

A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO DE 1995

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Revista de Administração Pública 34(4), julho 2000: 55-72. Trabalho apresentado ao Seminário “Moderna Gestão Pública”, patrocinado pelo INA – Instituto Nacional de Administração Pública. Lisboa, 30-31 de março, 2000.

Abstract. The 1995 Public Management Reform distinguishes the exclusive activities of the state from social and scientific activities. The state is not supposed to directly execute the later, but contract out public non-state organizations to execute them with public funds. Senior civil servants are supposed to be more autonomous and more accountable to society. Its basic principles, consistent with new public management, were defined in the 1995s’ *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, and in the constitutional amendment that came to be called “administrative reform”. The amendment and most of the institutions required by the reform had already been approved by 1998. This positive outcome was possible, in spite strong initial rejection, due to the national debate that it entailed – a national debate that ended with large approval among public opinion and senior civil service. Now the reform is being gradually (and loosely) implemented at federal, state, and municipal level.

Cinco anos depois de iniciada, a Reforma Gerencial da administração pública brasileira iniciada em 1995 pode ser hoje considerada um projeto bem sucedido, principalmente em termos de definição institucional. As principais mudanças legais previstas foram transformadas em leis: a reforma constitucional que ficaria chamada de ‘reforma administrativa’ foi aprovada praticamente na forma proposta pelo governo, flexibilizando o regime de estabilidade e terminando com o regime jurídico único; as agências reguladoras foram criadas e dotadas de autonomia previstas para agências executivas; foram definidas em lei e estabelecidas as primeiras organizações sociais destinadas a executar no setor público não-estatal atividades sociais e científicas que o Estado deseja financiar mas não quer executar

diretamente; foi criado o regime de emprego público como alternativa ao cargo público quando não se tratar do exercício de atividade exclusiva de Estado; alterações substanciais na lei regulando o regime de trabalho dos servidores públicos foram introduzidas eliminando privilégios e distorções, os contratos de gestão e o conceito de indicadores de desempenho foram claramente definidos; e uma nova política de recursos humanos foi colocada em prática com ênfase no fortalecimento do núcleo estratégico do Estado e na realização de concursos anuais com pequeno número de vagas de reposição para as carreiras de Estado. Por outro lado, uma estratégia gerencial de administração - a gestão pela qualidade total - foi adotada e passou a ser consistentemente aplicada na Administração Pública Federal e em diversas administrações estaduais e municipais. Finalmente, o apoio recebido pela reforma junto à alta administração pública revelou uma clara mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial. Houve, assim, êxito nos três planos da reforma: no institucional, no cultural, e no da gestão. Naturalmente, em especial nesta última dimensão, a reforma está apenas começando, sua implantação demorará anos, mas bases sólidas foram lançadas.

Tornou-se comum afirmar que as reformas orientadas para o mercado que vêm sendo realizadas desde 1980 importam na passagem do Estado Produtor para o Regulador. Esta linguagem é perigosa, tem forte sabor neoliberal, na medida em que está afirmando que a reforma limita-se a privatizar serviços monopolistas ou quase-monopolistas, e em seguida estabelecer agências reguladoras dos preços das empresas privatizadas. Por isso prefiro falar em uma Reforma Gerencial do Estado, e portanto que a transição da do Estado Produtor para o Estado Gerencial, que vai além de criar agências reguladoras: é também o Estado democrático e eficiente, que financia a fundo perdido dos serviços sociais e de pesquisa científica, e age como capacitador (*enabler*) da competitividade das empresas privadas.

Entre 1995 e 1998 fui o responsável principal pela reforma, à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Quando apresentei à nação a proposta da reforma, em janeiro de 1995 – uma reforma que não estava incluída na agenda política do país – verificou-se uma reação de generalizada descrença quanto à sua viabilidade: “a burocracia estatal brasileira é muito poderosa, diziam-me, e jamais permitirá a reforma”. Estavam enganados duplamente: primeiro, porque supunham que a reforma fosse contra os servidores públicos quando não era: embora implicasse na eliminação de privilégios burocráticos, propunha o aumento de sua autonomia gerencial; segundo, porque não podiam imaginar que acabasse por contar com o apoio da opinião pública e da alta burocracia, e fosse aprovada.

Desde o final de 1997 tornou-se claro que a Reforma Gerencial de 1995 fora bem sucedida no plano cultural e institucional. A idéia da administração pública gerencial em substituição à burocrática havia-se tornado vitoriosa, e as principais instituições necessárias para sua implementação tinham sido aprovadas ou estavam em processo final de aprovação pelo Congresso. Entretanto, estava claro também

para mim que o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, criado em 1995, não tinha poder suficiente para a segunda etapa da reforma: sua implementação. Só o teria se fosse uma secretaria especial da presidência e contasse com o interesse direto do presidente da República. Como esta alternativa não era realista, passei, a partir do início de 1998, a defender dentro do governo a integração desse ministério no do Planejamento, com o argumento de que em um ministério que controla o orçamento público haveria poder suficiente para implementar a reforma. Minha proposta acabou sendo aceita na mudança para o segundo governo Fernando Henrique Cardoso, iniciado em janeiro de 1999, passando o novo ministério a ser chamado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.¹

Este ministério, ao qual foi atribuída a missão de implementar a reforma gerencial, passou a realizar essa tarefa usando como instrumentos básicos o orçamento anual da República, e em especial o Plano Pluri-Anual, PPA. Por outro lado, a nível dos estados da federação, e dos municípios, as idéias e instituições da reformas gerenciais vão sendo implantadas de forma cada vez mais consistente.² Em um nível mais amplo, as idéias da Reforma Gerencial do Estado de 1995 ultrapassaram as fronteiras do país, e, através do CLAD – Conselho Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento, estendeu-se para a América Latina através da aprovação pelos ministros de administração latino-americanos do documento *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*.³

Este trabalho não é um relato de minha gestão no ministério, mas uma descrição sumária do modelo que serviu de base para a reforma, e uma discussão das relações da reforma com a cidadania e a democracia. Discuti todos esses temas de forma extensiva no livro *Reforma do Estado para a Cidadania*. A primeira parte deste livro discute, no plano histórico, as razões pelas quais a reforma do Estado e particularmente da administração pública tornaram-se centrais nos anos 90; a segunda parte tem caráter teórico: relaciona a reforma gerencial com a defesa do patrimônio público e da cidadania, apresenta o modelo da reforma, define o que é a administração pública gerencial, e demonstra como esse tipo de reforma só é viável no regime democrático. Na terceira parte faço o diagnóstico da administração

¹ - O presidente disse-me então, ao informar-me de sua decisão de fundir os dois ministérios, que entendia que minha missão na administração federal havia sido cumprida, e me convidou para assumir o Ministério da Ciência e da Tecnologia. Permaneci nesse cargo entre janeiro e julho de 1999, quando voltei para minhas atividades acadêmicas.

