vencimentos e gratificações de quem faltasse ao trabalho, ainda que constitucionalmente garantidos, posicionando-se como o Caçador de Marajás e conquistando ampla exposição televisiva.

A utilização de apelidos como marajás e da culpabilização do servidor público frente aos problemas estatais foi usada de forma reiterada por Fernando Collor, sendo um exemplo das intenções de um autor dentro de um determinado contexto. A história do discurso político busca analisar quais ferramentas, conceitos e artifícios linguísticos estavam disponíveis para

o autor-ator em determinado contexto linguístico, afastando a noção de ideias perenes. (Andrade, 2019).

Ao acessar a grande mídia e se posicionar para variadas classes sociais com um ataque de cunho moralizador ao Estado, Collor se comunicava em um contexto, relacionava-se a uma comunidade discursiva e a impactava com seus atos de fala, mobilizando assim uma agenda que futuramente viraria política pública. Além de lhe conferir projeção nacional, essa estratégia associou a moralização do Estado à crítica direta ao governo Sarney, atribuindo-lhe responsabilidade pela crise política e econômica. Ao fundir esse viés moralizante com uma retórica de modernização, herdeira dos planos desenvolvimentistas do Estado Novo e inspirada nas reformas de Reagan e Thatcher (Melo, 2004, p. 117), Collor alinhou-se a um ideário neoliberal em curso nos países centrais, sem, contudo, se assumir como liberal ortodoxo.

Nesse panorama, reproduziam-se manchetes e editoriais que demandavam abertura econômica e redução do intervencionismo estatal, dialogando com empresários e ex-ministros como Mário Henrique Simonsen (Melo, 2004, p. 118). Sua força política residiu na capacidade de absorver essas retóricas e traduzi-las em um programa eleitoral legítimo perante o eleitorado. Porém, é importante salientar que a rotulagem política de Collor e o uso de conceitos políticos em sua campanha possuem usos diversos e significados variados, como apontaremos adiante.

Nesse viés político, Collor saiu do PMDB em 1988, e se filiou ao Partido da Reconstrução Nacional (PRN) em 1989. Esse partido, que antes possuía o nome de Partido da Juventude (PJ), 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.

O resultado foi a cristalização de três eixos de campanha: moralização, antagonismo a Sarney e modernização, que, ao longo de 1989, convergiram num único macrodiagnóstico, a crise do Estado. Essa agenda não se limitou a descrever a estratégia de campanha, mas constituiu o esqueleto ideológico das políticas públicas propostas, orientadas por diagnósticos coletivos que se retroalimentavam entre sociedade e poder. É nesse momento de construção de agenda que se insere o fluxo dos problemas. Assim, a reforma administrativa do governo Collor não emergiu apenas de necessidades fiscais, mas das dinâmicas políticas forjadas durante a eleição de 1989, justificadas tanto por imperativos modernizadores quanto por

apelos moralistas na área do discurso, muito além de um ajuste técnico ou resposta ao déficit público.

Por fim, embora Collor tenha se colocado como Caçador de Marajás graças à sua interlocução midiática e ao apelo moralizante, ele não foi o único a diagnosticar a crise do Estado. Tal consenso perpassava direita, esquerda e centro. Godoy (2005) aponta que várias candidaturas tentaram interpretar a crise do Estado e significá-la 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 ideias 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).

No primeiro turno das eleições presidenciais de 1989, Fernando Collor obteve 28% dos votos válidos, enquanto Luiz Inácio Lula da Silva alcançou 16,08%, apenas 0,5 ponto percentual à frente do terceiro colocado, Leonel Brizola. No segundo turno, Collor ampliou sua visibilidade pessoal ao explorar sua condição de *outsider anti-establishment*, já destacada na dinâmica do pleito único. Seu discurso, que no primeiro turno enfatizou a moralização do Estado e o combate aos marajás, voltou-se para ataques pessoais a Lula durante o horário eleitoral, ao mesmo tempo em que atenuava as críticas a Sarney e focalizava o Partidos dos Trabalhadores (PT), o estatismo e o comunismo.

Godoy (2005) ressalta a dualidade discursiva que opunha o “eu” de Collor ao “nós” de Lula. Para Collor, foi mais fácil angariar apoios diversos ao prometer apenas sua própria capacidade de resolver os problemas nacionais, sem se vincular a coletividades que pudessem limitar sua autonomia decisória (Godoy, 2005, p. 113). Apresentando-se como protetor dos descamisados – as camadas populares esquecidas por um Estado ineficiente –, Collor aliava esse gesto moralizante à promessa de modernização. Em contrapartida, Lula, associado à classe trabalhadora e às forças políticas no poder, como José Sarney e o partido PMDB, sofreu

o impacto da desconfiança generalizada em relação aos partidos. Ao final de uma disputa marcada por intenso apelo midiático e polarização, Fernando Collor de Mello foi eleito, incumbido de enfrentar a conjuntura política, econômica e administrativa aqui descrita.

