

REFORMA DO ESTADO, TRANSPARÊNCIA E DEMOCRACIA NO BRASIL

José Matias Pereira.

1. INTRODUÇÃO

A reforma e modernização do Estado - entendido aqui como um complexo processo de transição das estruturas políticas, econômicas e administrativas – surge como o tema central da agenda política mundial (CLAD, 1998). Esse processo, que teve sua origem quando o modelo de Estado estruturado pelos países desenvolvidos no pós-guerra entrou em crise no final da década de setenta. Esse modelo de Estado – que se primava por estar presente em todas as faces da vida social –, contribuiu para modificar e desgastar significativamente suas relações com a sociedade civil e com suas instituições. A resposta para esse problema, em princípio, foi à adoção de um modelo neoliberal-conservador. As políticas propostas na década de oitenta, em decorrência da necessidade de reformar o Estado, restabelecer seu equilíbrio fiscal, e equilibrar o balanço de pagamentos dos países em crise, foram orientadas com a única preocupação: reduzir o tamanho do Estado e viabilizar o predomínio total do mercado.

A recomendação contida na proposta neoliberal-conservadora, entretanto, mostrou-se descabida de sentido econômico e político. Ficou evidenciado, depois de algum tempo, que a solução não estaria no desmantelamento do aparelho estatal, mas em sua reconstrução. Assim, passou a prevalecer o entendimento que era preciso construir um Estado para enfrentar os novos desafios da sociedade pós-industrial. Esse Estado deveria ser capaz de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, bem como ser forte o suficiente para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional.

Verifica-se que, as reformas orientadas para o mercado – denominadas de primeira geração-, em especial a abertura comercial, e o ajustamento fiscal foram as principais medidas adotadas nos anos oitenta. O maior êxito dessa primeira fase de reformas foi o combate à hiperinflação e o esforço para garantir a estabilização da economia. Essas reformas, porém, não resolveram os grandes problemas sócio-econômicos dos países em desenvolvimento. Dessa forma, vem sendo implementados uma nova geração de reformas, com o objetivo de promover a reconstrução do aparelho do Estado. Baseado nas evidências de distintos estudos (BIRD, 1995), pode-se afirmar que o Estado continua sendo um

instrumento indispensável para a promoção do desenvolvimento econômico, social e político. As idéias da reforma do Estado na América Latina (CLAD, 1998), e de maneira especial no Brasil, tem como foco os aspectos que envolvem a questão do fortalecimento da democracia, da retomada do desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades na região. Sem embargo, o processo de reforma do Estado - com a redefinição de suas relações com a sociedade - é um processo eminentemente político, por meio do qual se estão recompondo as relações de poder nas sociedades da América Latina.

A partir da redefinição do seu papel, o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para se adequar a uma nova função de “*Estado gerencial*”. Assim, reforma do Estado priorizou a transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado. Através da liberalização comercial, esse mesmo mercado passa a ter mais liberdade de ação, com o abandono da estratégia protecionista de substituição das importações. Para BRESSER PEREIRA (2001:30), o Estado gerencial vai “além de criar agências reguladoras: é também o Estado democrático e eficiente que financia a fundo perdido os serviços sociais e a pesquisa científica e age como capacitador (*enabler*) da competitividade das empresas privadas”.

A questão da transparência passa a ter um lugar de destaque, visto que a corrupção apresenta-se como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública. No caso brasileiro é perceptível que a corrupção é um problema grave e estrutural da sociedade e do sistema político do país.

1.1. Formulação da pergunta motivadora e hipótese do artigo

As práticas de corrupção não são privativas dos países em desenvolvimento, visto que elas também se encontram arraigadas em maior ou menor grau nos países desenvolvidos. A diferença está na origem da corrupção e na dimensão do problema. Nos países desenvolvidos a corrupção decorre de falhas nos sistemas democráticos, enquanto nos países em desenvolvimento a corrupção surge em decorrência das debilidades das instituições (NORTH, 1990).

No tocante à riqueza e ao poder, sustenta HUNTINGTON (1968, p. 59-71) que, nos casos em que as oportunidades políticas excedem as econômicas, as pessoas tendem a usar o poder para o próprio enriquecimento e, nos casos em que as oportunidades econômicas excedem as políticas, as pessoas são capazes de fazer uso da riqueza para comprar poder político. Verifica-se que, determinadas combinações de desequilíbrios entre essas forças abrem a possibilidade do surgimento de problemas característicos de corrupção, os quais diferem em sua natureza e implicações políticas e sinalizam para reformas políticas e econômicas que podem servir às metas de democratização e de combate à corrupção.

A corrupção alastrada é um sintoma e não a doença em si (ROSE-ACKERMAN, 1978). É perceptível que a corrupção pode produzir ineficiência e injustiça, cujos efeitos produzem reflexos negativos sobre a legitimidade política do Estado. A corrupção indica a existência de problemas mais profundos nas relações do Estado com o setor privado. Nesse sentido, os custos mais graves não são os subornos em si, mas sim as distorções que

revelam, que muitas vezes podem ter sido criadas pelas autoridades com a finalidade de cobrar propinas. Assim, apoiado nos indicadores que avalia o nível de transparência no país (*Transparência Internacional*, 2004), bem como nos resultados de diversas Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs), partimos da aceitação neste artigo que existe uma corrupção sistêmica no Brasil. Isso permite-nos apresentar uma questão analítica chave: *os resultados obtidos com a reforma do Estado no Brasil têm contribuído adequadamente para elevar o nível de transparência no país?*

A dificuldade para responder esta indagação demonstra a complexidade das ações que devem ser implementadas na administração pública para debilitar as instituições corruptas. Observa-se que, o tema corrupção encontra-se consolidado na agenda das preocupações brasileiras. Apesar de jamais sair de pauta, existe evidências que mostram que o problema não é enfrentado de maneira firme e resolutiva. Isso indica que a questão da corrupção ainda não foi assimilada como algo que está revestido de interesse público autêntico; continua a ser tratada apenas como mais um item de programa de governo.

A hipótese deste artigo é a seguinte: *a transparência nas ações governamentais – que se apresenta como uma política de fortalecimento das instituições e da democracia –, torna mais democráticas as relações entre o Estado e sociedade civil.*

1.2. Objetivos e referencial teórico do artigo

Os modelos econômicos que tratam as causas da corrupção destacam que a corrupção como sendo um problema de distorção na estrutura de incentivos que afeta o comportamento dos indivíduos. Dessa forma, a corrupção não tem origem em uma deficiência educacional ou moral de indivíduos ou burocratas. A deficiência é de instituições (normas internas de fiscalização, de promoção, entre outras), que estimulam que o funcionário adote um comportamento corrupto. Assim, o combate efetivo a corrupção implica numa reforma das instituições públicas.

A busca da transparência na administração pública é aceita neste artigo como uma condição fundamental para que o Brasil possa continuar o avançar no processo de consolidação da democracia. A transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democrática as relações entre o Estado e sociedade civil. Nesse sentido, temos como principal objetivo neste artigo evidenciar a estreita relação que existe *entre reforma do Estado, transparência e nível de democratização*. Quanto aos objetivos específicos, o propósito é tornar mais evidente que a corrupção, além de ser um problema moral ou político, é também um problema econômico, bem como contribuir para o aprofundamento do debate sobre as estratégias mais adequadas para a implementação de um programa de controle da corrupção no Brasil.

1.3. Referencial teórico do artigo

a) Contribuições da teoria da agência. A reforma do Estado esteve apoiada nas contribuições e orientações teóricas como a teoria da seleção racional (*rational choice*). A contribuição da teoria da seleção racional aplicada a reforma do Estado é conhecida como a teoria da Agência (ou Principal-Agência). A citada teoria partiu dos mesmos princípios utilitários clássicos que dizem com as motivações individuais na tomada das decisões

racionais que permitam a maximizar seus interesses, a atualização se aplica a agentes econômicos que atuam em mercado imperfeito, com níveis diferenciados de acesso as informações necessárias para a tomada de decisões.

A teoria da agência oferece duas respostas para o alinhamento dos interesses. A primeira é aumentar o fluxo de informações do principal por meio dos indicadores de desempenho, aumentar o rendimento das contas financeiras e especificar de forma clara os objetivos. A segunda é contratar no mercado, visto que a concorrência atua como um instrumento de disciplina dos agentes. Os contratos permitem ao principal uma maior oportunidade controlar aos seus agentes e, portanto, de prevenir a captura por parte dos produtores (DAVIS e WOOD, 1998).

Na teoria da escolha racional, as preferências são formadas no âmbito exógeno e em conformidade com as crenças e os valores dos indivíduos. O predicado de racionalidade da teoria exige apenas, por uma necessidade lógica, ordenações e decisões consistentes. A teoria da escolha racional sugere uma forma específica de relacionamento entre os conceitos de preferência, crença e escassez. Nesse sentido, a ação racional deve seguir critérios de consistência lógica, que se aplicam para as ordenações de preferências e crenças, também devem ser eficiente.

Nos processos de escolhas individuais, para a teoria econômica, as instituições e valores são exógenos. Esses elementos, entretanto, são essenciais, visto que implicam estruturas de incentivos que podem gerar resultados não desejados. A simples existência de Estado e governo cria a possibilidade de alocações políticas de recursos econômicos escassos, as quais podem ser determinadas por critérios políticos não competitivos. A esse respeito, veja por exemplo, os estudos de ARROW (1951) e OLSON (1965, 1982).

ARROW (1951) preocupou-se em provar logicamente a impossibilidade de escolhas coletivas racionais (transitivas e completas), como as decisões de produção de bens públicas, de compra de obras por parte do governo e como a própria escolha democrática dentro de qualquer parlamento. Por sua vez, TULLOCK (1990) é o responsável pelo desenvolvimento do conceito de comportamento *rent-seeking* ou caçador de renda. Com base nessa concepção, os agentes privados e públicos buscam transferir renda dentro da sociedade. O *rent-seeking* surge como uma atividade “parasitária” do Estado.

A teoria da agência, é aquele que, numa organização, delega responsabilidade a um outro indivíduo, denominado agente, o qual age de acordo com os seus objetivos privados. Nesse sentido, o problema reside no fato de que, na administração, em geral, e na pública, torna-se extremamente difícil à fiscalização do comportamento do agente. Assim, principal-agente é uma questão de supervisão e controle de comportamento de agentes que podem agir de forma oculta. Considerando que a eficiência e a decência da administração pública dependem do comportamento, nem sempre controlado e supervisionado, de agentes (burocratas), o principal (a sociedade, representada pelo governo) depara-se à mercê da perda de controle sobre a máquina governamental.

b) Contribuições da nova teoria institucional. A teoria aplicada ao estudo das organizações, focalizando a análise microeconômica, que foi desenvolvida por

WILLIAMSON (1985) no seu livro *The Economic Institutions o Capitalism* – apoiado nas contribuições de Coase, Arrow, Simon e de Macneil -, utiliza dois pressupostos comportamentais básicos: o da racionalidade limitada de SIMON (1972) e o seu corolário, os contratos incompletos, que associados ao pressuposto do oportunismo, fornecem as bases para a análise das formas de governança das organizações. A contribuição de NORTH (1990), que se concentra na análise macroeconômica, também deriva da influência de COASE (1988), mas diferencia-se do trabalho de WILLIAMSON (1985), por priorizar o papel das instituições econômicas, seu desenvolvimento e a sua relação com as organizações. NORTH (1990) define as instituições como o conjunto de leis normas, costumes, tradições e outros aspectos culturais que balizam a ação de sociedades, organizações e indivíduos. Para aquele autor, é de fundamental importância o papel das instituições, como redutoras dos custos de transação para a sociedade.