² - Recebi, por exemplo, recentemente, um exemplar do *Plano Diretor da Reforma do Estado*, do Governo do Estado de Pernambuco (2000). Este plano diretor, aprovado e publicado pela Comissão Diretora da Reforma do Estado, segue fielmente os princípios e conceitos da Reforma Gerencial de 1995, com a distinção entre atividades exclusivas e não-exclusivas de Estado.

³ - Ver CLAD (1998). O CLAD, com sede em Caracas, reúne os governos de 24 países latino-americanos e do Caribe, e dos dois países ibéricos. Seu Conselho Diretivo é formado pelos ministros de administração ou correspondentes em cada país.

pública brasileira, e na quarta, descrevo as principais instituições e políticas públicas adotadas.⁴ O presente trabalho, a ser apresentado em Lisboa, é um rápido balanço do que foi feito e uma forma de continuar o debate nacional que se formou em torno da reforma. Um debate em que as novas idéias saíram vitoriosas, mas que precisa ser sempre retomado, seja para ser reafirmado, seja para ser corrigido. Não há nada hoje mais importante, no Brasil, do que nos engajarmos em um verdadeiro debate sobre todos os temas da vida pública nacional. Um debate marcado pelo respeito, em que os participantes respeitem as pessoas e os argumentos apresentados. Só assim aprenderemos dos nossos erros, descobriremos novos caminhos, aprofundaremos nossa democracia, dependeremos menos de elites iluminadas, fortaleceremos o espaço público e a sociedade civil.

Um Pouco de História

As idéias da Reforma Gerencial de 1995 começaram a ser formuladas logo em seguida ao convite que recebi do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em dezembro de 1994, para assumir o novo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE -, que surgia da transformação, por sua iniciativa, da antiga Secretaria da Administração Federal da Presidência da República. Não fui eu quem solicitou a mudança de *status* e de nome do ministério, mas esta mudança fazia provavelmente sentido para o presidente: desta forma ele fazia um desafio ao novo ministro, e à equipe que iria me ajudar, para que enfrentasse a reforma da administração pública e, mais amplamente, do Estado.

Ainda que julgue que o serviço público só se justifica quando temos a coragem de inovar e mudar, sei também que a prudência é outra qualidade essencial dos homens públicos. Por isso, e dadas as limitações óbvias de meu ministério, decidi concentrar-me na reforma da administração pública, ou, um pouco mais amplamente, do aparelho do Estado. Eu já tinha algumas idéias a respeito, já que orientara alunos e presidira a comissão que reformulou a pós-graduação em administração pública na Fundação Getúlio Vargas - São Paulo. Conhecia muito bem a administração pública burocrática, conhecia a teoria e a prática da administração de empresas, e tinha uma idéia da administração que eu chamaria um pouco adiante de 'gerencial' através da leitura do livro de Osborne e Gaebler, *Reinventando o Governo*.⁵ Mas precisava conhecer muito mais a respeito das novas idéias. E foi o que fiz, viajando para a Inglaterra logo no início do governo e começando a tomar conhecimento da bibliografia que recentemente havia se desenvolvido, principalmente naquele país, a respeito do assunto.

⁴ - Ver Bresser-Pereira (1998).

⁵ - Ver Osborne e Gaebler (1992).

O resultado foi elaborar, ainda no primeiro semestre de 1995, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* e a emenda constitucional da reforma administrativa, tomando como base as experiências recentes em países da OCDE, principalmente o Reino Unido, onde se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo: depois da Reforma Burocrática do século passado, a Reforma Gerencial do final deste século. As novas idéias estavam em plena formação, as novas práticas administrativas, em processo de implantação. O Brasil tinha a oportunidade de participar desse grande movimento de reforma, e constituir-se no primeiro país em desenvolvimento a fazê-lo.

Quando as idéias foram inicialmente apresentadas, em janeiro de 1995, a resistência a elas foi muito grande. Tratei, entretanto, de enfrentar essa resistência da forma mais direta e aberta possível, usando a mídia como instrumento de comunicação. O tema era novo e complexo para a opinião pública e a imprensa tinha dificuldades em dar ao debate uma visão completa e fidedigna. Não obstante, a imprensa serviu como um maravilhoso instrumento para o debate das idéias. Minha estratégia principal era a de atacar a administração pública burocrática, ao mesmo tempo que defendia as carreiras de Estado e o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado. Dessa forma confundia meus críticos, que afirmavam que eu agia contra os administradores públicos ou burocratas, quando eu procurava fortalecê-los, torná-los mais autônomos e responsáveis. Em pouco tempo, um tema que não estava na agenda do país assumiu o caráter de um grande debate nacional. Os apoios políticos e intelectuais não tardaram, e afinal quando a reforma constitucional foi promulgada, em abril de 1998, formara-se um quase-consenso sobre a importância para o país da reforma, agora fortemente apoiada pela opinião pública, pelas elites formadoras de opinião, e em particular pelos administradores públicos.

Reforma do Estado e Reforma Administrativa

Através do documento básico da reforma – o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* – documento cujos princípios continuam orientando a ação reformadora do governo, procurou-se definir as instituições e estabelecer as diretrizes para a implantação de uma administração pública gerencial no país. É preciso, portanto, não confundir a Reforma Gerencial do Estado de 1995 com a emenda constitucional, apresentada pelo governo em 1995, que ficou chamada de ‘reforma administrativa’.

