Direito do Estado .com.br
O Direito Público da Cidadania

IDPB
Instituto de Direito Público da Bahia

RERE | Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado

Número 1 – março/abril/maio de 2005 – Salvador – Bahia – Brasil

INSTITUIÇÕES, BOM ESTADO, E REFORMA DA GESTÃO PÚBLICA

Prof. Luiz Carlos Bresser Pereira
Ex-Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia do Brasil. Professor Titular de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Presidente do IBRE - Instituto Brasileiro de Reforma do Estado.

Neste trabalho vou examinar o Estado principalmente do ponto de vista da sua organização e administração. Ou seja, vou examinar o Estado enquanto organização, como um sistema social formalmente estruturado, que, como as demais organizações, precisa ser efetivo e eficiente. O Estado, naturalmente, é mais do que isto. É a instituição que organiza a ação coletiva dos cidadãos de cada Estado-nação, através da constituição nacional, e de todas as demais instituições legais ou jurídicas que cria ou legitima, e que fazem parte constitutiva dele próprio. É nessa qualidade que o Estado moderno desempenha o papel econômico fundamental de institucionalizar os mercados, e, mais amplamente, de promover o desenvolvimento econômico do país e a segurança econômica de cada um de seus cidadãos. Vou aqui examinar muito brevemente o papel do Estado na promoção da riqueza das nações, e concentrar minha atenção na própria organização ou aparelho do Estado, e particularmente na forma que é gerido. Vou, portanto, analisar a questão do Estado principalmente do ponto de vista da teoria das organizações e de sua gestão. Na primeira seção, definirei brevemente o Estado distinguindo-o do Estado-nação, e dentro do próprio Estado, separando o aparelho do Estado das instituições que ele cria, em sua qualidade de matriz das demais instituições jurídicas ou com força coercitiva. Na segunda seção, farei uma breve análise da relação entre Estado, revolução nacional, e desenvolvimento. Na terceira, o bom Estado aparece como o Estado democrático, que é ao mesmo tempo conseqüência e causa do desenvolvimento econômico. Finalmente, na última seção, discutirei brevemente os princípios que orientaram a Reforma da Gestão Pública de 1995/98, que estabeleceram as bases para uma organização do Estado mais eficiente. Na conclusão salientarei a importância política desse tipo de

reforma. Não é apenas por uma questão de racionalidade econômica, porque ela promove de forma efetiva o desenvolvimento econômico, que ela se tornou tão importante nos países desenvolvidos. É também porque os políticos democráticos perceberam que a probabilidade de serem reeleitos aumenta consideravelmente quando os serviços do Estado melhoram em quantidade e qualidade sem que isto implique em maiores impostos.

ESTADO-NAÇÃO, ESTADO, E APARELHO DO ESTADO

O Estado-nação (ou país, ou Estado nacional, ou nação) é a instituição soberana que serve de base para o Sistema Global em que vivemos. Dentro de cada Estado-nação temos sempre uma sociedade, um Estado, inclusive suas instituições com poder coercivo, e o respectivo território. É preciso, portanto, não confundir o Estado-nação com o Estado. Enquanto o Estado-nação é o ente político soberano no concerto das demais nações, o Estado é a organização dentro desse país com poder de legislar e tributar a respectiva sociedade. O Estado é portanto uma organização com poder extroverso sobre a sociedade que lhe dá origem e legitimidade, e o sistema jurídico dotado de coercibilidade sobre todos os membros desse Estado nacional.[1] Dentro do Estado, por sua vez, existe um aparelho, ou organização estatal, e um sistema institucional normativo constituído por leis relativamente permanentes e por políticas públicas mais transitórias. O próprio Estado enquanto aparelho é uma instituição organizacional, ao passo que as instituições que ele cria para regular a vida social são instituições puramente normativas.

O Estado é o instrumento de ação coletiva por excelência da sociedade. É a forma através da qual a sociedade busca alcançar seus objetivos políticos fundamentais: a ordem ou estabilidade social, a liberdade, o bem estar, e a justiça social. Estes quatro objetivos são cada um deles finais, mas a ordem ou segurança pública é o primeiro e principal deles. Não apenas porque sem ela não é possível alcançar os três outros objetivos, mas também porque é o único que está implicado na definição mínima de Estado. Se não houver ordem pública, se a propriedade e os contratos não forem minimamente respeitados, não haverá Estado.

Três teorias básicas disputam a compreensão do Estado: a histórica, a normativa e a contratualista. A primeira, que tem origem em Aristóteles, e passa por Vico, Hegel, e Marx, vê o Estado como um fenômeno histórico decorrente da luta pela apropriação do excedente. Um grupo mais poderoso percebe que pode se apropriar desse excedente não apenas pelo exercício da força para impor a ordem e cobrar impostos, mas também através de um sistema administrativo e de comunicações que organize minimamente a produção e a distribuição sobre um determinado território, aproveitando assim os ganhos de eficiência decorrentes do comércio e da divisão do trabalho que essa ordem possibilita. Sua maior ou menor abrangência e estabilidade dependerá do estágio de desenvolvimento do sistema administrativo e das comunicações. Explica-se, assim, o surgimento dos primeiros

[1] Poder “extroverso” porque o aparelho do Estado é a única organização que tem poder para além de seus membros diretos, ou seja, dos funcionários, políticos e militares que o servem. Poder com “coercibilidade”, porque não há coação mas possibilidade de coação (Telles Junior, 1953: 578).

Estados nas civilizações hidrográficas da Antiguidade. Sua geografia oferecia condições particularmente favoráveis seja à produção de um excedente, seja à sua administração, e às necessárias comunicações que a coordenação de qualquer sistema exige. Já as teorias contratualistas do Estado têm sua origem em Hobbes, que vai explicar o Estado a partir de um contrato voluntário, no qual os indivíduos cedem sua liberdade ao monarca absoluto e, portanto, ao Estado, em troca da segurança que este lhes oferecerá. Esta teoria, que teve seguidores ilustres como Locke, Rousseau e Kant, será a origem da democracia moderna, na medida em que recusava uma quarta 'teoria' do Estado – aquela que atribuía o poder do monarca ao desígnio divino. Finalmente, as teorias normativas de Estado, ao invés de se preocuparem em explicá-lo, estão antes preocupadas em definir como o governo do Estado é e deve ser exercido, e estão relacionadas principalmente com a tradição republicana que vem de Cícero e passa por Maquiavel, Montesquieu e Madison.

