

Reforma do Estado e transparência : estratégias de controle da corrupção no Brasil

José Matias Pereira

1. Introdução

A reforma e modernização do Estado¹ - entendido aqui como um complexo processo de transição das estruturas políticas, econômicas e administrativas – surge como o tema central da agenda política mundial². 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 socioeconômicos 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. Isto porque, está evidenciado em distintos estudos divulgados pelos organismos multilaterais (BIRD, 1997), 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, e de maneira especial no Brasil, tem como referência os aspectos relacionados à necessidade de fortalecimento da democracia, retomada do desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades na região (CLAD, 1999:125).

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

¹ O Plano Diretor do Brasil, de 1995, contempla cinco dimensões da reforma do Estado: o ajuste fiscal; reformas econômicas orientadas para o mercado; reforma da previdência social; inovação dos instrumentos de política social; e reforma do aparelho do Estado, visando a aumentar a *governance*. Essas dimensões, no seu conjunto, caracterizam as reformas estruturais do país.

² Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD. (1999), “Uma nova gestão pública para a América Latina”, Documentos do CLAD, *Revista do Serviço Pública*, ENAP, Nº. 1, Jan./Mar., pp. 123-146.

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”.

Nesse contexto, 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 de nossa sociedade e de nosso sistema político. Assim, diante da aceitação que existe uma corrupção sistêmica no país, torna-se possível apresentar algumas questões analíticas chaves: os resultados obtidos com a reforma do Estado no Brasil têm contribuído adequadamente para elevar o nível de transparência no país? Como ocorrem as transações corruptas e como se mantêm em segredo? Como são administrados os bens e serviços obtidos de forma corrupta? Como ocorre associação dos agentes públicos e das pessoas ou grupos privados? Como chegam aos seus acordos implícitos e como fazem para cumpri-los? Como contratam pessoas e se mantêm a disciplina? Como se poderia criar um maior risco e estabelecer sanções mais graves?

As dificuldades para responder essas indagações demonstram 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.

É preciso assinalar que, as práticas de corrupção não são privativas dos países em desenvolvimento, 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.

Por sua vez, 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 ao objetivo específico, o propósito é contribuir para o aprofundamento do debate sobre as estratégias mais adequadas para a implementação de um programa de controle da corrupção no Brasil.

É importante ressaltar o caráter essencialmente bibliográfico deste artigo. Assim, as fundamentações de nossas argumentações estarão apoiadas em documentos e relatórios divulgados pelo governo brasileiro, organismos internacionais, bem como em estudos empíricos publicados sobre o tema em análise. Partindo de um contexto marcado pelo retorno do país à democracia, em 1985, e da promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, utilizamos como principais referências bibliográficas neste estudo, além do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, de 1995, os relatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito realizadas no âmbito do Congresso Nacional, em especial, a que investigou 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.

Visando dar maior nitidez na análise do tema em questão, entendemos oportuno definir, a seguir, os principais termos utilizados neste artigo.

2 – Conceituação dos Termos Utilizados no Artigo

Administração pública, num sentido amplo, é todo o sistema de governo, todo o conjunto de idéias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam: a) como distribui e se exerce a autoridade política; b) como se atendem aos interesses públicos. Assim, a administração pública pode ser entendida como a estrutura do poder executivo, que tem a missão de coordenar e implementar as políticas públicas. Apresenta-se como um conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas consideradas de “interesse público” ou comum numa coletividade ou numa organização estatal. Argumenta White (1950:8) a esse respeito que, definida em termos mais amplos, a administração pública abrange todas as operações que tem por propósito a realização ou o cumprimento dos desígnios públicos.

Transparência designa a propriedade de um corpo que se deixa atravessar a luz e permite distinguir, através de sua espessura, os objetos que se encontram atrás. Nesse sentido, a transparência administrativa significa que atrás do invólucro formal de uma instituição se perfilam relações concretas entre indivíduos e grupos percebidos pelo observador (Chevalier, 1988:251). Neste artigo o termo *transparência* será utilizado como um dos requisitos de controle da sociedade civil sobre o Estado.

O termo *corrupção* pode ser definido, numa visão ampla, como a ação e efeito de corromper ou corromper-se. A *corrupção-malversação-propina* ocorre quando a atividade do funcionário público ou do político não se fundamenta na promoção do interesse geral. Num sentido estrito existem distintos conceitos de corrupção. Assim, dependendo do conceito utilizado, como por exemplo, o jurídico, o econômico, o sociológico ou o político, se poderá chegar a respostas diferentes. O enfoque jurídico, tendo em vista as suas implicações no campo penal, em geral, é o mais utilizado pela mídia. Esse enfoque tende a considerar a corrupção como um abuso de autoridade por razões de benefício particular não necessariamente monetário. Em conseqüência, a corrupção implica na existência de um funcionário público – de qualquer nível hierárquico -, que tem intenção corrupta, que recebe benefícios diretos ou indiretos por sua ação, como representante do Estado, que executa um ato oficial que tem relação direta com o benefício obtido, que se desvia das obrigações juridicamente estabelecidas, com a intenção geral de influenciar ou ser influenciado no exercício de cargo público para obtenção de benefícios.

A *corrupção pública* é definida por Silva (2001), como “uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência ilegal de renda, dentro da sociedade ou do fundo público, para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de quaisquer tipos de incentivos, condicionados estes pelas regras do jogo e, portanto, pelo sistema de incentivos que delas emergem”.

Corrupção política pode ser definida como a deterioração moral de um sistema de governo como conseqüência do desvio do exercício das funções públicas por parte de seus responsáveis. Nesse sentido, o conceito de corrupção no setor público está relacionado à utilização da função pública e a

conseqüente apropriação ilegal de recurso públicos, por parte do funcionário público ou do político, para fins de obtenção de ganhos privados. Dessa forma, sempre que há um agente público corrupto pressupõe a existência de um interesse privado por trás, representado pelo corruptor. No cenário da corrupção encontraremos duas vertentes: a primeira é representada pela pequena corrupção, na qual o funcionário público se prevalece de sua posição para cobrar propinas para executar aquela tarefa que é de sua responsabilidade. O interesse privado aqui é representado pelo funcionário que recebe e pelo cidadão que paga a propina. Os seus custos financeiros, em geral, são irrelevantes. Os reflexos dessa ação ilegal são sentidos no nível de credibilidade da população nas instituições. A grande corrupção, por sua vez, acontece nos processos de licitações e contratos, na fiscalização tributária de grandes empresas, na captura de setores específicos do Estado. Verifica-se, nesse caso, que o interesse privado é representado por empresas ou grupos. Para combater essa corrupção de grande vulto, sustentam uma parcela significativa dos cientistas sociais, como, por exemplo, Abramo (2001), é preciso aperfeiçoar os mecanismos de controle do Estado e da sociedade, bem como atuar sobre os setores da iniciativa privada a que pertencem os grupos que serão beneficiados pela corrupção.