O neoinstitucionalismo na busca de entender a cooperação voluntária reforça a importância das instituições para o funcionamento da economia, visto que as imperfeições do mercado requerem o estabelecimento de regras que organizem a ação coletiva. Na análise da evolução das principais relações e influências das escolas do pensamento econômico iremos constatar que, os antecedentes do neoinstitucionalismo são bastante remotos, visto que vamos localizar as suas origens nos estudos dos economistas clássicos, no historicismo alemão, na escola austríaca e no marxismo, com destaque para ADAM SMITH, JOHN STUART MILL e KARL MARX. Para NORTH (1990), as instituições são definidas como regras - formais ou informais -, idealizadas pelos homens para criar ordem ou reduzir a incerteza nos intercâmbios. Assim, instituições e organizações – respectivamente, as regras do jogo e a divisão de tarefas entre os agentes que participam – afetam o desempenho da economia na medida em que, ao dar forma e estruturar as interações humanas, reduzam as incertezas e induzam a cooperação, diminuindo os custos das transações.

A teoria do neoinstitucionalismo econômico, no amplo conjunto de temas e enfoques que cuida, incorpora os atritos sociais, os conflitos distributivos e as estruturas de poder que surgem no mundo real quando se relacionam, a economia e as instituições, por meio de contratos, regulação, direitos de propriedade e, em geral, as leis que regulamentam essas questões. Nesse sentido, o neoinstitucionalismo enfoca as estruturas de poder desde uma dupla perspectiva: a organização e o controle do sistema econômico e o processo jurídico, ou seja, o nexo entre marco jurídico-processo econômico, que é o processo central que organiza a estrutura da relação jurídico-governo-política-economia.

O neoinstitucionalismo pode ser definido como um enfoque que inclui vários modelos que enfatizam a importância crucial das regras sociais para a interação social. No seu esforço de compreender a cooperação voluntária, o neoinstitucionalismo confirma a importância das instituições para o funcionamento da economia, visto que as imperfeições do mercado requerem o estabelecimento de normas que organizem a ação coletiva. Sustenta NORTH (1990), as instituições são definidas como regras, formais ou informais, idealizadas pelos homens para criar ordem ou reduzir a incerteza das trocas. Nesse sentido, as instituições e organizações afetam o desempenho da economia na medida em que, ao dar

forma e estruturar as interações humanas, reduzam as incertezas e induzam a cooperação, diminuindo os custos das transações.

É oportuno lembrar que, a contribuição de NORTH no campo do neoinstitucionalismo foi importante porque criticou os pressupostos comportamentais tradicionais que impedem o avanço da economia em sua explicação da mudança institucional. Nesse sentido, sustenta que os indivíduos fazem suas eleições, baseados em modelos derivados subjetivamente que divergem entre os indivíduos, que faz com que a informação que recebem dos atores seja tão incompleta que na maioria dos casos estes modelos subjetivos não mostram nenhuma tendência a convergir (NORTH, 1995)

O combate à corrupção tornou-se um tema central do neoinstitucionalismo na medida em que a corrupção passou a observada como uma ameaça aos bens públicos transcendentais tais como a existência do mercado competitivo e a sobrevivência da democracia. O relatório divulgado pelo Banco Mundial, “*World Development report. The State in a Changing World*”, de 1997, é a principal indicação de que um novo paradigma do desenvolvimento estava surgindo. O estudo de BIRDSALL et. al. (Eds.), denominado “*Market Reform and Equitable Growth in Latin America*”, de 1998, apresentava, em seguida, uma visão semelhante à sustentada pelo Banco Mundial. Essa nova concepção está focada na importância das instituições e tem como marco teórico à “nova economia institucional”. O fundamento desta teoria é que a capacidade institucional e a variável independente mais importante no desenvolvimento. É nesse contexto que podemos entender a promoção das reformas das agências multilaterais no marco de seus esforços de ir “além do Consenso de Washington” e sua renovada preocupação com a institucionalidade (BURKI e PERRY, 1998). Sob esse aspecto, o crescimento econômico, no marco da globalização, vem contribuindo para o aumento da demanda por reformas institucionais. Os objetivos mais importantes são a proteção ao direito da propriedade e dos investimentos, a eliminação da corrupção, o incremento da credibilidade e da confiabilidade, entre outros.

Os problemas de governabilidade que se debate neste caso são: crise de legitimidade do sistema, desconfiança no funcionamento do sistema econômico, geração de ineficiências econômicas e ruptura da equidade social. O combate à corrupção passou, também, a ser visto como uma busca por mudanças necessárias na cultura cívica e a estrutura de estímulos e sanções que favoreçam a redução da corrupção. Assim passa a ser o eixo das reformas da construção das instituições, formais e informais, que induzem os agentes sociais a comportamentos cooperativos que afetam o bom desempenho da economia e da política. O desempenho econômico e social além de ser visto como um produto inserido na economia, está condicionado pelo estoque de capital social acumulado na sociedade, como fruto das interações e participações dos cidadãos nas redes existentes.

Duas importantes contribuições relacionadas às reformas institucionais são conseqüência dos esforços dos teóricos que cuidam da consideração dos interesses envolvidos nos processos de reforma e os estudos sobre a corrupção. A análise da mudança institucional desde a perspectiva da governabilidade passou a considerar os fatores que afetam a “oferta” e a “demanda” deste processo, condicionando sua intensidade, ritmo, dimensões e resultados. A isto se denominou a economia política das reformas, para identificar os interesses sociais em jogo, os incentivos existentes para gerar uma ação

coletiva oportunista (*free riders*) ou coordenada, os grupos de interesses latentes, a formação de coalizões ou os esquemas compensatórios para os perdedores e ganhadores das reformas (compensação direta, indireta, cruzada, por exclusão ou por compensação política) (BURKI e PERRY, 1998).

Observa-se que, o combate à corrupção surge como um tema central do neoinstitucionalismo, na medida em que a corrupção passou a ser vista como uma ameaça aos bens públicos transcendentais, como por exemplo, a existência do mercado competitivo e a sobrevivência da democracia. Os problemas de governabilidade que se debate neste caso são: crise de legitimidade do sistema, desconfiança no funcionamento do sistema econômico, geração de ineficiências econômicas e ruptura da equidade social. O combate à corrupção também passou a ser visto como uma busca por mudanças necessárias na cultura cívica e na estrutura de incentivos e sanções que reduzam a redução da corrupção. Torna-se o eixo pragmático das reformas de construção de instituições formais ou informais que induzem os agentes sociais a comportamentos cooperativos que afetam o bom desempenho da economia e da política.

Feitas essas observações, torna-se relevante registrar que, daremos especial atenção as vertentes que compõem a denominada “Nova Economia Institucional”: a economia dos custos de transação de WILLIAMSON (1985, 1996); a teoria de evolução institucional de NORTH, 1984 e 1990; além dos autores da vertente que cuida das “instituições e desempenho econômico”, como por exemplo, OLSON (1996), NORTH (1990), e STIGLITZ et. al. (1990), por entenderem que as instituições jogam um papel decisivo na dinâmica e no desenvolvimento de qualquer sistema econômico. Por meio delas é possível explicar o êxito ou fracasso, o crescimento ou a estagnação de um sistema socioeconômico. Assim, as instituições (formais e informais) definem o marco de restrições legais e extralegis (econômicas, sociais e culturais, etc) no meio do qual os indivíduos atuam, se organizam e promovem intercâmbios.

A corrupção tem sido percebida por diversos autores, como por exemplo, ROSE-ACKERMAN (1978, 2002), como um sintoma de que alguma coisa está errada na administração do Estado. Instituições criadas para governar as relações entre cidadãos e o Estado estão sendo utilizadas para alcançar o enriquecimento pessoal por meio dos benefícios do suborno. Foi a partir dessas observações que pesquisadores como ROSE-ACKERMAN (1978), TANZI (1994) e MAURO (1995), entre outros, dedicaram seus esforços para a utilização de instrumentais econômicos na tarefa de analisar os efeitos da corrupção na economia.

Registre-se que, ROSE-ACKERMAN (1978) e SHLEIFER & VISHNY (1993, 1994) tratam a corrupção como um problema de mercado monopolizado, sendo a concorrência política desejada para controlar o fenômeno da corrupção burocrática no setor público. A presença da corrupção burocrática está ligada a percepção pelos burocratas que o Estado pode se tornar uma fonte de renda proveniente da venda de serviços públicos. Nos seus modelos, o fato de uma prestação de serviço público ser realizada por um setor cria poderes de monopólio para o burocrata responsável pela alocação dos recursos. A

existência de uma estrutura pública monopolista atrai os burocratas para a disputa da renda do monopólio. Tem-se, assim, como principal resultado que países com excessiva regulamentação do governo na atividade econômica geram estímulos para a prática da atividade corrupta por parte dos burocratas.

Por sua vez, KLITGAARD, no seu livro denominado *Controlling Corruption*, de 1988, alerta que a ambigüidade é o traço básico das leis das sociedades corruptas - o que dificulta comprovar a pilhagem e torna tudo muito dependente de favores. Para se obter uma informação ou um empréstimo, a propina é essencial. Sustenta no seu estudo que se pode agir contra isso. Quando a corrupção aumenta com o centralismo, é necessário colocar os controles sociais nas mãos de usuários competentes. Argumenta que, entre as medidas que podem ser implementadas nessa área, destaca a criação dos departamentos de combate à corrupção, já adotada em diversos países.

Além dos autores citados, diversos outros foram levados em consideração, como por exemplo, BARRO (1991), KEEFER e KNACK (1995), FREDDERKE e KLITGAARD (1996), NAÍM (1995), ABRAMO (2000), FLEISCHER (2000), SILVA (2000), e ABRAMO e SAMPAIO (2002). Em relação aos documentos divulgados pelo governo brasileiro, utilizamos como fontes de dados mais relevantes: o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil*, de 1995, bem como os relatórios das Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs) realizadas pelo Congresso Nacional. Destacam-se, entre essas CPIs, as que investigaram a atuação de parlamentares, membros do governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recurso do Orçamento da União, criada através do Requerimento nº 151/1993, do Congresso Nacional; e a que apurou irregularidades praticadas por integrantes de Tribunais Superiores, de Tribunais Regionais, e de Tribunais de Justiça - denominada CPI do Poder Judiciário -, criada por meio do Requerimento nº. 118/99, do Senado Federal. Foram também levados em consideração: os relatórios da Transparência Internacional (2003, 2004), OEA (1996), OCDE (1997), FMI (1995) e BIRD (1997, 2000).

Este estudo é explicativo quanto aos fins, e essencialmente bibliográfico quanto aos meios. A escolha dessa opção metodológica deve-se a amplitude e a complexidade do tema abordado neste artigo. Nesse sentido, torna-se importante ressaltar que não se pretende aqui esgotar o assunto em análise.

c) Definições básicas utilizadas no artigo. Com vista a melhor compreensão deste estudo, apresentaremos a seguir, algumas definições básicas. O Banco Mundial (1997) define o termo corrupção como o abuso do poder público para obter benefícios privados, presentes principalmente, em atividades de monopólio estatal e poder discricionário por parte do Estado. A conceituação de *corrupção* utilizada neste artigo é a sugerida por KLITGAARD (1994:40): “corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o status, ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados”.

Para ARBÓS E GINER (1993, p. 13) *governabilidade* é a “cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro

de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”. Sem embargo, acreditamos que o termo governabilidade pode ser mais bem definido como o grau no qual o sistema político se institucionaliza.

O termo “**Economia Política**” é aceito aqui como a “*ciência que estuda a atividade econômica*”. Valendo-se da abstração, o que nos obrigou a procurar estabelecer as relações mais gerais dos processos estudados, o enfoque do debate foi direcionado para as análises acerca das relações entre Estado, governo e sociedade, evidenciadas na política econômica de cunho neoliberal implementada no Brasil, em especial após a segunda metade da década dos noventa, e seus reflexos nos aspectos políticos, sociais, monetários, cambiais e fiscais, entre outros.