Os novos institucionalistas, ou seja, os economistas neoclássicos e os cientistas políticos da escolha racional que, a partir da Segunda Guerra Mundial, deduziram e descobriram a importância das instituições, representados por um de seus mais ilustres aderentes, Mancur Olson, não hesitam, porém, em apresentar uma nova teoria. Olson irá desenvolver o conceito do Estado através da 'metáfora criminal' e da relação do Estado com a prosperidade. Embora o criminoso individual tenha preferência por uma sociedade mais rica, da qual poderá furtar ou roubar mais, e saiba que seu furto desorganizará a sociedade, nem por isso ele deixará de agir criminalmente, já que o ganho que teria por não agir assim seria uma parcela ínfima do ganho social daí derivado, enquanto seu ganho com o crime será completo desde que permaneça impune. O mesmo raciocínio ele aplica ao bandido itinerante, que monopoliza o crime durante algum tempo, mas assim que esgotam as possibilidades de impor um imposto-roubo máximo à população de uma região, muda para outra. Diferente, porém, é o caso do bandido estacionário, que tem interesse na prosperidade da população para dela poder mais roubar, e sabe que seu monopólio sobre o crime, ao afastar outros criminosos, garante segurança e aumenta sua capacidade de poupar e investir. Ele também sabe, porém, que não pode aumentar o imposto-roubo indefinidamente, porque a partir de um certo ponto esse imposto passa a desestimular a produção e sua receita começa a diminuir ao invés de aumentar. Por isso, ele limitará a taxação-roubo até o ponto em que o valor arrecadado for maior do que sua participação na perda crescente de produção derivada do próprio imposto-roubo. Dado esse fato, se ele fosse anteriormente um bandido itinerante, ele terá incentivo para se transformar em bandido estacionário, dado "o enorme ganho de produção que normalmente deriva da provisão de ordem pacífica e outros bens públicos", e, em seguida, não hesitará "em usar uma coroa, e substituir a anarquia pelo governo".[2]

Até aí, apesar do mal-gosto da metáfora de identificar o Estado com a banditismo estacionário, Olson estaria reproduzindo em termos neoclássicos a teoria contratualista, com a qual tem em comum o método hipotético-dedutivo.

[2] Logo, o governo para grupos maiores do que tribos normalmente surge não em razão de contratos sociais ou transações voluntárias de qualquer natureza, mas antes devido ao auto-interesse daqueles que podem organizar a maior capacidade de violência. (Olson, 1997: 43)

Olson, porém, apressa-se em estabelecer uma diferença clara quando afirma que não há nenhum caráter contratual, não há nenhum aspecto voluntário nesse processo. O Estado surge exclusivamente do auto-interesse do bandido estacionário. Em suas palavras:

Dessa forma, a maravilhosa ficção contratualista, que deixava de ser ficção ao reconhecer um interesse mútuo do monarca e de seus súditos no estabelecimento da ordem pública, e, assim, garantia legitimidade ao monarca, no Novo Institucionalismo, em nome do realismo pretendido pela lógica do pressuposto do auto-interesse, transforma-se em uma ficção absoluta, na medida em que não depende de qualquer aquiescência dos súditos: depende apenas da força e do interesse do bandido-estacionário. Ficção absoluta porque não há poder estável sem legitimidade, sem apoio mínimo da sociedade ao qual ele é imposto.

Embora o Novo Institucionalismo defenda o regime democrático, esta teoria do Estado, que não passa de uma versão degenerada do contratualismo clássico, terá conseqüências políticas, que já podem ser avaliadas pela forma que os novos institucionalistas relacionam as instituições com o desenvolvimento econômico. Como são economistas, o critério principal, uma vez garantida a ordem, é a de promover a prosperidade, e esta será tanto maior quanto mais garantidos forem a propriedade e os contratos, ou seja, quanto mais o Estado realizar a sua função mínima, que é a de garantir a ordem e manter o país sob o império da lei. Os demais objetivos – liberdade e justiça social – são ignorados ou mantidos em segundo plano. O fato de que a racionalidade dos cidadãos muda historicamente, na medida em que alcançam objetivos, é esquecido porque não há espaço para a história nesse tipo de raciocínio. Ignora-se, assim, que os súditos, uma vez obtida a garantia da propriedade e dos contratos, ou o Estado de direito, querem se transformar em cidadãos portadores de direitos, querem ter direitos civis plenos, e passam a demandar a liberdade de escolher seus governantes e poderem ser escolhidos, ou seja, seus direitos políticos. E que, alcançada a democracia, buscam imediatamente o último e mais difícil dos grandes objetivos políticos das sociedades modernas – maior justiça –, e passam a reivindicar direitos sociais de cidadania. Tudo isto é ignorado, toda a enorme luta política que foi necessária para que esses direitos fossem ou estejam em processo de serem assegurados é esquecida, e a política passa a ser o resultado do cálculo racional dos poderosos. Ou melhor, já que o novo fator estratégico de produção deixou de ser o capital para ser o conhecimento, e que vivemos no capitalismo do conhecimento, toda a política passa a se submeter à racionalidade técnica de economistas e cientistas políticos.

ESTADO E DESENVOLVIMENTO

Dos quatro objetivos políticos das sociedades modernas, o desenvolvimento econômico ou a busca do bem-estar material é o único objetivo econômico. Não foi por acaso, portanto, que o fundador da teoria econômica moderna escreveu seu principal livro tendo como tema a riqueza das nações. O objetivo fundamental da teoria econômica é o de fornecer uma contribuição para o entendimento do processo do desenvolvimento, e, principalmente, das estratégias necessárias para alcançá-lo.

