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

R-e-RE | Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado

Número 10 – junho/julho/agosto 2007 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1888

O MODELO ESTRUTURAL DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Prof. Luiz Carlos Bresser-Pereira
Titular da Faculdade de Direito da Universidade Católica de São Paulo.

Resumo. Para crescer, os estados-nação precisam de uma organização capaz e eficiente do Estado. Independentemente da escolha de uma estratégia de crescimento orientada pelo mercado ou pelo Estado, um Estado eficaz ou capaz é essencial para assegurar o Estado de direito e para agir como principal instrumento de uma estratégia nacional de crescimento. Por outro lado, na economia globalizada, o fornecimento, a baixo custo, dos serviços sociais e científicos exigidos pelas sociedades modernas é fundamental para garantir a competitividade internacional do país. Que tipo de reforma da administração pública pode alcançar tais metas? Seria a reforma da gestão pública ou reforma gerencial do Estado instrumental nesse sentido, ou deveriam os países em desenvolvimento primeiro concluir a reforma clássica do serviço público, a reforma burocrática, e só então se envolverem em uma reforma mais ambiciosa? Este trabalho opta pela primeira alternativa, argumentando que a melhor maneira de promover a reforma do serviço público é continuar avançando. Em segundo lugar, ele apresenta o 'modelo estrutural de governança pública' que foi originalmente concebida nos anos 90 no Brasil e para o Brasil, com base na experiência britânica. É um modelo gerencial ou de gestão, porque torna os administradores públicos mais autônomos e mais responsáveis e porque reduziu a defasagem entre os mercados de trabalho público e privado; é estrutural, porque envolve importantes mudanças na estrutura do Estado, particularmente a implantação de agências executivas e reguladoras autônomas e a terceirização de serviços sociais e científicos. O modelo de reforma da gestão pública aqui apresentado é neutro em termos distributivos e em termos do tamanho da organização do Estado, na medida em que pode ser e está sendo adotado tanto por coalizões políticas de centro-esquerda como de centro-direita. As reformas que adotam basicamente o modelo estrutural de governança aqui descrito estão sendo ativamente implementadas nos países desenvolvidos desde os anos 1980. Nos anos 1990, alguns países em desenvolvimento também se envolveram na reforma da gestão pública. O modelo não pode ser exportado, mas pode ser importado pelos países em desenvolvimento desde que eles detenham sua propriedade, isto é, desde que coloquem a reforma em posição de destaque na agenda nacional e que a adaptem às situações locais, dando especial atenção à formação de um pequeno, mas competente e bem remunerado, serviço público de alto escalão que dividirá com os políticos os papéis principais no núcleo estratégico do Estado.

O desenvolvimento econômico é possível somente quando um estado-nação pode contar com um Estado eficaz. Os empresários privados fornecerão a maior parte do investimento, mas um Estado capaz será crucial na criação das condições institucionais e econômicas de acumulação de capital e de crescimento. É de conhecimento comum nos dias de hoje que as instituições são fundamentais na promoção do desenvolvimento econômico. O próprio

Estado é a instituição central das sociedades modernas; é uma organização que dá origem às instituições normativas formais e com poder de Estado – as leis. Além de ser capazes de construir democraticamente uma estrutura legal adequada à consecução dos objetivos da sociedade, a organização do Estado ou a administração pública deve ser eficaz e eficiente no fornecimento dos serviços exigidos pelos eleitores. Se tais hipóteses são aceitas, surgem algumas questões referentes à organização e gerenciamento do Estado. Neste trabalho, minhas questões serão: Que tipo de organização ou administração pública contribui para um Estado capaz? Apenas um serviço público profissional? Ou seriam as idéias contemporâneas relacionadas à reforma gerencial ou da gestão pública – especificamente, ao que chamarei de o 'modelo estrutural de governança pública' – também parte do pacote, mesmo no caso dos países em desenvolvimento?

Para esse tipo de questão não há respostas simples ou definitivas, mas, como elas são carregadas de ideologia, uma discussão franca a respeito pode esclarecer os problemas. Se necessitamos apenas de um tipo weberiano de burocracia, constituída de profissionais bem selecionados e bem treinados, agindo sem autonomia no cumprimento da lei, e de uma organização hierárquica e centralizada com linhas definidas de autoridade, não há necessidade deste estudo. Mas se, além de um serviço público profissional, os estados modernos exigem que os servidores públicos de alto escalão tenham mais autonomia e sejam mais responsáveis por suas decisões, e que a organização do Estado seja mais descentralizada e envolva todos os tipos de parceria, temos um problema que justifica um estudo.

Os acadêmicos de centro-esquerda tendem a acreditar que a reforma da gestão pública é intrinsecamente neoliberal e hostil ao Estado Social, provavelmente porque esse tipo de reforma começou no Reino Unido em meados dos anos 80, quando estava no poder um governo conservador, e também porque alguns de seus primeiros proponentes eram conservadores em termos políticos. Isso é verdade? Ou, como argumentarei, seria a gestão pública um instrumento neutro que tanto pode ser usado por uma administração conservadora, que deseja desmantelar o Estado Social quanto por uma administração progressista que está preocupada com uma distribuição mais igualitária da renda na sociedade? Novamente, já que essa reforma foi originalmente adotada pelos países desenvolvidos, seria ela inaplicável a países em desenvolvimento? Deveriam estes observar fielmente a regra seqüencial – primeiro concluir a reforma do serviço público e somente então abordar a reforma da gestão pública? Argumentarei aqui que a regra seqüencial é equivocada, e que não há motivo para que a reforma do serviço público não deva ser combinada com a reforma da gestão pública. Essa, por exemplo, é a experiência do Brasil, um país que desde 1995 esteve envolvido na progressiva reforma da gestão pública nos níveis federal, estadual e municipal.1 Mas não discutirei reformas específicas neste trabalho. Ao contrário, apresentarei um modelo específico de reforma da gestão pública – o

1 A reforma no Brasil começou quando o recentemente criado Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) conseguiu que fosse aprovado pelo Comitê Presidencial de Reforma do Estado o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (MARE, 1995).

modelo estrutural de governança pública – e, com base nele, discutirei seu possível caráter progressista ou conservador e sua adequação aos países em desenvolvimento.