Em síntese, o diagnóstico formulado por Fernando Collor, ainda como candidato, identificou três crises que constituíam a crise do Estado brasileiro: a fiscal e inflacionária, fruto do inchaço da máquina pública e do endividamento; a moral, simbolizada pelos marajás e pelos arranjos clientelistas; e a de temporalidade, dado que o Estado, na forma em que se encontrava, era visto como antiquado.

A definição política dessa agenda decorreu tanto das pressões de grupos organizados, os parlamentares da Constituinte, setores empresariais e consolidações de interesses regionais, quanto das demandas difusas da sociedade civil, captadas e amplificadas pela atuação midiática de Collor. Ao consolidar sua imagem de Caçador de Marajás, o político traduziu reclamações populares em um projeto de Estado mais enxuto e eficiente, ajustando seu programa às expectativas de modernização e de moralidade compartilhadas por amplos setores da opinião pública.

Para enfrentar a crise, Collor apontou como solução uma reforma do Estado que, no âmbito da administração pública, buscaria a moralização do serviço público, com cortes de privilégios, combate ao nepotismo e à corrupção, a redução do escopo estatal por meio de privatizações e do enxugamento de funções, e a introdução de práticas de gestão empresarial, buscando a eficiência administrativa e a garantia da aplicação dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988. Entretanto, a dinâmica política adotada por Collor durante a campanha revelou-se profundamente centralizadora e personalista, colocando-o como o principal *policymaker* da sua agenda reformista. Ademais, não houve um plano centralizado para essa reforma, seja na campanha, seja na plataforma do novo governo ao tomar posse. Essa ausência contribuiu para que a agenda reformista se apresentasse, em grande parte, como uma narrativa fragmentada e, por vezes, errática, embora tenha resultado em ações concretas que serão analisadas a seguir.

A reforma administrativa de Collor em 1990 como novo paradigma discursivo

No dia 15 de março de 1990, Fernando Afonso Collor de Mello tomava posse como primeiro presidente civil eleito diretamente desde 1960. Era também o primeiro presidente

após a Constituição de 1988, novo pacto social brasileiro que estipulava direitos individuais, coletivos e serviços prestados pelo Estado, associados à cidadania.

Seu discurso de posse intitulou-se “O Projeto de Reconstrução Nacional”, escrito pelo diplomata José Guilherme Merquior, próximo ao presidente e defensor do ideário social-liberal. Esse discurso, em nossa visão, norteia a agenda do presidente recém-empossado, elencando as questões que mobilizariam recursos para sua execução e definindo a importância das medidas propostas, em busca de apoio e de legitimidade. Embora fosse direcionado formalmente ao Congresso Nacional, foi transmitido para todo o país, mantendo forte continuidade com sua plataforma política, tanto pelas narrativas reformistas quanto pela centralização e personalização de sua liderança.

Entender o contexto desse e de outros textos que justificam a agenda de Collor é de grande importância, visto que é por meio de sua linguagem que o presidente conduzirá sua política. Entretanto, ao reconstituirmos seus atos de fala, com o objetivo de entender o que José Guilherme Merquior e Fernando Collor de Mello buscaram dizer ao executar a mensagem, deve-se ressaltar que eles compartilham significados de palavras dentro de um léxico. Belluzzo (2023) aponta que Merquior e Collor passam por uma aproximação a partir da eleição presidencial de 1989. O primeiro, com forte carreira intelectual acadêmica, mas também voltado ao grande público, tendo participado de colunas em jornais e revistas, consolidou, na década de 1980, um diagnóstico de crise do Estado de modo que, em sua visão, seria necessário reformular o aparelho estatal frente às práticas patrimonialistas que geravam problemas nacionais.

Em resposta a isso, o Estado deveria assumir novas práticas para garantir as funções pós-Constituição de 1988, em um cenário de aumento das liberdades civis acompanhadas de uma forte preocupação social, garantindo apoio e construindo um ideário que pautaria o debate público e que seria conectado com a chapa vitoriosa de Fernando Collor. Segundo Belluzzo,

Essa perspectiva ia de encontro a projetos político-econômicos alternativos que estavam em circulação no debate público. Entre aqueles mapeados pelo intelectual, estavam os teóricos que interpretavam o bem estar social como um produto do crescimento econômico, sendo necessário delegar a um *laissez-faire* aos moldes vitorianos a responsabilidade por uma melhor distribuição de renda, sem estabelecer uma rede de seguridade social. Do mesmo modo, Merquior rejeitou o já mencionado diagnóstico desenvolvimentista distributivista, visto pelo intelectual como alheia a uma preocupação com a economia de mercado.