O desenvolvimento econômico é um fenômeno dos últimos 250 anos. Antes da formação dos Estados nacionais e da revolução industrial as sociedades experimentavam momentos de prosperidade econômica, mas não se podia falar em desenvolvimento na medida que faltavam a esses processos o caráter deliberado e auto-sustentado que lhe é próprio. Foi só depois da mudança estrutural e cultural representada pela revolução capitalista é que surgiu a instituição fundamental dos tempos modernos – o Estado nacional – e as sociedades passaram a ter condições de promover seu desenvolvimento. Os Estados-nação formaram-se, primeiramente, sob a forma de monarquias absolutas, como o resultado de um grande acordo entre o monarca e a burguesia, primeiramente para garantir o comércio seguro e, em uma segunda etapa, para possibilitar a produção industrial eficiente dentro um espaço geográfico compatível com economias de escala razoáveis. A formação dos Estados nacionais ou a revolução nacional garantiu a existência de um mercado razoavelmente seguro, onde pudesse haver o comércio e os ganhos de produtividade decorrentes da divisão do trabalho. E permitiu que, a partir de um certo momento, o progresso técnico e o espírito empresarial transformassem as manufaturas mercantis em fábricas industriais. Com a revolução industrial completou-se a revolução capitalista, que havia se iniciado com a revolução comercial, e passado pelo momento decisivo das revoluções nacionais. Não foi por acaso que aqueles países que primeiro se constituíram como estados nacionais modernos, como a Inglaterra, os Estados Unidos e a França, foram também os primeiros a se desenvolver.

A partir da revolução industrial, o investimento e o reinvestimento incorporando progresso técnico tornaram-se uma condição de sobrevivência dos empresários. Conforme mostrou Celso Furtado (1961: cap. 3), foi apenas a partir da revolução comercial – a primeira grande etapa da revolução capitalista – que a idéia de lucro tornou-se o objetivo econômico fundamental, e a acumulação de capital, o meio para alcançá-lo. Mas foi só com a revolução industrial, caracterizada pela aceleração do progresso técnico, que o reinvestimento se transformou em uma condição de sobrevivência dos empresários. A partir daí o aumento da produtividade, ou, mais amplamente, a inovação tornava-se o meio racional e necessário para a realização dos lucros. E foi só a partir daí, com o investimento incorporando progresso técnico, que foi possível que o crescimento da produção passasse a superar sistematicamente o aumento da população. Para isto, porém, foi preciso, entre a revolução comercial e a industrial, desenvolver um grande e complexo número de instituições, inclusive um mercado nacional, que se consubstanciaram na formação dos Estado-nação (Bresser-Pereira, 2004).

Com o surgimento do Estado-nação a sociedade passava a contar com uma matriz para as demais instituições formais. O Estado é essa matriz; é a fonte do direito positivo legitimado pela sociedade. O Estado moderno é inicialmente absoluto e mercantil. Sob a liderança do monarca, conforme ensina Marx (1867: cap. 24), facilita a acumulação primitiva, ou seja, à apropriação do excedente pela nova classe burguesa através de mecanismos violentos. Esta era uma condição para que o capitalista, agora proprietário de meios de produção, e capaz de contratar mão-de-obra, pudesse passar a operar de forma normal, através da realização de lucros no mercado. Por outro lado, graças à ordem pública criada pelo Estado absoluto, o comércio interno floresce e a produtividade aumenta. Finalmente, graças a estratégias protecionistas de desenvolvimento, os monarcas ingleses potencializam as possibilidades de desenvolvimento de seu

país (Chang, 2002). Viabilizava -se, assim, tanto pelo lado da demanda quando da oferta, que a revolução industrial se desencadeasse.

Desencadeada esta, estava na hora de o país líder, a Inglaterra, promover a liberação comercial a nível mundial. A teoria econômica, com Adam Smith, sofre uma guinada nessa direção liberal. Nos séculos imediatamente anteriores, a estratégia inglesa de desenvolvimento que transformou uma região atrasada da Europa em seu país mais rico baseara-se em forte intervenção do Estado na economia; agora estava na hora de liberar o comércio, estava na hora de garantir à instituição mercado um papel mais fino na alocação dos fatores de produção. Nos dois casos, porém, era o Estado o instrumento de ação coletiva que viabilizava a tarefa seja de intervir, seja de liberalizar. As instituições são, portanto, fundamentais em uma sociedade, inclusive, naturalmente, para promover o desenvolvimento econômico. Disto os economistas clássicos, nos séculos XVIII e XIX, e os pioneiros da teoria do desenvolvimento, em meados do século XX, sempre souberam muito bem.[3] Os filósofos políticos e do direito sabem disto há séculos. Recentemente tornou-se moda entre os economistas dizer que as instituições fazem uma diferença, mas isto é simplesmente repetir o óbvio. Ao definirem os valores e as normas sociais, elas determinam o comportamento social. Se não fosse assim, elas não estariam presentes em toda parte, e não estariam sendo permanentemente reformadas – para isto existem principalmente os parlamentos –, e não seriam objeto de tantas e tão acirradas disputas. Marx mostrou que as estruturas econômicas e sociais estavam relacionadas com o grau de desenvolvimento tecnológico, e condicionavam as instituições. Estas apareciam na infra-estrutura econômica, através das formas de propriedade e de apropriação do excedente econômico, e na superestrutura jurídica e ideológica. Em outras palavras, ele, como todos os grandes pensadores que adotaram o método histórico-dedutivo, estava situando as instituições na respectiva histórica.

Marx, porém, cometeu um equívoco, em relação às instituições, que geralmente não lhe é atribuído: não deu a suficiente importância à principal instituição social nas sociedades capitalistas – o Estado – e às transformações que deram origem aos Estados modernos: as revoluções nacionais. Foram seus seguidores que deram ao Estado um papel excessivo na condução da economia, extremo mesmo, e por isso equivocado. Marx, provavelmente porque era um internacionalista preocupado com a utópica revolução socialista mundial, deixou em segundo plano o papel decisivo que a formação dos estados nacionais teve no processo da revolução capitalista. Esta, que culminou com a revolução industrial, mudou a forma de apropriação do excedente e a lógica do investimento e da produção, e deu origem a novas classes sociais e a novas ideologias. Além de revolução econômica e social, ela foi também revolução nacional, porque deu origem aos Estados-nações modernos. Sem o surgimento dos Estados absolutos, que definiram um mercado institucionalmente regulado para que a nova classe burguesa realizasse com segurança e previsibilidade transações comerciais e, em seguida, passasse a investir na indústria manufatureira, a revolução industrial não teria ocorrido e o desenvolvimento econômico moderno não se teria

[3] Por pioneiros da teoria do desenvolvimento econômico entendo, entre outros, Paul Mihail Mainolescu, Rosentein-Rodan, P.T.Bauer, Colin Clark, Raúl Prebisch, Hans Singer, Celso Furtado, Arthur Lewis, Jan Tinbergen, Gunnar Myrdal, Ragnar Nurkse, Walt Whitman Rostow, Alexander Gerschenkron, e Albert Hirschman

materializado.