Chamo este modelo de reforma gerencial ou da gestão pública de 'modelo estrutural de governança pública' na medida em que ele inclui a reforma estrutural da organização do Estado, além de grandes mudanças no processo de administração de pessoal e de atingimento de objetivos. A reforma da gestão pública é a segunda mais importante reforma administrativa vivida pelo moderno estado capitalista. Em sua primeira versão, o Estado moderno era absolutista e adotava uma administração patrimonial. Na segunda parte do século XIX, os países capitalistas mais avançados empreenderam a primeira grande reforma administrativa – a reforma do serviço público ou reforma burocrática.2 Isso representou um imenso progresso. No entanto, depois da II Guerra Mundial, os países que estavam utilizando o Estado como um instrumento de promoção do desenvolvimento econômico e da justiça social, perceberam que a administração pública precisava ser mais flexível. Em conseqüência, investimentos estatais foram canalizados para empresas estatais, e foram criadas agências dotadas de vários graus de autonomia. Foram tentativas de tornar a organização do Estado mais flexível e, por essa razão, mais eficaz na promoção do desenvolvimento econômico. No entanto, foi apenas nos anos 80 que se tornou claro que essas tentativas desenvolvimentistas somente fariam sentido se fossem acompanhadas de uma nova forma de administrar a organização do Estado: a nova gestão ou nova gerência pública. Com isso, estava começando uma segunda grande reforma do aparelho do Estado. Os primeiros países a reconhecerem essa necessidade e a embarcarem na reforma da gestão pública foram o Reino Unido, a Austrália e a Nova Zelândia.

Há muitos relatos da nova gestão pública decorrentes das reformas nesses três países, que foram logo seguidos por outros, inclusive o Brasil. A moderna literatura sobre a nova gestão pública, ou simplesmente gestão pública, é substancial. Neste trabalho definirei o modelo estrutural de governança pública com base na experiência brasileira de reforma da gestão pública desde 1995, quando uma administração social-democrata assumiu o poder, e na experiência britânica, que serviu como principal referência para a do Brasil. O modelo estrutural de governança pública é um modelo histórico, porque existiu historicamente como tipo ideal, e porque em sua formulação usou-se um método histórico, derivado da experiência de países que empreenderam a reforma, e buscou-se generalizar a partir de suas principais características. Mas é também um modelo normativo, porque é impossível não ser normativo em questões que envolvem teoria política e políticas públicas – especificamente a reforma da organização do Estado.3 É um modelo de reforma da gestão pública que deve ser levado em conta por outros países em desenvolvimento como uma ferramenta para seu crescimento econômico. É um

2 Sobre essa reforma, além das obras clássicas de Max Weber, ver em especial Silberman (1993).

3 Para a reforma brasileira, ver Bresser-Pereira e Spink, eds. (1998), Bresser-Pereira (2004). Para a reforma nos países da OCDE, ver Pollitt and Bouckaert (2000).

modelo estrutural porque, como veremos, não se limita a estratégias de gestão mas envolve mais do que mudanças organizacionais: implica mudanças na estrutura do Estado, porque envolve todo tipo de parcerias público-privadas, porque os serviços sociais e científicos que a sociedade exige que o Estado forneça são terceirizados para organizações não estatais. É um modelo de governança porque envolve outros atores, além do próprio governo, no processo de governar.

O ASPECTO ORGANIZACIONAL DO MODELO ESTRUTURAL DE GOVERNANÇA PÚBLICA

O modelo estrutural de governança pública inclui um aspecto organizacional e um aspecto gerencial ou de responsabilização. De um lado está o problema de como estruturar ou organizar os serviços do Estado, o que deve fazer o núcleo estratégico do Estado, o que deve ser delegado para as agências e que serviços devem ser terceirizados; do outro lado está a questão de como administrar todo o sistema – uma questão de processo mais do que de estrutura.

O aspecto organizacional do modelo estrutural de governança pública trabalha não com o papel do Estado, mas com sua estrutura. No século XIX, Marx disse que o Estado era o 'comitê executivo da burguesia'. Na época ele podia até estar certo, mas nas democracias contemporâneas o Estado é, antes, o principal instrumento de ação coletiva da sociedade: é a ferramenta básica que as sociedades nacionais utilizam para alcançar seus objetivos políticos. As elites empresariais continuam a ter uma grande influência, mas a classe média e mesmo os pobres têm voz. Juntos, e apesar do conflito entre eles, eles constituem a Nação, e quanto mais desenvolvido for um país ou estado-nação, mais capaz será a Nação de usar o Estado como um instrumento para alcançar seus objetivos políticos (ordem social, liberdade, bem-estar, justiça e proteção do meio ambiente) em uma economia globalizada competitiva. Nas democracias modernas, o papel do Estado é em última instância decidido pelos eleitores e pelos políticos que eles elegem. Eles decidirão se o Estado deve garantir os direitos sociais em termos de educação, assistência à saúde, cultura e previdência social, e como o governo dará suporte ao desenvolvimento econômico nacional. No entanto, é provável que eles não se envolvam diretamente na discussão mais técnica sobre como o Estado deveria ser organizado. Uma vez tendo decidido politicamente sobre o papel do Estado, os cidadãos precisarão dar ao Estado uma estrutura eficiente, compatível com esse papel. O modelo estrutural de governança pública que apresentarei pretende preencher esse requisito, com a vantagem de ser relativamente neutro em termos ideológicos: funcionará para um Estado social-democrata, mas também para um Estado neoliberal. No entanto, para ser eficiente e geral, o modelo não se limita ao aparelho do Estado. Seu caráter estrutural exige um horizonte mais amplo, abrangendo as diferentes atividades críticas que são desempenhadas pelo Estado e por outros atores sociais em um estado-nação moderno, e os tipos básicos de propriedade e organizações correspondentes que caracterizam as sociedades modernas.

