

# Construtor de instituições

---

MARIA RITA LOUREIRO E FERNANDO LUIZ ABRUCIO

A construção ou a mudança institucional são, por natureza, processos coletivos, de longa maturação e supõem o amadurecimento de idéias, a formação de novos paradigmas ou consensos em torno de situações problemáticas na vida social, além de liderança política e intelectual.<sup>1</sup> Em sistemas democráticos como o brasileiro, já definido como presidencialismo de coalizão, as mudanças institucionais são ainda mais difíceis porque o sistema eleitoral dificilmente garante ao partido do presidente da República maioria no Congresso.<sup>2</sup> Assim, qualquer mudança do *status quo* só é possível mediante amplas e continuadas negociações com diferentes grupos partidários. Além disso, a estrutura federativa e o bicameralismo simétrico, que dá às duas casas legislativas (Senado e Câmara dos Deputados) poderes de veto no processo de tomada de decisão, implicam ainda maior fragmentação do poder. As peculiaridades de nossa burocracia, ademais, que con-

---

<sup>1</sup> North, 1991; Hall, 1993.

<sup>2</sup> Abranches, 1988.

grega nichos insulados de poder e saber, forte corporativismo em algumas categorias, a sobrevivência do clientelismo em determinadas áreas e a inércia do formalismo jurídico de raiz ibérica, também tornam mais complexa e intrincada a mudança dos modelos de gestão pública.

Portanto, nesse contexto político-administrativo, novas instituições só emergem de forma gradual, mediante longas negociações e barganhas com variadas forças políticas que têm poder de influenciar as decisões.<sup>3</sup> Não necessariamente este modelo mais consensual, nos termos de Arend Lijphart,<sup>4</sup> produz decisões ineficientes ou de pior qualidade. Muitas vezes ele pode, ao contrário disso, garantir que as incertezas inerentes às transformações sejam reduzidas pela necessidade de maior legitimação ao longo do tempo e com os atores sociais. As visões mais totalizadoras e majoritárias de reforma, por sua vez, contêm pressupostos nem sempre democráticos e certa arrogância tecnocrática. Um conceito como o do aprendizado institucional, que se baseia na necessidade de reformular as percepções e propostas de transformação à medida que o próprio modelo é discutido, implementado e criticado, tem lugar mais na visão consensual do que na majoritária.

Mesmo não aderindo à idéia de que negociações e processos graduais de mudança produzem necessariamente resultados de qualidade inferior ou ineficiência, enfatizamos estes traços do sistema político brasileiro para melhor compreender os limites e as possibilidades do trabalho desenvolvido por Bresser-Pereira, como construtor de novas instituições em diferentes áreas do aparato estatal brasileiro, enfatizando particularmente sua experiência no plano federal.

As suas primeiras experiências governamentais se deram no governo estadual paulista, mas foi como ministro da Fazenda por sete meses e meio no governo Sarney, em 1987, que Bresser-Pereira assumiu pela primeira vez uma posição de forte destaque entre os reformadores contemporâneos do Estado brasileiro. Posteriormente, na plenitude das instituições democráticas, con-

---

<sup>3</sup> Palermo, 2000; Loureiro e Abrucio, 2004.

<sup>4</sup> Lijphart, 1999.

solidadas pela Constituição de 1988, Bresser voltou a exercer cargo de ministro do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-98), e, em 1999, novamente ocupou posto ministerial, desta vez na pasta de Ciência e Tecnologia (MCT), então no segundo mandato de FHC, por um breve período de seis meses.

Recusando-se a exercer uma ação apenas rotineira no plano político-administrativo, Bresser marcou sua gestão à frente desses três cargos ministeriais por iniciativas de mudança institucional, cujas dimensões e graus de intensidade variaram não só em função do tempo de duração de seu mandato e do contexto político-institucional existente em cada momento, mas sobretudo pelas possibilidades ou não de construir coalizões de apoio às reformas, advindas da tentativa de construção de novos paradigmas e do convencimento de seus aliados. É bem verdade que seu desempenho não pode ser medido somente tomando como base o que fez; o modo peculiar como Bresser conduziu as propostas de reformas, especialmente no período do Mare, envolveu a criação de um debate público, do qual surgiram frutos que ultrapassam seu próprio impulsionador, mesmo quando as idéias são críticas ao que fora proposto.