Mesmo na teoria econômica, o institucionalismo, que no plano do direito é tão velho quanto a civilização, não foi introduzido pelos novos institucionalistas. Os economistas clássicos já pensavam claramente em instituições; a escola histórica alemã foi explicitamente institucionalista; e nos Estados Unidos, no começo do Século XX, houve uma escola com esse nome, cujo principal representante foi Thorstein Veblen. O antigo institucionalismo, porém, não era hipotético-dedutivo, mas histórico, vendo as instituições como sistemas de normas profundamente embebidas no tecido econômico e social, como o resultado de um processo histórico complexo e cheio de conflitos.

O estudo das instituições ganhou, no nosso tempo, uma importância maior porque os homens perceberam com mais clareza que, através delas, podem alcançar resultados sociais e podem atingir os objetivos políticos fundamentais das sociedades modernas: a ordem pública, a liberdade, o bem-estar e a justiça. Enquanto a mudança das duas outras instâncias determinantes desses resultados – a estrutural e a cultural – só se alteram no longo prazo, no curto prazo é possível mudar comportamentos e atingir resultados substanciais com a adoção de instituições adequadas. Conforme, entretanto, há muito ensinam os juristas, as instituições só ganham legitimidade e efetividade quando correspondem às estruturas econômicas e sociais existentes, e respeitam o respectivo sistema. Esse pressuposto terá um travo conservador se for entendido de forma absoluta, mas será realista se, a partir dele, compreendermos que as instituições podem mudar estrutura e cultura, mas só o farão se não as ignorarem, mas procurarem, modesta e realistamente, influir sobre elas.

As instituições e as políticas econômicas, na medida em que estão embricadas na estrutura econômica e social de cada sociedade, e que refletem os valores e crenças prevalentes no sistema cultural, são sistemas complexos, que derivam sua legitimidade não apenas da forma como são decididas, mas principalmente de sua adaptação à estrutura e à cultura social. Ao mesmo tempo, elas só fazem sentido se logram mudar comportamentos, e assim contribuir para o alcance dos objetivos políticos da sociedade. Tudo isto torna as instituições e sua reforma um processo extraordinariamente complexo, que não pode ser objeto do reducionismo, tão comum nos economistas novo institucionalistas. É por isso, principalmente, que fracassam as tentativas dos países ricos e das instituições financeira por eles controladas de exportar instituições, reformas, para os países em desenvolvimento. Instituições não se exportam. Podem e devem ser importadas, porque, assim, não apenas elas sofrerão as adaptações necessárias para se adequarem à realidade nacional, mas, principalmente, elas ganharão a legitimidade de se tornarem propriedade de quem a importou.

Muitas vezes as instituições são um obstáculo ao desenvolvimento, e para transformá-las em alavanca desse mesmo desenvolvimento não basta, por exemplo, “garantir a propriedade e os contratos”. Quando vejo, por exemplo, um economista sofisticado como Douglas North (1991), que se beneficiou da perspectiva histórica de Marx, e da crítica da teoria econômica neoclássica por Nelson e Winter (1978) para desenvolver sua análise, comparar a América Latina com os Estados Unidos, e explicar o subdesenvolvimento da América Latina pelo

fato de não haver logrado proteger tão bem a propriedade e os contratos, tornam-se evidentes a inadequação reducionista e o caráter ideológico do novo institucionalismo.

Em suma, as instituições são importantes para o desenvolvimento econômico em primeiro lugar porque o Estado, enquanto agente fundamental da ação coletiva, é uma instituição capaz de promover uma estratégia de desenvolvimento. Ora, o desenvolvimento econômico é quase invariavelmente fruto de uma estratégia nacional. Em segundo lugar, porque o Estado é a matriz das demais instituições, que poderão ser favoráveis ou um impedimento ao desenvolvimento. Em terceiro lugar, porque o mercado competitivo é uma construção social, é a principal instituição e a principal estratégia que uma sociedade usa para promover seu desenvolvimento. Em quarto porque, para que o mercado funcione e os investimentos se realizem, é preciso que as instituições assegurem a propriedade e o contrato. Mais do que isto, porém, é preciso, em quinto lugar, que se assegurem boas oportunidades de investimento para os empresários. Por isso, além de defender a concorrência no mercado, as instituições e as políticas econômicas (instituições de prazo mais curto) devem buscar corrigir suas falhas do mercado. Em sexto lugar, as instituições precisam garantir a estabilidade macroeconômica, que não se limita ao controle da inflação, mas inclui o equilíbrio das contas externas, das contas públicas, e um razoável pleno emprego. Desenvolvimento sem o uso o mais completo e o mais eficiente possível dos fatores de produção não faz sentido.

O BOM ESTADO E A DEMOCRACIA

Boas instituições e políticas econômicas, que promovam o desenvolvimento, são sinal de que temos um bom Estado. São sinal, também, que a nação e seu Estado contam provavelmente com um bom governo, ou seja, com um grupo de políticos, altos servidores públicos, e representantes informais da sociedade civil, que os dirigem com competência. O bom Estado se revela em instituições que asseguram que os objetivos políticos básicos da sociedade sejam alcançados. Revela-se também em instituições que permitam a escolha de governantes que, do ponto de vista pessoal, tenham espírito republicano e sejam competentes, e do ponto de vista democrático, sejam representativos e permanentemente responsabilizados *(accountable)* perante a própria sociedade. Revela-se, ainda, em uma organização ou aparelho estatal efetivo e eficiente dotado de capacidade e força para conduzir a ação coletiva. E revela-se, finalmente, em uma organização que saiba se defender das tentativas permanentes de captura do patrimônio público, ou, em outras palavras, que assegure que os 'direitos republicanos' dos cidadãos sejam respeitados (Bresser-Pereira, 1997).

No plano mais geral e normativo, em termos de regime político, o bom Estado é o estado democrático cujo sistema constitucional assegura o império da lei. Estado democrático que começa liberal, afirmando os direitos civis (liberdade e propriedade) e políticos (votar e ser votado). Torna-se em seguida social-democrático, quando também os direitos sociais começam a ser atendidos. E será republicano e participativo quando os direitos republicanos estiverem sendo razoavelmente bem protegidos, não apenas pelos políticos e altos servidores públicos, mas também por cidadãos republicanos capazes de participar do

processo político através da mídia e das organizações da sociedade civil.