Toda reforma do Estado implica em reforma institucional, que provoca mudanças substantivas na estrutura legal, organizacional, e nas políticas públicas. As reformas do Estado que alteram substancialmente a forma de funcionamento do aparelho do Estado merecem ser chamadas reformas administrativas. Nesse sentido, entendo que existem apenas duas verdadeiras reformas administrativas na história do

capitalismo: a Reforma Burocrática ou Reforma do Serviço Civil.⁶ A primeira marca a transição para a dominação racional-legal de que nos fala Weber, representando um momento fundamental do processo histórico de racionalização burocrática. Através dela instala-se uma administração profissional, estabelecendo-se instituições e políticas públicas próprias da administração pública burocrática. A segunda, por sua vez, partindo da existência de um Serviço Civil, desenvolve um conjunto de instituições e de princípios que viabilizam e dão origem à administração pública gerencial. As outras ‘reformas administrativas’ ou são tentativas fracassadas, ou são momentos da implantação, no passado, da Reforma Burocrática, e, no futuro, da Reforma Gerencial, já que nem uma destas duas grandes reformas se implanta de um dia para outro. Têm, geralmente, um momento dramático de mudança institucional, ao qual se segue um longo processo de implantação, que se estende por anos, com avanços e retrocessos.

Existe, porém, um abuso da expressão ‘reforma administrativa’ por parte de dirigentes políticos, que com frequência a utilizam para designar as mudanças de organograma que fazem quando assumem um cargo executivo nacional. E a própria burocracia, especialmente na América Latina, parece estar permanentemente engajada em alguma ‘reforma administrativa’, que assim se transforma em rotina e se desfiguram. Desde os anos 30, quando foi iniciada, até o início dos anos 90, quando se falava em reforma administrativa no Brasil, subentendia-se a continuação ou aprofundamento da Reforma Burocrática - uma reforma que precisava sempre ser “completada”. Assim, ‘reformas administrativas’ não eram outra coisa senão o esforço permanente e necessário no sentido de implantar um serviço público profissional e fortalecer a burocracia, combatendo assim o patrimonialismo. Essa conceituação de reforma administrativa não era, porém, exclusiva dos países latino-americanos. Só no final dos anos 90, na administração James Wolfensohn, quando práticas gerenciais se tornaram generalizadas na administração do próprio banco,⁷ este começou a se dar conta de que a verdadeira reforma administrativa moderna é a Reforma Gerencial.⁸

De outra natureza, mas igualmente equivocada é a confusão de reforma administrativa com mudanças ou aperfeiçoamentos na gestão. Ora, mudanças na forma de gerir agências estatais, tanto quanto na forma de administrar empresas, são feitas todos os dias. Os bons administradores estão permanentemente buscando

⁶ - Em inglês, *Civil Service Reform*.

⁷ - Ver o trabalho sobre administração interna do Banco apresentado neste seminário por Alexandre Abrantes (2000).

⁸ - Eu assisti pessoalmente a essa mudança do banco, que começou a tomar corpo na reunião interna, PREM, de maio de 1998. Por outro lado, conforme relata Spink (1998: 12), os participantes de um seminário realizado em junho de 1994 entre agências estatais britânicas e suecas, ao verificarem a identificação feita pelo Banco Mundial entre reforma administrativa e *civil service reform*, decidiram que usariam a expressão *public administration reform* para designar a Reforma Gerencial (SIDA, 1994).

novas formas de gerenciar suas organizações. A busca da excelência na administração é um processo permanente, diário, inclusive porque um dos princípios fundamentais da administração é a de que não existe vôo cruzeiro (*steady state growth*) ou piloto automático. É uma esperança vã, de administradores pouco experientes, imaginar que poderão alcançar uma fórmula de administrar que caminhe sozinha, sempre em equilíbrio. Na gestão o que se corrige hoje, desmancha amanhã, ou se torna obsoleto devido à emergência de fatos novos, exigindo novas decisões administrativas. Por isso não cabe falar em reforma de gestão. A tendência crescente à implantação da gestão para a qualidade nas administrações públicas dos países da OCDE é um fato auspicioso, mas que só se efetiva e passa a fazer parte integrante da Reforma Gerencial, na medida em que as mudanças institucionais e as correspondentes mudanças culturais são realizadas.

A reforma constitucional foi parte fundamental da Reforma Gerencial do Estado de 1995, já que mudou instituições normativas fundamentais. Muitas mudanças institucionais, porém, foram de caráter infraconstitucional. Quando, por exemplo, em 1997, as duas novas instituições organizacionais básicas da reforma, as “agências executivas” (instituições estatais que executam atividades exclusivas de Estado) e as “organizações sociais” (instituições híbridas entre o Estado e a sociedade que executam os serviços sociais e competitivos) foram formalmente criadas, isto não dependeu de mudança da constituição. Grandes alterações também foram realizadas na forma de remuneração dos cargos de confiança, na forma de recrutar, selecionar e remunerar as carreiras de Estado. Pela emenda constitucional o regime de trabalho dos servidores deixou de ser único; em consequência, em 1999 foi aprovada a lei definindo, ao lado do regime estatutário, o regime de emprego público. Antes mesmo da aprovação da emenda, porém, grandes alterações haviam sido introduzidas entre 1976 e 1978 nas regras que presidem o regime de trabalho dos servidores estatutários.

A Reforma Gerencial de 1995 tem três dimensões: uma institucional, outra cultural, e uma terceira, de gestão. No trabalho que eu e minha equipe realizamos no MARE demos prioridade para a mudança institucional, já que uma reforma é antes de mais nada uma mudança de instituições. Mas só foi possível aprovar as novas instituições depois de um debate nacional no qual a cultura burocrática até então dominante foi submetida a uma crítica sistemática, ao mesmo tempo em que as novas instituições eram defendidas, particularmente a quebra da estabilidade total de que gozavam os servidores na Constituição de 1988, e a idéia de transformar os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado em organizações sociais, ou seja, em organizações públicas não-estatais financiadas pelo orçamento do Estado e supervisionadas através de contratos de gestão.