Em primeiro lugar, temos quatro tipos distintos de propriedade e organização correspondente: (a) propriedade estatal, (b) propriedade pública não estatal, (c) propriedade corporativa e (d) propriedade privada. A distinção entre público e privado não se baseia no tipo de lei a que a organização está sujeita (direito público ou privado), mas nos objetivos da organização: se o objetivo for o lucro, trata-se de uma organização privada; se for o interesse público, trata-se de uma organização pública; se for a defesa do interesses de grupos, trata-se de uma organização corporativa. Para distinguir as organizações estatais das organizações públicas não estatais, é necessário um segundo critério – neste caso um critério jurídico. Se os empregados de uma organização pública estiverem sujeitos ao direito civil ou privado, a organização será pública não estatal – pública porque não visa lucro e está orientada para o interesse público, mas sem fazer parte da organização do Estado; se estiver sujeita ao direito público ou administrativo, se seus empregados forem 'servidores públicos estatutários', teremos uma organização estatal – e essa organização é parte do aparelho do Estado. De acordo com esse segundo critério, universidades como a Universidade da Califórnia, apesar de serem chamadas de 'universidades estaduais', não são estatais, mas organizações públicas não estatais, porque seus funcionários não são servidores públicos, cujos ordenados são decididos em nível governamental e garantidos pelo Estado. Entre as organizações públicas não estatais, é necessário distinguir as organizações de serviço, que fornecem principalmente educação, assistência à saúde e assistência social, das organizações de defesa de interesses políticos ou organizações de controle social, embora algumas delas, como a Oxfam, desempenhem ambos os papéis. A distinção entre organizações públicas não estatais e organizações corporativas é importante, porque as primeiras estão supostamente comprometidas com o interesse público,4 enquanto as últimas, cujos melhores exemplos são os sindicatos e as associações profissionais, defendem explicitamente os interesses de grupos, que podem ou não coincidir com o interesse público. Dentre as organizações públicas não estatais, as organizações de controle social ou de defesa de interesses políticos (também chamadas de 'organizações não governamentais', ONGs, *stricto senso*), juntamente com as corporativas, formam as modernamente denominadas 'organizações da sociedade civil'. Se somarmos a elas as organizações de serviço públicas não estatais, a soma dessas organizações sem fins lucrativos constitui o 'terceiro setor' (também chamado de 'setor associativo' ou 'setor social').

Em segundo lugar, o aspecto organizacional do modelo estrutural de governança pública distingue várias formas básicas de atividade realizadas em uma sociedade moderna, envolvendo a produção e o exercício do poder: (1) as atividades específicas do Estado, que envolvem o exercício do poder do Estado e a administração dos recursos do Estado ou das receitas de impostos, o que exige uma outra distinção entre (1.1) as atividades centrais de formulação de políticas e (1.2) a implementação de políticas que ainda requerem o uso do poder do Estado; (2) as atividades de advocacia social ou

4 Muitas organizações 'supostamente' públicas não estatais são, na verdade, privadas, uma vez que efetivamente patrocinam interesses privados. Essa é apenas uma distorção dentre as muitas existentes em todos os sistemas sociais.

responsabilidade social; (3) o fornecimento de serviços sociais e científicos que a sociedade decide serem de responsabilidade do Estado, como assistência à saúde, educação, pesquisa científica e promoção cultural; (4) a defesa ou promoção de interesses corporativos; e (5) a produção de bens e serviços para mercados competitivos.

Tabela 1: Atividades, formas de propriedade e organizações

	Propriedade estatal	**Propriedade pública não estatal**	**Propriedade corporativa**	**Propriedade privada**
Atividades exclusivas: formulação de políticas	Secretarias	-	-	-
Atividades exclusivas: implementação	Agências	-	-	-
Atividades de controle social	-	Organizações de defesa de interesses públicos	-	
Defesa de interesses corporativos	-	-	Sindicatos & associações	-
Oferta de serviços sociais e científicos	-	Organizações sociais	-	Instituições filantrópicas
Produção de bens e serviços para o mercado	-	-	-	Empresas comerciais

Fonte: Elaboração do Autor

Dadas essas duas classificações básicas – de formas de propriedade e de atividades – o modelo sugere os tipos de organização que teoricamente desempenham as diferentes atividades. As atividades exclusivas do Estado, envolvendo o uso do poder do Estado e a formulação de políticas, serão realizadas pelas secretarias ou departamentos no núcleo estratégico do governo, onde políticos e servidores públicos de alto escalão trabalham em conjunto. A implementação de políticas que ainda envolvem o poder do Estado serão de responsabilidade de agências executivas e reguladoras administrativamente autônomas. Estas últimas também terão alguma autonomia política, na medida em que devem regular preços e qualidade nos setores oligopolistas 'como se' o respectivo mercado fosse competitivo: em princípio, elas não deveriam definir outras políticas, que continuarão sendo prerrogativa de funcionários eleitos. Os serviços sociais e científicos suportados pelo Estado, como hospitais, museus, universidades e centros de pesquisa, serão prestados por organizações públicas não estatais. Se forem

subcontratadas pelo governo, elas são (ou deveriam ser) chamadas de 'organizações sociais'5; se forem principalmente financiadas pelo setor privado, a melhor expressão para caracterizar essas organizações de serviço será provavelmente 'instituições filantrópicas'. Finalmente, os produtores de bens e serviços para o mercado devem ser privatizados, exceto quando forem monopólios naturais, como no caso do fornecimento de água para as cidades.

A Tabela 1 resume o aspecto organizacional do modelo. Implica um conjunto de decisões: algumas são auto-explicativas, outras envolvem maior discussão. Por exemplo, por que terceirizar serviços sociais e científicos para organizações de serviço sem fins lucrativos em lugar de deixar que eles sejam fornecidos diretamente pelo Estado? Porque são atividades não exclusivas do Estado (atividades que os outros três setores também podem executar), e que serão desempenhadas de maneira mais eficiente por organizações sociais autônomas sob contrato e devidamente responsabilizadas perante a sociedade e perante o governo. Por que não subcontratá-las com a iniciativa privada? Porque as assimetrias de informação que permeiam os mercados para tais serviços são enormes, e porque estão envolvidas importantes questões de direitos humanos. Em todo caso, enquanto em setores como educação universitária ou hospitais as vantagens da subcontratação com organizações sociais são nítidas e a reforma deveria ser acelerada, em outros setores, como educação básica, a mudança terá de ser gradual. Embora tenhamos um exemplo de utilização extremamente bem-sucedida das organizações públicas não estatais no sistema universitário dos EUA, nenhum país fornece exemplo semelhante na área de educação básica. Não há dúvida de que a reforma trabalhará no sentido de sistemas públicos não estatais mais flexíveis, mas essa reforma precisará ser fragmentada.