O bom Estado democrático é um instrumento do desenvolvimento econômico, na medida em que promove instituições e políticas públicas de melhor qualidade e dotadas de maior legitimidade (Stark e Bruszt, 1998). Mas se esta afirmação pode ser questionada, e não está ainda inteiramente comprovada, não há dúvida que a democracia é fruto principalmente do desenvolvimento econômico. Há um círculo virtuoso, portanto, entre democracia e desenvolvimento, como há um círculo virtuoso mais geral entre boas instituições e desenvolvimento.

O mundo, desde a revolução capitalista, não passa apenas por desenvolvimento econômico; experimenta também desenvolvimento político, na medida em que o Estado vem assumindo desde então, historicamente, formas mais aperfeiçoadas. Tomando-se a Inglaterra e a França como parâmetros, o Estado Absoluto ocorreu nos séculos XVI a XVIII, que se transformou no Estado Liberal no Século XIX, e desde o início do último século é o Estado Democrático. A democracia só se tornou o regime político dominante e preferido por quase todos, no século passado, porque só então as conseqüências da revolução capitalista puderam se realizar plenamente. Antes dela a democracia era impossível, já que o Estado era necessário para que o grupo dominante pudesse, através da violência, apropriar-se do excedente econômico. A partir dela, ou seja, do momento em que a apropriação do excedente passou a se realizar no mercado, através da troca de equivalentes gerando lucro, os grupos dominantes deixaram de impor um veto absoluto à democracia, ou a alternância competitiva de poder. Além disso, esse grupo, a nova classe burguesa ou capitalista, era uma classe muito grande, e necessitava de mecanismos institucionais, para participar do poder, que não eram necessários nos tempos dos governos oligárquicos. Foi, porém, necessário que decorresse um século – o Século XIX ou o século liberal – para que a burguesia perdesse o medo da expropriação, e cedesse à pressão crescente da sociedade por maior liberdade e maior representação (Bresser-Pereira, 2004).

Esta é a teoria que venho propondo para relacionar desenvolvimento com democracia. A relação entre desenvolvimento e democracia foi estabelecida originalmente por Seymour Lipset (1959), e teve, depois, inúmeras comprovações, a mais definitiva das quais oferecida por Przeworski, Alvarez, Cheibub e Limongi (2000). Entretanto, não existem teorias que expliquem a relação entre um fenômeno e o outro, a não ser através de banalidades como a que diz que os países mais desenvolvidos são mais democráticos porque apresentam maiores níveis de educação. Eu ofereci a explicação que resumi acima, na qual os mecanismos racionais estão presentes, mas que tem um claro sentido histórico: em cada fase, dadas novas condicionantes reais trazidas por fatos históricos novos, a racionalidade dos atores muda. Os Novos Institucionalistas, através de Olson (1997: 45), oferecem sua própria teoria. Como todo raciocínio puramente hipotético-dedutivo, ela é simples. Para ele, como neste caso, todos os adeptos da escolha racional, os agentes políticos, como os agentes econômicos, são igualmente auto-interessados. O líder democrático, porém, precisa alcançar e conservar uma maioria. Dessa forma, ele, como o bandido estacionário ou líder autocrático, tem interesse na prosperidade da sociedade. Diferentemente, porém, do líder autocrático, ele não tem um incentivo para elevar os impostos-roubo até o nível de maximização de sua renda. O fato de falar em nome de uma maioria o

induz “a redistribuir menos para si próprio do que o líder autocrático”. Sem dúvida. Mas observe-se que aqui, novamente, a racionalidade que interessa é exclusivamente a do líder. A racionalidade dos eleitores está implícita, já que eles só reelegerão o líder se este os tratar de maneira justa, ou, na linguagem novo-institucionalista, se não redistribuir para si próprio. Olson vai mais adiante, e, a partir do argumento que desenvolveu com outro autor (McGuire e Olson, 1996), conclui que “a partir de seu auto-interesse (o líder democrático) age como se esse interesse fosse do todo”, ou seja, também da minoria. O papel desempenhado pelos eleitores fica, assim, claramente em segundo plano em relação à própria racionalidade do líder, que é aquela que importa. Afinal, muito em comum com a hipótese das expectativas racionais, o que realmente importa é a racionalidade imanente das instituições, quando estas se conformam com racionalidade maior proporcionada pela teoria econômica e política.

Por outro lado, observe-se que essa teoria explica a superioridade racional da democracia sobre a autocracia. Nada explica sobre a razão da transição histórica dos regimes autocráticos para os democráticos, porque o raciocínio hipotético-dedutivo que usa não tem condição de explicar a mudança. E também não explica as infinitas formas e graus de democracia que podemos ter. Ou o líder é autocrático, e maximiza sua renda, ou é democrático, e maximiza a renda da sociedade.

O bom Estado é certamente o democrático. Tanto no plano geral dos quatro grandes objetivos políticos do nosso tempo, quanto nos planos econômico e administrativo, o bom Estado depende diretamente de suas boas instituições. Estas, por sua vez, estão inseridas e dependem da estrutura econômica e social maior do país, e do seu respectivo sistema cultural.

Existe, porém, uma certa autonomia das instituições em relação a essas estruturas e a essa cultura, sendo por isso que as instituições e sua permanente reforma são tão importantes. As instituições mais gerais da sociedade podem tornar o Estado mais ou menos capaz de garantir a ordem, defender a liberdade e promover a justiça, podem torná-lo mais ou menos democrático. E podem tornar seu governo mais ou menos capaz de se auto-reformar, mais ou menos capaz de tomar decisões rápidas, ou, o que é mais importante, decisões melhores, mais adaptadas às estruturas sociais e aos objetivos políticos. Em uma sociedade democrática, as instituições constitucionais do Estado visam tornar os governos mais legítimos e as decisões políticas mais voltadas para o interesse público ou o interesse nacional. Já as instituições econômicas visam tornar a organização ou o aparelho do Estado mais sadio no plano fiscal e mais competente em regular e garantir o mercado, enquanto as administrativas visam torná-lo mais efetivo e eficiente. Todas elas partem do pressuposto que o Estado, e a forma institucional através do qual a sociedade exerce a sua ação coletiva, e, portanto, buscam torná-lo mais forte ou mais capaz, almejam o bom Estado.