O texto que se segue está assim organizado: na primeira seção, “Sucessos e fracassos no Ministério da Fazenda: derrotas imediatas, vitórias de longo prazo”, examinaremos sua atuação no Ministério da Fazenda no governo Sarney. Na segunda, “A reforma do Estado no Mare: caminhos políticos de um novo paradigma de gestão pública”, enfocamos o trabalho de elaboração e implementação da reforma administrativa e a tentativa de levar a cabo o modelo de gestão pública gerencial, a mudança institucional mais importante introduzida por ele no aparato estatal brasileiro. Nessa segunda seção, fazemos também uma breve referência a seu trabalho à frente do MCT. E, na terceira seção, “Considerações finais”, fechamos o texto com considerações que procuram entender a forma particular com que Bresser-Pereira atuou nos cargos ministeriais, no contexto do sistema político brasileiro.

## Sucessos e fracassos no Ministério da Fazenda: derrotas imediatas, vitórias de longo prazo

Bresser-Pereira foi ministro da Fazenda de 29 de abril a 20 de dezembro de 1987, no governo de José Sarney. Como ele próprio afirmou em depoimento ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), concedido meses depois da saída do governo, sua atuação foi marcada por “quatro batalhas”: a batalha do congelamento de preços, destinada, como no Plano Cruzado, a alcançar a estabilidade monetária; a do Plano de Controle Macroeconômico; a da dívida externa; e, por fim, a batalha de reforma e ajuste fiscal.<sup>5</sup>

A caracterização que ele próprio faz de sua passagem pelo ministério mais importante da área econômica como uma “frente de batalha”, na qual teve de lutar “contra o populismo econômico da direita e da esquerda”, deve ser entendida no quadro da grave crise econômica e fiscal que atingia a sociedade e o Estado no Brasil. E, principalmente, no contexto do processo de transição democrática, no qual emergiam, de forma intensa, as demandas e conflitos reprimidos durante mais de duas décadas de ditadura militar. Em outras palavras, embora ainda vigorassem vários instrumentos institucionais do período autoritário que concentravam poder nas mãos do Executivo (como o poder de decreto), a Nova República foi fortemente marcada pelas disputas federativas e tensões típicas da democracia presidencialista, com intensas barganhas e negociações continuadas para se alcançar governabilidade, ainda maiores pela ausência de uma hegemonia política clara naquele momento.<sup>6</sup>

Nesse quadro, Bresser pôde contabilizar algumas vitórias imediatas com relação à dívida externa e fracassos na agenda macroeconômica, e conseguiu implementar medidas no campo fiscal, com pouca visibilidade à época, as quais, no entanto, abriram o caminho para importantes mudanças futuras – aí está uma característica de todas as suas experiências, que é a busca de mudanças estruturais (de longo alcance). Beneficiando-se da colabora-

---

<sup>5</sup> Esse depoimento, seguido de análises interpretativas, foi posteriormente publicado em Bresser-Pereira (1992).

<sup>6</sup> Sallum Jr. e Kugelmas, 1993.

ção de vários economistas e de pessoas familiarizadas com finanças internacionais (conforme seu próprio relato), ele conseguiu introduzir nas negociações a proposta de “securitização” da dívida, ou seja, transformá-la em novos títulos (*securities*), com maior garantia do que a dívida velha, mas pagos com descontos. Essa proposta foi considerada inovadora e adotada posteriormente, em 1989, pelo Plano Brady, que serviu de base para os acordos do início dos anos 1990, que consolidaram as negociações da dívida externa brasileira.