Assim, o modelo estrutural de governança pública envolve organizações estatais, públicas não estatais, corporativas e privadas. Como essas organizações são cada vez mais interdependentes, formando redes de todo tipo, os modelos de gestão pública são muitas vezes identificados com parcerias público-privadas-terceiro setor. A expressão não é totalmente adequada porque minimiza a importância do Estado, como se ele não fosse dotado dos poderes que levaram Max Weber a defini-lo como 'o monopólio do poder legítimo'. Mas os conceitos de parceria e de rede são úteis para ressaltar que o Estado não precisa desempenhar diretamente todos os papéis ou responsabilidades que os eleitores e a lei atribuem a ele. Da mesma forma que os governos foram capazes de terceirizar a construção civil e outros serviços auxiliares para empresas comerciais, eles podem terceirizar a prestação de serviços sociais e científicos para organizações públicas não estatais sem renunciar a suas responsabilidades.

Essa subcontratação ou terceirização tem interessantes conseqüências em termos do tamanho do aparelho do Estado. Se definirmos o tamanho do Estado pelo número de pessoas diretamente contratadas, o Estado será pequeno: o Estado contratará apenas servidores públicos graduados de alto

5 A expressão 'organização social' foi usada na Reforma da Gestão Pública Brasileira de 1995–98 em uma lei federal e em várias leis estaduais e municipais.

nível, recrutados entre os melhores jovens talentos à disposição da sociedade, bem treinados, bem pagos, e de quem se exigirá não somente um "ethos" republicano apropriado mas elevados padrões de competência. No entanto, se o tamanho do Estado for definido pela carga tributária ou pelos gastos totais do Estado em relação ao PIB, ele poderá permanecer grande se a sociedade decidir continuar tendo um Estado social ou de bem-estar social. A organização do Estado terceirizou apenas o fornecimento de serviços e manteve a responsabilidade por seu financiamento e desempenho.

Qual é a lógica subjacente a essa divisão de papéis entre o Estado e a sociedade no fornecimento de serviços sociais e científicos básicos, com o Estado financiando e controlando os serviços, e as organizações de serviço públicas não estatais fornecendo-os? O Estado tem um papel tão estratégico na sociedade que ele deve conservar para si unicamente aquelas atividades que são específicas ou exclusivas dele – atividades que envolvem o poder do Estado, como a formulação de políticas, a definição das principais instituições que organizam toda a sociedade e a garantia de segurança a seus membros. Esses papéis são monopolistas e precisam, de um lado, ser desempenhados por pessoal de alto nível e, por outro, ser plenamente responsáveis perante a sociedade. Enquanto os serviços em si precisam ser oferecidos com eficiência, esses outros são papéis estratégicos desempenhados diretamente pelo governo e precisam ser eficazes e de alta qualidade. Tais papéis se relacionam a idéias e decisões, não a produtos e serviços, daí porque exigirem alguns dos melhores talentos de cada sociedade. É por isso também que, apesar do uso de pessoal de alto nível, as medidas tomadas dentro da organização do Estado exigem um sistema dispendioso de responsabilização. Embora os serviços sociais e científicos não sejam exclusivos do Estado, a sociedade pode (e, a meu ver, deve) financiar serviços sociais e científicos cruciais que ela decida tornar disponíveis gratuitamente ou quase gratuitamente a todos. O ato de financiar as organizações de serviço e de torná-las responsáveis perante o Estado é também uma atividade exclusiva do Estado, na medida em que os servidores públicos que desempenham esse papel estão utilizando recursos provenientes de impostos. Por outro lado, a implementação das políticas e o fornecimento de serviços sociais e científicos financiados pelo Estado não exigem o envolvimento direto de servidores públicos estatutários. Embora igualmente complexas, essas atividades são substancialmente mais simples. Seus resultados podem ser mais objetivamente quantificados e comparados. Em certos casos, as atividades podem estar sujeitas a um processo contábil, baseado na competição administrada visando à excelência. Ambos os fatos reduzem as despesas de controle envolvidas. Por outro lado, essas atividades de serviço exigem uma flexibilidade que a organização do Estado não possui, sejam quais forem as práticas gerenciais adotadas. Assim, elas podem ser fornecidas de maneira mais eficiente por organizações de serviço públicas não estatais.

O ASPECTO GERENCIAL E AS NOVAS FORMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO

Além do aspecto organizacional, o modelo estrutural de governança pública que estou discutindo tem um aspecto especificamente gerencial. O objetivo é tornar a administração mais flexível e os administradores, mais motivados. A maior parte das idéias teve origem nas práticas gerenciais desenvolvidas durante o século XX pelas organizações privadas. O aspecto gerencial enfatiza a ação orientada para o 'cliente-cidadão' e dois de seus três mecanismos específicos de responsabilização – administração por objetivos e competição administrada visando à excelência – foram emprestados da administração de empresas. Isso não deve ser mal interpretado. Os princípios que orientam a gestão pública continuam a fluir da teoria política e da ciência política e não da administração de empresas. O objetivo é o interesse público, não o lucro; o sistema de coordenação é administrativo e legal, não realizado pelo mercado. E o terceiro mecanismo específico de responsabilização – a responsabilidade social desempenhada pelas organizações de defesa de interesses políticos – é exclusivo da esfera pública. Seguindo as preocupações de Ranson e Stewart's (1994), estamos falando de uma 'gestão para a esfera pública', não para a esfera privada. Nesse contexto, quando se fala de orientação para o cidadão-cliente, não há redução do cidadão a um consumidor, mas um maior reconhecimento dos direitos do cidadão.

Para expressar em poucas palavras o caráter gerencial do modelo, eu diria que a reforma da gestão pública busca tornar os servidores públicos mais autônomos e mais responsáveis: mais autônomos com relação a normas rígidas e supervisão direta, e mais responsáveis perante o núcleo estratégico do Estado e perante a sociedade. Outra maneira de expressar isso seria dizer que a reforma da gestão pública é um processo de descentralização – de delegação de poder para níveis inferiores, ao mesmo tempo tornando mais forte o núcleo estratégico do Estado, e mais eficazes os mecanismos de responsabilidade social. Mas a descentralização não é total: uma característica central da reforma da gestão pública é separar a formulação de políticas, que permanece centralizada, da execução, que é descentralizada. Uma outra maneira de explicar a reforma da gestão pública é pensar não em termos de governo mas de governança. O termo inglês 'governo' costuma ser confundido com 'Estado', mas mesmo em outros idiomas, onde essa confusão não ocorre, é útil distinguir 'governo' de 'governança'. O governo, como entidade, é formado pelos órgãos superiores de tomada de decisões do Estado; à medida que a comunicação flui, é o processo de tomada de decisões dos funcionários públicos (políticos e servidores públicos de alto escalão). A governança também envolve um processo, mas um processo mais amplo, na medida em que transmite a idéia de que as organizações públicas não estatais ou as organizações da sociedade civil, empresas comerciais, cidadãos individuais e organizações internacionais também participam do processo de tomada de decisões, embora o governo continue sendo o ator central.