Por **legitimidade** deve-se entender o reconhecimento que tem uma ordem política. A legitimidade depende das crenças e das opiniões subjetivas. Os princípios de legitimidade são justificações do poder, ou seja, o direito de mandar. Vamos utilizar aqui a contribuição de WEBER (1972, 1993) na análise das bases da legitimidade, em especial sua tipologia dos modos e das fontes de legitimidade como parte integrante de uma sociologia da dominação, na qual demonstra até que ponto poder, legitimidade e autoridade estão relacionadas entre si.

Estado de bem-estar (Welfare State) deve ser entendido como o sistema econômico baseado na livre-empresa, mas com acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais. Seu objetivo é proporcionar ao conjunto dos cidadãos padrões de vida mínimos, desenvolver a produção de bens e serviços sociais, controlar o ciclo econômico e ajustar o total da produção, considerando os custos e as rendas sociais (MATIAS-PEREIRA, 2003a).

Não existe um consenso sobre a terminologia “**desenvolvimento econômico**”. As palavras “crescimento” e “desenvolvimento” são em geral utilizadas por uma parcela significativa dos economistas com o mesmo sentido. Neste artigo o termo é utilizado como um processo de transformação qualitativa da estrutura econômica de um país.

Política econômica pode ser classificada em políticas: estruturais, de estabilização, conjuntural e de expansão -, é o conjunto de medidas tomadas pelo governo de um país, com o objetivo de atuar e influir sobre os mecanismos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços. Embora orientadas ao campo da economia, essas medidas obedecem também a critérios de ordem política e social, na medida em que determinam, por exemplo, quais os segmentos da sociedade que serão beneficiados com as diretrizes econômicas definidas pelo Estado. Por sua vez, **crescimento econômico** é o aumento da capacidade produtiva da economia e, portanto, da produção de bens e serviços de determinado país ou área econômica. É definido basicamente pelo índice de crescimento anual do produto nacional bruto (PNB) *per capita*. O crescimento de uma economia é indicado ainda pelo índice de crescimento da força de trabalho, a proporção da receita nacional poupada e investida e o nível de avanço tecnológico do país. Crise econômica é a perturbação na vida econômica do país. O termo “**neoliberalismo**” é definido aqui como a doutrina político-econômica que representa uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo moderno.

A *dimensão institucional-estrutural* pode ser definida pela dicotomia Estado-mercado. Nesta dimensão, o liberalismo ou o neoliberalismo considera que os meios de produção pertencem aos cidadãos ou a instituições privadas e que as decisões econômicas são tomadas principalmente por companhias privadas e pelos consumidores através dos mecanismos de mercado. O estatismo tem lugar quando o Estado é dono de uma proporção importante dos meios de produção e quando as decisões econômicas são tomadas por burocratas ou por mercados distorcidos pela intervenção estatal. A “*reforma estrutural*” deve ser entendida como um movimento desde instituições e ajustes econômicos estatais em direção a outros baseados no livre mercado. As reformas estruturais mais comuns são a abertura do comércio exterior, as privatizações, a desregulação de preços, a liberalização dos mercados financeiros e laborais, e a racionalização do Estado.

2 – AS BASES DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO BRASILEIRO DE 1995

O Estado mínimo. A idéia de um Estado mínimo, baseada em uma posição liberal radical segundo a qual uma eficiência distributiva maior está associada a um mínimo de intervenção estatal, conta com dois enfoques distintos: o primeiro postula a ilegitimidade e a irracionalidade do Estado planificador (HAYECK, BUCHANAN) e o segundo propugnam a redução do Estado como o caminho inevitável para fazer frente à ação nefasta dos “*rent seekers*” (OLSON, 1982). Sustenta HAYECK (1973) que, nas sociedades contemporâneas, em função de sua complexidade, não é possível prever os resultados das infinitas interações entre os indivíduos. Em seu critério, as intervenções com um determinado objetivo podem gerar resultados não previstos na direção contrária a desejada, razão pela qual não se justificam as intervenções com fins distributivos. Para ele, os governos devem limitar-se a aplicar regras gerais, sem fins específicos (HAYECK, 1960, 1990). Na opinião de BUCHANAN (1975), o Estado legítimo é o que preserva o ideal anarquista, no qual os indivíduos são livres para decidir os próprios atos, respeitando regras mínimas não formalizadas de comportamento. Argumenta que o Estado legítimo seria aquele que se limita a proteger os direitos individuais e pessoais, as propriedades, garantindo o cumprimento dos contratos negociados privadamente, ao mesmo tempo em que define as estruturas de financiamento e de produção de bens coletivos. OLSON (1982) tem uma visão pessimista sobre os sistemas político-econômicos das sociedades liberais modernas - veja a esse respeito à teoria do citado autor sobre a lógica da ação coletiva -. Na opinião daquele autor, os bens públicos ou coletivos estão sujeitos a ação dos grupos organizados, os quais se beneficiam de forma diferenciada destes bens e repartem os custos com a coletividade: é o que denomina *coalizões distributivas* (OLSON, 1965). Estas reduzem a eficiência e a renda agregadas das sociedades e, que por sua vez, afetam sua capacidade de se adaptar às novas circunstâncias, através da utilização de novas tecnologias e da destinação de recursos.

EVANS (1992) apesar de reconhecer que o *rent seeking* tem sido uma faceta comum dos países do Terceiro Mundo, sustenta a importância de um Estado desenvolvimentista. Segundo ele, de fato, alguns aparelhos estatais consomem o excedente que extraem, estimulam a atores privados para mudar atividades produtivas por *rent seeking* improdutivo e falham na hora de prover bens coletivos. A seu modo de ver, a existência de Estados predatórios não supõe a impossibilidade da existência de um Estado desenvolvimentista. A

erosão das instituições estatais se deve a ausência de seletividade em suas intervenções, o qual sobrecarrega as burocracias e amplia as possibilidades do *rent seeking*.

2.1. Reforma do Estado no mundo e seus reflexos no Brasil

Os novos paradigmas. O consenso que se formou em relação à necessidade de reformar o Estado fica evidenciado na pauta de objetivos definidos para a reforma (PDRAE/MARE, 1995). Nesse contexto, podemos identificar dois importantes paradigmas: os conjuntos articulados de princípios e orientações que marcam a direção geral da reforma e fortalecem os instrumentos necessários para sua implementação. Estes paradigmas são: o novo gerencialismo e a perspectiva democratizante. É perceptível que, o denominado novo gerencialismo contém um paradigma hegemônico, e que a perspectiva democratizante é menos formalizada conceitualmente. Não devemos desconsiderar, entretanto, que dela resulta diversas experiências locais de inovação gerencial e de democratização do Estado.

A crise e o fim da era de prosperidade. A crise do petróleo, ocorrida em 1973, foi a responsável por deflagrar os mecanismos que provocou o esgotamento do antigo modelo de intervenção estatal, nos moldes burocráticos. A crise econômica mundial, que teve início naquela década, pôs fim à era de prosperidade que havia sido iniciada no pós-Segunda Guerra Mundial. Nesse período, tanto os países capitalistas desenvolvidos como os subdesenvolvidos (inclusive o Brasil), bem como países do bloco socialista experimentaram elevadas taxas de crescimento econômico.

Quatro fatores socioeconômicos contribuíram decisivamente para agravar a crise do Estado gerado no pós-guerra:

- 1) **crise econômica mundial** : iniciada em meados dos anos 70 e foi se agravando ao longo dos anos 80. As economias da maioria dos países enfrentaram um grande período recessivo, sem o retorno aos índices de crescimento econômico atingidos nas décadas de 50 e 60.
- 2) **Crise fiscal do Estado** : após várias décadas de crescimento, apoiado no modelo econômico proposto por Keynes, à maioria dos governos não tinha mais como financiar seus déficits. Na medida em que ficavam mais endividados, os governos tiveram que elevar a carga tributária para cobrir os déficits, mas sem necessariamente manter serviços de qualidade, ou até mesmo melhorá-los. Essa situação provocou uma grande revolta nos contribuintes, principalmente porque eles não conseguiam enxergar uma relação direta entre o acréscimo nos tributos e a melhoria dos serviços públicos. Ou seja, havia um problema de conflito de interesses: enquanto os Estados estavam sobrecarregados de atividades e com recursos escassos para este cumprimento, a sociedade organizada não queria perder tudo o que já havia sido conquistado.
- 3) **Crise de governabilidade**: os governos mostravam-se incapazes para resolver os problemas econômicos e sociais de seus países, o que levou diversos deles a vivenciar crise de governabilidade;

- 4) Emergência da globalização e das inovações tecnológicas:** as profundas transformações que ocorreram na economia e no setor produtivo também refletiram no Estado. Com o aumento do número das empresas transnacionais e os grandes fluxos financeiros e internacionais, os Estados nacionais tiveram seus controles enfraquecidos, o que implicou na perda de parcela significativa de poder de definir suas políticas macroeconômicas.

O Estado, além disso, passou a ser responsabilizado pelas empresas como culpado pelos altos custos, especialmente os trabalhistas, previdenciários e tributários. Sendo pressionado pelo segmento empresarial a reduzir impostos e a sua participação no mercado de trabalho, o enorme Estado burocrático viu-se diante de um dilema: ao mesmo tempo em que necessitava de maior arrecadação para cobrir seus sérios problemas fiscais, tinha de diminuir tributos e sua ingerência no mercado de trabalho, para que suas empresas pudessem ter mais competitividade no cenário global e para que pudesse ser alvo dos investidores. A conjugação de todos esses fatores exigia cortes urgentes de custos, com a redução de gastos com pessoal e com aumento da eficiência governamental. O aparato governamental precisava ser mais ágil e flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas.

Verifica-se que houve uma tendência, em nível mundial, a partir do início da década de oitenta, em favor da Reforma do Estado, com uma nítida preocupação dos governos em empreender esforços para modernizar e agilizar a administração pública. Em nenhum outro momento da história, o movimento em favor da reforma da administração pública avançou tanto e de forma tão rápida.

Este movimento está intimamente relacionado ao novo paradigma de administração pública gerencial. O que se buscou com a Reforma do Estado é a substituição do modelo burocrático pelo modelo gerencial. Este, pautado em princípios da administração das empresas privadas, traz novos conceitos de gestão, os quais os reformadores acreditam que podem ser aplicados com sucesso em muitos setores da administração pública: administração por objetivos, downsizing, serviços públicos voltados para o consumidor, empowerment, pagamento por desempenho, qualidade total, formas de descentralização.

Devemos ressaltar que, a administração pública gerencial surgiu na década de setenta, como resposta à crise que o velho modelo burocrático vinha causando aos Estados, por falta de adequação às grandes mudanças socioeconômicas da segunda metade do século XX. Inspirada em bem sucedidos modelos da administração privada, a administração gerencial veio com a missão de enfrentar a crise fiscal dos Estados, advinda dos incontáveis serviços que estes prestavam e da má alocação de receitas cada vez mais escassas. Portanto, a administração pública gerencial surgiu como estratégia para reduzir os custos e tornar a administração pública mais eficiente, além de ser um instrumento para combater as mazelas e a penetração da corrupção que a burocracia ocasionara.

A retomada de teorias críticas às burocracias estatais, e favorável aos ideais liberais do Estado-mínimo, foram reforçadas com a chegada dos governos conservadores na

Grã-Bretanha, em 1979 (Margaret Thatcher), e dos republicanos nos Estados Unidos em 1980 (Ronald Reagan). Coube aos governantes daqueles dois países implementar as primeiras reformas no antigo modelo, logo no início da década de 80. Registre-se que, foi a Grã-Bretanha o grande laboratório das técnicas gerenciais aplicada. Seguindo esta tendência, um grande número de países começou a ensaiar o início das reformas de seus Estados.

As ações dos governos desses países, no entanto, resumiu-se apenas em ajustar os contornos da administração pública com medidas como:

- Limitações das dimensões do setor público;
- Privatização;
- Comercialização ou corporativização de órgãos públicos;
- Descentralização para governos subnacionais;
- Desconcentração no governo central;
- Uso de mecanismos típicos de mercado;
- Novas atribuições aos órgãos da administração central;
- Outras iniciativas de reestruturação ou racionalização.