Portanto, o pensamento merquiorano ao longo das eleições reiterou a preocupação em unir a defesa da economia de mercado com a atuação do Estado na dimensão social, fornecendo serviços como saúde, educação, moradia e bem-estar material. (Belluzzo, 2023, p. 154-155).

Posto esse contexto, no Projeto de Reconstrução Nacional, duas palavras estruturam sua narrativa: liberdade e democracia. Sua eleição, símbolo do retorno da democracia e do fim do autoritarismo, serviria também para legitimar sua agenda reformista. Ao apontar soluções para a crise do Estado, Collor evocava a democracia como expressão da vontade popular, mas condicionava sua manutenção à estabilidade econômica, atacando principalmente a inflação, considerada fator de desmoralização interna, pela corrosão dos salários, e externa, pela perda de prestígio internacional.

Na sequência, o discurso abordou o empreguismo e a corrupção. Segundo Collor, “Nada repugna mais ao espírito da cidadania que a corrupção, a prevaricação e o empreguismo” (1990, p. 13). O presidente afirma ter feito da luta pela moralidade um dos principais estandartes de sua campanha, sentindo desde quando governador “a profunda, a justa revolta do povo brasileiro, de Norte a Sul” contra o mau uso do serviço público. Essa parte é fortemente enfática, condenando práticas como o fisiologismo. Utilizando a corrupção como inimigo interno, propunha um “rigoroso levantamento e racionalização do setor público” (Mello, 1990, p. 13), diferenciando os bons servidores dos maus funcionários. Estabeleceu, assim, a tônica da reforma administrativa: um Estado austero e eficiente, motivo de orgulho para o funcionalismo federal.

Nesse sentido, a reforma administrativa se apresentava, politicamente, como uma superação dos vícios estatais, articulando a moralização do serviço público à defesa de um Estado de menor intervenção, que amplia as liberdades individuais. Mantendo elogios aos bons servidores, Collor busca construir suporte social para sua proposta de um Estado austero, eficiente e ético. Como recurso discursivo, essa argumentação faz eco a campanha de moralização efetuada na campanha presidencial.

Em novo tópico, intitulado “Modernização econômica pela privatização e pela abertura: a esperança de completar a liberdade política com a liberdade econômica”, Collor expôs sua estratégia para erradicar a “praga inflacionária”, que abarcava o saneamento das finanças públicas, redução dos gastos e adequação do tamanho do Estado à sua capacidade de arrecadação. Esses princípios sustentaram a maior premissa do novo governo, a reforma

do Estado. Pretendia-se uma tríplice reforma – fiscal, administrativa e patrimonial (Mello, 1990, p. 15) –, diante do diagnóstico de que, nos anos 1980, o Estado perdeu o controle orçamentário e inibiu o setor privado. Houve, segundo Collor, uma "perversão das funções estatais", que agora precisariam ser redefinidas. O papel do Estado, em sua concepção, é o de articulador e promotor do bem-estar coletivo, sem atuar como produtor direto de riquezas. Competia à livre-iniciativa gerar a riqueza, e ao Estado, planejar, articular e assegurar os direitos sociais (Mello, 1990, p. 16). A privatização e a redução da intervenção estatal também foram associadas ao combate à inflação, argumentando-se que diminuiriam o déficit público e estimulariam a competição, substituindo a corrupção pela eficiência de mercado. Utilizando referências históricas e temporais, Collor posicionou sua eleição como marco da modernização do Estado brasileiro.

Por fim, o discurso de posse deixa pouco espaço para a articulação política, colocando o Congresso Nacional em uma posição passiva de aprovação da agenda reformista do Executivo. Collor informou que os parlamentares receberiam, no dia seguinte, as primeiras medidas concretas do plano, “[...] corporificando essa visão e essa estratégia de modernização do Brasil, de reforma do Estado e de recriação das bases do nosso desenvolvimento econômico e social” (Mello, 1990, p. 29). Confiante, afirmava que suas propostas seriam bem recebidas, pois representavam o voto majoritário do povo e a escolha democrática por seu projeto de país.