Uma vez que a reforma da gestão pública representa um passo adiante em relação à reforma do serviço público, ela adota uma nova forma de controle ou responsabilização. Enquanto as três formas burocráticas clássicas de

responsabilização são: normas exaustivas, supervisão hierárquica direta e mecanismos de auditoria, as três formas gerenciais típicas são: administração por resultados ou objetivos, competição administrada visando à excelência e responsabilidade social. As três novas formas não invalidam as formas clássicas, mas as substituem apenas em parte. A administração por resultados é uma forma de descentralização: a secretaria supervisora define os objetivos e os indicadores de desempenho com a participação da agência ou de seu gerente, que tem assegurada a autonomia administrativa – pessoal e financeira – para realizá-los. A competição administrada visando a excelência não significa coordenação dos serviços públicos pelo mercado, mas uma comparação dos padrões ou referenciais obtidos pelas diferentes organizações públicas que fornecem o mesmo serviço em diferentes regiões. A diferença com relação à administração por objetivos é que os padrões ou indicadores de desempenho provêm das realizações efetivas das diferentes agências ou serviços, e não de um contrato de gestão, que teria de definir tais indicadores de desempenho mais ou menos arbitrariamente, baseado unicamente em experiência prévia. A responsabilidade social significa o uso das organizações da sociedade civil, inclusive conselhos de cidadãos, para manter os serviços públicos e os funcionários públicos sob controle.

Na reforma da gestão pública, a descentralização é obtida pela transferência da prestação de serviços para agências e organizações sociais. A formulação de políticas continua centralizada, mas a autoridade central pode delegar poderes na medida em que pode usar eficazmente mecanismos de responsabilidade gerencial. Enquanto os mecanismos de controle burocrático implicam uma organização centralizada, os mecanismos de responsabilidade gerencial são compatíveis com a descentralização – uma descentralização que não significa reduzir, mas aumentar o controle gerencial sobre os resultados. Isso é verdade porque esse tipo de descentralização gerencial é apenas uma delegação provisória de poderes: o administrador central conserva a opção de revertê-la sempre que não estiver funcionando.6 É muito diferente da descentralização política envolvida na transferência de recursos fiscais do Estado central para as províncias ou municípios. Essa opção pode também ser boa para grandes estados-nação, mas não pode ser facilmente revertida. Em geral, ela resulta antes de uma demanda política do que de uma estratégia de governo. Por essa razão, a questão do Estado federal versus o Estado unitário não deve ser confundida com a reforma da gestão pública.

A gestão pública envolve planejamento estratégico. Enquanto na administração burocrática o planejamento está limitado às leis e regulamentos, sem casos individuais ou sem levar em conta possíveis respostas de adversários, o planejamento gerencial envolve uma definição pormenorizada dos processos a serem seguidos e das estratégias a serem adotadas, dependendo das respostas. Assim, a reforma da gestão pública não implica

6 Um erro comum é supor que ela reduz o controle das autoridades centrais sobre as organizações do Estado, na medida em que a reforma da gestão pública envolve descentralização. Ao contrário, seu poder, inclusive o poder das autoridades do Ministério da Fazenda que controlam os gastos, na verdade aumenta, porque os objetivos são alcançados com custos menores. Elas abrem mão de alguns controles diretos para obter um maior controle indireto.

menos trabalho gerencial mas geralmente mais, apesar de envolver descentralização. Isso é tão verdadeiro que uma distorção que pode facilmente ocorrer é a do planejamento excessivo e dispendioso. Se esse erro for evitado, porém, os ganhos de eficiência da reforma da gestão pública serão substanciais.7

A gestão pública usa exaustivamente a informática, que pode proporcionar enorme economia de mão-de-obra, além de possibilitar grandes economias na atividade de compras do Estado. Mas não se deve identificar reforma da gestão pública com a utilização da informática. Uma inovação tão importante seria usada pelo Estado independentemente do tipo de administração – gerencial ou burocrática. No caso dos mecanismos de responsabilidade gerencial, a informática bem utilizada torna viável maior descentralização.

Somente dentro de uma estrutura democrática é possível aceitar o alto grau de autonomia atribuído aos administradores nas reformas da gestão pública. Enquanto a administração pública burocrática foi criada dentro de um Estado liberal mas não democrático, e estava preocupada com controles rígidos, a reforma da gestão pública é impensável sem democracia. A autonomia que o administrador público assume, a possibilidade de tomar decisões em lugar de simplesmente executar a lei, é controlada *a posteriori* por mecanismos de responsabilidade gerencial, em particular pelo mecanismo de responsabilidade social que envolve pressão por mais transparência e um maior papel investigativo por parte da mídia. Considerando que a reforma da gestão pública pressupõe democracia, e que os valores relacionados à autonomia dos servidores públicos estão bem integrados na sociedade, seu mandato formal ou estabilidade pode se tornar mais flexível, mais semelhante àquele que existe no mercado de trabalho.8 Sua remuneração pode e deve ser também mais flexível, refletindo seu desempenho. Deve também ser maior porque os ordenados dos administradores públicos ficariam competitivos com os ordenados do setor privado, na medida em que os mercados de trabalho privado e público deixariam de ser separados (enquanto os salários dos servidores públicos não qualificados tenderiam a se equalizar com os empregos correspondentes no setor privado).9 Eles serão responsabilizados através de mecanismos de responsabilização da gestão pública, em lugar de mecanismos burocráticos. Finalmente, no sistema gerencial, o "ethos" republicano do serviço público, tão importante para esse tipo de trabalho, será

---

7 Na reforma gerencial do sistema de saúde britânico *["British National Health Service"]* realizada inicialmente pelo governo conservador, esse problema ocorreu mas acabou sendo razoavelmente superado, como demonstra a continuação da reforma pelo governo trabalhista (que a criticou enquanto estava na oposição).

8 No Brasil não houve flexibilização dos concursos de admissão porque o país não atingiu o grau razoável de equalização dos mercados de trabalho público e privado necessário para que tal flexibilização funcione bem.