Ficou evidenciado, em seguida, que reformar um Estado nacional é tarefa de grande complexidade, que envolve inúmeros aspectos, como idéias, estratégias, processos, recursos humanos, estruturas organizacionais, poderes e política, orçamento, relações externas, agentes não-governamentais e sociedade. Vários dos países pioneiros deste movimento apresentaram particularidades em seus processos de reforma:

- Os EUA adotavam a filosofia do “deixem o administrador administrar”, apregoando a “melhoria contínua”, baseada nos princípios da gestão da qualidade total.
- No Reino Unido, o governo Thatcher desencadeou uma reforma batizada de “Próximos Passos”. Nela, as autoridades da administração nacional definiriam as políticas gerais, mas dois terços dos serviços públicos deveriam ser realocados em agências. As agências seriam regidas por contratos, nos quais seriam definidos o que elas fariam, além dos padrões pelos quais seu desempenho seria avaliado. Os acordos sobre desempenho e metas a serem alcançados serviriam de base para uma mudança radical no antigo sistema burocrático *Whitehall*. Cada agência passou a poder se concentrar muito mais diretamente na melhoria do serviço que devia prestar a usuários e consumidores.
- Na Nova Zelândia promoveram-se mudanças radicais. Houve, de modo intenso, venda de empresas estatais ao setor privado, além da sujeição do restante da administração pública à concorrência de mercado. Os funcionários mais graduados da administração pública foram contratados mediante contratos de desempenho para administrar órgãos cujo trabalho é definido por acordos de compra de serviços. Estes passaram a ser remunerados de acordo com o desempenho, e os que não atingissem as metas propostas poderiam ser demitidos. Em síntese, era o mercado que determinava o sucesso de cada agência.

Tanto o Reino Unido como a Nova Zelândia, fizeram suas reformas com inspiração nos ensinamentos da teoria econômica, que diz que “o Estado, por ser monopolista, é inerentemente ineficiente; tende a crescer e a inchar; e por isso tem mal

desempenho”. Assim decidiram por uma maciça privatização de suas empresas públicas, terceirizaram ou delegaram muitas das atividades que eram mantidas sob controle do Estado, ao invés do controle da produção passaram à aferição dos resultados das atividades governamentais e introduziram sistemas muito mais amplos de controle dos gastos públicos.

Apesar das peculiaridades nas reformas em diferentes países (PDAE/MARE, 1995), a abordagem do problema parte dos mesmos fundamentos, quando se comparam as reformas administrativas do passado e as do presente.

- ◆ **Ênfase** : as reformas administrativas tradicionais concentravam-se na reestruturação organizacional. As recentes reformas do setor público buscam modificar procedimentos;
- ◆ **Responsabilização**: A administração tradicional está baseada em um sistema autoritário, hierarquizado e rígido. As recentes reformas do setor público têm adotado mecanismos baseados no mercado;
- ◆ **Resultado Final**: A administração tradicional tendia a julgar os administradores com base no processo. Era o império da lei e das normas. O que elas ditavam deveria ser cumprido, e o seu mero cumprimento seria sinal do dever cumprido, não importando se os resultados fossem desejáveis. As reformas mais recentes do setor público têm dado maior atenção à eficiência;
- ◆ **O papel dos funcionários públicos**: A administração tradicional recorria a funcionários públicos para executar tarefas do Estado. As reformas mais recentes do setor público não partem mais do pressuposto de que as tradicionais tarefas do Estado têm de necessariamente ser executadas pela administração pública. Isso envolve a perspectiva de recursos humanos na administração;
- ◆ **O papel dos cidadãos**: A administração tradicional tendia a tratar os cidadãos como clientes, presumindo-se que os funcionários públicos conheciam melhores as necessidades dos cidadãos, e que os cidadãos eram beneficiários passivos dos serviços públicos. As novas reformas do setor público levam a uma visão dos cidadãos como consumidores. Mas é necessário definir bem quem e o que é consumidor e qual é o papel dele para o bom funcionamento do sistema;
- ◆ **O núcleo do Estado**: A administração pública tradicional tendia a definir “serviços públicos” como algo que só o Estado podia ou devia fazer. As recentes reformas do setor já não impõem esses limites conceituais, embora ainda deva ser preservado um núcleo mínimo do Estado, com atribuições exclusivas. O desafio é saber como delimitar este núcleo.

2.2. A Reforma do Estado no Brasil

As profundas transformações ocorridas no mundo após a Segunda Guerra Mundial contribuíram decisivamente para acelerar o nível de maturidade político-econômico-social dos governos e das sociedades, especialmente a partir da década de setenta. Este fato também ensejou o grande anseio para que se fizesse a substituição do modelo burocrático. Cresceu as atribuições dos governos, a complexidade de suas ações e as demandas pelos seus serviços. O processo de globalização econômica, por sua vez, também foi impulsionado, tornando-se fator indutor de mudanças de toda ordem: tecnológicas,

econômicas, sociais, culturais e políticas. Inúmeros países começaram a abrir as suas economias, o nível de educação elevou-se, assim como o acesso às informações. As sociedades tornaram-se mais pluralistas, democráticas e conscientes. Neste cenário de alta consciência, o autoritarismo burocrático estava com os dias contados. O Brasil encontra-se no elenco desses países que iniciaram os esforços para promover a reforma do Estado.

Assim, com a determinação de reformar o Estado brasileiro, procurou-se criar novas instituições legais e organizacionais que permitissem a uma burocracia profissional e moderna ter condições de gerir o Estado. Inicialmente sob a responsabilidade do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, foram estabelecidas condições para que o governo federal pudesse aumentar sua governança. Com este propósito, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, como um instrumento balizador da reforma e modernização do Estado (PDRAE/MARE, 1995). Consta-se que, mesmo tendo como foco de sua atenção à administração pública federal, muitas de suas diretrizes foram aplicadas em nível estadual ou municipal. Para uma melhor compreensão dos assuntos tratados a seguir, faremos uma abordagem das principais características da administração pública gerencial e da burocrática.

A administração gerencial é, de forma perceptível, distinta da burocrática. Ela parte de princípios e pressupostos diferentes, com uma outra visão de funcionários, do Estado e da sociedade. Dentre as diferenças entre os dois modelos, elas podem ser resumidas da seguinte forma:

1) Enquanto a administração pública burocrática é auto-referente, a administração pública gerencial é orientada para o cidadão. A administração burocrática concentra-se no processo, em suas próprias necessidades e perspectivas, sem considerar a alta ineficiência envolvida. Administração gerencial, voltada para o consumidor, concentra-se nas necessidades e perspectivas desse consumidor, o cliente-cidadão. No gerencialismo, o administrador público preocupa-se em oferecer serviços, e não em gerir programas; preocupa-se em atender aos cidadãos e não às necessidades da burocracia.

2) Enquanto a administração pública burocrática acredita em uma racionalidade absoluta, que a burocracia está encarregada de garantir, a administração pública gerencial pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas.

3) A administração pública burocrática acredita que o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção seja pelo controle rígido dos processos, com o controle de procedimentos. A administração pública gerencial parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, não são necessários procedimentos rígidos, e sim por outros meios: indicadores de desempenho, controle de resultados etc.

4) Na administração gerencial, a confiança é limitada, permanentemente controlada por resultados, mas ainda assim suficiente para permitir a delegação, para que o gestor público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas prefixadas. Na administração burocrática essa confiança não existe.

5) A administração burocrática é centralizadora, autoritária. A administração gerencial prega a descentralização, com delegação de poderes, atribuições e responsabilidades para os escalões inferiores;

6) Enfim, a administração gerencial preza pelos princípios de confiança e descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade e inovação. Em contraposição, a administração burocrática prega o formalismo, rigidez e o rigor técnico.

Com a Constituição Federal de 1988, percebe-se que houve um retrocesso, do ponto de vista da histórica da evolução visando à consolidação do modelo de administração gerencial. A Magna Carta continha feições excessivamente burocráticas, com o engessamento do aparelho estatal. À volta ao regime estatutário único para servidores públicos das administrações direta e indireta, e a aposentadoria com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou valor da contribuição são apontados como exemplos do retrocesso ao modelo burocrático, trazido pela Constituição. Além disso, a Carta Magna traz nos seus preceitos uma vasta regulamentação, com excessivos controles e detalhamentos, que afetam o adequado funcionamento da administração pública.

Com o governo Collor, teve início em 1990 o processo de abertura comercial do país, com medidas que tinham como conseqüências à reavaliação do papel do Estado na economia e exposição do Brasil no cenário econômico e financeiro internacional. Estes fatores passariam a demandar uma outra abordagem do governo na economia, criava a necessidade de se implantar de modo sistemático um novo modelo de administração pública que se adequasse à economia globalizada de mercado: a administração pública gerencial.

Pro fim, podemos argumentar que, nas suas três dimensões, a reforma gerencial avançou de maneira adequada nos níveis institucional e no cultural. A idéia da administração pública gerencial em substituição à burocrática se efetivou, e as principais instituições necessárias para a sua implementação foram aprovadas pelo Congresso Nacional. O grande desafio da reforma se encontra na efetivação da gestão. Nesta dimensão, é perceptível que a reforma está apenas começando, visto que sua implantação somente irá se efetivar no longo prazo.

A responsabilidade de continuar o processo de implantação da reforma do Estado, partir do segundo governo FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1999-2002), passou para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Essa mudança alterou a forma de implementação da reforma gerencial, que passou a usar como instrumento básico o Orçamento anual da República, e em particular, o Plano Plurianual (PPA). Buscou-se, assim, o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente em nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação dos serviços sociais e de infra-estrutura. Essa tendência também está sendo mantida na proposta do PPA, que irá vigorar no período 2004-2007. Dessa forma, pretende-se reforçar a governança, com a superação das dificuldades encontradas para se implementar as políticas públicas, devido à rigidez e ineficiência da máquina administrativa.

É oportuno ressaltar, após essas considerações, que grande parte das reformas de segunda geração no Brasil depende da criação de novas instituições, de mudanças constitucionais ou de alterações profundas no sistema administrativo. Como essas mudanças afetam grandes interesses políticos e econômicos, fica evidenciado que o governo de LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2006) necessita investir na estruturação de coalizões democráticas que possam sustentar e viabilizar a continuidade do processo de reforma de Estado no Brasil. Nesse sentido, argumentamos que, no conjunto das reformas que o país ainda necessita promover - como, por exemplo, as reformas política e do judiciário -, deve-se incluir também a criação de um consistente programa nacional de combate à corrupção, que possa garantir, de maneira eficiente, eficaz e efetiva, a transparência e a ética no país. É sobre esta questão que iremos tratar no item seguinte.

3 – CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA NO BRASIL

A prática da democracia no Brasil tem se manifestado, entre outros aspectos, pela cobrança cada vez mais intensa de ética e transparência na condução dos negócios públicos. Visando responder a essas demandas, os instrumentos já existentes na administração federal foram reforçados e outros foram criados. Ao nível de discurso o governo demonstra que está consciente que “a corrupção drena recursos que seriam destinados a produzir e realizar bens e serviços públicos em favor da sociedade, a gerar negócios e a criar e manter empregos. A corrupção e a malversação das verbas e recursos públicos são enormes obstáculos ao desenvolvimento nacional, porque implicam diretamente redução da atividade econômica e diminuição da qualidade de vida da população (PR, 2002:515)”.

3.1. O controle da burocracia no presidencialismo

Sabemos que o controle dos governantes passa necessariamente pelas eleições. Como fonte do poder legítimo, é o principal meio de controle dos políticos. Apesar disso, é ineficiente uma vez que os resultados da competição eleitoral dependem de outras instituições políticas. Nesse sentido, além do voto, o controle dos governantes pode ser feito por meio de: controle parlamentar; controle de procedimentos no interior da burocracia, através da fiscalização da conduta financeira e jurídica dos funcionários e de mecanismos de controle externo, como tribunais de contas, auditorias, comissões de inquéritos; controle social, exercido tanto pela mídia como por grupos organizados pela sociedade civil. Assim, não basta controlar os governantes. É preciso controlar também os funcionários do Estado, ou seja, a burocracia pública.