Debate Nacional

A aprovação da reforma constitucional, praticamente nos termos em que foi originalmente proposta pelo governo, foi um processo lento e difícil, que durou cerca de três anos. Esta aprovação ocorreu contra todas as apostas daqueles que, quando ela foi proposta, em janeiro de 1995, não acreditaram que pudesse ter êxito. A reação inicial à reforma foi, na verdade, de hostilidade, descrença e perplexidade. Hostilidade da parte daqueles que estavam comprometidos com a velha visão burocrática da administração pública, seja por uma questão ideológica, seja por se sentirem ameaçados em seus privilégios. Perplexidade da parte dos que viram-se diante de uma proposta inovadora, que mudava a agenda do país, e não tinham ainda tido tempo para avaliar as novas idéias. Descrença da parte dos que, aceitando a proposta de reforma, sentiam que os interesses corporativos e patrimonialistas contrariados eram por demais fortes. Aos poucos, porém, a perplexidade foi se transformando em apoio, e a descrença foi dando lugar a um número crescente de defensores da reforma em todos os setores da sociedade, e principalmente entre os membros da alta burocracia brasileira. Os opositores, que inicialmente tentaram ridicularizar a proposta de reforma, foram obrigados em seguida a se opor veementemente a ela, e afinal, dada a falta de argumentos e principalmente dada a falta de apoio social, abriram espaço para que o paradigma gerencial se tornasse dominante.

Em um primeiro momento muitos pensaram que o país não estava ainda preparado para a proposta de reforma, que as forças patrimonialistas e corporativistas eram ainda muito fortes a ponto de derrotá-la, mas aos poucos foi ficando claro que isto não era verdade - o país estava maduro para a mudança. Também em um primeiro momento houve quem confundisse as novas idéias com uma visão neoconservadora da reforma do Estado. O fato de as reformas terem ocorrido principalmente no Reino Unido, durante o governo Thatcher, levava a essa confusão, embora outros países com governos social-democratas tenham empreendido e continuem a levar adiante reformas gerenciais. Aos poucos, entretanto, foi ficando claro que a pecha de neoliberal ou neoconservadora não se aplicava à reforma brasileira: uma reforma neoconservadora da administração pública é aquela que se limita a propor a redução do aparelho do Estado, a promover o *downsizing*; não reconhece a especificidade da administração pública, pretendendo reduzi-la à administração de empresas; não dá um papel decisivo ao controle social dos serviços públicos; e, ao adotar os princípios da teoria da escolha racional, nega ou reduz ao mínimo a possibilidade de cooperação, acentuando apenas os controles rígidos.

Na verdade, os princípios que orientam a visão neoliberal ou neoconservadora são compatíveis com os princípios da administração pública burocrática, enquanto conflitam com os da reforma gerencial. O neoliberalismo parte do pressuposto do egoísmo essencial dos políticos e dos administradores públicos, que apenas fariam permutas consigo mesmos entre o objetivo de

enriquecerem às custas do Estado e o de se reelegerem (se forem políticos) ou de alcançarem postos mais altos na carreira (se forem administradores públicos). Ora, diante desse pressuposto, que exclui a possibilidade de ação coletiva ou de cooperação através do Estado, as duas conseqüências lógicas são a opção pelo Estado mínimo e o controle burocrático rígido no Estado do que não puder ser controlado automaticamente pelo mercado. Já a administração pública gerencial parte do pressuposto de que não apenas egoísmo e conflito marcam as ações humanas mas também cooperação e espírito público. Desta forma delega autoridade aos administradores públicos e os controla, de um lado, através da cobrança de resultados e da auditoria *a posteriori*; de outro lado, contando com a existência nos regimes democráticos de um espaço público onde seja possível exercer o controle social.

O projeto de Reforma Gerencial e o debate nacional que se estabeleceu em torno dele – ou da “reforma administrativa” – tiveram como objetivo a superação não apenas da forma patrimonialista de administrar o Estado brasileiro - forma que sobrevive ainda hoje embora esteja há muito morta enquanto valor - mas principalmente criticar e oferecer uma alternativa gerencial à administração pública burocrática, que permanecia dominante no Brasil apesar de sua comprovada inadaptação às características do Estado moderno. No final de quatro anos estavam estabelecidos os princípios orientadores e as principais instituições que possibilitarão a implantação da Reforma Gerencial na administração pública brasileira. Abria-se, assim, a perspectiva de que o Estado utilize com mais eficiência os recursos tributários de que dispõe, além de, reconstruído no plano fiscal e institucional, disponha de maior capacidade de garantir a segurança e de promover o desenvolvimento e a justiça social.

Reforma Burocrática e Reforma Gerencial

Existem três formas de administrar o Estado: a ‘administração patrimonialista’, a ‘administração pública burocrática’ e a ‘administração pública gerencial’. A administração patrimonialista é do Estado mas não é pública, na medida que não visa o interesse público. É a administração típica dos estados que antecederam o capitalismo industrial, mais particularmente das monarquias absolutas que antecederam imediatamente o capitalismo e a democracia. É a administração que confunde o patrimônio privado do príncipe com o patrimônio público. Sobrevive nos regimes democráticos imperfeitos através do clientelismo. A administração pública burocrática é aquela baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo. A administração pública gerencial também pode ser chamada de ‘nova gestão pública’ (*new public management*).

Através da Reforma Burocrática, ocorrida na Europa no século passado, nos Estados Unidos no início deste século, e no Brasil nos anos 30, nos quadros do liberalismo, mas não da democracia, estabeleceu-se a administração pública burocrática. A Reforma Burocrática foi um grande avanço ao romper com o patrimonialismo e estabelecer as bases para o surgimento da administração profissional. Foi uma verdadeira reforma porque se antepôs à administração patrimonialista e criou as instituições necessárias à racionalização burocrática e, mais especificamente, ao surgimento de uma burocracia profissional. Mas quanto mais tarde ela ocorreu, como foi o caso do Brasil, mais se caracterizou como uma reforma fora do tempo, na medida em que exigia a observância dos princípios da administração pública burocrática, em um momento em que o desenvolvimento tecnológico tornava-se acelerado e o Estado assumia papéis crescentes na área econômica e social.