REFORMA DA GESTÃO PÚBLICA

Boas instituições são, portanto, essenciais para o desenvolvimento, como o desenvolvimento é fundamental para boas instituições. Entre as instituições, a

principal delas é o Estado, seja como conjunto de instituições jurídicas com poder coercitivo sobre a sociedade, seja como aparelho ou organização de Estado, que formula políticas, aprova leis, e as executa. O Estado, enquanto organização, age sobre a sociedade através de suas instituições de longo prazo e de suas políticas públicas, de curto prazo. Para que o aparelho do Estado seja capaz ou dotado de capacidade executiva é necessário que seja sadio do ponto de vista fiscal e financeiro – ou seja, que não esteja excessivamente endividado, nem esteja aumentando sem controle seu endividamento – e eficiente do ponto de vista administrativo.

As finanças públicas cuidam de manter a organização do Estado sadia financeiramente. Para isto terá de ter capacidade de tributar, e saber limitar seus gastos à sua receita. Os impostos, ao contrário do que sugere Olson, não são um imposto-roubo, embora em certos casos possam ser abusivos. Nas democracias mais avançadas eles são definidos de forma cada vez mais democrática. Nos países escandinavos, onde estão provavelmente as democracias mais avançadas do mundo, os impostos só alcançaram o nível elevado que têm porque os trabalhadores, através de seus órgãos de representação, os aprovaram na medida em que tinham a garantia de que os gastos sociais seriam realizados em seu benefício, e de forma eficiente. Não vou, porém, tratar neste trabalho das finanças públicas.

Já a eficiência administrativa do Estado depende da qualidade de sua organização e gestão. Embora possa parecer mais fácil desenhar e implementar instituições e políticas públicas do que acumular o capital físico e humano necessários ao desenvolvimento, as dificuldades inerentes à construção de instituições são enormes. Ao invés de discutir em um nível teórico a gestão pública e sua reforma, vou aqui apresentar a Reforma da Gestão Pública de 1995/98, que iniciou no Brasil a segunda grande reforma administrativa das sociedades capitalistas. Não se tratou da 'reforma do Estado', uma expressão muito ampla, que acaba implicando na mudança de todas as instituições do Estado, mas da reforma da organização do Estado, que iniciei em 1995, quando ocupei o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, no primeiro governo Cardoso.

O Estado moderno começou com uma administração patrimonial, na qual se confundia o patrimônio público com o privado; na segunda metade do Século XIX os principais países europeus realizaram a primeira grande reforma do sistema – a reforma burocrática ou reforma do serviço público, que tornou o aparelho do Estado mais profissionalizado e mais efetivo, mas não particularmente mais eficiente; o Brasil iniciou essa reforma nos anos 30, no primeiro governo Vargas. Nos anos 1980 começa na Grã-Bretanha a segunda grande reforma administrativa da história capitalista – a reforma da gestão pública, que buscou tornar o aparelho do Estado mais eficiente. O Brasil, a partir de 1995, foi o primeiro país a iniciar essa reforma, que, ao mesmo tempo, se tornava dominante nos principais países desenvolvidos (Pollit e Bouckaert, 2000). Entre os grandes países desenvolvidos, a reforma da gestão pública apenas não progrediu nos três países nos quais a reforma burocrática constituiu as burocracias mais sólidas e fortes: Alemanha, França e Japão. Esta rigidez institucional talvez hoje explique as baixas taxas de crescimento que vêm apresentando nos últimos 15 ou 20 anos. Em

1980 a Grã-Bretanha tinha uma renda por habitante cerca de 30 por cento inferior à da França e da Alemanha; hoje já superou esses dois países. Por outro lado, a reforma da gestão pública é uma oportunidade que surge historicamente apenas para países democráticos. No caso da reforma burocrática, esta ocorria em Estados liberais, que não haviam ainda se tornado democráticos, e previam um tipo de comportamento rígido por parte do alto servidor, que não tinha qualquer poder de decisão. Já no segundo caso as sociedades eram e necessariamente deviam ser democráticas, dado que a reforma da gestão pública dependia de sistemas de responsabilização social que só as democracias garantem. Através da reforma da gestão pública os estados nacionais, que enfrentam uma competição cada vez mais acirrada na economia global em que vivemos, procuram tornar seus Estados mais eficientes e mais voltados para o atendimento das demandas da sociedade. Estas não param de aumentar, enquanto o Estado enfrenta restrições fiscais para atendê-las na quantidade necessária, com boa qualidade, e pelo menor custo possível.

A reforma da gestão pública cria novas instituições e define novas práticas que permitem transformar os burocratas clássicos em gestores públicos. O objetivo central é reconstruir a capacidade do Estado, tornando-o mais forte do ponto de vista administrativo, e, assim criando condições para que seja também mais forte em termos fiscais e em termos de legitimidade democrática. O pressuposto da reforma que foi adotada no Brasil é o de que só um Estado capaz pode garantir e regular um mercado que consiga alocar com eficiência os fatores de produção. Em outros países, principalmente na Nova Zelândia, durante o período em que o partido conservador esteve no poder, nos anos 1990, a reforma da gestão pública assumiu caráter neoliberal ao pretender substituir o Estado pelo mercado. Esse tipo de reforma, porém, não faz sentido no capitalismo contemporâneo, que só é bem sucedido quando conta com um Estado e um mercado fortes.

Nos documentos e nos trabalhos sobre a Reforma da Gestão Pública de 1995/98, distingui com clareza a administração pública gerencial ou do modelo da gestão pública, das duas formas históricas básicas de administração do Estado que a antecedem: a administração patrimonialista, que confundia o patrimônio público com o privado, e a administração pública burocrática, que torna o serviço público profissional e baseado no princípio do mérito.[4] A Reforma da Gestão Pública de 1995-98 não subestimou os elementos patrimonialistas e clientelistas ainda existentes em um Estado como o brasileiro, mas, ao invés de continuar se preocupando exclusivamente com ele, como fazia a reforma burocrática desde que foi iniciada nos anos 1930, avançou na direção de uma administração mais autônoma e mais responsabilizada perante a sociedade, a partir do pressuposto que a melhor forma de lutar contra o clientelismo e outras formas de captura do Estado é dar um passo adiante e tornar o Estado mais eficiente e mais moderno. É preciso lutar contra a corrupção e o desperdício, mas essa luta não alcança êxito se nos limitamos a travar a administração pública com controles e mais controles. Ao invés disso, é preciso tornar combinar confiança com controle, dar mais autonomia ao gestor público, e fazê-lo mas responsabilizado pelos seus atos.