O controle dos membros do Executivo pelo Congresso no Brasil é uma tarefa difícil, visto que o Executivo detém mais poder que o Congresso. O padrão de interação entre Executivo e Legislativo, baseado na formação e operação de coalizões majoritárias de apoio ao presidente, reduz a capacidade de efetivo controle das agências governamentais por parte do Parlamento. Apesar disso, o Legislativo brasileiro tem se utilizado de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) para fiscalizar, apurar irregularidades e práticas de corrupção cometidas por políticos eleitos e funcionários públicos, além de convocações de autoridades para prestarem informações e esclarecimentos sobre suas

ações; sabinas com ministros do TCU, com embaixadores, dirigentes do BACEN, entre outros, antes de terem seus nomes aprovados pelo Legislativo.

Outro meio de controle utilizado é o de controle orçamentário, que também não é muito eficaz, uma vez que a participação do Congresso é bastante limitada. Apesar do Congresso poder controlar as agências burocráticas do governo através de sanções orçamentárias, deve-se levar em conta que o controle parlamentar não significa necessariamente que prevaleça o interesse público.

O essencial no controle da burocracia é ter informação sobre o que se ocorre no seu interior, mas isto não é tão simples, uma vez que não é fácil obter informações sobre o que se passa nas burocracias, bem como os meios utilizados para buscar estas informações nem sempre serem eficientes, além de terem custo elevado. Para uma maior eficiência e eficácia do controle sobre as agências burocráticas do governo, o Congresso deve ter acesso a uma fonte objetiva, contínua e sistemática de informações sobre elas, gerando ao mesmo tempo um sistema de monitoramento que traga benefícios tanto para os políticos quanto para os burocratas. Os burocratas obtêm como benefício à boa reputação e os políticos cumprem suas promessas eleitorais, respondendo à demanda de seus eleitores, tendo assim mais chances de serem reeleitos.

Outra maneira factível de responsabilizar a administração pública pode ser alcançada por meio do controle social. Quanto mais envolvidos estiverem os cidadãos no debate público, mais de criam canais de participação social e mais o setor público verá ampliada sua capacidade de ação. Para que o controle social possa ser exercido, deve-se levar em conta duas condições básicas: a disponibilidade de recursos para que a sociedade possa tornar exigível a prestação de contas por parte da administração pública com relativa independência da eficácia do controle estatal e a possibilidade de votar e deliberar publicamente.

Na prática, tanto o controle social como a transparência das ações do governo ainda encontra-se distante do ideal. Isso pode ser medido, por exemplo, quando examinamos os resultados dos recursos aplicados na área social no país. As inversões federais aplicadas na área social no Brasil são significativas - 15,7% do PIB - consideradas em proporção com o PIB em 2002 (MATIAS PEREIRA, 2003). Os resultados obtidos mostram que a má gestão na aplicação dos recursos do Estado, conseqüência da corrupção e da forma distorcida dos gastos que estão associados a tais atividades. Este é um problema público, no qual se constata o grande desperdício na gestão do gasto social no Brasil e seu papel como instrumento de reprodução das desigualdades existentes, todo ele derivado de seu impacto redistributivo nulo, na melhor das hipóteses, quando não regressivo (REZENDE, 1994).

O Estado moderno é constituído por agentes públicos que arrecadam legalmente fundos privados da sociedade. A deflagração desse processo gera estímulos para que os diversos setores organizados da sociedade procurem desviar rendas em benefício próprio. A esse respeito sustenta SILVA (2001:5), “a instituição do Estado carrega, implicitamente, um conflito distributivo potencial entre os agentes privados que tentam se fazer representar politicamente através de grupos de pressão. Essas práticas podem ser acompanhadas pela defesa dos interesses privados dos próprios agentes públicos. Com um sistema legal

estabelecido, pode-se minimizar a possibilidade de privatização dos recursos públicos decorrentes do conflito distributivo entre todos os agentes da sociedade.”

Fica evidenciado, assim, que a busca da transparência nos países democráticos exige a criação de instituições de controle, direito e garantia do bem público. Nesse sentido, torna-se possível argumentar que a luta contra a corrupção no Brasil, a princípio, tem que ser enfrentada pelo Estado como uma ação permanente, como medida indispensável para garantir a moralidade, a partir da percepção de que a sua prática mina o respeito aos princípios democráticos e às instituições.

3.2. Percepção sobre o nível da corrupção no Brasil

Os relatórios e pesquisas divulgadas nos últimos anos por instituições que cuidam da transparência no país, como por exemplo, a Controladoria Geral da União e a Transparência Brasil, evidenciam que a corrupção se apresenta como um problema grave e estrutural da sociedade e do sistema político brasileiro. A avalanche de escândalos e denúncias divulgadas pelos meios de comunicação sobre a corrupção, nos últimos anos, tem gerado uma sensação de que a mesma está aumentando de forma significativa no Brasil. É difícil poder afirmar, diante da ausência de análises rigorosas sobre o tema – visto que a corrupção é algo muito difícil de medir e de provar -, se existe na atualidade mais ou menos corrupção que no passado. As evidências de que corrupção está aumentando no país, pode indicar, na verdade, que a sociedade brasileira está logrando avanços significativos na luta contra ela (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2003). A posição do Brasil no ranking divulgado pela *Transparency International* que mede os índices de percepção da corrupção no mundo, no quadriênio 1999-2002, mostram que o país no 53º lugar ocupa uma posição bastante desconfortável no cenário mundial. O Brasil recebeu classificação 3,9 (ela foi 4,0 em 2002 e 2001, 3,9 em 2000, 4,1 em 1999 e 4,0 em 1998). Isso indica que o país não tem piorado ao longo do tempo na percepção internacional sobre o grau de corrupção vigente – mas, também, assinala que não tem melhorado.

O ranking de 133 países (são excluídos aqueles sobre os quais não há dados suficientes) é montado a partir de pesquisas com empresários, analistas e habitantes, chamados a relatar casos de suborno e furto de patrimônio público. Por isso, o ranking não lista propriamente os países mais corruptos, e sim aqueles onde há maior percepção de corrupção - definida pela Transparência como sendo o abuso de cargos públicos para ganhos particulares.

Verifica-se, no relatório da Transparência Internacional que, sete em cada 10 países foram reprovados no índice de percepção da corrupção. A Finlândia é o mais honesto (nota 9,7). Depois dela aparecem Islândia, Dinamarca, Nova Zelândia, Cingapura e Suécia, todos com nota superior a nove. Os Estados Unidos, ficou em 18º lugar no ranking, empatado com a Irlanda, com nota 7,5. Bangladesh aparece nessa lista como o país mais corrupto do mundo. O relatório aponta índices de percepção de corrupção bastante altos no setor público em muitos países ricos, mas afirma que a situação é ainda pior entre as nações mais pobres - grupo no qual metade tirou nota inferior a 3 (a nota 10 significa honestidade máxima). Na Europa, Grécia com a nota 4,3 e a Itália com 5,3, foram apontados como países onde os níveis de corrupção são "preocupantemente altos". Os países que mais evoluíram em 2003 foram: Alemanha, Áustria, Bélgica, Colômbia, França, Irlanda,

Malásia, Noruega e Tunísia. Por outro lado, a situação piorou muito na Argentina, Belarus, Chile, Canadá, Estados Unidos, Israel, Luxemburgo, Polônia e Zimbábue.

O Índice de Percepções de Corrupção de 2003 da Transparência Internacional mostra que o Brasil, como tem sido o comportamento nos últimos seis anos, não teve sua imagem alterada como país afetado por níveis relativamente altos de corrupção. O índice (que em 2003 inclui 133 países) classifica o grau de corrupção dos países numa escala de 0 a 10, em que 10 correspondem ao menor grau de corrupção percebido e 0 ao maior grau.

Devemos, entretanto, evitar raciocinar em termos de alterações da posição de países no ranking. As oscilações no ranking, por não haver uma quantidade fixa de países (são 133 em 2003, mas eram 102 em 2002), tende a provocar queda na posição da maioria dos demais países. Como os novos países que entram são em sua grande maioria pobres e mais desorganizados, há uma tendência de eles se situarem em posições inferiores. Isso faz com que, quanto maior a pontuação de um país num certo ano, mais alto provavelmente será seu ranking no ano seguinte e reciprocamente, sem que isso signifique necessariamente um aumento ou queda em sua percepção de corrupção – na verdade, a percepção pode até melhorar, e ainda assim o país em questão pode "cair" no ranking.

Isso explica porque o Brasil, que ocupava a 45ª posição no ano passado, aparece na 53ª em 2003. Iremos verificar que, dos 31 novos países que entraram no ranking divulgado em 2004, dez tiveram pontuação superior à do Brasil, mas os restantes tiveram pontuação menor. Além disso, o ranking é ordenado pelo valor médio das pontuações obtidas por cada país, o que é normal.

Registra a Transparência Internacional (2004) que, cada levantamento resulta na atribuição de um certo grau de corrupção, e portanto seu conjunto se distribui ao longo de uma faixa. Tomando-se todos os países cujas faixas de variação têm intersecção com a faixa do Brasil, obtém-se o que se poderia chamar de o "grupo do Brasil". São no total 78 países, começando por Israel e terminando pelo Iraque, conforme o quadro 1, apresentado a seguir:

Quadro 1. Países Integrantes do Grupo do Brasil

Transparência Internacional, 2003

País	Mínimo	Pontuação	Máximo
Israel	4,7	7	8,1
Chipre	4,7	6,1	7,8
Eslovênia	4,7	5,9	8,8
Botsuana	4,7	5,7	7,3
Taiwan	3,6	5,7	7,8
Estônia	4,7	5,5	6,6
Uruguai	4,1	5,5	7,4
Itália	3,3	5,3	7,3
Kuwait	3,3	5,3	7,4

Emirados Árabes Unidos	4,6	5,2	5,6
Malásia	3,6	5,2	8
Tunísia	3,6	4,9	5,6
Hungria	4	4,8	5,6
Namíbia	3,6	4,7	6,6
Lituânia	3	4,7	7,7
Cuba	3,6	4,6	5,5
Jordânia	3,6	4,6	6,5
Trinidad e Tobago	3,4	4,6	6,9
Belize	3,6	4,5	5,5
Arábia Saudita	2,8	4,5	7,4
África do Sul	3,6	4,4	5,5
Maurício	3,6	4,4	5,5
Costa Rica	3,7	4,3	5,5
Grécia	3,7	4,3	5,6
Coréia do Sul	2	4,3	5,6
Belarus	2	4,2	5,8
Brasil	3,3	3,9	4,7
Bulgária	2,8	3,9	5,7
República Tcheca	2,6	3,9	5,6
Látvia	3,4	3,8	4,7
Jamaica	3,3	3,8	4,3
Eslováquia	2,9	3,7	4,7
Colômbia	2,7	3,7	4,4
Peru	2,7	3,7	4,9
Croácia	2,6	3,7	4,7
El Salvador	2	3,7	6,3
México	2,4	3,6	4,9
Polónia	2,4	3,6	5,6
Panamá	2,7	3,4	5
Sri Lanka	2,4	3,4	4,4
Síria	2	3,4	5
China	2	3,4	5,5
República Dominicana	2,7	3,3	3,8
Gana	2,7	3,3	5
Marrocos	2,4	3,3	5,5
Bósnia & Herzegovina	2,2	3,3	3,9
Egito	1,8	3,3	5,3
Tailândia	1,4	3,3	4,4
Senegal	2,2	3,2	5,5
Turquia	1,8	3,1	5,4
Armênia	2,2	3	4,1
Líbano	2,1	3	3,6
Palestina	2	3	4,3
Irã	1,5	3	3,6
Mali	1,4	3	5
Índia	2,1	2,8	3,6
Maláui	2	2,8	4,4
Romênia	1,6	2,8	5
Moçambique	2	2,7	3,6

Rússia	1,4	2,7	4,9
Nicarágua	2	2,6	3,3
Iêmen	2	2,6	3,4
Madagáscar	1,2	2,6	4,7
Zâmbia	2	2,5	3,3
Tanzânia	2	2,5	3,3
Filipinas	1,6	2,5	3,6
Gâmbia	1,5	2,5	3,6
Etiópia	1,5	2,5	3,6
Paquistão	1,5	2,5	3,9
Uzbequistão	2	2,4	3,3
Moldova	1,6	2,4	3,6
Cazaquistão	1,6	2,4	3,8
Guatemala	1,5	2,4	3,4
Vietnã	1,4	2,4	3,6
Ucrânia	1,6	2,3	3,8
Honduras	1,4	2,3	3,3
Uganda	1,8	2,2	3,5
Iraque	1,2	2,2	3,4

Fonte: Transparência Internacional, Relatório Anual de 2003. Divulgado em abril de 2004.
www.transparencia.org.br/tbrasil-ie.asp. Pesquisa feita em 07.05.2004

3.3. Medidas para elevar o nível de transparência no Brasil

No debate que envolve o fortalecimento da democracia é fundamental ter como referência o nível de confiança que a população depositam nas instituições públicas e nos seus dirigentes. Assim, a credibilidade das instituições e dos agentes públicos se transforma em um elemento fundamental para dar legitimidade ao sistema político. Nesse contexto, o esforço governamental para controlar a corrupção é uma medida indispensável no processo de recuperação da legitimidade das instituições.