Durante um longo período, que vai aproximadamente dos anos 30 aos anos 70, houve uma clara inconsistência entre as novas tarefas assumidas pelo Estado e o ritmo acelerado do progresso técnico em todas as áreas. Através de reformas parciais ou simplesmente da desobediência aos princípios burocráticos, políticos e burocratas procuravam, nos anos 60 e 70, adaptar a administração pública às novas realidades.⁹

Entretanto, foi só a partir dos anos 80 que teve início, em países da OCDE, principalmente no Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e países escandinavos, a segunda grande reforma administrativa nos quadros do sistema capitalista: a Reforma Gerencial. Nos anos 90 essa reforma se estendeu para os Estados Unidos e para o Chile e o Brasil, e, mais recentemente, para o México. Constituiu-se, então, todo um quadro teórico e uma prática administrativa que visam modernizar o Estado e tornar sua administração pública mais eficiente e mais voltada para o cidadão-cliente.¹⁰

A Reforma Gerencial do Estado que vem ocorrendo em um grande número de países faz parte de um movimento mais amplo que é o da reforma do Estado. Nos anos 80, a preocupação fundamental da 'primeira onda' de reformas foi promover o ajuste estrutural das economias em crise, particularmente aquelas altamente

⁹ - No caso do Brasil, a reforma de 1967, realizada através do Decreto-Lei 200, procurou substituir a administração pública burocrática por uma 'administração para o desenvolvimento'. Essa reforma foi abandonada a partir da redemocratização do país em 1985.

¹⁰ - Heredia e Schneider (1998), em uma economia política das reformas administrativas nos países em desenvolvimento, distinguem três ao invés de duas reformas administrativas: a Burocrática, a Gerencial e a Democrática. Não vejo, entretanto, porque distinguir as duas últimas. A Reforma Gerencial é um movimento geral, que pode ser subdividida em várias orientações teóricas. Entretanto, pressupõe sempre a existência de um regime democrático. No caso da orientação que eu pessoalmente adoto - a orientação política -, mais do que um pressuposto, a democracia é um objetivo central da reforma. A Reforma Gerencial se faz na e para a democracia.

endividadas e em desenvolvimento, como a do Brasil. Já nos anos 90, quando se percebe que esse reajuste não poderia, em termos realistas, levar ao Estado mínimo, temos a ‘segunda onda’ de reformas. Enquanto na primeira onda o domínio da perspectiva econômica leva, em relação ao Estado, essencialmente à política de *downsizing*, a segunda onda de reformas tem caráter institucional. Agora, o projeto fundamental é reconstruir ou reformar o Estado, recuperando a sua governança. Haggard, ao examinar a reforma do Estado na América Latina, enfatizou essa mudança de ênfase e de rumo.¹¹ A ‘proposta social-democrática’ contida no livro de 1993 de Bresser-Pereira, Maravall e Przeworski, a partir da análise que fizeram da crise do Estado, foi exatamente reconstruir institucionalmente o Estado.¹²

A Reforma Gerencial do Estado de 1995 busca criar novas instituições legais e organizacionais que permitam que uma burocracia profissional e moderna tenha condições de gerir o Estado brasileiro. Esta reforma não subestima os elementos de patrimonialismo ou de clientelismo que ainda subsistem em nosso meio. Parte, entretanto, do pressuposto de que no final do século vinte, quando as técnicas de controle gerencial e democrático já foram amplamente desenvolvidas, a melhor forma de combater o clientelismo é ser gerencial; é dar autonomia ao administrador público, valorizando-o por sua capacidade de tomar decisões, inclusive de caráter político, ao invés de submetê-lo a um controle burocrático vexatório.

Embora tenha um caráter primordialmente institucional, a Reforma Gerencial está sendo executada também em uma dimensão cultural e em uma dimensão-gestão. A dimensão cultural da reforma significa, de um lado, sepultar de vez o patrimonialismo, e, de outro, transitar da cultura burocrática para a gerencial. Tenho dito que a cultura patrimonialista já não existe no Brasil, porque só existe como prática, não como valor. Esta afirmação, entretanto, é imprecisa, já que as práticas fazem também parte da cultura. O patrimonialismo, presente hoje sob a forma de clientelismo ou de fisiologismo, continua a existir no país, embora sempre condenado. Sua erradicação não se realizará, entretanto, apenas com sua crítica e a proposta de substituí-lo por uma administração pública profissional. É essencial o passo à frente representado pela transição para a cultura gerencial. Todo o debate que houve, a partir de 1995, sobre a reforma constitucional do capítulo da administração pública, foi um processo de mudança de cultura.

A dimensão-gestão, ou seja, a implementação da reforma, será a mais difícil. Trata-se aqui de colocar em prática as novas idéias gerenciais, e oferecer à sociedade um serviço público de melhor qualidade, em que o critério de êxito seja sempre o do melhor atendimento ao cidadão-cliente a um custo menor. Para isto a implantação das agências autônomas, ao nível das atividades exclusivas de Estado, e das organizações sociais no setor público não-estatal será a tarefa estratégica. Estão em

¹¹ - Ver Haggard (1995).

¹² - O subtítulo de Bresser-Pereira, Maravall e Przeworski (1993) *Economic Reforms in New Democracies*, é “A Social-Democratic Approach”.

andamento projetos-piloto, onde as novas práticas administrativas estão sendo testadas. Mas, em seguida, a expectativa é a de que as próprias unidades que devem ser transformadas, e os respectivos núcleos estratégicos dos ministérios a que estão ligadas, tomem a iniciativa da reforma. Elas o farão, por um lado, porque seus gestores estão convencidos da superioridade da nova forma de gestão, e, por outro, porque o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabelecerá metas nessa direção.

Entre os métodos de gestão, a Reforma Gerencial de 1995 prioriza a estratégia da gestão pela qualidade, mas tem muito claro que as formas de gestão podem assumir formas as mais variadas possíveis. O problema central da reforma não é escolher entre estratégias de gestão, mas criar instituições que viabilizem a adoção dessas estratégias. No setor privado o problema das empresas, que por definição dispõem de autonomia de gestão, é escolher as estratégias e métodos gerenciais mais adequados; no setor público a Reforma Gerencial de 1995 visa, antes disto, criar condições de autonomia para que esse gerenciamento possa ocorrer. As condições institucionais terão que ser necessariamente diferentes das existentes no setor privado, já que o Estado não opera através de trocas mas de transferências, o mecanismo de controle não é o mercado mas o da política e da administração, e o objetivo não é o lucro mas o interesse público. Mas poderão ser assemelhadas na medida em a reforma descentralize e autonomize as agências do Estado, defina indicadores de desempenho para as organizações resultantes, e crie quase-mercados e mecanismo de controle social para seu controle, em adição ao controle gerencial por resultados.