Está evidenciado, assim, que a corrupção possui causas profundas e comuns, sendo a principal a perda dos valores do serviço público e a identificação exclusiva do êxito pessoal e coletivo com o lucro a qualquer preço. Sendo um malefício amplo e grave, é preciso conhecer suas causas e suas manifestações, avaliar seu alcance e adotar medidas para combatê-la. Na prática, constata-se que nos últimos anos, o tanto a OCDE (2000)³ como o Banco Mundial (BIRD, 2000:6)⁴ vem desenvolvendo estímulos para que os países enfrentem o problema da corrupção. Verifica-se, entretanto, que o fenômeno da corrupção está sendo enfrentado com determinação política nos países desenvolvidos e em menor escala nos países em desenvolvimento⁵.

Após essas observações, é oportuno ressaltar que não temos a pretensão de esgotar aqui o assunto em análise. O nosso propósito é enfocar neste artigo algumas questões relevantes que evidenciam a interface que existe entre reforma do Estado, transparência e nível de democratização. Para alcançar esse propósito é preciso, preliminarmente, examinar os antecedentes da reforma do Estado no Brasil.

3 - Antecedentes da Reforma do Estado no Brasil

Constata-se que, todos os Estados modernos se dedicam à redistribuição da renda, à gestão macroeconômica e à regulação de mercados. A diferença está nas prioridades dadas por cada país na utilização dessas funções, que tende a variar ao longo da história. É oportuno recordar que, as teorias político-econômicas modernas do Estado identificam três formas de intervenção pública na economia: redistribuição de renda, estabilização macroeconômica e regulação de mercados. O processo de redistribuição de renda abrange todas as transferências de recursos de um grupo de indivíduos, regiões ou países, para um outro grupo, bem como o atendimento de setores específicos e especiais, como por exemplo, educação primária, seguro social, entre outros, que os governos obrigam os cidadãos a

³ OECD. (2000), *Trust in government: Ethics measures in OECD countries*, OCDE, Paris. www.oecd.org

⁴ World Bank. (2000), *Helping countries combat corruption: The role of the World Bank*, BIRD, Washington, D.C. O esforço desenvolvido pelo Banco Mundial contra a corrupção abrange quatro áreas distintas: o controle da corrupção em projetos do Banco Mundial, o apoio a países interessados em controlar a corrupção, a incorporação do critério “corrupção” em todos os programas de empréstimo do banco e o apoio a iniciativas internacionais para controlar a corrupção (BIRD, 2000:2).

⁵ Constata-se, a partir de 1997, que o Banco Mundial passou a valorizar a boa governança do setor público através da participação da sociedade civil. Essa instituição multilateral encara a corrupção como um imposto regressivo, já que as pequenas empresas e os cidadãos mais pobres precisariam dispor de uma parcela proporcionalmente maior da sua renda com propinas – que deveriam ser universais. Nesse sentido, a corrupção contribuiria para o aumento da desigualdade da renda e comprometeria a universalização das políticas sociais.

consumir ou a utilizar. A política de estabilização macroeconômica tem como objetivo alcançar e manter níveis adequados de crescimento econômico e de emprego. Para atingir esse objetivo o governo utiliza como principais instrumentos a política fiscal, monetária, cambial e industrial. Por sua vez, as políticas reguladoras têm como propósito corrigir distintos tipos de falhas de mercado, como por exemplo, o poder de monopólio, a provisão insuficiente de bens públicos, entre outras. Isso pode ser constatado quando analisamos a estruturação do “Estado de bem-estar”, após a Segunda Guerra Mundial, que foi priorizado pelas políticas de redistribuição e de gestão macroeconômica implementadas pela maioria dos governos da Europa ocidental. A crise fiscal que atingiu, na década de setenta, esse Estado positivo, que tinha o papel de planejar, produzir bens e serviços e como empregador de última instância, revelou o esgotamento desse modelo. No final dos anos 70 começou a surgir em seu lugar um novo modelo, que passou a priorizar desregulação, a privatização, a liberalização e a reforma das estruturas de bem-estar.

Nesse contexto, verifica-se que a reforma do Estado surgiu como uma resposta à ineficiência do velho modelo estatal e às demandas sociais crescentes de uma emergente sociedade democrática e plural, no final do século XX. A necessidade de reduzir a presença do Estado na economia e a aceleração do fenômeno da globalização foi os fatores indutores neste movimento. Criaram novas necessidades e desafios para os Estados, quanto à conciliação de um modelo orientado para o mercado, de modo a garantir o seu perfeito funcionamento, e que atendesse às necessidades dos membros da sociedade, na nova roupagem de cliente-cidadão, com a prestação de serviços de qualidade a custos mais baixos.

Deve-se recordar que, o Estado brasileiro, em razão do modelo desenvolvimentista adotado, extrapolou a alçada de suas funções básicas para atuar com grande peso na esfera produtiva. Contudo, esse grande Estado, com presença marcante na economia nacional, não conseguiu atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigido, especialmente na área social. Existem indícios de que essa deformação nas funções do Estado contribuiu para enfraquecer o sistema de controle, e dessa forma, facilitou o avanço do fenômeno da corrupção no país.

Embora presente desde os anos 70, a crise do Estado brasileiro somente veio à tona a partir da segunda metade dos anos 80. Esse acontecimento foi evidenciado pela crise fiscal e pelo esgotamento do modelo de substituição das importações, inseridos no modelo burocrático de intervenção econômica e social. Além disso, o aparelho do Estado concentrava e centralizava funções, com a rigidez dos procedimentos, excessivamente complicados pelo excesso de normas e regulamentos.

Após um primeiro momento de omissão, somente em meados dos anos 90 começam a ser feitas às reformas estruturais do Estado brasileiro, com o ideal de superação da crise e com a esperança de resgatar a autonomia financeira e a capacidade do Estado de implementar políticas públicas. Assim, são traçadas as seguintes diretrizes gerais: ajustamento duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem condições para o enfrentamento da competição internacional; reforma da previdência social; inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua *governance*, isto é, melhorar a capacidade governamental de implementação das políticas públicas (MARE, 1995).