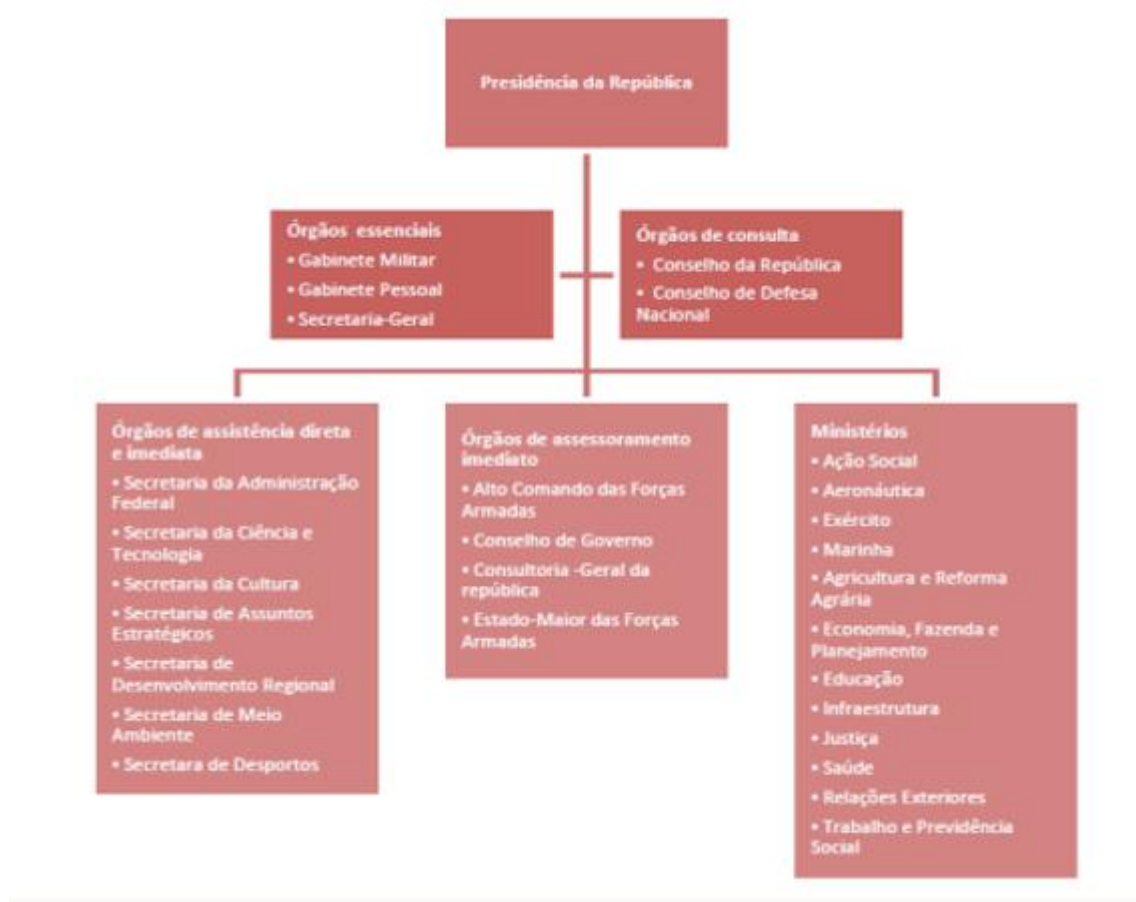
Portanto, o discurso de posse apresenta três traços centrais: a continuidade das narrativas reformistas e moralizadoras de campanha, a forte centralização e personalização da política, com a figura do presidente como líder da agenda, e a vinculação entre democracia, liberdade e estabilidade econômica como justificativas para a reforma do Estado. Collor legitimava seu projeto utilizando a linguagem da moralização, do combate ao empreguismo, da modernização via livre mercado e da necessidade de reconstrução do Estado brasileiro e da modernização.

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

A reforma administrativa de Collor em 1990: mudando o Estado

Essas e as subseqüentes ações reformistas faziam parte do Plano Brasil Novo, que ficou conhecido na imprensa como Plano Collor. Tanto as ações econômicas quanto as administrativas do novo governo integravam essa agenda. Barcelos e Gabler (2011, p. 32) expuseram o organograma do novo governo da seguinte forma:

Figura 1. Organograma da Presidência da República (1990)



Fonte: Barcelos e Gabler (2011)

A reforma patrimonial e a mudança organizacional foram as primeiras ações da reforma administrativa, com o governo sendo célere em sua execução, tanto pelo fator simbólico do choque moralizante como por ser uma decisão que dependia, unicamente, da vontade presidencial. O principal apontamento sobre a nova estrutura ministerial foi como o governo ficaria com menos ativos políticos para entregar a partidos aliados em negociações pela implementação das reformas.

Além disso, Costa e Cavalcanti (1990), analisando a mudança organizacional do governo Collor, ressaltam que se buscava um enxugamento da máquina estatal, baseado no contexto de grande déficit público nas contas do governo, visando à sua redução ou mesmo à eliminação. Segundo essa avaliação, dois paradigmas orientam as ações reformistas: o da eficiência e o da nova concepção de Estado que o governo pretendia implementar.