Com relação às batalhas na frente interna, sua ação mais visível no Ministério da Fazenda refere-se a medidas de congelamento de preços (o chamado Plano Bresser), tidas na época como necessárias à estabilização monetária. Hoje sabemos que o fracasso desse plano, como de todos os demais planos anteriores ao Real, ocorreu principalmente por motivos políticos e não só por problemas de ordem técnica, ou seja, relacionados ao diagnóstico das causas e terapias mais adequadas ao controle da inflação.<sup>7</sup>

Com o fracasso da luta contra a inflação mediante o congelamento de preços, Bresser procurou atuar em suas causas, relacionadas à crise fiscal do Estado, conforme visão que depois se fortalecerá nos meios acadêmicos e políticos. Assim, adotou medidas de controle dos gastos públicos em programas específicos. Em detalhada e interessante análise das políticas econômicas do governo Sarney, Sallum Jr. indica que o pacote fiscal adotado pelo ministro Bresser-Pereira tinha um propósito não apenas econômico – fazer frente ao descontrole da inflação e ao desequilíbrio fiscal que desafiava o Plano de Consistência Macroeconômica –, mas também um objetivo político: marcar posição e eventualmente retomar espaço dentro do governo, com a ajuda do PMDB, estabelecendo condições para sua permanência ali, já que havia sido derrotado em combates travados, em virtude da política salarial, com várias corporações de funcionários (militares, pessoal do Banco do Brasil, Banco Central etc.) e com grupos privados favorecidos pela presidência da República. Todavia, como o pacote fiscal procurou resolver o desequilíbrio das finanças públicas à custa da elevação da carga tributária sobre o capital, especialmente aquele cuja

---

<sup>7</sup> Sallum Jr., 1996; Loureiro, 1997; Sola e Kugelmas, 2002.

lucratividade dependesse das benesses do Estado (através de subsídios ou incentivos fiscais), isso acabou solapando o que restava de apoio empresarial e precipitou sua saída do cargo de ministro da Fazenda.<sup>8</sup>

A despeito das derrotas na luta contra a inflação e do desequilíbrio das contas públicas, Bresser conseguiu deixar sua marca no aparato do Estado brasileiro, por meio de importantes mudanças institucionais na área fiscal. Vistas na perspectiva de hoje, essas modificações, juntamente com outras que as antecederam, constituíram passos necessários do longo e gradual processo de ordenamento das finanças públicas no país, que se inicia ainda nos anos 1980 e só se consolidará no final dos anos 1990 e início de 2000, tendo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como ponto culminante.<sup>9</sup>

Entre as medidas adotadas então, cabe mencionar a retirada das funções de fomento do Banco Central (preparando-o para assumir, anos mais tarde, sua função própria de autoridade monetária exclusiva) e o fortalecimento institucional da Secretaria do Tesouro, que acabara de ser criada, dando-lhe as atribuições de controle do endividamento público e de execução orçamentária e financeira dos fundos e programas de crédito que, naquele momento, também eram retirados do BC.<sup>10</sup>

Outro passo decisivo para o ordenamento das contas públicas, adotado na gestão de Bresser no Ministério da Fazenda, foi a extinção do orçamento monetário, ou seja, do dispositivo herdado do governo militar que permitia a existência de receitas monetárias e a autorização de despesas não previstas no orçamento fiscal. Com isso, foi possível efetivar a unificação do

---

<sup>8</sup> Sallum Jr., 1996:179-183.

<sup>9</sup> Loureiro e Abrucio, 2004.

<sup>10</sup> Ver Decreto nº 44 de 12-7-1987. Cabe lembrar que, se o Banco do Brasil durante muitos anos concorreu com o Banco Central, atuando como emissor de moeda, através de sua conta movimento, a centralização da autoridade monetária exclusivamente no Banco Central só ocorreu após 1994. O fortalecimento da União ante os governos estaduais, no contexto político de implementação do Plano Real, é que permitiu ser levado a cabo o processo de privatização ou extinção dos bancos estaduais e, com isso, serem eliminadas práticas de empréstimos não saldados junto a eles, por parte dos governadores que controlavam politicamente seus dirigentes. Como a literatura indica, essa situação fazia com que esses bancos se tornassem, na prática, "quase-emissores" de moeda (Sola e Kugelmas, 2002; Garman, Leite e Marques, 1998).

orçamento público no Brasil, requerimento indispensável para a gestão das finanças públicas em um país democrático. Em outras palavras, quando a Constituição de 1988 devolve ao Congresso o poder soberano de aprovar a proposta orçamentária enviada pelo Executivo, as brechas existentes então para a criação de orçamentos paralelos (não passados pelo crivo congressual) já haviam sido fechadas. Por outro lado, cabe lembrar também que foi só após 1994, com a estabilização monetária, com as restrições mais severas adotadas pelo Senado para o endividamento público e com a implementação dos dispositivos da LRF, que o orçamento no Brasil deixou realmente de ser uma peça de ficção, como era acertadamente caracterizado no passado. Em outras palavras, o que se quer aqui enfatizar é que as medidas tomadas nos anos 1980 no Ministério da Fazenda foram passos necessários para o ordenamento das finanças públicas e as reformas fiscais que se processaram gradualmente e só se consolidaram nos últimos anos no país.