3.1 – A Evolução dos Modelos de Gerenciamento Governamental

A crise que se abateu sobre o Estado na década de 70, permitiu o surgimento de novas idéias sobre a forma de gerenciamento governamental. Deve-se registrar que, desde o início da década de 80, o modelo burocrático weberiano da Administração Pública vinha demonstrando estar se esgotando como

instrumento para atender os anseios dos administradores públicos e, principalmente, dos cidadãos, além de não se adequar ao novo contexto de restrições aos gastos públicos. Nesse cenário surge o modelo gerencial da Administração Pública, implementado no governo de Margareth Thatcher na Grã-Bretanha. Tendo como lema “*rolling back the state*”, o governo conservador de Thacher disseminou o conceito de *managerialism* - entendido como a adoção de práticas estritamente gerenciais privadas dentro do setor público – no qual buscava continuamente a qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos. Esse modelo gerencial puro foi o primeiro a propor medidas efetivas em relação à crise do modelo burocrático weberiano. Esse novo modelo tinha como objetivo a produtividade, por meio da economia e da eficiência da Administração Pública. O papel da população no processo de gestão era considerado secundário, ou seja, de simples contribuintes.

Esse modelo, a partir de meados da década de 80, começa a se mostrar incapaz para atender todas as demandas da sociedade. Isso exigiu que fosse efetivada uma mudança na dinâmica intra-organizacional do setor público, visto que era preciso dar maior ênfase à flexibilidade da gestão. Assim, a principal mudança foi à transição de uma lógica de planejamento para uma lógica estratégica. Na lógica do planejamento prevalecia o conceito de plano que, a partir da racionalidade técnica, desenvolve o melhor programa a ser seguido, enquanto na lógica estratégica, as relações com os atores envolvidos são levadas em conta em cada política, a fim de desenhar cenários que possibilitem a flexibilidade necessária para alterações e desvios não programados nos projetos governamentais (Crozier, 1992:93). A mudança seguinte, considerada a mais significativa, foi a adoção de serviços públicos voltados para os anseios dos clientes/consumidores, acompanhada de uma busca contínua pela qualidade desses serviços. Foi a partir dessas duas características que surgiu o *consumerism*, modelo que buscava, essencialmente, a efetividade e a qualidade e que tratava o usuário do serviço público como clientes/consumidores dos serviços públicos. Deve-se ressaltar, entretanto, que a ótica do cliente/consumidor é limitada, pois cidadão é um conceito que engloba a cidadania, ou seja, implica direitos e deveres e não somente a liberdade de escolher os serviços públicos. (Abrucio, 1997). Esse conceito, entre outros problemas, também não atende ao princípio da equidade, um dos pilares da Administração Pública, uma vez que os consumidores podem se transformar em grupos de interesses específicos. Isso exigiu a necessidade de se introduzir a preocupação com a equidade nos serviços públicos.

Como resposta para essa demanda, surgiu o terceiro modelo, denominado *Public Service Orientation* (PSO). Esse modelo, além da equidade, buscou incorporar a questão da *accountability*, ou seja, a transparência e a responsabilização da Administração Pública (Behn, 1998:18). É oportuno ressaltar que, a mudança dos objetivos – de efetividade/qualidade para *accountability*/equidade – é motivada pela mudança na maneira de enfocar o público-alvo, ou seja, os consumidores passam a ser visualizados como cidadãos. Isso implica que passam a ser detentores de direitos e deveres para com o Estado e os demais cidadãos. Outro aspecto relevante do PSO é que se baseia na descentralização dos serviços públicos. Isto porque em governos descentralizados tornar-se mais fácil introduzir a *accountability*, bem como a participação dos cidadãos nas políticas públicas. A justificativa central para defender o governo no âmbito local não está no fato dele ser um bom meio para promover os serviços públicos necessários, mas sim nele poder tornar os cidadãos capazes de participar mais ativamente das decisões que afetam a sociedade como um todo. A agregação da participação popular e da *accountability* contribuiu de maneira efetiva para a evolução do atual debate sobre a Administração Pública.

Feitas essas observações a respeito do surgimento e evolução de novas idéias sobre a forma de gerenciamento governamental, torna-se possível avançar na análise da reforma gerencial do Estado brasileiro e a sua interface com a transparência.

3.2 – As Bases da Reforma Gerencial do Estado Brasileiro de 1995

A reforma gerencial tem como propósito assegurar os mecanismos necessários ao aumento da eficácia, eficiência e efetividade da administração pública, além de criar novas condições que possibilitam tornais mais democráticas a relação entre o Estado e a sociedade. Partindo dessa concepção, a reforma gerencial do Estado brasileiro, deflagrada em 1995, procurou 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. Constata-se que, mesmo tendo como foco de sua atenção à administração pública federal, muitas de suas diretrizes foram aplicadas em nível estadual ou municipal.

A partir do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), a responsabilidade de continuar o processo de implantação da reforma do Estado 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. Dessa forma, pretende-se reforçar a governança, com a superação das dificuldades encontradas em se implementar as políticas públicas, devido à rigidez e ineficiência da máquina administrativa.

Nas suas três dimensões, pode-se constatar que, 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.

É oportuno ressaltar 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 é fundamental a estruturação de coalizações democráticas que sustentem o processo de reforma de Estado no Brasil. Nesse sentido, argumentamos neste artigo, que no conjunto das reformas que o país necessita promover - como, por exemplo, a reforma política, a reforma do judiciário, a reforma tributária -, deve-se incluir também a criação de um consistente programa nacional de combate à corrupção, que possa garantir, de maneira efetiva e eficaz, a transparência e a ética no país.

Bresser Pereira (2001:41) sustenta que “além de ter como objetivo direto tornar o aparelho do Estado mais eficiente, a Reforma Gerencial de 1995 está voltada para uma maior afirmação da cidadania. Através dela, busca-se defender os direitos republicanos, ou seja, o direito que cada cidadão possui de que o patrimônio público seja utilizado de forma pública. Procura-se também ter um Estado ao mesmo tempo mais forte, mais capaz de fazer valer a lei e mais democrático, controlado mais eficazmente pela sociedade”. Fica evidenciado, portanto, que o Brasil está buscando estruturar o seu aparelho do Estado, para que seja além de eficiente, orientado por valores gerados pela própria sociedade, sob a ótica da democracia e do pluralismo. Assim, a questão da transparência das ações governamentais surge como uma prática indispensável para o fortalecimento da democracia, bem como de legitimação do esforço de modernização da administração pública, especialmente nas questões que envolvem os resultados e a

responsabilidade dos funcionários.

Após essas observações, nos propomos a avançar na discussão sobre a relação que existe entre controle social e transparência no Brasil, incluindo nessa análise as implicações e os efeitos políticos e econômicos da corrupção.