No primeiro, acreditava-se que seria possível alcançar os mesmos resultados com uma estrutura menor, reduzindo superposições e gastos supérfluos. O objetivo era racionalizar a máquina pública, promovendo a unificação de órgãos, a diminuição da burocracia e o corte de investimentos, de modo a valorizar a capacidade ociosa do funcionalismo. A redução das atividades-meio também complementava o programa do governo. No segundo paradigma, buscava-se a desestatização, com a extinção de órgãos públicos, privatizações e desregulamentação (Costa; Cavalcanti, 1990, p. 91).

Essa nova centralização contrasta com a postura da reforma administrativa do governo José Sarney e com o que foi estabelecido na Constituição de 1988, que previa o fortalecimento da administração direta e maior controle e planejamento das ações do Estado, buscando evitar a descentralização excessiva que havia gerado incapacidade decisória e excesso de gastos públicos, como no sistema burocrático do regime militar baseado no Decreto-Lei nº 200/1967.

Dentro dessa estrutura matricial, os secretários comportam-se como *ombudsmen* dos ministérios, atuando de forma mais ágil e com suporte direto do Presidente, o que reforça a centralização política característica de Fernando Collor. Contudo, os autores destacam que, no interior da burocracia federal, essa estrutura sofreu críticas por gerar uniformização excessiva dos procedimentos e padronizações desnecessárias, tanto nas atividades-meio, que acabavam por burocratizar a ação pública quanto no sistema de pessoal, que ficaria unificado sob a dinâmica do regime jurídico único.

Nesse contexto, a existência da Secretaria da Administração Federal (SAF) na nova estrutura organizacional ganha importância. No governo José Sarney, já havia uma secretaria de mesmo nome, responsável pela gestão da administração pública federal e centro das pretensões reformistas daquele governo. Na gestão Collor, a SAF manteve esse papel, 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).

Houve críticas de diversos autores sobre a forma como foi realizada a nova organização ministerial e administrativa do governo. Costa e Cavalcanti (1990) apontam que um dos argumentos a favor da fusão ministerial era o de melhorar a integração das ações governamentais, facilitando a coordenação e fortalecendo a administração direta. Todavia, esse argumento se baseava em uma concepção hierárquica, ao estabelecer uma cadeia de comando que funcionaria melhor sob a liderança de um chefe – no caso, o ministro. Contudo, segundo os autores, esse ministro acabava sobrecarregado. Como as atividades eram diversificadas e envolviam muitos subsetores, a integração eficiente tornava-se difícil.

Outra questão levantada foi a criação das secretarias que atravessavam horizontalmente os ministérios, promovendo uma abordagem interdisciplinar. Secretarias como as de Administração Federal, Assuntos Estratégicos, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, entre outras, coordenariam estratégias de políticas públicas junto aos ministérios, abrangendo toda a estrutura da Administração Federal. Costa e Cavalcanti (1990, p. 94) denominam esse modelo organizacional de matricial e afirmam que essa articulação nem sempre funcionava de maneira eficiente, citando, por exemplo, a Secretaria de Desportos, cujo tema específico não encontrava ressonância em todas as pastas ministeriais.

Salienta-se também que, no dia de sua posse, Fernando Collor assinou a Medida Provisória nº 155 (Brasil, 1990) e o Decreto nº 99.179 (Brasil, 1990). A primeira deu continuidade à campanha de privatizações, iniciada nos anos 1980, agora sob a justificativa de reforma do Estado. De acordo com seus dispositivos, o Estado deveria abandonar áreas de interesse do setor privado e focar na prestação de serviços públicos de sua competência, buscando modernizar o Estado brasileiro e sanear as contas públicas. O Decreto nº 99.179, por sua vez, visava contribuir para o processo de desburocratização, melhorando a qualidade dos serviços públicos e reduzindo a interferência do Estado na vida privada, diminuindo os custos administrativos.

Essas duas medidas integravam o esforço de reforma do Estado, que, por sua vez, implicava mudanças profundas na administração pública. A redução do déficit público, identificado como um dos causadores da inflação e da corrupção no funcionalismo,

juntamente com a retórica modernizante de liberalização econômica, fundamentavam essas ações, que, para se concretizarem, teriam que enfrentar o processo político.

Nesse contexto, outras medidas provisórias relacionadas à administração pública foram editadas, como: a nº 14.850, autorizando a venda de unidades residenciais oficiais, em consonância com a reforma patrimonial; a nº 15.051, que dispunha sobre a organização ministerial; a nº 15.152, que tratava da extinção de entidades da administração pública federal; a nº 15.553, que instituía o Programa Nacional de Desestatização; e a nº 15.954, que estabelecia normas de conduta para o funcionalismo público da União.