A corrupção, antes de ser um problema moral, decorre das falhas nos instrumentos de controle do Estado. O Legislativo não fiscaliza direito o Executivo, a Justiça tem tantas falhas que pouco funciona nesse tipo de caso, muitas vezes os procedimentos administrativos parecem propositalmente montados para criar dificuldades e, assim, propiciar a oportunidade de se venderem facilidades.

É oportuno registrar, a partir da análise dos resultados das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) realizadas no Congresso Nacional, como por exemplo, a da votação do *impeachment* do presidente Collor em 1992, a dos desvios do Orçamento da União em 1993/1994, bem como as punições impostas pelo Tribunal de Contas da União (ROCHA, 2001), que os casos mais graves de desvios, quase sempre, tiveram a participação ou o envolvimento de lideranças políticas de expressão. Fica evidenciado nesses relatórios que os funcionários envolvidos nesses casos mais rumorosos, como foi o caso da CPI que investigou os desvios no Orçamento da União (1994), aparecem como instrumentos dos políticos corruptos, para atingir os seus fins espúrios.

Observa PIRES (2003:6) que, uma das mais importantes conquistas do ideário democrático foi, na história política, a “construção da origem do dinheiro público, chegando aos cofres do poder, pela via da manifestação do consentimento do povo, através de seus representantes. O Parlamento votando a lei, para autorizar a cobrança do imposto. Nenhum tributo é legítimo, sem que antes a lei o tenha autorizado. Fins dos tempos da orgia dos tesouros reais, das dinastias irresponsáveis, das famílias aristocráticas ou oligárquicas. Surgimento da presença da lei, igualmente fundamental para definir a despesa pública, que é autorizada, principalmente no orçamento, pelos representantes da população, nas casas legislativas. Também assim, com a legitimidade da transparência política, deverá ser a prática do controle do gasto público, com a participação da sociedade civil organizada, nos seus conselhos e órgãos representativos.”

Mesmo considerando que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Legislativo brasileiro ampliou a sua esfera de controle sobre o Executivo, como por exemplo, por meio da criação de CPIs e de uma maior participação na elaboração e controle do orçamento da União, constata-se que a participação da sociedade no esforço de aumentar a transparência no setor público no Brasil ainda é muito baixa (MATIAS PEREIRA, 2003a).

Muitos cientistas sociais argumentam que, o alcance dos objetivos para tornar efetiva transparência governamental necessita contar com a participação da sociedade (DEMO, 1995). Assim, a participação surge como um importante instrumento para a mobilização e priorização dos problemas da sociedade, e é através dessa participação que serão priorizadas as reivindicações dos cidadãos. Essas reivindicações estão relacionadas com a questão da desigualdade social e da política social.

3.4. Propostas de mudanças nas regras de controle da corrupção

As evidências disponíveis indicam que a elaboração de uma estratégia para viabilizar a implementação de um programa de controle da corrupção no Brasil é uma tarefa complexa, considerando a sua dimensão e peculiaridades. As pesquisas e os relatórios divulgados pela Transparência Internacional e os trabalhos dos cientistas sociais que estudam o fenômeno da corrupção no Brasil, como por exemplo, SILVA (2000), ABRAMO (2002) e FLEISCHER (2000), estão contribuindo para explicitar melhor as principais áreas de origem de corrupção, suas causas e as providências mais adequadas para enfrenta-la. Assim, a partir dessas contribuições, nos propomos a apresentar, de forma sucinta, as medidas mais relevantes para combater a corrupção no país:

. Financiamento das campanhas eleitorais. A fiscalização do processo eleitoral, no Brasil, contempla a análise de várias etapas: a) o controle das próprias instituições fiscalizadoras da Justiça eleitoral; b) o controle do alistamento dos eleitores e das candidaturas; c) a fiscalização criteriosa de todas as etapas da votação, processamento, contagem e divulgação dos resultados eleitorais; d) a análise detalhada do sistema de financiamento das campanhas eleitorais; e, por fim, e) a fiscalização da prestação de contas.

Existe um quase consenso entre os cientistas sociais do país de que é preciso mudar as regras de financiamento das campanhas eleitorais, que, historicamente, sempre foram um convite á corrupção. Existem evidências de que quase todos montam um caixa dois para contabilizar as verbas. Sem um controle eficiente, os políticos eleitos com dinheiro registrado na contabilidade paralela assumem o cargo com o compromisso de retribuir os favores recebidos na campanha.

Uma solução que deve ser considerada é a que propõe a aprovação de uma legislação específica e um controle mais rigoroso de campanhas políticas, tornando o financiamento exclusivamente público e punindo exemplarmente os que continuarem se utilizando esquemas ilícitos (FLEISCHER, 2000). É preciso corrigir as falhas na legislação eleitoral, que reduzem a transparência do financiamento das candidaturas. É importante, também, dotar o Tribunal Superior Eleitoral de meios legais que lhe permitam realizar investigações quando há suspeitas de compra de votos e de arrecadação e uso ilegal de recursos financeiros. Assim, fica evidenciado que a transparência no financiamento das campanhas eleitorais e o banimento da prática de corrupção pré-eleitoral dependem fortemente do aumento dos poderes de fiscalização da Justiça eleitoral. A partir desse aperfeiçoamento legal - somados a atitude investigativa da imprensa e a indignação dos cidadãos -, poderemos aumentar significativamente a lisura do processo eleitoral no Brasil.

. Fiscalização dos gestores municipais. Estimular a criação de sistemas de avaliações dos gestores municipais se apresenta como uma medida importante para combater a corrupção. Os órgãos de fiscalização devem estar permanentemente atentos para a forma de comportamento dos gestores municipais. A observação é um meio eficaz de detectar indícios típicos da existência de fraude na administração pública. Apesar de não determinarem necessariamente a presença de corrupção, a presença de alguns fatores deve estimular uma atenção especial. Destaca-se entre eles estão:

- histórico comprometedor da autoridade eleita e de seus auxiliares;
- falta de transparência nos atos administrativos do governante;
- ausência de controles administrativos e financeiros;
- subserviência do Legislativo e dos Conselhos municipais;
- baixo nível de capacitação técnica dos colaboradores e ausência de treinamento de funcionários públicos;
- alheamento da comunidade quanto ao processo orçamentário.

É importante observar que, um dos meios mais utilizados para se devolverem “ajudas” de campanha eleitoral, bem como de canalizar recursos públicos para os bolsos dos financiadores, é o direcionamento de licitações públicas. Devido ao valor relativamente baixo das licitações que se realizam nas prefeituras de porte pequeno, a modalidade mais comum de licitação é a carta-convite. O gestor corrupto orienta essas licitações a fornecedores “preferenciais”, por meio da especificação de condições impeditivas da livre concorrência, incluindo exigências que os demais fornecedores em potencial não têm condições de atender.

A mobilização da sociedade contra a corrupção, por sua vez, requer que as pessoas sejam estimuladas e provocadas. No processo de mobilização, é fundamental que a sociedade esteja constantemente informada sobre os acontecimentos. As notícias devem ser transmitidas pelos meios de comunicação disponíveis, como boletins informativos, jornais, programas de rádio e, se possível, pelas emissoras de televisão regionais e nacionais. As fraudes na mídia em que vão sendo comprovadas, devem ser divulgadas para a população, pois essas informações desenvolvem um sentimento de repulsa ao comportamento das autoridades corruptas e, ao mesmo tempo, estimulam a continuidade das investigações. Além da importância de se estimular o debate organizado e promover audiências públicas de esclarecimento à sociedade, é oportuno que os cidadãos devem ser estimulados a acompanhar as sessões da Câmara Municipal e exigir dos vereadores providências no sentido de interromper os atos ilícitos e de punir os culpados.

. **Secretaria da Receita Federal.** É importantes aperfeiçoar o papel de fiscalização da Receita Federal nos procedimentos que envolvem os esquemas de “caixa dois” e outros mecanismos de sonegação de impostos para utilização em financiamentos de campanhas políticas.

. **Cadastro central.** É preciso criar um cadastro central de empresas, que nele permaneceriam por um determinado período, de três a cinco anos, e que estaria à disposição da população para consulta-lo (ONG *TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2003).

. **Acesso a informações.** As pessoas que fazem negócio com o governo deveriam, por antecipação facilitar o acesso a sua vida, assinando um documento que autorize uma agência do governo a fazer qualquer investigação em caso de suspeita.

. **Ombudsman.** No esforço para dar transparência as ações governamentais são oportunas que seja levada em consideração a proposta de instituição de um ombudsman, que teria a responsabilidade de avaliar denúncias anônimas contra funcionários públicos e ministérios, além de tornar públicos os termos de licitações e correspondências do governo.

. **Licitações.** Quase sempre o tema da corrupção está presente nos escândalos envolvendo compras e encomendas do Estado junto de fornecedores privados, ou seja, envolvendo licitações e contratações públicas. Com a exceção de bens e serviços produzidos pelo Estado para seu próprio uso, situação que se torna cada vez mais escassa em todo o mundo, todos os gastos governamentais, seja de investimento, seja de custeio, são materializados na forma de pagamentos a fornecedores privados. Quando não fiscalizados, compradores e fornecedores inevitavelmente entrarão em conluio. Impedir a possibilidade desse conluio deve constituir o objetivo central de um regulamento para licitações públicas. Dada uma determinada licitação, a iniciativa corruptora pode partir tanto do comprador como do fornecedor. O primeiro faz isso se prevalecendo de sua posição, oferecendo aos empresários alguma vantagens na competição em troca do pagamento de subornos. O segundo, por sua vez, pode procurar o administrador público para oferecer-lhe propinas em troca de obter privilégios na escolha do vencedor. Essa realidade reforça a necessidade de que as regras das licitações sejam permanentemente aperfeiçoadas, tendo como principal objetivo evitar o favorecimento. Entre essas inovações está o fortalecimento do sistema de

compras do governo federal (Compras.net), que permita a intensificação da utilização do pregão eletrônico.

. **Pagamentos a fornecedores.** Tendo como preocupação evitar a prática da “caixinha”, os pagamentos a fornecedores devem ser feitos nos prazos acordados.

. **Controle social.** A estruturação de um governo digital abre as perspectivas de um avanço no controle social. É importante avançar nas discussões sobre o modelo econômico do país e no processo de elaboração e acompanhamento da execução do orçamento público, visto que é nesse instante que são decididas a prioridade da população, traduzida por meio das políticas públicas (MATIAS PEREIRA, 2003a).