4 – Controle Social e Transparência no Brasil

A proposta de elevar o nível de transparência do Estado brasileiro foi incluída na agenda política de controle social com o fim do período de autoritarismo que vigorou de 1964 a 1985. Argumenta Jardim (2001:197) a esse respeito que, a “busca pela transparência do Estado brasileiro foi inserida na agenda política de democratização do país, após 21 anos de ditadura militar. A democratização do Estado tinha como um dos seus pressupostos o controle do seu aparelho pela sociedade civil. Para tal, a transparência do Estado, expressa na possibilidade de acesso do cidadão à informação governamental, constituía um requisito fundamental. Configurada como um direito e, simultaneamente, projeto de igualdade, o acesso á informação governamental somou-se a outras perspectivas democratizantes”.

A democratização do Estado tinha como um dos pressupostos o controle do seu aparelho pela sociedade civil. Assim, a transparência do Estado, expressa na possibilidade de acesso do cidadão à informação governamental, constituía um requisito essencial. A esse respeito argumenta Bresser Pereira (2001:43) que, “eficiência administrativa e democracia são dois objetivos políticos maiores da sociedade contemporânea, ainda que vistos como contraditórios pelo saber convencional. Pois bem, uma tese fundamental que orientou a Reforma Gerencial de 1995 contradiz tal saber: a maior eficiência por ela buscada só se efetivará se o regime político for democrático”.

É perceptível que, 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)”.

Na prática, entretanto, 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 2000⁶. 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, segundo Rezende (1987), de “seu impacto redistributivo

⁶ Ministério da Fazenda/Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. (2002), *Orçamento Social da União*, SPE-MF/MPOG, Brasília. Os recursos aplicados na área social pelo governo federal em 2000 atingiu o total de R\$ 170,7 bilhões (15,7% do PIB), o que representou um crescimento de R\$ 20,9 bilhões em relação a 1999. As áreas mais beneficiadas foram a previdência social, com 59% do total, saúde e educação, com 12% cada uma. Em relação ao Fundo de Combate a Pobreza, foram aplicados R\$ 3,1 bilhões em 2001, sendo R\$ 1,7 bilhão apenas para o programa de renda mínima.

nulo, na melhor das hipóteses, quando não regressivo”.⁷

Nesse contexto, é oportuno recordar que 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. Conforme observa 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.

Na busca de melhor explicitar essa questão é que nos propomos a debater, a seguir, a questão da transparência informacional do Estado.

4.1 – A Transparência Informacional do Estado

Verifica-se que, entre outras conseqüências negativas, as reformas administrativas realizadas após 1985 geraram uma crescente e preocupante desorganização nos centros decisórios importantes, que afetaram a memória administrativa, bem como destruíram os sistemas de produção de informações essenciais para o processo decisório governamental (MARE, 1995:1). Isso contribuiu para a que transparência informacional do Estado, contida nos princípios constitucionais de 1988, permanesse abaixo das expectativas da sociedade. A partir da aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, tem início a retomada dos esforços para oferecer à sociedade um conjunto de informações dos mais diversos teores, tais como: orçamentários, financeiros, de pessoal, previdência, entre outros. Apesar das deficiências desses sistemas, é inegável o enorme potencial desse recurso tecnológico para a difusão da informação governamental. Destaca-se, nessa ação de estruturação de mecanismos de controle e informação gerenciais os seguintes sistemas: Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), registra os gastos efetuados pelo Tesouro Nacional; Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR); a folha de pagamentos e os dados cadastrais dos servidores civis federais (SIAPE); Sistema de Gerenciamento da Receita e Despesa da Previdência Social; o planejamento de ações do governo; a movimentação do cadastro de fornecedores, de preços e do catálogo de materiais e serviços; e, o fornecimento de informações sobre a organização governamental e suas macro-atribuições.

Além desses sistemas de informações assinalados, deve-se registrar, também, a validade da criação dos seguintes projetos:

1. Projeto Cidadão. Esse projeto tem como propósito aperfeiçoar as relações entre a Administração Pública e o cidadão, simplificando obrigações de natureza burocrática, implementando dispositivos de reclamações e sugestões do cidadão sobre a qualidade dos

⁷ Fernando Rezende. (1987), *A política social e a crise econômica*, IPEA, Rio de Janeiro, texto para discussão Nº. 111, pp. 7.

serviços públicos, minimizando o tempo de espera do cidadão para ser atendido, entre outras medidas.

2. Rede Governo. Visa esse projeto montar uma moderna rede de comunicação de dados no setor público, de forma a poder repassar à sociedade em geral e aos próprios órgãos do governo, a maior quantidade possível de informação, contribuindo para melhor transparência e maior eficiência na conduta dos negócios de Estado (MARE, 1995:80).

Fica evidenciado que, a área privilegiada pelo Plano Diretor tem sido a de administração de dados com elevado suporte de recursos tecnológico, incluindo-se a Internet como fator de transparência governamental. Esse sistema de informações, entretanto, não se encontra devidamente integrado, de forma que possa oferecer ao cidadão as informações que permitam visualizar com clareza todas as ações governamentais. A esse respeito sustenta Saur (1997:6), que todos os sistemas de informações desenvolvidos pelas empresas públicas federais, estaduais e municipais de informática foram feitos sem qualquer compromisso com o cidadão comum. Essa forma de atuar indica, de um lado, o reconhecimento pelo governo da importância de tornar transparente as informações relativas a arrecadação de impostos, administração financeira e de pessoal, orçamentária, relações exteriores, segurança pública, e por outro lado, reduz esse sistema a uma atividade operacional, na medida em que não a concebe como uma questão de Estado.

Após essa análise sobre a transparência do Estado, que se expressa na possibilidade de acesso do cidadão à informação governamental, torna-se recomendável, também, abordar algumas questões relevantes relacionadas aos efeitos políticos e econômicos da corrupção.

4.2 - Os Efeitos Políticos e Econômicos da Corrupção

A preocupação com a questão dos impactos da corrupção na economia não é uma coisa recente. Muitos autores, como por exemplo, Robert Merton, Samuel Huntington e Nicolo Machiavelli se ocuparam em estudar os seus efeitos sobre a sociedade. Verifica-se que, os efeitos negativos sobre o desenvolvimento econômico e político são bastante perceptíveis quando a corrupção compromete o direito de propriedade, o império da lei e os incentivos aos investimentos. Por outro lado, está evidenciado que uma sociedade com corrupção generalizada, mais cedo ou mais tarde, será submetida a crises de legitimidade no seu sistema político, especialmente em termos de queda nos níveis de credibilidade de seus políticos e de suas instituições. A preocupação com as implicações da corrupção tende, em grande parte, ser vista sob o enfoque político. O custo político é alto, porque as instituições quando são vistas como corruptas são desacreditadas e não terão apoio da população. A idéia da associação política para realizar o bem comum “torna-se um eufemismo para encobrir a convivência cínica de egoístas não assumidos (Speck, 2000:31)”. É perceptível, entretanto, que além dos danos políticos, a corrupção provoca conseqüências econômicas relevantes.