Modelo da Reforma

A Reforma Gerencial do Estado de 1995 envolve, portanto, uma mudança na estratégia de gestão, a partir de uma estrutura administrativa ou em um aparelho de Estado reformado. Trata-se, portanto, de uma reforma do Estado, que não se limita a propor descentralização para os estados e municípios, e desconcentração ou delegação de autoridade para os dirigentes das agências estatais federais, estaduais e municipais. Em adição propõe, segundo o modelo que apresentei no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, uma nova classificação das atividades do Estado, e estabelece quais os tipos de propriedade e os tipos de administração correspondentes.

Como não estava interessado em definir o grau de intervenção do Estado na economia, ou no social, não usei do recurso geralmente adotado pelos economistas de justificar essa intervenção do Estado em nome das externalidades negativas existentes no mercado, e das demais distorções que tornam necessária essa intervenção. Acredito que hoje já se tenha chegado a um razoável consenso sobre a inviabilidade do Estado mínimo e da necessidade da ação reguladora, corretora, e

estimuladora do Estado. Ao invés de insistir nessa questão, que afinal é de grau, perguntei-me: primeiro, quais são as atividades que o Estado hoje executa que lhe são exclusivas, envolvendo poder de Estado; segundo, quais as atividades para as quais embora não exista essa exclusividade, são atividades que a sociedade e o Estado consideram necessário financiar (particularmente serviços sociais e científicos); finalmente, quais as atividades empresariais, de produção de bens e serviços para o mercado? A estas três perguntas adicionei mais uma: quais são as formas de propriedade ou de organização relevantes no capitalismo contemporâneo: apenas a propriedade privada e a estatal, ou haveria entre as duas uma terceira, a propriedade pública não-estatal, que assume cada vez maior importância nas sociedades contemporâneas?

A partir dessas perguntas e da dicotomia da administração burocrática - administração gerencial, foi-me possível construir o modelo da reforma. Pude definir os setores em que o Estado opera, as formas de organização correspondentes, e as estratégias de administração mais adequadas a cada setor.

Os Estados modernos contam com três setores: o setor das atividades exclusivas de Estado, dentro do qual está o núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras; os serviços sociais e científicos, que não são exclusivos mas que, dadas as externalidades e os direitos humanos envolvidos, demandam do ponto de vista técnico e ético que contem com forte financiamento do Estado; e, finalmente, o setor de produção de bens e serviços para o mercado.

O núcleo estratégico é o centro no qual se definem a lei e as políticas públicas, e se garante, em nível alto, seu cumprimento. É formado pelo Presidente ou Primeiro-ministro e seus ministros, pelo Parlamento, pelos Tribunais Superiores, e pela cúpula dos servidores civis. Autoridades estaduais e das grandes cidades também podem ser consideradas parte do núcleo estratégico.

As atividades exclusivas são aquelas que envolvem o poder de Estado. São aquelas que implicam em um poder extroverso em relação ao Estado, na medida em que este, enquanto aparato, é a única organização com poder para regular não apenas os próprios membros da organização mas os de toda a sociedade. São as atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Integram este setor as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos - as tradicionais funções do Estado - e também as agências às quais o parlamento delega diretamente e/ou através do Presidente da República, determinados poderes discricionários, em especial as agências reguladoras, as agências de fomento e controle dos serviços sociais (educação, saúde, e cultura) e da pesquisa científica, e a agência de seguridade social básica. As atividades exclusivas, portanto, não devem ser identificadas com o Estado Liberal clássico, para o qual bastam a polícia e as forças armadas. Os serviços não-exclusivos são os serviços que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público

não-estatal. Este setor compreende especialmente os próprios serviços de educação, de saúde, de cultura, e de pesquisa científica. Por fim, o setor de produção de bens e serviços é formado pelas empresas estatais.

Considerados estes três setores, temos três perguntas adicionais: que tipo de administração, que tipo de propriedade e que tipo de instituição organizacional devem prevalecer em cada setor?

A resposta à primeira pergunta pode ser direta: deve-se adotar a administração pública gerencial. Uma advertência, contudo, é indispensável: nas atividades exclusivas de Estado, no qual a efetividade é quase sempre mais relevante que a eficiência, ainda há lugar para alguns controles burocráticos devidamente atualizados. Uma estratégia essencial ao se reformar o aparelho do Estado é reforçar o núcleo estratégico e ocupá-lo com servidores públicos altamente competentes, bem treinados e bem pagos. Servidores que estejam identificados com o *ethos* do serviço público, entendido como o dever de servir ao cidadão. Nesta área, a carreira e a estabilidade devem ser asseguradas por lei, embora os termos ‘carreira’ e ‘estabilidade’ devam ser entendidos de modo mais flexível, se comparados com os correspondentes que existiam na tradicional administração burocrática. Nas atividades exclusivas, a administração deve ser descentralizada; nos serviços não-exclusivos, a administração deve ser mais que descentralizada - deve ser autônoma: a sociedade civil dividirá, com o governo, as tarefas de controle.

A questão da propriedade é essencial. No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado, a propriedade será, por definição, estatal. Ao contrário, na produção de bens e serviços há hoje um consenso cada vez maior de que a propriedade deva ser privada, particularmente nos casos em que o mercado possa controlar as empresas comerciais. Para os casos de monopólio natural, a situação não é tão clara. Em princípio é melhor que as empresas se mantenham controladas majoritariamente pelo Estado, embora com suas ações no mercado, de forma a garantir transparência e profissionalismo na gestão. Sem dúvida é possível evitarem-se lucros excessivos através de agências reguladoras independentes. Prefiro, entretanto, que essas agências se dediquem a situações em que os serviços públicos possam ser oferecidos em condições de razoável competitividade.