. **Controle centralizado.** É necessário, também, no esforço de aumentar o controle social sobre o governo, a orientação de medidas para viabilizar a criação de um sistema de controle centralizado no relacionamento entre o governo federal, os Estados e os municípios, em especial no que se refere às transferências voluntárias, prestações de contas, contratações e programas federais de financiamento.

. **Reforma do Poder Judiciário.** Reformar o Judiciário, fechando as brechas jurídicas que os advogados de defesa usam para retardar processos. Acabar ainda com a “indústria de liminares”, para forçar o Judiciário a dar respostas mais rápidas aos processos.

. **Valorização da burocracia.** Os servidores públicos, num contexto de globalização, representam um capital intelectual básico no planejamento estratégico das instituições públicas nas quais prestam seus serviços; a confiança nas instituições públicas e a credibilidade dos funcionários se convertem em um elemento vital das vantagens competitivas entre os países, portanto, a integridade e a ética, as normas de conduta no serviço público, se convertem em fatores chaves da qualidade dos governos. A partir desta constatação pode-se afirmar que é preciso trabalhar em diferentes níveis para promover as mudanças de valores e o comportamento dos servidores públicos e da sociedade civil. Inclui-se entre essas medidas, uma melhor remuneração, para valorizar a profissão e também evitar que mesmo as pequenas propostas de propina sejam muito convidativas.

. **Tribunais de Contas.** Acabar com a influência política nos tribunais de contas em nível federal e estadual. Atualmente, uma parcela significativa do corpo técnico na maioria desses órgãos é de boa qualidade, mas os conselheiros – os que tomam as decisões – são indicados pelo Poder Executivo. Por causa disso, os tribunais de contas não funcionam adequadamente e ainda acabam atuando em benefício dos corruptores.

. **Comissões Parlamentares de Inquérito.** No que se refere ao funcionamento das sessões da CPI torna-se recomendável que deixem de ser um “palanque político” e se transformem em um órgão direcionado exclusivamente para a investigação do tema para a qual foi criada.

A identificação dessas áreas e a necessidade de mudanças na legislação e nas formas de atuação de órgãos governamentais permitem argumentar que, o nível de transparência no país está diretamente relacionado com o nível de vontade política dos governantes. Isso é

resultado da intensidade da pressão da sociedade organizada exerça sobre os detentores do poder para que isso ocorra. Nesse contexto, fica evidenciada a necessidade de inclusão na agenda política do país a proposta de criação de uma agência especializada no controle da corrupção no Brasil.

3.5. Perfil de uma agência especializada anticorrupção

Códigos de ética, deve-se ressaltar, não servem para quem não tem ética. As normas, por si só, não alteram hábitos e condutas se não estiverem respaldadas na exigência social e em uma estrutura de administração adequada. Nesse sentido, fica evidenciado que a aprovação de legislação, como por exemplo, nas áreas tributárias, eleitorais, trabalhistas e penais, para evitar a corrupção é apenas uma parcela dessa tarefa. É preciso ir mais além. Entre as medidas inovadoras encontra-se a proposta de criação de uma agência especializada no combate a corrupção no Brasil. A esse respeito, torna-se oportuno recordar que, no elenco de países que possuem agências especializadas no combate a corrupção, destacam-se os casos da Austrália, Chile, Malásia, Cingapura e Taiwan. Essas agências são órgãos independentes, que recebem recursos públicos, mas que estão fora de influências políticas.

Fica evidenciado, levando-se em consideração as características do Brasil, que é preciso aprofundar os estudos que recomendam a criação de uma agência encarregada de investigar casos de corrupção no país. No que se refere a sua estruturação, é recomendável que essa agência possua as seguintes características: seja mantida com recursos públicos, mas não estaria sujeita à influência política; deve estar muito articulado com a polícia e o Judiciário; tenha liberdade para monitorar a vida das pessoas que estivessem participando dos processos de contratação junto ao poder público; tenha liberdade de monitorar pessoas que estejam dando sinais exteriores de riqueza incompatíveis com o patrimônio; seja dotada do poder de congelar o patrimônio das pessoas suspeitas e daquelas que estão sendo investigadas; estar em condições de oferecer proteção às testemunhas.

4. CONCLUSÕES

A Reforma do Estado, conforme buscamos evidenciar, é um processo de extrema complexidade e demanda profundos e detalhados estudos. Seu processo de reestruturação implica, efetivamente, na reavaliação de práticas e valores que estão arraigados em nossa sociedade. Qualquer que seja a solução, não estará somente em um ato ou uma ação. Abrangerá um projeto sério de conscientização geral, mudança de mentalidade e educação para a cidadania. Neste ponto a transparência é imprescindível.

É perceptível que estamos vivenciando no Brasil um grande número de mudanças na forma de gestão pública, que são traduzidas pelas profundas transformações nas relações Estado/sociedade e das formas tradicionais de administração do bem público. O aprofundamento da reforma do aparato administrativo do Estado, nesse sentido, é uma medida necessária, com vista a tornar-lo mais democrático, eficiente, eficaz, efetivo e orientado ao usuário do serviço público. A diversidade bibliográfica internacional disponível sobre os diferentes enfoques teóricos, estratégias, instrumentos e medidas reformadoras demonstram, por sua vez, que não existe uma reforma que possa ser copiada

como modelo, mas sim princípios e orientações que se ajustam à capacidade política e institucional existente em cada realidade nacional.

No esforço de evidenciar a estreita relação que existe *entre reforma do Estado, transparência e nível de democratização*, procuramos demonstrar neste estudo que o Estado, em que pese ter uma doutrina setorial de reforma gerencial, estabelecida no Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, ainda não possui uma doutrina clara para a reforma do Estado. Procuramos mostrar, também, que apesar de possuir distintos mecanismos administrativos para combater as práticas corruptas, especialmente no âmbito dos poderes executivo e legislativo, o Estado brasileiro carece de diretrizes explícitas de como pretende elevar o nível de transparência na administração pública. Acreditamos que essa desconexão nas relações Estado/sociedade possa ajudar a explicar porque o Brasil continua a posicionar-se entre os países com elevados níveis de corrupção. Assim, é possível especular que não existia, nas últimas décadas, a vontade política dos governantes para definir um conjunto coerente de princípios gerais e estratégias, que englobe todas as iniciativas governamentais para controlar a corrupção no país.

Observa-se que, o combate efetivo a corrupção, além de uma governança responsável, exige uma enérgica mobilização na política e na sociedade civil, para que se controlem os detentores do poder. Por sua vez, é perceptível que a corrupção quando se transforma em sistêmica, as medidas convencionais para combatê-la se tornam insuficientes. Nesse sentido, ficou razoavelmente evidenciado que é necessário buscar uma maior conscientização da sociedade civil com respeito aos custos da corrupção e cuidar para que as instituições e o mercado não sejam vulneráveis.

Concluimos, assim, que a elevação do controle social sobre os governantes no Brasil está exigindo um aprofundamento na reforma do Estado, por meio de medidas legislativas, de gestão política e administrativa, tais como: leis penais dissuasórias, reforço nos controles contábeis e de controle interno sobre as administrações públicas, aparelhamento dos órgãos judiciais e de controle, bem como a criação de controles centrais e de maneira especial, a estruturação de uma agência especializada na luta contra a corrupção. Em síntese, entendemos que o esforço para controlar a corrupção deve ser uma política permanente do Estado brasileiro, suficientemente ágil para incorporar novas formas de ação e novos atores sempre que necessário. Esses esforços para terminar com a corrupção irão contribuir de forma significativa para a preservação do Estado de Direito e da democracia no país.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMO, Cláudio Weber, “Relações entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores em onze países da América Latina”, em SPECK, Bruno W., ABRAMO, C. W. e outros, *Os Custos da Corrupção*, Cadernos Adenauer, nº. 10, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer p. 47-62, 2000.
- _____, e SAMPAIO, Eduardo (coords.). *Fraude e corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado*, São Paulo: Transparência Brasil; Kroll, 2002.
- _____, e outros, *Os Custos da Corrupção*, Cadernos Adenauer nº. 10, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 79-103, 2000.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*, Brasília: Cadernos ENAP nº. 10, 1997.
- ARBÓS, Xavier, e GINER, Salvador. *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid: Siglo XXI, 1993.
- ARROW, K.J. The economics of agency; en: Pratt, J. /Zeckhauser, R. (Eds). *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press. pp. 37-51, 1985.
- BARRO, Robert J., Economic growth in a cross-section on countries, *Quartely Journal of Economics* 106, nº. 2, p. 407-443, 1991.
- BIRDSALL, N., Graham, C., and Sabot, R.(Eds.). *Beyond Trade Offs. Market Reform and Equitable Growth in Latin America*, Washington, DC: IDB-Brooking Press, 1998.
- BRASIL, Presidência da República do, *Mensagem ao Congresso Nacional*, Brasília: PR, 2002.
- _____. MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, PR/Câmara da Reforma do Estado, Brasília: Mare, 1995.
- _____,Congresso Nacional do. *Resultados dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre desvios no Orçamento Público*,Brasília: Senado Federal, 1994.
- _____,Congresso Nacional do. *Resultados dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Poder Judiciário*, Brasília: Senado Federal, Brasília, 2000.
- _____. Tribunal de Contas da União. *Auditorias do Tribunal de Contas da União*, TCU, nº 15, Brasília, 2001.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do estado para a cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*, São Paulo: Ed. 34, 1998.
- _____. *A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*, Cadernos do MARE, nº. 1, Brasília: MARE, 1997.
- _____. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- _____. “A reforma gerencial de 1995”, em Belmiro V. Jobim Castor, L. C. Bresser Pereira e outros, *Burocracia e reforma do Estado*, Cadernos Adenauer, Nº. 3, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 29-45, 2001.
- _____, e Peter Spink (orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1998.
- BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação*, São Paulo: Brasiliense, 1995.
- BURKI, S. J. e PERRY, G. E. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington, DC: The World Bank, 1998.

BUCHANAN, J. M. *Ensayos sobre economía política*, México: Alianza Editorial Mexicana, 1990.

_____. *Limits of liberty: between anarchy and leviathan*, Chicago: The University of Chicago Press, 1975.

CHEVALIER, Jacques. “Lê mithe de la transparence Administrative”, Centre Universitaire de Recherces Administratives et Politiques de Picardie, *Informacion et Transparence Administrative*, Paris: PUF, 1988.

CLAD. *Uma nova gestão pública para a América Latina*, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998. www.clad.org. Pesquisa feita em 12.04.2004.

COASE, R. H. The nature of the firm, *Economica*, v. 4, p. 386-405, 1937.

_____. *The Firm, the Market and the Law*, Chicago: The University of Chicago Press, 1988.

CROZIER, M. *Estado modesto. Estado moderno: Uma estratégia para uma outra mudança*, Brasília: Funcep, 1989.

_____. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

DAHL, Robert e LINDBLOM, C. *Politics, Economics and Welfare*, London: Transaction Publishers, 1992.

DAVIS, Glyin and WOOD, Terry. "Is there a future for contracting in the Australian Public Sector" in *Australian Journal of Public Administration*, 57 (4): 85-97, 1998.

DEMO, P. *Participação é conquista*, São Paulo: Editora Cortez, 1995.

ELLIOT, Kimberly Ann (org.). *A corrupção e a economia mundial*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

EVANS, Peter, “Predatory, developmental and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the third world State”, *Sociological Forum*, vol. 4, numb. 4, 1989.

_____, “The state as problem and solution: Predation, imbibed autonomy, and structural change”, en S. Haggard y R.R. Kaufman, *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts, and the state*, Princeton University Press, Princeton, 1992.

FEDDERKE, J. and KLITGAARD, R. *Economic growth and social indicators: An exploratory analysis*, Unpublished, March 1996.

FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. “Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil”, *Comparative Politics*, UNICAMP/CEBRAP, vol. 32, nº. 2, p. 151-170, 2000.