O fenômeno da corrupção geralmente vem acompanhado por estruturas institucionais ineficientes, as quais contribuem para diminuir a efetividade dos investimentos públicos e privados. Em países onde é generalizada a corrupção, de cada unidade monetária investida, boa parte é desperdiçada, o que implica num investimento, de fato, menor. A corrupção também pode onerar a riqueza de uma nação e seu crescimento econômico ao afugentar novos investimentos, ao criar incerteza quanto à apropriação dos direitos privados e sociais. O risco político e institucional é sempre levado em conta pelos investidores internacionais e domésticos. Quando esse risco é elevado, projetos de investimentos são adiados, ou até cancelados. Em casos extremos, a corrupção crônica leva países a crises políticas permanentes que

acabam em golpes de estado ou em guerras civis⁸. Observa-se, nesse sentido, como exemplo, que a deterioração das estruturas institucionais colaborou significativamente para agravar o colapso econômico, político e social da Argentina a crise que levou a Argentina ao colapso econômico, político e social (Matias Pereira, 2002: 115-133).

Para muitos autores, como por exemplo, Shleifer e Vishny (1994) a corrupção aparece com maior vigor quando (i) as instituições geram excesso de regulamentação e de centralização estatal, e (ii) as instituições políticas não estão sob controle da maior parte da sociedade. Esses dois aspectos dão uma idéia da importância de adotar medidas de correção que evitem a corrupção, visto que seus efeitos negativos se refletem na riqueza de uma sociedade, no crescimento econômico e no seu desenvolvimento social e humano.

Jagannathan (1987:108-125) sustenta que, os programas sociais e de desenvolvimento são geridos por agentes públicos que se deparam com um excesso de demanda sobre os recursos disponíveis. O incentivo para o recebimento de propinas e para a participação, como agente caçador-de-renda⁹, em grupos de padrões-clientes é bastante elevado. As conseqüências disso são nefastas, principalmente em se tratando de países pobres. Isto porque a corrupção provoca uma crescente corrosão no nível de confiança das instituições responsáveis pelo bem-estar ou pelo funcionamento dos mercados, como o cumprimento de contratos e a proteção dos direitos de propriedade. Essas distorções têm implicações tanto no plano interno como externo. No primeiro caso, os custos de transação aumentam; e no segundo, o clima de ilegalidade e insegurança jurídica prejudica a imagem do país, constituindo-se em um inibidor para os investimentos estrangeiros.

Observa-se, por sua vez, que no enorme elenco de instituições estatais, as que regulam os direitos de propriedade e sustentam os contratos são as mais importantes para conseguir mercados eficientes. Estas podem adotar a forma de leis formais sancionadas pelo Estado, bem como, através de usos e costumes locais. Sua relevância está relacionada ao fato de que reduzem os custos de transação e de informação na economia. As instituições estruturam os incentivos para a inovação, a produção e o intercâmbio, razão pela qual podemos afirmar que podem impedir ou fomentar o crescimento e o desenvolvimento. Nesse sentido, argumenta North (1993:13), que as instituições são as regras do jogo em uma sociedade, são as limitações ideadas pelo homem que dão forma a interação humana. Por conseguinte, estruturam incentivos no intercâmbio humano, seja político, social ou econômico.

Assim, as instituições devem ser criadas e reforçadas para diminuir os custos de transação e para fomentar o desenvolvimento econômico. Verifica-se, na prática, que mesmo construídas com esse propósito podem chegar a converterem-se em nichos de corrupção, quando os indivíduos que as dirigem se deparam com um conflito de interesses entre o público e o privado.

4.3 – Percepção sobre o Nível da Corrupção no Brasil

Observa-se nos estudos e relatórios divulgados pela Transparência Brasil e pelo governo federal (CGU, 2002), que a corrupção é vista como um problema grave e estrutural da sociedade e do sistema político brasileiro. Essa constatação demonstra que é preciso priorizar o combate a esse fenômeno indesejável, que afeta as possibilidades de desenvolvimento econômico e político do país. Para que isso se efetive é necessário aprofundar o debate sobre o tema. A trinomia corrupção-malversação-propina possui causas profundas e comuns, sendo a principal a perda dos valores do serviço público e a identificação

⁸ Marcos Fernandes Gonçalves da Silva. (2000), “Corrupção e desempenho econômico”, em Bruno Wilhelm Speck, Cláudio Weber Abramo e outros, *Os Custos da Corrupção*, Cadernos Adenauer, Fundação Konrad Adenauer, num. 10, São Paulo, pp. 63-77.

⁹ G. Tullock. (1990), *The economics of special privilege and rent-seeking*, Kluwer Academic Press.

exclusiva do êxito pessoal e coletivo com o lucro a qualquer preço. Sendo um mal amplo e grave, é preciso conhecer suas causas e suas manifestações, avaliar seu alcance e adotar medidas que permitam elimina-lo, preveni-lo e reprimi-lo. Na última década esse esforço vem sendo desenvolvido de maneira efetiva pelos países desenvolvidos, em especial pelos países-membros da União Européia, como a França, Inglaterra e Itália (OCDE, 1997).

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, 2002).

A posição do Brasil no ranking divulgado pela *Transparency International* que mede os índices de percepção da corrupção no mundo, no triênio 1999-2001, mostram que o país ocupa um lugar bastante desconfortável. O país recebeu nota 4,0 em 2001 (3,9 em 2000 e 4,1 em 1999), está posicionado na 46ª posição entre 91 países (49ª entre 90 países em 2000, e 45ª entre 99 países em 1999). Registre-se que, no ranking de 2000 e 2001, o país considerado o menos corrupto no mundo foi à Finlândia. Na comparação com os demais países da América Latina, em 2001, o Brasil ficou em sexto lugar entre 18 países, após Chile, Trinidad & Tobago, Uruguai, Costa Rica e Peru. Assim, para a Transparência Brasil (2002:1), a percepção sobre o Brasil em 2001 não piorou, tampouco melhorou. Os números confirmam que o problema da corrupção no país continua sem receber a atenção estratégica que seria exigido.

É oportuno registrar, a partir da análise dos resultados das CPIs 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.