No domínio dos serviços não-exclusivos, a definição do regime de propriedade é mais complexa. Se assumirmos que devem ser financiadas ou fomentadas pelo Estado, seja porque envolvem direitos humanos básicos (educação, saúde) seja porque implicam externalidades envolvendo economias que o mercado não pode compensar na forma de preço e lucro (educação, saúde, cultura pesquisa científica), não há razão para que sejam privadas. Por outro lado, uma vez que não implicam no exercício do poder de Estado, não há razão para que sejam controladas pelo Estado. Se não têm, necessariamente, de ser propriedade do Estado nem de ser propriedade privada, a alternativa é adotar-se o regime da propriedade pública não-estatal, é utilizar organizações de direito privado mas com finalidades públicas, sem

fins lucrativos. “Propriedade pública”, no sentido de que se deve dedicar ao interesse público, que deve ser de todos e para todos, que não visa ao lucro; “não-estatal” porque não é parte do aparelho do Estado.

Nos Estados Unidos, todas as universidades são organizações públicas não-estatais. Podem ser convencionalmente consideradas “privadas” ou “estaduais” mas, a rigor, as “privadas” não visam ao lucro e as “estaduais” não empregam servidores públicos. Todas são parcialmente financiadas ou subsidiadas pelo Estado - as “privadas” menos do que as “estaduais” -, mas são entidades independentes, controladas por conselhos de direção que representam a sociedade civil e, minoritariamente, o governo. No Reino Unido, as universidades e os hospitais sempre estiveram sob o controle do Estado: agora já não é assim; são hoje “organizações quase-não-governamentais” (*quasi non-governmental organizations* - *QUANGOS*). Não foram privatizadas: passaram do controle do Estado para o controle público.

Há três possibilidades em relação aos serviços não-exclusivos: podem ficar sob o controle do Estado; podem ser privatizados; e podem ser financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlados pela sociedade, i.e., ser transformados em organizações públicas não-estatais. Os adeptos do burocratismo ou do estatismo mantêm-se na primeira alternativa; os neoliberais radicais optam pela segunda via; os sociais-liberais ou os social-democratas modernos defendem a terceira alternativa. A administração pública gerencial é inconsistente tanto com a primeira como a segunda alternativa, enquanto é perfeitamente coerente com a terceira. Aqui, o Estado não é visto como produtor - como prega o burocratismo -, nem como simples Estado de direito que garanta os contratos e os direitos de propriedade - como afirma o liberalismo clássico-, nem como o Estado em que adicionalmente o parlamento delega a agências reguladoras poder discricionário para determinar preços em setores monopolistas em que houve privatização - como reza o credo neoliberal - mas é, além disto, entendido como “financiador” (ou “subsidiador”) dos serviços não-exclusivos, e como capacitador da capacidade de competição das empresas privadas nacionais. No caso dos serviços sociais e científicos o financiamento a fundo perdido será dado diretamente à organização pública não-estatal, mediante dotação orçamentária, em troca de controle por resultados e contrato de gestão, configurando-se o que a Reforma Gerencial de 1995 chamou de “organizações sociais”. No caso do Estado realizar políticas industriais e comerciais capacitadoras das empresas, a análise será feita caso a caso, em função das condições de competitividade internacional.

No caso dos serviços sociais existe a alternativa mais radical de entregar *vouchers* aos cidadãos, que com eles comprarão os serviços de educação e saúde que desejar. Este tipo de estratégia será legítimo no caso da educação básica e da saúde, se o serviço for pago exclusivamente com os *vouchers*, permanecendo portanto gratuito. Se, entretanto, os cidadãos puderem complementar o valor dos *vouchers* com pagamentos pessoais, teremos, no caso da educação básica e da saúde, a

violação do princípio social-democrata de que deve haver, como uma obrigação do Estado, a universalidade ou gratuidade desses serviços. *Vouchers* deturpados dessa maneira fizeram parte da ofensiva neoliberal, mas está hoje claro que as sociedades civilizadas entendem que estas atividades não devem ficar submetidas à coordenação pelo mercado.

Três instituições organizacionais emergem da reforma, ela própria um conjunto de novas instituições: as “agências reguladoras”, as “agências executivas”, e as “organizações sociais”. No campo das atividades exclusivas de Estado, as agências reguladoras serão entidades com autonomia para regulamentarem os setores empresariais que operem em mercados não suficientemente competitivos, enquanto as agências executivas ocupar-se-ão principalmente da execução das leis. Tanto em um caso como no outro, mas principalmente nas agências reguladoras, a lei deixará espaço para ação reguladora e discricionária da agência, já que não é possível nem desejável regulamentar tudo através de leis e decretos. No campo dos serviços sociais e científicos, ou seja, das atividades que o Estado executa mas não lhe são exclusivas, a idéia é transformar as fundações estatais hoje existentes em “organizações sociais”. As agências executivas serão plenamente integradas ao Estado, enquanto as organizações sociais incluir-se-ão no setor público não-estatal. Organizações sociais são organizações não-estatais autorizadas pelo Parlamento a receber dotação orçamentária. Sua receita deriva integral ou parcialmente de recursos do Tesouro.

O instrumento que o núcleo estratégico usará para controlar as atividades exclusivas e as não-exclusivas será o contrato de gestão. As agências executivas, nas atividades exclusivas, e as organizações sociais, nos serviços não-exclusivos, serão descentralizadas. Nas agências, o ministro nomeará o diretor-executivo e assinará com ele o contrato de gestão; nas organizações sociais, o diretor-executivo será escolhido pelo conselho de administração: ao ministro caberá assinar os contratos de gestão e controlar os resultados. Os contratos de gestão deverão prover os recursos de pessoal, materiais e financeiros com os quais poderão contar as agências ou as organizações sociais, e definirão claramente - quantitativa e qualitativamente - as metas e respectivos indicadores de desempenho: os resultados a serem alcançados, acordados pelas partes.