A seguir, examinaremos a experiência de Bresser à frente da área administrativa no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, que apresenta pontos de semelhança com esta: mesmo enfrentando dificuldades para manter coalizões de apoio dentro e fora do governo, ele conseguiu deixar um legado de mudanças no aparato do Estado, talvez bem mais significativo ainda.

### **A reforma do Estado no Mare: caminhos políticos de um novo paradigma de gestão pública**

Antes mesmo de assumir o órgão encarregado da administração federal, em 1995, Bresser já propôs ao presidente a mudança de seu nome para Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), assim se comprometendo explicitamente com uma agenda reformista. Desde 1995, o governo FHC aprovou uma série de emendas constitucionais, algumas de grande amplitude, como as que eliminaram os monopólios estatais nas áreas de energia e comunicações, bem como fracassou em outros temas de reforma, notadamente nas áreas tributária e previdenciária. A reforma administrativa (PEC 19) foi aprovada pelo Congresso Nacional, mas isso tal-

vez não seja o mais importante; neste campo reformista, Bresser se notabilizou por ter alterado, mediante ampla e polêmica discussão nacional, os rumos do debate sobre a gestão pública, deixando vários frutos pelo meio do caminho.

A partir do diagnóstico de que a burocracia pública brasileira era altamente ineficiente, continha distorções fiscais e ainda estava impregnada de algumas práticas patrimonialistas e corporativistas, Bresser propôs uma ampla reforma para implantar o que denominou administração pública gerencial. Os princípios orientadores contidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, lançado pelo Mare em 1995, inspiravam-se nas principais idéias difundidas nos debates sobre a nova gestão pública, em curso em vários países desenvolvidos, especialmente na Inglaterra, e seus pilares eram: flexibilidade, orientação para resultados, administração voltada para o cidadão e *accountability*/controle social.

Assim, o Plano Diretor estabeleceu como elementos centrais:

- a distinção de três áreas de atuação do Estado: a primeira, de atividades exclusivas (que envolvem o poder de Estado e, portanto, devem permanecer nas mãos do Executivo federal); a segunda área, de atividades sociais e científicas que não são de responsabilidade exclusiva do Estado, e devem ser transferidas para um setor público não-estatal (que ele denomina organizações sociais); e a terceira, de produção de bens e serviços para o mercado, que deve ser privatizada. Em outras palavras, ele distingue atividades centrais do Estado (do núcleo estratégico), que devem ser exercidas por políticos eleitos e altos funcionários, e as atividades auxiliares ou de suporte, que devem ser transferidas para uma esfera pública não-estatal;
- a separação clara entre formulação e execução de políticas públicas: o núcleo estratégico (localizado em estruturas ministeriais) seria formulador de políticas públicas e orientado por princípios e carreiras típicas da administração burocrática. A prestação de certos serviços públicos (tais como hospitais, escolas, centros de pesquisa, museus etc.) seria exercida pelas organizações sociais, uma inovação institucional trazida pelo Plano Diretor, ou seja, por organizações não-lucrativas provedoras de servi-

- ços sociais, que, para tanto, receberiam fundos governamentais e seriam reguladas pelo Estado. Propôs-se, ademais, maior autonomia e maior responsabilização para as organizações e os gestores públicos;
- a introdução de novas formas de controle ou responsabilização dos agentes encarregados da gestão pública: por meio de contratos de gestão e de vários mecanismos de controle social, além de reforçar a transparência no serviço público, sem acabar com fiscalizações típicas da administração burocrática, que não seriam totalmente eliminadas, mas reduzidas;
  - reafirmação das políticas de descentralização dos serviços públicos para as unidades subnacionais, estabelecidas pela Constituição de 1988, bem como as de privatização, já em curso no país desde o início dos anos 1990.