Entretanto, o que mais chama a atenção é o caráter disperso das ações do governo. Não havia um planejamento centralizado, nem um corolário claro entre as políticas públicas e as áreas de atuação. Ao contrário, havia múltiplas iniciativas do Executivo agindo em diferentes frentes (desestatização, mudança organizacional, recursos humanos, reforma patrimonial), majoritariamente por meio de medidas provisórias. A agenda do governo estabelecia um norte, expresso nas propostas de campanha e no discurso de posse, mas não traçava um caminho organizado, como ocorrera, por exemplo, com a criação da Comissão Geral do Plano da Reforma Administrativa no governo Sarney.

Além disso, grande parte da implementação da agenda reformista dependia da aprovação das medidas provisórias, que tinham prazo de 30 dias para apreciação pelo Congresso. Apesar do tempo exíguo para leitura e debate de um plano tão complexo, os parlamentares temiam a volta da hiperinflação e o impacto que isso poderia causar à jovem democracia brasileira (Sallum Júnior, 2015, p. 96).

A composição da 48ª Legislatura (1987-1990) incluía 495 deputados federais e 75 senadores, totalizando 570 parlamentares. Assim, como argumenta o autor, para a aprovação das medidas provisórias, que exigiam maioria simples, eram necessários 286 votos, sendo 248 deputados e 38 senadores. Os partidos da base governista somavam 240 parlamentares, o que exigia a formação de coalizões ad hoc para garantir a aprovação, embora sem assegurar uma sustentação duradoura. Ademais, a estratégia de reedição sucessiva de medidas provisórias foi rapidamente judicializada, sob a acusação de hipertrofia do Executivo na condução de suas políticas.

A análise da narrativa governamental, da reorganização ministerial e das primeiras medidas do governo Collor revela elementos centrais do paradigma gerencialista. A busca pela eficiência, expressa no enxugamento da máquina pública, na racionalização das estruturas

administrativas e na tentativa de coordenar políticas públicas de forma matricial e demonstra a valorização de uma gestão orientada por resultados.

A centralização decisória, a ênfase na desburocratização, a promoção de privatizações e o discurso de modernização do Estado refletem a concepção de que o setor público deveria adotar práticas mais próximas do setor privado. Nesse sentido, o Plano Brasil Novo e as medidas provisórias editadas nos primeiros meses de governo evidenciam uma agenda que associa a reforma administrativa à necessidade de reequilibrar as finanças públicas, combater a ineficiência e redefinir o papel do Estado, características que estão no cerne do ideário gerencialista emergente no Brasil dos anos 1990.

Conforme o ano se aproximava do fim, o governo Collor encontrou forte pressão: o custo econômico das reformas, uma vez que a inflação recrudesceu no último bimestre, retirando popularidade do governo e das próprias reformas; a frequente judicialização movida por grupos sindicais de funcionários públicos, já que o enxugamento da máquina envolvia demissões e narrativas que atacavam o funcionalismo; a crescente tensão com o Congresso, que, embora inicialmente tivesse aderido às ações legislativas do Executivo, passou a cobrar maior apoio político durante as eleições legislativas daquele ano, sem encontrar respaldo ou espaço nos ministérios.

Dessa maneira, a reforma administrativa do governo foi perdendo fôlego e entrou em 1991 como uma pauta secundária, assumindo um caráter cada vez mais incremental, focando em áreas como desburocratização, desestatização, gestão de recursos humanos e estipulação de metas de desempenho. Ainda assim, na Mensagem Presidencial de 1991, dirigida à 49ª Legislatura (1991-1995), Collor reafirmou seus compromissos com a reforma e enfatizou as ações já empreendidas. A argumentação dialoga com o discurso de posse, especialmente com a interpretação da crise econômica enquanto conjuntura de um modelo de Estado, baseado no endividamento externo e numa relação de incentivos e subsídios ao setor privado. Contudo, é importante destacar que essa interpretação parte de visões específicas, sobretudo de grupos de orientação econômica ortodoxa, que viam no crescente déficit público a principal causa da crise econômica, fiscal e inflacionária.

No tópico “Reforma Administrativa e Patrimonial”, foi apresentado 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).

O breve tópico, que trata da reforma administrativa, explica, de forma resumida, com maiores detalhes nas ações da SAF, o que o governo Collor vinha realizando: a redução do número de ministérios, o afastamento de 158 mil funcionários públicos (dos quais 36 mil foram colocados em disponibilidade), a unificação da folha de pagamento de todos os servidores federais para evitar e corrigir irregularidades, além da informação de vendas patrimoniais, embora sem a indicação de valores. Percebe-se, portanto, que um dos pilares da agenda reformista de Collor, o combate aos marajás, ainda ecoava nas práticas do governo, embora as escolhas políticas e os obstáculos institucionais do governo tenham freado sua efetivação.