Reforma Social-Democrática e Social-Liberal

Além de ter como objetivo direto tornar o aparelho do Estado mais eficiente, a Reforma Gerencial de 1995 está voltada para uma maior afirmação da cidadania. Através dela busca-se defender os direitos republicanos, ou seja, o direito que cada

cidadão possui de que o patrimônio público seja utilizado de forma pública.¹³ Busca-se ter um Estado ao mesmo tempo mais forte, mais capaz de fazer valer a lei, e mais democrático, melhor controlado pela sociedade. Através da adoção de formas modernas de gestão será possível atender de forma democrática e eficiente as demandas da sociedade. É uma reforma que, ao fazer um uso melhor e mais eficiente dos recursos limitados disponíveis, contribuirá para o desenvolvimento do país e tornará viável uma garantia mais efetiva dos direitos sociais por parte do Estado. A expectativa é a de que venha a ser a segunda grande reforma administrativa no país. A primeira, nos anos 30, criou a burocracia profissional no país: foi a Reforma Burocrática, que ocorreu nos quadros de um regime autoritário, como, aliás, aconteceu com as reformas que implantaram o serviço público profissional nos países europeus, no século passado. A segunda, nos anos 90, ocorre nos quadros da democracia: ela muda as instituições para permitir que os administradores públicos possam gerenciar com mais autonomia e mais eficiência as agências do Estado, ao mesmo tempo em que os submete mais diretamente ao controle da sociedade.

A reforma é gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas, e porque visa dar ao administrador público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. É democrática porque pressupõe a existência de um regime democrático, porque deixa claro o caráter específico, político, da administração pública, e principalmente porque nela os mecanismos de controle, de caráter democrático, são essenciais para que possa haver delegação de autoridade e controle *a posteriori* dos resultados. É social-democrática porque afirma o papel do Estado de garantir os direitos sociais e lhe fornece os instrumentos gerenciais para fazê-lo, de forma não apenas mais democrática mas também mais eficiente do que faria o setor privado. É social-liberal porque acredita no mercado como um ótimo embora imperfeito alocador de recursos, buscando limitar a ação do Estado às áreas em que o mercado está ausente ou realiza mal sua tarefa coordenadora.

Entre as estratégias gerenciais utilizadas pela reforma está a competição administrada, ou a criação de quase-mercados, para controlar as atividades descentralizadas do Estado. Competição administrada, entretanto, não significa que as organizações estatais e aquelas transformadas em organizações públicas não-estatais (organizações sociais) passem a ser julgadas pela quantidade de recursos que logrem obter da venda de seus serviços. Muitas dessas organizações não vendem nem devem vender serviços. Significa apenas que os parâmetros que são utilizados pelas agências e organizações sociais para avaliar seus resultados não são definidos apenas nos contratos de gestão: são também comparados com os de outras agências ou organizações similares que “competem” entre si.

¹³

- Sobre o conceito de direitos republicanos, que se constituiu no fundamento último da Reforma Gerencial de 1995, ver Bresser-Pereira (1997).

Eficiência administrativa e democracia são dois objetivos políticos maiores das sociedades contemporâneas que o saber convencional coloca como contraditórios. Uma tese fundamental que orienta a Reforma Gerencial de 1995 contradiz esse saber: a maior eficiência por ela buscada só se efetivará se o regime político for democrático. Ou, em outras palavras, a maior autonomia assegurada aos administradores públicos, que a Reforma Gerencial prevê, relegando-se para segundo plano ou eliminando os regulamentos rígidos próprios da administração pública burocrática, só será possível se essa reforma, além de usar da estratégia da administração por resultados, contar com o controle social ou participativo da sociedade, com o controle da imprensa e da opinião pública, com o controle da oposição política. Por outro lado, a maior eficiência e o aprofundamento da democracia que a Reforma Gerencial de 1995 prevê, adota um critério prático de êxito: saber se com os mesmos recursos os cidadãos estão sendo melhor atendidos pelo Estado e pelos serviços que este financia.

A Reforma Gerencial do Estado de 1995 parte do pressuposto de que o regime democrático, apesar de todas as suas limitações reais, está se consolidando no Brasil, nega o pressuposto do egoísmo intrínseco do ser humano, e não encontra base empírica para a afirmação neoliberal de que as falhas do Estado são sempre piores do que as do mercado. Por isso está muito longe de ser neoliberal. Por outro lado, critica a alternativa estatista e burocrática, porque a vê como intrinsecamente ineficiente e historicamente autoritária. Sabe, entretanto, que estas falhas do Estado são grandes, como são fortes as tendências autoritárias da burocracia. Por isso oferece uma combinação de instrumentos administrativos e políticos, apostando que desta forma logrará superar a ineficiência e o autoritarismo da burocracia e oferecer uma alternativa ao individualismo radical da nova direita neoliberal.

Referências

- Abrantes, Alexandre (2000) “Experiência de Gestão do Banco Mundial”. Trabalho apresentado ao encontro “Moderna Gestão Pública” patrocinado pelo Instituto Nacional de Administração. Lisboa, 30-31 de março 2000.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1977) “Cidadania e *Res Publica*: A Emergência dos Direitos Republicanos”. *Revista de Filosofia Política - Nova Série*, vol.1, 1997 (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia).
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998) *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: Editora 34.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1999) “Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995”. *Revista do Serviço Público*, 50(4), 2000.

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, José María Maravall & Adam Przeworski (1993) *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CLAD (1998) *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*. Caracas: CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Documento em espanhol, português e inglês preparado pelo Conselho Científico e aprovado pelo Conselho Diretor do CLAD, 14 de outubro, 1998.
- Governo do Estado de Pernambuco (2000) *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Recife: Comissão Diretora de Reforma de Estado, janeiro 2000.
- Haggard, Stephan (1995) "Reform of the State in Latin America". In Javed Burki, Sebastian Edwards e Sri-Ram Aiyer (1997) *Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean - 1995*. Washington, DC: The World Bank.
- Heredia, Blanca e Schneider, Ben Ross (1998) "The Political Economy of Administrative Reform: Building State Capacity in Developing Countries". Trabalho a ser publicado em livro com o mesmo título, organizado pelos autores. Versão de abril, 1998.
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995.
- Melo, Marcus André (1998) "A Política da Reforma do Estado no Brasil: *Issue Areas* e Processo Decisório da Reforma Previdenciária, Administrativa e Tributária". Trabalho apresentado ao seminário "The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries", CIDE/Northwestern University, Cidade do México, 5-6 junho 1998.
- Osborne, David e Ted Gaebler (1992) *Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.