Segundo Humberto Martins,<sup>11</sup> Bresser preferiu expressar sua política de reforma administrativa em um Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, ao invés de apresentá-la como proposta de lei, porque acreditava que havia um risco de não obter apoio político dentro e fora do governo. O ceticismo com relação às possibilidades de aprovação das mudanças era partilhado, na interpretação desse mesmo autor, pelo próprio presidente da República, que, na solenidade de lançamento do Plano Diretor, assim se manifestou: “Agora cabe ao ministro Bresser convencer o governo, o congresso e a sociedade.”<sup>12</sup>

Na verdade, conforme relata esse mesmo autor, a divergência ou a pouca sensibilidade às idéias e propostas contidas no Plano Diretor eram visíveis entre os principais ministros do governo, tanto os da área econômica, que privilegiavam o ajuste fiscal em detrimento da problemática de gestão pública, quanto entre os da área social. Nos ministérios da Saúde e da Educação (refletindo reações de reitores das universidades federais), a rejeição tinha forte teor ideológico, uma vez que qualquer proposta de reordenamento da ação estatal era vista como desestatizante ou neoliberal. Além disso, um

---

<sup>11</sup> Martins, 2002.

<sup>12</sup> Apud Martins, 2002:240.

foco crucial de oposição encontrava-se nos grupos mais próximos ao presidente, encarregados das funções de coordenação administrativa do governo e que não partilhavam da crença de que o modelo burocrático estivesse esgotado. Ao contrário, julgavam que ele apresentava problemas sanáveis e que as mudanças deveriam limitar-se ao mínimo possível, dadas as dificuldades do processo de negociação e tramitação parlamentar. Mesmo contando com alguns apoios políticos dentro do governo e entre alguns governadores, como Mário Covas, de São Paulo, as iniciativas de convencimento lograram apenas reduzir resistências, mais do que angariar adesões ao plano. Portanto, segundo ainda o balanço de Martins, efetuado em 2002, o resultado do plano foi “não só uma baixa implementação, mas também uma implementação fragmentada”.<sup>13</sup>

Todavia, a despeito das resistências e das dificuldades de implementação, o Plano Diretor acabou produzindo mudanças constitucionais com relação à gestão do pessoal do Estado e também novas regras orientadoras das relações entre Estado, sociedade e mercado, que constituíram o que se chamou de reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso. Entre elas, cabe destacar:

- a Emenda Constitucional nº 19, que instituiu o regime jurídico múltiplo para o funcionalismo público, permitiu a demissão por excesso de quadros ou insuficiência de desempenho e terminou com a isonomia salarial, estabelecendo a política de reajustes diferenciados. A emenda incorporou ainda o §8 ao art. 37 da Constituição Federal, ampliando a autonomia da gestão pública, por meio do contrato de gestão;
- a Lei nº 9.637, que criou as organizações sociais;
- a Lei nº 9.648, que estabeleceu as agências executivas;
- os decretos nº 2.487 e nº 2.488, que regulamentaram os contratos de gestão e qualificaram as agências executivas.

Observando esse processo na perspectiva de hoje, pode-se dizer que ele acabou gerando, mais do que leis, um conjunto de novas práticas para a

---

<sup>13</sup> Apud Martins, 2002:243.

gestão pública que está, aos poucos, se afirmando no país. Assim, não só as regras de contratação de servidores públicos, as relações de trabalho, o perfil dos funcionários do Executivo federal, as chamadas carreiras de Estado, os programas de treinamento continuado etc. sofreram profundas alterações,<sup>14</sup> mas também os modelos de gestão por resultados, independentemente da forma jurídica ou do nome escolhido, vêm-se difundindo pelo país. Nesse sentido, é preciso ressaltar que, se houve uma baixa e fragmentada implementação imediata das idéias de Bresser, o modelo de reformismo que ele escolheu permitiu um amplo debate que gerou frutos mais amplos do que percebe a concepção meramente majoritária de governabilidade.