9 Nas administrações burocráticas, como a francesa ou a brasileira, os ordenados dos administradores públicos tendem a ser menores do que os ordenados dos administradores privados, enquanto que os salários dos servidores públicos de nível inferior tendem a ser superiores aos de seus correspondentes no setor privado. Com a reforma da gestão pública, essa diferença desaparece gradualmente.

mais bem assegurado do que no sistema burocrático, porque haverá administradores públicos em menor número, bem remunerados e com grande prestígio.

Essa possibilidade é contestada por muitos, em particular pelos adeptos da teoria da escolha pública, que, transferindo para a esfera pública a visão dos economistas sobre o comportamento dos homens de negócio em competição no mercado, acham que os servidores públicos ignoram o interesse público. Eles fariam apenas compensações entre a busca de rendas e a ocupação de posições superiores na hierarquia burocrática (que poderiam ser ameaçadas pela busca de rendas), assim como os políticos fariam apenas compensações entre a busca de rendas e o desejo de serem reeleitos. Essa é uma hipótese engenhosa quando se deseja dar precisão matemática às ciências políticas: o comportamento dos atores políticos seria tão previsível quanto o comportamento dos agentes econômicos no mercado. Mas uma hipótese tão simplificadora equivoca-se enormemente sobre o comportamento político e burocrático, que, ao contrário do comportamento econômico, é motivado não apenas por interesses privados mas também pelo interesse público.10 Tendo em vista as diferentes expectativas que envolvem o comportamento dos homens de negócio de um lado e dos políticos e servidores públicos do outro, a legitimidade social envolvida será diferente, como entre as duas áreas. Enquanto o homem de negócios pode ser legitimamente guiado por interesses privados, o funcionário público não pode, porque a sociedade não aceita essa abordagem. Assim, tendo em vista as demandas da sociedade, é razoável esperar que um pequeno grupo de servidores públicos de prestígio, escolhidos dentre os mais brilhantes jovens de cada sociedade, seja capaz de estabelecer e agir de acordo com padrões elevados de comportamento republicano.

Assim como perguntei em relação ao tipo de estrutura, pergunto agora em relação a essa forma de administração: qual é a lógica subjacente? Por que dar aos funcionários públicos mais autonomia e torná-los mais responsáveis? Primeiro e mais importante, porque estamos falando de administradores públicos com qualidades de empreendedor, cuja motivação depende de sua autonomia. A motivação, tanto no Estado como nas organizações privadas, não depende somente de incentivos econômicos, ou do "ethos" republicano: depende também da satisfação de uma necessidade básica das personalidades empreendedoras, uma necessidade de realizar. Administradores competentes são motivados para a realização. Eles querem poder para fazer coisas e precisam de autonomia para fazê-lo. Em segundo lugar, porque mais autonomia significa a possibilidade de adaptar ações a situações complexas e em mudança – situações que normas rígidas não podem prever. Se os riscos envolvidos nessa maior autonomia forem minimizados por novas formas de responsabilização, as vantagens de sua eficiência são óbvias.

10 Isso não significa que a hipótese da total racionalidade seja aceitável para o comportamento econômico: significa apenas que nessa área, dependendo do nível de abstração, pode fazer sentido.

IMPORTANDO INSTITUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O modelo estrutural de governança pública, como todos os tipos ideais, não está totalmente presente na realidade, mas de um modo ou de outro está sendo desenvolvido pela maioria dos países ricos, exceto Alemanha, França, Espanha e Japão. Seguem-se algumas questões. Conseguiria o modelo reduzir a influência dos servidores públicos que, na administração patrimonial do Estado absolutista, dividiam poder com a classe aristocrática dominante e, na administração burocrática do Estado liberal, aliaram-se à classe empresarial e desempenharam um papel importante na formulação e implantação de estratégias nacionais de crescimento? Se a resposta a essas questões for negativa, teria esse modelo de reforma do Estado, em compensação, o efeito de concentrar renda ou aumentar a desigualdade? E, se essa questão também receber uma resposta negativa, seria o modelo aplicável a países em desenvolvimento?

A primeira questão é fundamental, porque a reforma da organização do Estado só faz sentido se contribuir para aumentar a capacidade do Estado – e, se o fizer, ela aumentará o prestígio e a influência dos funcionários públicos, tanto políticos como servidores públicos de alto escalão, que o administram. A hipótese subjacente a essa argumentação é que, historicamente, o desenvolvimento econômico só foi possível depois que os primeiros países industrializados realizaram sua 'revolução nacional', ou seja, a construção de estados capazes. O Estado, como o instrumento de ação coletiva da nação, é um pré-requisito do crescimento econômico, inicialmente porque oferece mercados internos seguros aos empresários, e em geral porque a existência de um Estado (organização e instituições) permite que uma nação alcance seus principais objetivos políticos, em particular o desenvolvimento econômico. Uma nação é essencialmente uma sociedade ou um grupo de pessoas que compartilham de um destino comum e usam o Estado como seu instrumento chave de ação coletiva. A experiência histórica mostra que somente um estado-nação formado a partir de uma nação forte ou coesa e de um Estado capaz pode conceber e seguir uma estratégia nacional de crescimento econômico.

A reforma da gestão pública, entendida em termos do modelo estrutural de governança pública, destina-se essencialmente a aumentar a capacidade do Estado de garantir direitos sociais e republicanos sem incorrer nas deficiências que caracterizaram o Estado de bem-estar social burocrático do século XX. A idéia não é substituir o Estado social por um 'Estado facilitador' *["enabling State"]*, como propõe o pensamento neoliberal; não é considerar o Estado social como 'paternalista', na medida em que ele estabelece redes de segurança, e substituí-lo por uma forma de Estado que 'dá poderes aos indivíduos para competirem no mercado'. As pessoas realmente precisam ser preparadas para competir, mas elas também precisam de proteção, exigem segurança – sobretudo os mais fracos e os menos aptos. É verdade que, em alguns casos, as políticas adotadas em nome da reforma da gestão pública enfraqueceram o Estado em lugar de torná-lo mais forte. Esse foi o caso da Nova Zelândia nos anos 90, durante alguns anos de governo conservador depois que o Partido Trabalhista havia começado a reforma. Mas os

conservadores perderam a eleição seguinte, e a reforma foi retomada em termos razoáveis. A idéia econômica central de reformar o Estado é fazer melhor uso das receitas de impostos – fornecer melhores serviços a custos menores – ou, em outras palavras, tornar a organização do Estado mais eficiente no uso de um dinheiro que é sempre relativamente escasso.