FLEISCHER, David. "Financiamento de Campanhas Políticas", in PEDONE, Luiz (ed.) *Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados: A promessa de democracia na América Latina e Caribe*. Brasília: OAS/UnB/CNPq, p. 243-259, 1993.

_____. “Reforma Política e financiamento das campanhas eleitorais”, em SPECK, B. W., FMI. *Balance of payments statistics*, Yearbook, part 2, Washington, D.C.: IMF, 1994.

_____. “Official financing for developing countries”, *World Economic and Financial Surveys*, Washington, D.C.:IMF, 1995.

_____. *Unproductive public expenditures: A programmatic approach to policy analysis*, Pamphlet Series 48, Washington, D.C.:IMF/Fiscal Affairs Department, 1995.

GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrolo*, Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

HUNTINGTON, S. P. *Political order in changing societies*, New Haven: Yale University Press, 1968.

- IPEA. *Subsídios para reforma do Estado: O novo pacto federativo*, 4 Volumes, Rio de Janeiro: IBAM, 1994.
- JAGANNATHAN, N. V. *Informal markets in developing countries*, Oxford: Oxford University Press, 1987.
- JARDIM, J. M. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: Usos e desusos da informação governamental*, Rio de Janeiro: EdUFF, 1999.
- HAYECK, Friedrich August von, *The Constitution of liberty*, Routledge & Kegan Paul, London, 1960.
- _____. *Law, legislation and liberty: a new statement of the liberal principles of justice and political economy*, Routledge & Kegan Paul, London, 1973.
- _____. *Los fundamentos de la libertad*, Unión Editorial, Madrid, 1975.
- _____. *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid, 1978.
- HELD, David, “Democracia y el nuevo orden internacional”, en Rafael del Águila, Fernando Vallespín y otros, *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 503-520, 1998.
- HUNTINGTON, Samuel P., *A ordem política nas sociedades em mudança*, São Paulo: Forense Universitária, 1975.
- _____. *A terceira onda: A democratização no final do século XX*, Editora Ótica, São Paulo, 1994.
- KEEFER, P. and KNACK, S. “Institutions and economic performance: Cross-country tests using alternative institutional measures”, *Economic and Politics* 7, nº 3, p. 207-227, 1995.
- KLITGAARD, Robert E. *Controlling corruption*, Berkeley: University of California Press, 1988. (Trad. port: *A Corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1994).
- KRUEGER, Anne O. “The political economy of rent-seeking society”, *American Economic Review* 64, nº 3, p. 291-303, June 1974.
- MACNEIL, I. R. “The Many Futures of Contracts”, *California Law Review*, v. 47, pp. 691-816, 1974.
- _____. “Contracts: Adjustment of Long-Term Economic Relations under Classical, Neoclassical, and Relational Contract Law”, *Northwestern University Law Review*, nº. 72, pp. 854-906, 1978.
- MAINWARING, S. *Multipartism, robust federalism and presidencialism in Brazil*. in MAINWARING, S. e SHUGART, M. *Presidencialism and democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- _____. “Políticos, partidos e sistemas eleitorais”, em *Novos estudos*, São Paulo: CEBRAP, n. 29, p. 34-58, 1991.
- MATIAS PEREIRA, J. *Políticas de austeridad y gobernabilidad; El caso de la aplicación del programa de ajuste estructural y de estabilización en el Brasil*, tesis doctoral, Madrid: UCM / Instituto Universitario Ortega y Gasset, CD-ROOM, 2001.
- _____. *Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil*, 2ª edição, São Paulo: Editora Atlas, 2003.
- _____. *Economia Brasileira*, São Paulo: Editora Atlas, 2003.
- _____. *Reforma do Estado e Transparência: Estratégias de controle da corrupção no Brasil*, VII Congresso do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Lisboa, 8-11 de outubro, p. 1-32, 2002.
- MARX, Karl Heinrich, *El Capital*, tres vols., Editora Siglo XXI, Madrid, 1976.
- _____. “Contribución a la crítica de la economía política”, en W. Ebenstein, *Pensamiento político moderno*, Madrid: Taurus, 1961.

- _____. *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política* (borrador) 1857-1858, tres vols. , Madrid: Siglo XXI, 1976.
- _____. y F. F. Engels, *El Manifiesto Comunista* (1847), Ed. Ayuso, Madrid, 1977.
- _____. *Le 18 brumaire de Louis N. Bonaparte*, Ed. Sociales, París, 1963.
- _____. *Das capital, The communist manifesto and other writings*, Ed. Max Eastman, Modern Library, New York, 1932.
- MAURO, Paolo. "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics* 110, nº 3, p. 681-712, August 1995.
- MERTON, Robert K. *Teoria y estructuras sociales*, México-Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1964.
- NAÍM, Moisés. "The corruption eruption", *Brown Journal of World Affairs* 2, nº 2, p. 245-261, Summer, 1995.
- NORTH, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990. (Trad. Esp: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995).
- _____. *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid: Alianza Universidad, 1984.
- O'DONNELL, G. *El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.
- OCDE. "Ethics in the Public Service Current Issues and Practice". Public Management Occasional Papers, 1996. www.oecd.org/puma. Pesquisa feita em 23.03.2004.
- OCDE. "Information Technology as an Instrument on Public Management Reform: A Study of five OECD Countries", 1998.
- OEA. "*Inter-American Convention Against Corruption*", Washington, D.C.: OAS, 1996.
- OCDE. (Organization for Economic Co-operation and Development). *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais*, Paris: OECE, 17.12.1997.
- _____. *Trust in government: Ethics measures in OECD countries*, Paris: OCDE, 2000.
- OCDE, BID e Transparência Brasil. Anais do Seminário: *Ética como Instrumento de Gestão – I Encontro de Representantes Setoriais da Comissão de Ética Pública*, Brasília: CEP/PR, 2001.
- OLSON, M. *The logic of collective action*, Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- _____. *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press, 1982.
- OSBORN, David e GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo*, 6ª. Edição, Brasília: MH Comunicação, 1995.
- PASTORE, José. "Cruzada contra a corrupção", artigo, *O Estado de S. Paulo*, 10. abril. 2001.
- PIRES, Waldir. "O dinheiro do povo é sagrado", *Jornal A Tarde*, p. 6, 12.04.2003.
- _____. Discurso de posse na Controladoria Geral da União, Brasília: Presidência da República, Brasília: PR, 2003. www.presidencia.gov.br, pesquisa feita 25.03.2004.
- PRATT, J. e ZECKHAUSER, R. (Eds). *Principals and Agents: The Structure of Business*, Boston: Harvard Business School Press, 1985.
- PRZEWORSKI, Adam, *Democracia y mercado*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- _____. Fernando Limongi, José A. Cheibub e Michael E. Alvarez, *Democracy and development*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- RAWLS, John, *A theory of justice*, 2ª edición, Oxford: Clarendon Press, 1972.
- _____. *Sobre las libertades*, Barcelona: Paidós, 1990.

- _____. *Political liberalism*, New York: Columbia, 1993.
- _____. *Libertad, igualdad y derecho*, Barcelona: Planeta, 1994.
- REIS, Elisa P. y Z. B. Cheibub, “Pobreza, desigualdades y consolidación democrática”, *Dados*, Revista de Ciencias Sociales, Vol. 36, núm. 2, pp. 233-258, 1993.
- _____. “Governabilidade e solidariedade”, em Licia Valladares e Magda Prates Coelho (orgs.), *Governabilidade e pobreza no Brasil*, Editora Civilização Brasileira, pp. 49-64, 1995.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption: A study in political economy*, New York: Academic Press, 1978.
- _____. “A economia política da corrupção”, em ELLIOT, Kimberly Ann (org.). *A corrupção e a economia mundial*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, p. 59-102, 2002.
- ROSS, S.A. The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem; en: *American Economic Review*, Papers and Proceedings. 63: pp. 134-139, 1973.
- _____. *Principles of Antitrust Law*. New York: The Foundation Press, 1993.
- REZENDE, F. *Finanças públicas*, São Paulo: Atlas, 1994.
- ROCHA, Lincoln M. Relatório da Construção do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo, Tomada de Contas Especial, *Auditorias do TCU*, Nº 15, TCU: Brasília, p. 7- 292, 2001.
- SILVA, M. F. Gonçalves da. “Corrupção e desempenho econômico”, em SPECK, B. W., ABRAMO, C. W. e outros, *Os Custos da Corrupção*, Cadernos Adenauer nº. 10, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 63-77, 2000.
- _____. *A economia política da corrupção*, Relatório de Pesquisa nº. 03/1995, Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo:FGV, 1995.
- _____. *A economia política da corrupção*, São Paulo: Transparência Brasil, 2001.
- SIMON. H. A. Theories of bounded rationality, in MCGUIRE, C. B.; RADNER, R. (Eds.). *Decision and organization*, New York: American Elsevier, 1972.
- _____. “Rationality in Psychology and Economics”, *Journal of Business*, 59: pp. 209-224, 1986.
- SHLEIFER, A. and VISHNY, R. W. *Politicians and firms*, Discussion Paper 1686, Harvard Institute of Economics Research, June, 1994.
- _____. “Corruption”. *Quarterly Journal of Economics* 108, issue 3, nº 434, p. 599-617, August 1993.
- SPECK, Bruno Wilhelm, Cláudio Weber Abramo e outros. *Os Custos da Corrupção*, Cadernos Adenauer nº. 10, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- SMITH, Adam. *The Wealth of Nations*, Chicago: The University of Chicago Press, 1976.
- STIGLITZ, Joseph E., *La economía del sector público*, Barcelona: Antoni Bosch, 1988.
- _____. “More instruments and broader goals: Moving toward the post-Washington Consensus”, 1998 *Wider Annual Lecture*, Helsinki, 1998.
- _____. *La grande désillusion. Les échecs de la mondialisation*, Ed. Fayard, Paris, 2002a.
- _____. “As estranhas razões do FMI”, *Livre Pensar, Correio Braziliense*, 19 maio 2002, pp. 3-7.
- _____. “Os EUA e a legislação de falências”, artigo, *Valor Econômico*, 12-14 abr. 2002, p. A15.
- _____. *Globalization and its discontents*, New York: W.W. Norton & Co., 2002b.
- _____. et al. *The Economic Role of the State*, Oxford: Basil Blackweel, 1990.

- TRANSPARÊNCIA Brasil. *O Brasil e o Índice de Percepções de Corrupção–2003*, São Paulo: Transparência Brasil, 2004. www.transparencia.org.br/tbrasil-ie.asp. Pesquisa feita em 07.05.2004
- TANZI, Vito. *Corruption, Governmental Activities and Markets*, IMF Working Papers 94/99, Washington, DC: International Monetary Fund, 1994.
- TULLOCK, G. *The economics of special privilege and rent-seeking*, Kluwer Academic Press, 1990.
- _____. *Le marché politique, analyse économique des processus politiques*, Economica, París, 1978.
- WEBER, Max (1864-1920), “El sentido de la neutralidad valorativa de las ciencias sociológicas y económicas”, en Max Weber, *Ensayos sobre metodología sociológica*, Eudeba, Buenos Aires, 1978.
- _____. Burocracia, en H.H. Gerth y C. Wright Milles, en *Max Weber: Ensayos de sociología contemporánea*, Barcelona, 1972.
- _____. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (dos tomos), México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- _____. *Escritos políticos*, Madrid: Alianza Editorial, 1991.
- WILLIAMSON, O. *Mercados y Jerarquías: Su análisis y sus implicaciones Antitrust*, México: FCE, 1988a.
- _____. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press, 1975.
- WORLD BANK. *Bureaucrats in Business: The economics and politics of government ownership*, London: Oxford University Press for the World Bank, 1995.
- _____. *World Development Report. The State in a Changing World*” Washington, DC: BIRD, 1997.
- _____. *Helping countries combat corruption: The role of the World Bank*, Washington, DC: BIRD, September 2000.