4.4 – Financiamento das Campanhas Eleitorais no Brasil

Outra área sensível e pouco transparente no Brasil é a de financiamento das campanhas eleitorais. Deve-se registrar que, a preocupação com as formas de doações para financiamento de campanhas eleitorais não é um item novo na agenda política brasileira. Esse tema, que tem provocando intensa discussão em quase todo os países é polêmica e de difícil solução. Paltiel (1981:138) alertou para o fato de que a tensão entre o direito de voto geral e igual, por um lado, e a distribuição desigual de renda e patrimônio, por outro, é inevitável nas democracias ocidentais. Nesse sentido, aquele autor argumenta que o uso de dinheiro na política seria legítimo; a eventual influência de grandes fortunas, por sua vez, pode ser controlada pela transparência da discussão pública. Constata-se, no elenco das ações impetradas nos últimos anos junto aos tribunais eleitorais, que uma parcela significativa dessas reclamações referem-se a questões relacionadas ao abuso do poder econômico. Essa prática inadequada de fazer campanha eleitoral, que tem sido denunciado com insistência pelos Ministérios Público Federal e Estadual e pela a mídia, não tem sido coibida na intensidade necessária. As apurações decorrentes dessas denúncias, em boa parte, mesmo nos casos onde os TREs verificam que houve excesso do poder econômico público ou privado, acabam não resultando em condenações e perda de

mandatos, em virtude da ausência de poderes legais desses tribunais para coibir os abusos.

Uma parcela significativa de cientistas políticos brasileiros, como por exemplo, Fleischer (2000:79), tem apontado que a principal motivação nos atos de corrupção está relacionada ao financiamento dos partidos políticos. Sustenta aquele autor que, embora a legislação eleitoral brasileira estigmatize o “abuso do poder econômico” como algo nocivo ao processo eleitoral, ela não dota o TSE (Tribunal Superior Eleitoral) e os TREs (Tribunais Regionais Eleitorais) com poderes suficientes para realmente inibir esses abusos. Muitas vezes, os TREs constatam claramente esses excessos do poder econômico público e privado, mas não tem poderes legais para intervir, para coibir tais abusos.

A ausência de divulgação de informações detalhadas sobre as finanças partidárias para a opinião pública tem contribuído para perpetuar a baixa transparência dessa questão no Brasil. Sustenta Fleischer (2000:99-100) que, estando a Justiça Eleitoral sem a força necessária para fazer valer a legislação vigente, restam somente três opções para se tentar coibir abusos no financiamento de campanhas eleitorais: 1) a indignação do cidadão; 2) a denúncia de escândalos por parte da mídia; e 3) ações fortes do Ministério Público – durante a campanha – para sensibilizar o eleitor em relação àqueles em quem ele não deve votar.

4.5 – Esforços Governamentais de Controle da Corrupção 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. Nesse sentido, o governo federal vem desenvolvendo ações para responder as demandas da sociedade civil.

No conjunto dessas ações para aumentar a transparência na Administração Pública, destaca-se a criação da Comissão de Ética Pública. A CEP foi criada em maio de 1999, por Decreto do presidente da República, como decorrência de proposta específica do Conselho de Reforma do Estado. A princípio ela se restringiu à instância de consulta do presidente da República em questões de natureza ética. Com a aprovação do Código de Conduta da Alta Administração Federal, ela passou a ter também funções executivas. Com isso agregou também o papel de liderança e coordenação na promoção de ações para assegurar a adequação e efetividade dos padrões éticos em 193 entidades e órgãos que integram o Executivo Federal.

A aprovação do Código de Conduta da Alta Administração Federal teve como objetivo a criação de um instrumento na promoção da confiança da sociedade na conduta dos agentes públicos a partir do exemplo daqueles ocupantes dos mais altos cargos comissionados do Executivo Federal.

Outra medida efetiva do governo para combater a corrupção na Administração Pública foi à criação da Corregedoria Geral da União (CGU), em abril de 2001. A criação da CGU ocorreu em um contexto de graves denúncias da existência de corrupção dentro do governo federal. Entre essas denúncias, destaca-se, a existência de fraudes em projetos nas áreas de atuação das Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e do Nordeste (SUDENE), irregularidades em composições administrativas de processos judiciais em desapropriação de terras no âmbito do Departamento de Estradas e Rodagem – DNER. Assim, a CGU foi instituída como um instrumento para dar celeridade aos processos administrativos de apuração de irregularidades capazes de produzir lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, buscando a punição dos responsáveis no tempo oportuno e o ressarcimento aos

cofres públicos.

Observa-se, por um lado, que a implantação da Corregedoria teve como principal propósito abrir um canal direto de comunicação do cidadão com o governo federal. No seu balanço de um ano de existência (2001/2002), a CGU contabilizou 321 servidores punidos – entre os quais 276 demitidos. Desse total 38 somente da extinta SUDAM e 23 no INSS. Foram recebidos 3.258 denúncias, com 936 casos resolvidos e 2.322 em análise, além de outras 3.097 investigações administrativas em andamento. Para os dirigentes da CGU, o Brasil evoluiu da postura quase cínica em relação à improbidade para uma posição de absoluto rigor perante aquele que exerce funções públicas. Por outro lado, verifica-se que o governo está consciente das suas limitações nessa área, razão pela qual está preparando um projeto de lei que defina funções, limites e direitos na área de controle.

Apesar dessas medidas que visam melhor aparelhar os órgãos do Poder Executivo, como por exemplo, a criação da CGU, as evidências disponíveis indicam que o sistema de controle de corrupção no país ainda permanece frágil. A análise das medidas mais adequadas para elevar a transparência no Brasil, apresentadas a seguir, irão permitir uma melhor visualização desse cenário.

5 – Medidas para Elevar o Nível de Transparência no Brasil

Distintos fatores concorrem para a fragilidade do Estado na América Latina, como por exemplo, a carência de instituições sólidas; a falta de uma cultura democrática arraigada; a debilidade do sistema produtivo e do financiamento do Estado; o crescimento da pobreza, e a rede internacional de influências e pressões. Observa-se que, os poderes na sociedade e do próprio Estado comumente situa-se fora ou acima de sua formalidade jurídica. Nesse sentido, a proposta para de tornar a administração pública responsável através do controle social é uma medida bastante oportuna e conveniente para o Estado, visto que isso irá contribuir para que supere a crise de governabilidade que enfrenta na atualidade. Dessa forma o Estado poderá relegitimar-se política e socialmente, por meio da incorporação dos cidadãos aos negócios públicos. Essa proposta supõe que quanto mais se envolvam os cidadãos no debate público, e se criem canais de participação social, mais o setor público verá ampliada sua capacidade de ação (CLAD, 1998).