Collor também abordou a reforma administrativa de maneira indireta ao delinear o Plano Nacional de Desestatização e o Plano Nacional de Desburocratização, reproduzindo diagnósticos e soluções já comentados anteriormente. No entanto, é apenas ao final da mensagem que se apresenta um balanço e metas em relação ao papel da SAF. Nesse trecho, o governo dividiu sua atuação em dois subtópicos: Ações Desenvolvidas em 1990 e Ações Previstas para 1991.

Nota-se, nesse início, que o governo estabeleceu apenas dois objetivos centrais: a reforma patrimonial, voltada à venda de propriedades do Estado para reduzir o déficit, e o redimensionamento e redistribuição do quadro de pessoal. Essa organização é mais um indicativo de que a reforma administrativa do governo Collor carecia de um plano estrutural abrangente, operando principalmente por meio de mudanças pontuais.

Destaca-se a reorganização dos ministérios, tanto em número quanto em sua estrutura interna, justificada pela necessidade de maior flexibilidade e eficiência. No que diz respeito à própria SAF, o balanço aponta que o Departamento de Modernização realizou estudos para redefinir os quadros organizacionais dos ministérios, buscando reduzir funções e custos. Enfatiza-se, nesse ponto, a redução, pela metade dos cargos comissionados em órgãos ligados à Presidência. Além disso, o Departamento de Modernização teria atuado também nos Programas de Desregulamentação, sugerindo mudanças que promoviam a descentralização

da administração pública. Contudo, foi na área de recursos humanos que o governo concentrou a maior parte das ações da reforma administrativa.

O principal foco foi a redução de cargos, como já mencionado, além da criação da Folha Única de Pagamento, para centralizar o controle financeiro dos servidores federais e do desenvolvimento de sistemas gerenciais destinados a registrar e administrar o funcionalismo público com maior eficiência. O documento também voltou a citar a reforma patrimonial, mencionando a venda de móveis e de imóveis estatais e a consequente economia de um bilhão de cruzeiros, embora sem citar fontes. Outro ponto importante foi a criação de sistemas de comunicação entre os órgãos federais, destinados à veiculação de informações, ao compartilhamento de acervos e bancos de dados, e à implantação de serviços de informática.

Assim, a revisão factual apresentada pelo governo evidencia que pouco se alterou na estrutura do Estado e da administração pública brasileira. As inovações, centradas principalmente em recursos humanos e organização interna, representaram ações que podiam ser executadas diretamente pelo Presidente ou dependiam apenas de maioria simples no Congresso, especialmente em temas mais técnicos, como a reorganização ministerial.

No subtópico sobre as ações previstas para 1991, as principais propostas continuavam concentradas no setor de recursos humanos, como o aprimoramento da organização dos sistemas de pagamento, do quadro de servidores e dos registros funcionais, além da incorporação dos servidores em disponibilidade ao serviço ativo. Outras previsões incluem a utilização racional dos imóveis da União, a criação de um sistema integrado para organização de materiais e serviços gerais, e a análise, o acompanhamento e a avaliação dos regimentos da administração direta e indireta, articulando-os com o Programa de Desregulamentação.

A ação de maior fôlego, prevista para dar continuidade à reforma administrativa, era a elaboração de um projeto de lei sobre procedimentos administrativos e de um anteprojeto da Lei Orgânica da Administração Pública Federal, iniciativas que haviam começado no governo Sarney e buscavam revisar legislações ainda baseadas no paradigma do Decreto-Lei nº 200 de 1967, entre outras problemáticas. Nota-se, portanto, que para o ano de 1991, a reforma administrativa não contemplava nenhum planejamento estrutural de transformação do papel do Estado nem previa alterações constitucionais profundas. Pelo contrário: as ações continuaram sendo implementadas dentro dos limites da atuação presidencial e da aprovação de medidas mais pontuais no Congresso, com foco em mudanças organizacionais e administrativas internas, em linha com o que se observou em 1990.

Gradualmente, à medida que o governo Collor perdia popularidade em razão do fracasso da política econômica e do surgimento de escândalos de corrupção, o projeto reformista foi sendo relegado a segundo plano, até a instauração do processo de *impeachment* na segunda metade de 1992. Embora o ideário reformista tenha sido sepultado naquele momento, seu paradigma permaneceu nas políticas públicas brasileiras, sendo retomado e consolidado no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, com a chamada reforma gerencial. O legado da reforma de Collor exerceu grande influência nesse contexto, tanto nos diagnósticos quanto nas soluções apresentadas e nas lições sobre a necessidade de articulação política para viabilizar reformas estruturais.

Considerações finais

A análise da reforma administrativa implementada no governo Collor revela um esforço inicial de modernização do Estado brasileiro que, embora tenha sido interrompido pelo fracasso de articulação política e pelo processo de *impeachment*, deixou um legado importante para a trajetória das políticas públicas no país. A pesquisa identificou que, mesmo sem um planejamento estrutural robusto ou mudanças constitucionais de grande porte, o governo Collor promoveu avanços pontuais, especialmente nas áreas de recursos humanos, desestatização, desburocratização e reorganização ministerial.