[4] Os documentos básicos da Reforma da Gestão Pública de 1995/98 são *o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (MARE, 1995) e a Emenda Constitucional n°.17, de 1988. Entre meus trabalhos sobre a reforma destaco apenas dois (Bresser-Pereira, 1996 e 1998).

Dessa forma, a reforma brasileira rejeitou a crença burocrática de que não se pode jamais colocar o carro na frente dos bois, que, primeiro, é preciso completar a reforma burocrática para depois avançar na da gestão pública. Ao aceitarmos esse tipo de crença, deveríamos também defender a tese que, primeiro, deveríamos terminar a revolução mecânica para podermos entrar na eletrônica...

A Reforma da Gestão Pública de 1995/98 está baseada em dois princípios básicos. Em primeiro lugar, busca-se tornar os administradores ou gestores públicos mais autônomos e mais responsáveis. Para isso, reduz-se a ênfase no controle burocrático baseado em regras procedimentais detalhadas, supervisão e auditoria, enquanto se aumenta a ênfase na responsabilização dos administradores por resultados contratados, por concorrência administrada visando a excelência, e por responsabilização ou controle social. Em segundo lugar, o Estado só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado. Entre as tarefas exclusivas de Estado, porém, deve-se distinguir as tarefas centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, das tarefas de execução, que devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas. Todos os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados com terceiros. Os serviços sociais e científicos, para os quais os respectivos mercados são particularmente imperfeitos, já que neles impera a assimetria de informações, devem ser contratados com organizações públicas não-estatais de serviço, as 'organizações sociais', enquanto que os demais podem ser contratados com empresas privadas. As três formas gerenciais de controle devem, naturalmente, ser aplicadas tanto às agências, quanto às organizações sociais.

A Reforma da Gestão Pública de 1995/98 partiu do pressuposto que o Estado brasileiro já é democrático. A descentralização envolvida nesse tipo de reforma, com a transferência de decisões para agências e para organizações sociais, só é viável no contexto de uma sociedade dotada de imprensa livre e munida de organizações públicas não-estatais com capacidade para exercer controle social, e, portanto, de tornar os políticos e servidores públicos razoavelmente responsabilizados. Enquanto as reformas burocráticas eram necessariamente centralizadoras, porque ocorreram no século XIX, em regimes políticos liberais mas ainda autoritários, as reformas da gestão pública podem adotar a política de descentralização e de publicização para organizações sociais, porque, durante o Século XX, o Estado tornou-se democrático, e as formas de responsabilização democrática tornaram-se disponíveis para a sociedade.

A Reforma da Gestão Pública de 1995/98 partiu do pressuposto que os altos servidores públicos ou o seguimento público dirigente da classe média profissional têm um papel estratégico no desenvolvimento do país. Por isso, ao adotar uma visão crítica da administração pública burocrática, e propor substituí-la pela administração pública gerencial ou gestão pública, entendeu essa mudança como uma maneira de valorizar o alto servidor público. Para isso, ao invés de pensar nele como um burocrata que aplica normas rígidas, pensou nele como um gestor mais capacitado para tomar decisões com autonomia e responsabilização. Os gestores

públicos devem ser relativamente poucos, apenas os necessários para executar atividades exclusivas de Estado. Necessitam de uma especial proteção para poderem executar com autonomia suas funções. Não faz sentido, portanto, contratar como servidores públicos estatutários trabalhadores que realizam atividades que não envolvem poder de Estado. Os altos gestores públicos devem ser, como no caso da administração burocrática, selecionados pelo mérito, bem treinados e bem pagos. Devem usar algumas técnicas desenvolvidas na administração de empresas, mas não podem pensar como os administradores privados. Sua tarefa não é apenas pública, como afirma a administração burocrática, mas, ao contrário do que essa versão da administração pública assegura, é uma atividade essencialmente política. O gestor público nas democracias modernas não é um mero aplicador das leis e políticas públicas definidas pelos políticos eleitos, mas alguém que toma decisões com autonomia tendo em vista o valor fundamental da política – o interesse público. O político como o empresário da iniciativa privada, e o gestor público, como o gestor privado, são auto-interessados, mas diferentemente de seus correspondentes privados que, em sua atividade econômica, devem preocupar-se com seus próprios interesses, os políticos e os gestores públicos devem buscar o interesse público porque essa busca é deles exigida. Não podem esquecer o próprio interesse, mas, ao contrário dos empresários e gestores privados, sabem que sua legitimidade como agentes públicos depende de seu comprometimento com o interesse público.

Os gestores públicos e, cada vez mais, também os políticos eleitos, fazem parte de uma categoria social ampla, de uma classe social que deriva seu prestígio e seus rendimentos não do capital, como o fazem os capitalistas, nem do trabalho manual, como é o caso dos operários, mas do seu conhecimento técnico e organizacional.[5] Enquanto nas organizações públicas os gestores públicos dividem seu poder com os políticos e com os cidadãos, nas organizações privadas dividem-no com os capitalistas. Não existe a possibilidade de reformar o aparelho do Estado, substituindo gradualmente a administração pública burocrática pela gestão pública, sem contar com a participação ativa dos gestores públicos e dos políticos. São os 'agentes públicos', que, no núcleo estratégico do Estado, organizam e dirigem toda a organização estatal, além de formular políticas ou governar. São os gestores públicos que, fazendo parte das carreiras exclusivas de Estado, detêm em alguma medida o poder de Estado. Se a administração pública burocrática exigia administradores profissionais competentes, a gestão pública exige administradores profissionais ainda mais competentes e mais prestigiados, porque auxiliam os políticos a desenhar instituições e políticas públicas, se encarregam de sua implementação, controlam os recursos públicos, e dirigem agências descentralizadas, devendo, em todas essas tarefas, tomar decisões continuamente – algo a que no modelo burocrático não era apenas dificultado pelo seu caráter centralizado: era proibido, porque visto como marcado pelo vício da 'discricionariedade'.[6]

Não é, portanto, pelo fato de o Estado brasileiro contar com uma boa

[5] Refiro-me à tecnoburocracia ou classe média profissional, que existe tanto nas organizações privadas quanto públicas.