Mesmo considerando que, a partir da Constituição 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, 1999). Muitos cientistas sociais, como Demo (1993), têm argumentado que o atingimento dos objetivos para tornar efetiva transparência governamental necessita contar com a participação da sociedade. Assim, a participação surge como um importante instrumento para a mobilização e priorizarão dos problemas da sociedade, e é através dessa participação que serão conseguidas a reivindicação dos cidadãos. Essas reivindicações estão relacionadas com a questão da desigualdade social e da política social. Para Demo (1993:7), a política social é composta por três eixos: o sócio-econômico, o assistencial e o político. O eixo sócio-econômico abrange a relação entre ocupação/renda e o bem estar material. Já o eixo assistencial remonta ao espaço essencial das políticas sociais, entendendo-as como assistências aos devidos direitos dos cidadãos que não têm condições de se auto-sustentar. O terceiro eixo, o político, está ligado à participação dos cidadãos nessas políticas. A participação pode possibilitar o desenvolvimento da democracia através da ocupação de novas esferas anteriormente desocupadas, ampliando o respeito ao pluralismo da sociedade, uma vez que, há maior distribuição do poder e democratização da sociedade civil.

Sustenta Loureiro (2001:65) que “embora embrionária, a proposta de institucionalização de formas de responsabilização da administração pública através de controle social traz elementos bastante inovadores. Origina-se da constatação de que os resultados da ação do Estado são percebidos de forma cada vez mais insatisfatória por parte da população. Ela fundamenta-se também na necessidade de ampliar os mecanismos de controle dos governantes, frente aos limites dos mecanismos de *accountability*. Em outras palavras, a idéia de controle social dos governantes nasce da percepção de que a eficiência não é inerente aos procedimentos burocráticos e de que a autonomização excessiva das elites tecnocráticas, comprometendo os princípios de responsabilização, tampouco elimina resultados medíocres de políticas públicas”.

Antes de iniciar o exame das propostas de combate a corrupção no Brasil entendemos importante ressaltar que, no esforço de sustentação das idéias propostas sobre medidas recomendáveis para elevar o nível de transparência no país, com vista a aumentar o controle da população sobre o governo, iremos nos apoiar nos relatórios divulgados pelas Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPI) do Congresso Nacional; nos trabalhos divulgados pelas ONG que acompanham a questão da transparência, e nos estudos realizados por pesquisadores que cuidam do tema corrupção.

5.1 – Governança Responsável e Participação Pública

Observa-se nos países desenvolvidos (OCDE, 2001:1-6), que o fortalecimento das relações do Estado com os cidadãos constitui-se em importante investimento destinado a aperfeiçoar o processo de formulação de políticas e em elemento fundamental da boa governança, permitindo ao governo obter novas fontes de idéias relevantes, informações e recursos para a tomada de decisão. Essa contribuição tem sido vista como importante também para a construção da confiança pública no governo elevando a qualidade da democracia e fortalecendo a capacidade cívica. Esses esforços contribuem para o fortalecimento da democracia representativa, na qual os parlamentos desempenham papel de destaque.

No fortalecimento de suas relações com os cidadãos, fica evidenciado que os governos devem assegurar que: a informação seja completa, objetiva, confiável, relevante e de fácil acesso e compreensão; as consultas tenham objetivas claras e regras definindo os limites de seu exercício, assim como contemplem a obrigação do governo em prestar contas sobre sua forma de utilizar as contribuições do cidadão; e, a participação proporcione tempo e flexibilidade suficientes para permitir a elaboração de novas idéias e propostas pelos cidadãos e de mecanismos para integrá-las nos processos de formulação das políticas governamentais (OCDE, 2001:1). É perceptível, assim, que o sucesso da luta contra a corrupção nos países desenvolvidos tem sido alcançado graças a uma governança responsável e uma forte mobilização na política e na sociedade civil, que tem demonstrado ser capaz controlar os detentores do poder.

5.2 – Propostas de Mudanças nas Regras de Controle da Corrupção

Verifica-se que, quase todos os países do mundo contêm em suas legislações punição criminal para atos ativos e passivos de corrupção cometidos por funcionários públicos. Constata-se, também, que um número cada vez maior de países está tentando coibir outras formas de corrupção, tais como a corrupção indireta e as tentativas de corrupção. Estes esforços, entretanto, não tem sido suficientes para controlar a corrupção, especialmente nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. É nesse contexto que apresentamos, neste capítulo, algumas propostas de mudanças na forma de combater a corrupção no país.

Os estudos empíricos sobre o fenômeno da corrupção mostram que existem quatro níveis diferentes de

corrupção. O primeiro é de caráter eventual e espontâneo, como o pagamento ao fiscal para evitar que o mesmo lavre multa. No segundo nível está situada a corrupção estrutural, no qual se verifica o envolvimento de alguma empresa, cujo âmbito de atuação restringe-se ao nível municipal ou regional. Nesse caso podemos incluir os desvios apurados pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Poder Judiciário, que entre outras providências, investigou a construção do fórum do TRT de São Paulo. No terceiro nível encontra-se uma rede sofisticada de empresas ou de funcionários públicos agindo na esfera federal ao longo dos anos. Nesse caso temos como exemplo, os casos dos desvios detectados pela CPI da SUDAM e SUDENE. No quarto nível temos o crime organizado, estruturado em redes criminosas sem base empresarial, onde a violência é a norma. Neste caso podemos citar o caso da CPI que investigou a ação do narcotráfico no país. A análise dos relatórios dessas CPIs demonstra que as maiores dificuldades e obstáculos encontrados pelos responsáveis por essas investigações se situaram nos níveis três e quatro. Os resultados dos procedimentos adotados posteriormente nesses casos, pelo Ministério Público Federal, como pelo Poder Judiciário mostram que, apesar da demora, a maioria dos culpados acaba sendo condenada a prisão. No entanto, a principal questão ainda permanece inalterada: somente uma pequena parcela dos recursos desviados são devolvidos aos cofres do Tesouro.

Esse quadro descrito indica que, a elaboração de uma estratégia para viabilizar a implementação de um programa de controle da corrupção no Brasil não é uma tarefa fácil, considerando a sua dimensão e peculiaridades. Por outro, buscamos apoiar também nossas argumentações nos relatórios divulgados pela ONG Transparência Internacional e nos estudos de importantes cientistas sociais brasileiros que estudam o fenômeno da corrupção, como por exemplo, José Pastore, Eduardo Ribeiro Capobianco, Marcos Fernandes Gonçalves da Silva e David Fleischer. Nesses estudos esses autores identificam com clareza as áreas de origem de corrupção, suas causas e medidas recomendadas para combatê-las. Apresentamos, de forma sucinta, a seguir, as mais relevantes:

- . **Financiamento das Campanhas Eleitorais.** 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 à 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, 2000:99).
- . **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*).
- . **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.** É necessário 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, 1999: 208).

. **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. Atualmente, o corpo técnico desses órgãos é muito bom, 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.

5.3 – Perfil de Uma Agência Especializada Anticorrupção

É sabido que códigos de ética 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, será 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.