A reforma não discute como o governo pode ser mais legítimo – essa é uma questão de reforma política ou democrática – mas indiretamente contribui para a legitimidade do sistema político como um todo. Ela está interessada em saber como os governos, como os funcionários públicos eleitos e não eleitos no núcleo estratégico do Estado tomam as decisões que melhoram a governança, mas seu âmbito específico é a organização e a administração do Estado. De um lado, ela propõe um critério para a divisão do trabalho entre organizações estatais, públicas não estatais, corporativas e privadas; de outro, ela sugere políticas para tornar os administradores públicos mais motivados e mais eficientes, tornando-os autônomos e responsáveis. No mundo capitalista competitivo em que vivemos, exige-se eficiência em toda parte. Assim, há um ditado em inglês – 'do not throw good money after bad' – que é freqüentemente usado para recusar o pagamento de impostos e o financiamento de serviços sociais necessários. Uma organização do Estado que sofre uma reforma da gestão pública torna-se mais eficiente e, por essa razão, mais capaz e mais legítima.

Com a reforma da gestão pública, os servidores públicos de alto escalão que trabalham principalmente no núcleo estratégico do Estado também se tornam mais respeitados. Como estão acostumados aos princípios burocráticos clássicos, os servidores públicos geralmente começam desconfiando das novas idéias. Mas a reforma só será bem-sucedida se puder contar com seu suporte e iniciativa. Na verdade, a maior parte das reformas da gestão pública nos últimos 20 anos foi eficaz quando os servidores públicos de alto escalão perceberam que ela representava uma oportunidade para os servidores públicos competentes – quando eles compreenderam que as velhas práticas burocráticas estavam enfraquecendo o Estado e desmoralizando o serviço público, e decidiram se engajar na reforma. Nas sociedades capitalistas modernas, uma organização do Estado é legítima, e seu quadro de pessoal é respeitado, quando ela é um instrumento efetivo de crescimento econômico. Foi a confirmação prática desse fato que permitiu que as reformas originais da gestão pública no Reino Unido, na Austrália e na Nova Zelândia nos anos 80 se disseminassem para a maioria dos países desenvolvidos na década seguinte.11

A partir do momento em que aceitamos que a reforma da gestão pública fortalece o Estado, aumenta a legitimidade do regime democrático e promove o crescimento econômico, a questão seguinte é se isso é obtido ao custo de mais desigualdade social. Tendo em vista que a reforma reduz o número de cargos não gerenciais na burocracia do Estado, e assumindo que esses cargos de nível inferior tendem a ser mais bem pagos do que seus correspondentes no

11 A pesquisa feita por Pollitt and Bouchaert (2000), confirmada na edição 2004 do livro, é definitiva sobre esse assunto.

setor privado, alguma concentração vai ocorrer. Por outro lado, na medida em que permite que o Estado devote tais recursos ao aumento dos serviços sociais, ela trabalha a favor da redistribuição. É importante notar que, desde os anos 70, vivemos em uma época de concentração de renda e riqueza – de crescente desigualdade em todos os países capitalistas. Isso tem sido principalmente uma conseqüência da revolução da informática, que aumentou a demanda por mão-de-obra qualificada ao mesmo tempo em que reduziu a demanda por trabalho não especializado, e da onda ideológica neoliberal que, depois dos anos 70, pressionou por uma diminuição do Estado de bem-estar social, ou do salário indireto. A reforma da gestão pública foi vista por muitos como um elemento desse processo, mas o fato é que ela aumentou a capacidade do Estado de fornecer com eficiência serviços sociais que, por serem basicamente universais, contribuem para a igualdade social. Na verdade, a reforma da gestão pública é neutra em termos distributivos. Ela pode ser usada para reduzir ou para aumentar os salários diretos e indiretos. No entanto, na medida em que ela aumenta a capacidade do Estado, também legitima aumentos nos gastos sociais do Estado, tornando portanto mais provável que um país que a adote fique mais apto a garantir os direitos sociais.

Nossa terceira e última questão: não seria a reforma da gestão pública ambiciosa demais para os países em desenvolvimento? Não deveriam eles seguir o processo seqüencial que é tão apreciado por organizações internacionais como o Banco Mundial?12 Não deveriam eles primeiro concluir a reforma do serviço público, e só depois se envolver na reforma da gestão pública? A resposta que de imediato vem à mente é concordar, desde que meu interlocutor também concorde que o país deve primeiro concluir a revolução mecânica do século XIX, e só depois disso se engajar na revolução da informática… Se com essa resposta posso parecer muito impaciente, outra maneira de colocar o problema é argumentar que, se o país carece de uma burocracia weberiana suficientemente profissional, isso não é motivo para não começar a reforma da gestão pública: ambas as reformas podem ser implantadas ao mesmo tempo. Os países desenvolvidos já tinham competentes serviços públicos de alto escalão, e podiam continuar a partir dessa posição.

O fato de que a hipótese seqüencial costuma ser equivocada não significa que os países em desenvolvimento devam copiar estritamente as reformas da gestão pública adotadas pelos países desenvolvidos. Eles terão de levar em conta as especificidades enfrentadas por eles, terão de admitir que o clientelismo ou as práticas de troca de favores serão mais generalizadas, que a sociedade será menos coesa e que seus padrões morais serão mais baixos. No caso da reforma da gestão pública brasileira de 1995, que se baseou no modelo britânico, por exemplo, várias adaptações foram introduzidas pelos reformadores locais. O papel dos servidores públicos de alto escalão no núcleo estratégico do Estado recebeu maior atenção, seus ordenados foram aumentados, concursos públicos anuais de admissão foram estabelecidos para

12 Ainda em 1998 o Banco Mundial entendia a reforma administrativa como enxugar a organização do Estado e concluir a reforma do serviço público. Naquela época, sua equipe estava apenas começando a compreender o que significava a reforma da gestão pública, mas ainda não a apoiava, com base no argumento seqüencial.

todas as carreiras de Estado13, e o papel da auditoria não foi subestimado, embora tivesse sido pedido aos auditores que prestassem mais atenção aos resultados do que aos procedimentos. O treinamento dos servidores públicos de alto escalão e de nível médio recebeu prioridade. Em outras palavras, não há razão por que um país em desenvolvimento não possa continuar a construir sua administração pública profissional enquanto, ao mesmo tempo, começa a implementar a reforma da gestão pública.