Com relação à atuação de Bresser como ministro de Ciência e Tecnologia, cabe mencionar que ela foi marcada também por tentativas de mudanças na estrutura do ministério, bem como das agências de fomento do desenvolvimento científico e tecnológico. Assim, conforme seu próprio relato no discurso de despedida, ele procurou reorganizar o ministério, diferenciando a área responsável pelo apoio à pesquisa científica e tecnológica realizada nas universidades (CNPq) e aquela encarregada do estímulo à pesquisa e desenvolvimento nas empresas (Finep e Secretaria Especial de Tecnologia e Empresa – Sete –, então criada). Buscou também unificar currículos e procedimentos de apresentação e análise de projetos, por meio do Sistema Lattes, e deu os primeiros passos para a revisão dos sistemas estatísticos e dos indicadores de C&T no país. Além de iniciar o processo de contabilidade gerencial do ministério e integrar seu planejamento estratégico ao Plano Plurianual (PPA), ele procurou ainda articular as inovações estabelecidas no Mare com o trabalho no MCT, ao estimular a transformação dos institutos do CNPq em organizações sociais, o que conseguiu apenas parcialmente.

Todavia, as dificuldades de manter apoio entre os atores políticos envolvidos na área, especialmente entre o pessoal das universidades e centros de pesquisa, fizeram com que seu trabalho fosse interrompido, assim

---

<sup>14</sup> Marconi, 2002.

como ocorreu no Ministério da Fazenda, anos antes. Seu discurso de despedida do cargo de ministro do MCT guarda elementos comuns com relação ao depoimento sobre a passagem no Ministério da Fazenda: ambos revelam que as duas trajetórias foram marcadas por batalhas para implantar mudanças e realizar novos projetos que não puderam ser completamente efetuados. Mesmo a experiência do Mare, que, no balanço final, foi a mais bem-sucedida e que lhe trouxe mais satisfações pessoais, também teve seus percalços e limites. O comentário de Martins, antigo auxiliar, é bem expressivo da atuação de Bresser como ministro: “O Dom Quixote pendurado na parede da sala de reunião ministerial do Mare nunca foi tão emblemático”.<sup>15</sup>

### Considerações finais

A experiência de Bresser-Pereira à frente de cargos ministeriais contém vários aspectos que merecem destaque, relacionados não só à sua trajetória pessoal, mas sobretudo às características do sistema político brasileiro.

Se no Mare e no MCT sua nomeação se deu como escolha de Fernando Henrique, dentro do que se costuma chamar “cota pessoal do presidente”, a nomeação no governo Sarney se deu como indicação do PMDB, principal partido da base governista. Embora essas diferenças influam na sustentação de qualquer ministro, é importante lembrar que o respaldo do presidente da República é decisivo em um sistema presidencialista.<sup>16</sup>

No presidencialismo, os ministros são auxiliares do presidente, sendo nomeados ou destituídos por ele. Todavia, sabe-se também que o presidente não é inteiramente livre, sofrendo constrangimentos políticos nessa escolha, especialmente no presidencialismo de coalizão como o brasileiro. Ele precisa freqüentemente nomear ministros indicados por outros partidos ou grupos, para obter apoio à sua agenda no Congresso. Mesmo assim, as pos-

---

<sup>15</sup> Martins, 2002:240.

<sup>16</sup> Loureiro e Abrucio, 1999.

sibilidades de um ministro manter-se no cargo – em face de insucessos na política adotada, especialmente em arenas tão insuladas como a econômica e em questão tão central da agenda governamental, como era o controle da inflação na época – dependem não só do apoio parlamentar e da pressão de forças políticas organizadas, mas igualmente do círculo palaciano em torno do presidente. Este parece ter sido um dos focos centrais de oposição que levou à destituição de Bresser na Fazenda, em 1987, e no MCT, em 1999. Mas também ocorreu durante seu mandato integral no Mare, dificultando a implementação do Plano Diretor, como já indicado.