Os resultados demonstram que o discurso de crise do Estado, a defesa da racionalização administrativa e a busca por maior eficiência foram elementos centrais da agenda reformista, ainda que, na prática, sua implementação tenha sido limitada pela fragilidade da articulação política, pela judicialização das medidas e pela resistência de setores do funcionalismo público. Tais fatores evidenciam que reformas administrativas em contextos democráticos exigem não apenas propostas técnicas, mas também uma estratégia política consistente, capaz de construir consensos e assegurar sustentabilidade às mudanças.

Além disso, a utilização dos referenciais teóricos do Contextualismo Linguístico e dos Múltiplos Fluxos enriquecem a nossa análise. O primeiro possibilitou mapear os atos de fala do governo Collor na sua busca por construir apoio à sua agenda, assim como os significados dados às suas escolhas de palavras nos discursos e à sua mobilização narrativa para alcançar seus objetivos. O ideário social-liberal, associando ideias de liberdades individuais, bem-estar social e um Estado buscando ser eficiente para garantir esses termos, formaram as bases da Nova República, institucionalmente e ao fornecer um léxico comum aos atores políticos entre

as décadas de 1990 e 2000. A associação de termos com moralização, modernização, liberdade, democracia e direitos sociais formaram um léxico bastante utilizado por esse governo, fomentando um cenário para seus críticos e apoiadores. O segundo possibilitou a organização dos diagnósticos do governo Collor dentro da interpretação do mesmo sobre uma crise do Estado, o apontamento de soluções que seriam o embrião da agenda reformista e as particularidades da política a essas intenções se transformarem (ou não) em políticas públicas.

Por fim, a análise da reforma administrativa no primeiro ano do governo Collor permitiu traçar características que mostram uma continuidade entre a agenda desse governo com a do governo Fernando Henrique Cardoso. O gerencialismo, consolidado durante a reforma gerencial de 1995, muitas vezes é colocada como uma originalidade do fim da década de 1990. A elucidação historiográfica dos processos políticos nos faz revelar continuidades que, seja como referencial ou crítica, revela o impacto dessa reforma muitas vezes considerada pouco relevante. O tema abordado interessa diretamente a pesquisadores, formuladores de políticas públicas e profissionais da gestão pública, pois oferece subsídios para a compreensão dos desafios históricos que ainda marcam a modernização do Estado no Brasil, reafirmando a necessidade de pensar reformas não apenas sob a lógica da eficiência, mas também da viabilidade política e do fortalecimento institucional.

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.

ANDRADE, Caio César Vioto de. História da administração pública: especificidades e possibilidades de abordagem. *Rev. Hist. UEG – Morrinhos*, v.8, n.2, e-821906, jul./dez. 2019.

AMANO, André Tomio Lopes. *A estratégia oculta de continuidade: A política econômica do governo Sarney (1985- 1990)* (Dissertação de Mestrado). Departamento de História Econômica, 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).

BELLUZZO, João Victor Fidelis. Libertando o Leviatã: o projeto social-liberal no pensamento de José Guilherme Merquior (1983-1990). *Faces da História*, Assis/SP, v.11, n.2, p.137-164, jul./dez., 2024

BRASIL. *Mensagem Presidencial de 1991*. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/mensagens-aocongresso/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-primeira-sessao-legislativa-ordinaria-da-49aleislatura-1991/mensagem-ao-congresso-nacional-1991-parte-1/view>. Acessado em: 19 jan. 2020.

BRASIL. *Decreto-Lei Nº 99.180 de 15 de Março de 1990*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99180.html. Acessado em: 19 jan. 2020.

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. Bases teóricas e conceituas da reforma dos anos 1990: crítica do paradigma gerencialista. *Revista Brasileira de Administração Política*, Salvador, v. 2, n. 2, 2009.

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.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3a. ed. New York: Harper Collins, 1993.

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.

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, Luciano. *Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Brasília: FENAP, 1995. (Cadernos Enap)

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/discurso-de-posse/posse-collor.pdf>. Acessado em 14/06/2023.

MELO, Carlos. *Collor: o ator e suas circunstâncias*. São Paulo: Novo Conceito, 2007.

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.

SALLUM JR. Brasília. *O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise*. São Paulo: Ed. 34, 2015.

SILVA, Felipe Araújo Barbosa da. *“O Projeto de Reconstrução Nacional”*: a reforma administrativa do governo Collor (1990-92). Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista. Franca, 2021.

SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras. 1996.

STORCK, Vera Sueli. A reforma administrativa do governo Collor. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 27, n. 3, p. 66-77, jul.-set. 1992.