Uma das principais vantagens de que gozam os países em desenvolvimento, além da possibilidade de copiar tecnologias, é a capacidade de 'importar' instituições. As organizações internacionais insistem em exportar instituições e reformas, mas tais exportações quase sempre falham por não estarem adaptadas a situações locais. Importar instituições é muito diferente, pois implica a propriedade das instituições que estão sendo importadas pelos indivíduos de um país, que serão capazes não apenas de adaptá-las a situações locais mas também de comprometer as pessoas – outros servidores de alto escalão e a sociedade em geral – com as novas regras do jogo. O comprometimento com novas instituições não decorre automaticamente da propriedade da reforma pelos indivíduos de um país, mas é uma condição para isso. O que é certo é que as reformas institucionais – e a gestão pública não é mais do que um conjunto de instituições – são eficazes somente quando, além de serem bem planejadas e adaptadas a situações reais, estão enraizadas no tecido social.

CONCLUSÃO

Comecei este trabalho perguntando que tipo de reforma da administração pública nos países em desenvolvimento contribuiria para o desenvolvimento econômico e a consecução das Metas de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas. Após descrever um modelo de reforma da gestão pública que chamei de modelo estrutural de governança pública, argumentei, em primeiro lugar, que ele tornava o Estado mais capaz e mais eficiente na medida em que adotava uma estrutura particular de divisão do trabalho entre a própria organização do Estado, a organização pública não estatal, a organização corporativa e as organizações privadas, e adotava uma estratégia gerencial que, tornando os servidores públicos de alto escalão mais autônomos e mais responsáveis, motivava-os e permitia-lhes serem mais eficientes. Em segundo lugar, argumentei que, na medida em que o Estado é o instrumento chave de ação coletiva à disposição de uma nação para promover seu desenvolvimento econômico, torná-lo mais capaz certamente faria com que os governos fossem mais eficazes para definir, juntamente com a sociedade, uma estratégia nacional de crescimento. Em terceiro lugar, rejeitei a tese seqüencial, sustentando que, se um país em desenvolvimento não completou sua reforma burocrática ou reforma do serviço público, não havia razão que o impedisse de continuar com essa reforma enquanto gradualmente

13 Anteriormente, somente a diplomacia e as carreiras militares tinham concursos de admissão anuais.

implementasse a reforma da gestão pública.

Os países em desenvolvimento podem ser divididos em categorias de renda média e de renda baixa. Não tenho dúvida de que países de renda média ou em desenvolvimento intermediário são capazes de importar instituições e tirar proveito disso. O que é perigoso para eles é aceitar acriticamente instituições exportadas que muitas vezes não levam em conta seus interesses nacionais. Com relação aos países pobres, porém, o problema é mais complexo, e a atitude aconselhável é ter mais dúvidas do que certezas. Mais do que outros países, eles necessitam acima de tudo construir um Estado forte e capaz, porque um Estado razoavelmente bem estruturado e relativamente livre de corrupção é uma condição para que possam tirar proveito da ajuda que recebem de países ricos e de renda média. Todo o programa que as Nações Unidas organizaram para canalizar ajuda aos países pobres baseia-se no pressuposto de que alguns desses países já preencheram essas condições mínimas. O documento principal do Projeto do Milênio da ONU (2005) afirma que 'é de responsabilidade dos próprios países fortalecerem seus próprios sistemas de governo'. Ele divide os países pobres entre os chefiados por 'líderes governamentais predadores' e os dotados de 'governos bem intencionados', e propõe que os países desenvolvidos direcionem 0,7 % de seu PIB para ajudar este último grupo de países.14 Em todo caso, eles não têm alternativa senão tentar construir a capacidade do Estado. Para conseguir isso, eles devem resistir a financiar qualquer tipo de crescimento com endividamento externo adicional, porque o crescimento provém da poupança interna, e não da poupança externa.15 E eles devem ser críticos das recomendações e condicionalidades que geralmente vêm junto com a ajuda. Com esses cuidados, o modelo estrutural de governança pública, bem adaptado a suas realidades, será uma boa instituição a ser importada.

REFERÊNCIAS

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004a) Democracy and Public Management Reform. Oxford: Oxford University Press.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos and Peter Spink, eds. (1999) Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Yoshiaki Nakano (2003) "Crescimento econômico com poupança externa?" Revista de Economia Política 22(2): 3-27.

14 Projeto do Milênio da ONU (2005): 113-114. O Projeto do Milênio foi encomendado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas em 2002 para desenvolver um plano concreto de ação a fim de abolir a pobreza, a fome e a doença opressivas que afetam bilhões de pessoas no mundo. É um órgão consultivo independente liderado por Jeffrey Sachs. Ver também Sachs (2005).

15 Sobre a crítica da estratégia de crescimento com poupança externa nos últimos anos, ver Bresser-Pereira e Nakano (2002), Bresser-Pereira e Gala (2007).

Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Paulo Gala (2007) "Por que a poupança externa não promove o crescimento". Revista de Economia Política 27 (1): janeiro: 3-19.

MARE (Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado) (1995) Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado . Brasilia: Imprensa Nacional, Novembro de 1995. Disponível em inglês em www.bresserpereira.org.br.

Pollitt, Christopher and Geert Bouchaert (2000) Public Management Reform. Oxford: Oxford University Press.

Ranson, Stewart and John Stewart (1994) Management for the Public Domain. London: The Macmillan Press.

Sachs, Jeffrey (2005) The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time. New York: Penguin Press.

Silberman, Bernard S. (1993) The Cages of Reason. Chicago: Chicago University Press.

UN Millennium Project (2005) Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. London and Sterling, VA: Earthscan.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Modelo Estrutural de Governança Pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 10, junho/julho/agosto, 2007. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.

2) A RERE - Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Number*), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: **ISSN 1981-1888**

3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rere@direitodoestado.com.br

4) A RERE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público, economistas e administradores. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.

5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da RERE – Revista Eletrônica sobre a

Reforma do Estado por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323

6) Assine o feed da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDaReformaDoEstado

Publicação Impressa:

Publicado na Revista de Administração Pública. Versão de 18 de março de 2007.