[6] O princípio da discricionariedade é um conceito do direito administrativo que interpreta o princípio do Estado de direito, ou do império da lei, de forma estrita, não cabendo ao administrador público outra função senão interpretar e aplicar a lei. Não cabe nesse princípio a idéia que a lei possa delegar ao gestor público competência para tomar decisões.

burocracia que o modelo de administração é burocrático. A organização do Estado precisa de um grupo de gestores altamente capacitado, que deve ser tão responsabilizável no plano democrático, quanto autônomo no gerencial. Conforme afirmei insistentemente enquanto fui responsável pela área, o governo federal já conta, em linhas gerais, com uma burocracia bem selecionada por concursos públicos, bem treinada, e, portanto, competente. Sem ela não poderia ter pensado na reforma. Foi a competência da burocracia pública brasileira que permitiu ao Brasil ser o primeiro país em desenvolvimento do mundo a começar sua reforma da gestão pública. A partir de 1995, um número grande de administradores públicos vem sendo admitido anualmente para todas as carreiras de Estado. A alta burocracia de Brasília, cuja competência é com freqüência subestimada, está, desde então, sendo renovada gradualmente, de acordo com a filosofia de concursos anuais para todas as carreiras de Estado que fazia parte da política de recursos humanos da Reforma da Gestão Pública de 1995/98. Este grande grupo de administradores, que não têm paralelo em nenhum outro país latino-americano, é essencial para que o Estado possa desempenhar as funções estratégicas que dele se espera no mundo global.

A Reforma da Gestão Pública de 1995/98 começou sob um clima fortemente adverso. A proposta de reforma, que incluía uma emenda constitucional, foi inicialmente entendida como neoliberal e contrária aos servidores públicos. Aos poucos, porém, através de um amplo debate público, toda a lógica da reforma gerencial foi ganhando apoio, ao mesmo tempo em que a emenda constitucional que flexibilizava o princípio da estabilidade no emprego dos servidores, foi sendo aperfeiçoada pelo debate e ganhando legitimidade política. Três anos depois, a emenda foi aprovada quase na sua íntegra, recebendo um amplo apoio da opinião pública (Bresser-Pereira, 1999). Durante os quatro anos que dirigi o MARE,[7] defini sempre as três dimensões da reforma: cultural, institucional, e de implementação.

No final dos quatro anos a mudança cultural em Brasília em conseqüência da Reforma da Gestão Pública de 1995/98 havia sido enorme: o etos burocrático foi amplamente substituído pelo gerencial ou da gestão pública. A mudança institucional foi também significativa, graças principalmente à aprovação da Emenda Constitucional 19 e da Lei das Organizações Sociais. No plano da implementação, porém, o avanço foi modesto, e tornou-se ainda mais lento nos últimos 10 anos depois da reforma. Ela continua a ocorrer, principalmente em nível de estados e de municípios, enquanto se arrasta em Brasília. Arrasta-se menos porque existem interesses fortes contra ela. Já se tornou claro que a reforma da gestão pública visa aprofundar a profissionalização dos servidores públicos e valorizá-los, inclusive no plano da remuneração. A dificuldade tem origem, principalmente, na falta de informação e de conhecimento por parte de boa parte dos dirigentes governamentais, que assimilou apenas parcialmente a nova cultura da gestão pública.

[7] O MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) existiu apenas nos quatro anos que o dirigi. Surgiu em 1995 com a transformação da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República em ministério, e desapareceu em janeiro de 1999, com a fusão de suas atividades com as do planejamento, surgindo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

REFERÊNCIAS

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1996) "Da Administração Pública Burocrática à Gerencial". *Revista do Serviço Público,* 47(1) janeiro 1996:7-40.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1997) "Cidadania e *Res Publica:* A Emergência dos Direitos Republicanos". *Revista de Filosofia Política* - Nova Série, vol.1, 1997: 99-144 (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1998) *Reforma do Estado para a Cidadania.* S.Paulo: Editora 34.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1999) "Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995". *Revista do Serviço Público,* 50(4) Outubro de 1999: 5-28.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2004) *Democracy and Public Management Reform.* Oxford: Oxford University Press.

CHANG, Ha-Joon (2002) *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective.* Londres: Anthem Press.

CLAGUE, Christopher, ed. (1997) *Institutions and Economic Development.* Baltimore: The John Hopkins University Press.

FURTADO, Celso (1961) *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento.* Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.

LIPSET, Seymour Martin (1959) "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". *American Political Science Review,* 53: 69-105.

MCGUIRE, Martin C. and Olson Jr., Mancur (1996) "The Economics of Autocracy and Majority Rule: the Invisible Hand and the Use of Force", *Journal of Economic Literature,* 34(1), March 1996: 72-96

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.* Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995.

MARX, Karl (1867) *O Capital, Livro I.* Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968. Primeira edição alemã, 1867. Traduzido da quarta edição alemã.

NORTH, Douglas C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge: Cambridge University Press.

NORTH, Douglas C. (1991) "Institutions". *Journal of Economic Perspectives,* 5(1) Inverno 1991: 97-112.

OLSON, Mancur (1982) *The Rise and Decline of Nations.* New Haven: Yale University Press.

OLSON, Mancur (1997) "The New Institutional Economics: The Collective Choice Approach to Economic Development". *In* Christopher Clague, ed. (1997): 37-66.

POLLITT, Christopher and Geert Bouchaert (2000) *Public Manangement Reform.* Oxford: Oxford University Press.

PRZEWORSKI, Adam, MICHAEL ALVAREZ, José Antônio Cheibub and LIMONGI, Fernando (2000) *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990.* Cambridge: Cambridge University Press.

TELLES JUNIOR, Goffredo Silva (1953) *A Criação do Direito.* São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

STARK, David e Laszlo Bruszt (1998) *"Enabling Constraints:* Fontes Institucionais de Coerência nas Políticas Públicas no Pós-socialismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 13(36) fevereiro 1998: 13-39.

Referência Bibliográfica deste Trabalho (ABNT: NBR-6023/2000):

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Instituições, Bom Estado, e Reforma da Gestão Pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - RERE**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 1, março, 2005. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: xx de xxxxxxxx de xxxx

Obs. Substituir "x" por dados da data de acesso ao site **direitodoestado.com.br**

Publicação Impressa:

Trabalho redigido originalmente para o livro organizado por Ciro Biderman e Paulo Arvate, *Economia do Setor Público no Brasil.* São Paulo: Campus Elsevier, outubro de 2004.