Outro aspecto que merece ser destacado refere-se à forma muito particular com que Bresser atuou nos cargos públicos e que explica inclusive seu trabalho de construção institucional. Trata-se da dupla posição em que ele sempre se colocou: a de acadêmico, orientado pelos valores do mundo intelectual, da produção do conhecimento; e a de político, orientado pelas estratégias partidárias e pelo jogo do poder. A tentativa de integrar essas duas posições, ou seja, a de intelectual que age politicamente, assumindo posições de poder para transformar a realidade através do conhecimento especializado ou da competência técnica, é muito difícil e problemática. Uma linha de interpretação pode afirmar, com certa dose de razão, que se acaba frequentemente priorizando uma das posições em detrimento da outra. Seu depoimento após a saída do Ministério da Fazenda, o discurso de posse e a carta de despedida do cargo de ministro de Ciência e Tecnologia (disponíveis em seu *site*) mostram, em vários momentos, a tensão e ambivalência entre as duas posições e como, afinal, diante dos insucessos políticos, predominou a posição de acadêmico.

Mas a postura de Bresser pode ser lida de outra maneira. Ao priorizar tanto as mudanças estruturais quanto o debate como formas de efetuar o reformismo, ele atua na política mais preocupado com o que pode permanecer de maneira mais sólida do que com o resultado imediato. É claro que derrotas políticas conjunturais são obstáculos à transformação de longo alcance; só que é preciso agregar ao cálculo político a idéia de projeto, muito presente nos autores admirados por Bresser-Pereira, como Celso Furtado, Ignácio Rangel e os isebianos. Têm-nos faltado, desde a redemocratização,

homens públicos com esta perspectiva; afinal, não há grandes transformações históricas sem a proposição de novos paradigmas.

Tanto melhor será a condução das reformas quanto mais se conseguir juntar o cálculo político do ganho imediato com a visão de longo prazo. Pode-se dizer que, em sua experiência no Mare, Bresser conseguiu chegar mais próximo desta trilha, enquanto na Fazenda e na Ciência e Tecnologia, particularmente, não fora tão bem-sucedido neste intento.

Isto fica como lição aos que pretendem construir instituições públicas no Brasil. Mas também se deve destacar outra característica da postura de Bresser: ele sempre procurou implantar reformas por meio de um amplo debate de idéias, incentivando até seus opositores a participar das polêmicas. Mesmo quando não conseguiu angariar aliados suficientes, Bresser ficou mais próximo do modelo consensual, contribuindo positivamente para analisar as transformações do Estado sob o ponto de vista democrático. Mais do que isso, sua crença no poder das idéias, antes de ser antinômica à realidade efetiva das coisas, para seguir os rastros da política realista de Maquiavel, pode ser uma forma de melhor calibrar a ética da responsabilidade. Pois, como já ensinou Weber, “o homem jamais atingiria o possível se não lutasse pelo impossível”.<sup>17</sup>

### Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 1, p. 5-33, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Contra a corrente no Ministério da Fazenda. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 7, n. 19, p. 5-30, jul. 1992.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In: \_\_\_\_\_; SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

---

<sup>17</sup> Weber, 2003:109.

GARMAN, C.; LEITE, C.; MARQUES, M. Impactos da relação Banco Central versus bancos estaduais no arranjo federativo pós-1994: análise à luz do caso Banespa. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 22., Caxambu, out. 1998.

HALL, P. Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, 1993.

LIJPHART, A. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty six countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.

LOUREIRO, M. R. *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

\_\_\_\_\_; ABRUCIO, F. L. Política e democracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 69-89, out. 1999.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 1, p. 50-72, jan. 2004.

MARCONI, N. O perfil da burocracia federal (1995-2002): transformações e dilemas. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. *O Estado em uma era de reformas: os anos FHC*. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>.

MARTINS, H. Reforma do Estado e coordenação gerencial: as trajetórias das políticas de gestão pública na era FHC. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. *O Estado em uma era de reformas: os anos FHC*. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>.

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

SALLUM JR., B. *Labirintos: dos generais à Nova República*. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_; KUGELMAS, E. O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80. In: SOLA, L. (Org.). *Estado, mercado e democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

SOLA, L.; KUGELMAS, E. Estabilidade econômica e o Plano Real como construção política e democratização – *statecraft*, liberalização econômica. In: \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. WHITEHEAD, Laurence (Orgs.). *Banco Central: autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

STARK, D.; BRUSTZ, L. *Enabling constraints*: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 36, p. 13-39, fev. 1998.

WEBER, M. *A política como vocação*. Brasília: UnB, 2003.