Pastore (2001) observa que “a grande força das boas agências está na força das regras aprovadas por lei. Uma delas: todas as pessoas que fazem negócios com o governo têm de facilitar o acesso às suas vidas. Um empreiteiro que constrói para um órgão público, por exemplo, assina um documento autorizando a agência a vasculhar sua vida no caso de suspeição. A quebra do sigilo, portanto, é dada por antecipação”. Argumenta aquele autor que, para que as agências possam ter sucesso na sua tarefa é preciso reduzir os incentivos à corrupção, incluindo-se aqui o enxugamento da burocracia estatal; a diminuição do poder discricionário de seus integrantes; a remuneração condigna dos funcionários públicos; a melhoria da qualidade das leis; o estabelecimento de condições técnicas e econômicas para os órgãos de polícia e Justiça trabalharem na mesma velocidade das agências independentes.

6. Conclusões

Buscamos evidenciar neste artigo a estreita relação que existe *entre reforma do Estado, transparência e nível de democratização*. Nesse sentido, procuramos demonstrar que o Estado, em que pese ter uma doutrina setorial de reforma gerencial, estabelecida pela 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 ainda não tem diretrizes explícitas da forma 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 falta aos governantes vontade política 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 no país.

Bibliografia

- ABRANCHES, S. H. (1999), Reforma regulatória: Conceitos, experiências e recomendações, in *Revista do Serviço Público*, Ano 50, Nº 2, pp. 19-49.
- ABRUCIO, Fernando Luiz (1997), *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*, Cadernos ENAP Nº. 10, Brasília.
- ARRETCHE, Marta T.S. (1996), “Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 11, n. 31, jun., p.44-66.
- BEHN, Robert D. (1998), O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 49, n. 4, out./dez, pp.5-46.
- BRASIL, Presidência da República do (2002), *Mensagem ao Congresso Nacional 2002*, PR, Brasília.
- _____, Congresso Nacional do. (1994), *Resultados dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre desvios no Orçamento Público*, Senado Federal, Brasília.
- _____, Congresso Nacional do. (2000), *Resultados dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Poder Judiciário*, Senado Federal, Brasília.
- _____. Tribunal de Contas da União. (2001), *Auditorias do Tribunal de Contas da União*, TCU, Nº 15, Brasília.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1998), *Reforma do estado para a cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*, Ed. 34, São Paulo.
- _____. (1997), *A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*, Cadernos do MARE, Nº. 1, Brasília.
- _____. (2001), “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, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, pp. 29-45.
- _____, e Peter Spink (Organizadores). (1998), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. FGV Editora, Rio de Janeiro.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (Organizador). (2000), *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*, dos volúmenes, Editora Record-Cofecon-CEPAL, Rio de Janeiro.
- BORDENAVE, J. E. D. (1995), *O que é participação*, Brasiliense, São Paulo.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de (1991). Descentralização e política social no Brasil: as perspectivas dos anos 90. *Espaço e Debates*, São Paulo, v. 11, n. 32, pp. 80-87.
- CHEVALIER, Jacques. (1988), “Lê mithe de la transparence Administrative”, Centre Universitaire de Recherces Administratives et Politiques de Picardie, *Informacion et Transparence Administrative*, PUF, Paris.
- CLAD. (1998), *Uma nova gestão pública para a América Latina*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.
- CROZIER, M. (1989): *Estado modesto. Estado moderno: Uma estratégia para uma outra mudança*, Funcep, Brasília.
- _____. (1992), *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- DEMO, Pedro. (1995), *Participação é conquista*, Editora Cortez, São Paulo.
- FELICISSIMO, José Roberto. (1994), América Latina: movimentos sociais frente à descentralização do Estado, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, jul./set., pp. 26-43.
- FAUSTO, Boris. (1998), *História do Brasil*, Editora USP, São Paulo.

- FIGUEIREDO, A e LIMONGI, F. (2000), “Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil”, In: *Comparative Politics*, UNICAMP/CEBRAP, vol. 32, n 2, São Paulo, pp. 151-170.
- GIDDENS, Anthony. (2000), *Mundo em descontrolo*, Editora Record, Rio de Janeiro.
- HUNTINGTON, S. P. (1968), *Political order in changing societies*, Yale University Press.
- INOJOSA, R.M. (1998), Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, mar./abr., pp. 35-48.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. (1994), *Subsídios para reforma do Estado: O novo pacto federativo*, 4 Volumes, IBAM, Rio de Janeiro. JAGANNATHAN, N. V. (1987), *Informal markets in developing countries*, Oxford University Press, Oxford.
- JARDIM, José Maria. (1999), *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: Usos e desusos da informação governamental*, EdUFF, Rio de Janeiro.
- KRUEGER, A.O. (1974), “The political economy of rent-seeking”, *American Economic Review*, N°. 64.
- LOUREIRO, M.R. (2001), “O controle da burocracia no presidencialismo”, em Belmiro V. Jobim Castor, L. C. Bresser Pereira e outros, *Burocracia e reforma do Estado*, Cadernos Adenauer, N°. 3, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, pp. 47-73.
- MAINWARING, S. (1997), *Multipartism, robust federalism and presidentialism in Brazil*. In: MAINWARING, S. e SHUGART, M. (1997), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MAINWARING, S. (1991), *Políticos, partidos e sistemas eleitorais*. In: *Novos estudos – CEBRAP*, n. 29, São Paulo, pp. 34-58.
- MARE (1995): *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, PR/Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília.
- MATIAS PEREIRA, José. (2001), *Políticas de austeridad y gobernabilidad; El caso de la aplicación del programa de ajuste estructural y de estabilización en el Brasil*, tesis doctoral, UCM / Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid (CD-ROOM).
- _____. (1999), *Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil*, São Paulo, SP: Editora Atlas.
- _____. (2002), *Ciência, tecnologia, produtividade, competitividade e desenvolvimento no Brasil*, Pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília - PPGA/UnB, Brasília.
- _____. (2002), “A conexão entre a crise política e econômica na Argentina e o fracasso das políticas de corte neoliberal na América Latina”, *Revista de Administração Mackenzie*, Ano 3, n° 1, pp. 115-133.
- MENDES, M. (1999), *Lei de Responsabilidade Fiscal: Análise e Alternativas*, Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, São Paulo.
- MERTON, Robert K. (1964), *Teoria y estructuras sociales*, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires.
- NUNES, E. (1997), *A gramática política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático*, ENAP, Brasília.
- NORTH, Douglas. (1993), *Instituciones, Cambio Institucional y Desarrollo Económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- OCDE. (17.12.1997), *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais*, OCDE, Paris.
- _____. (2001), *Cidadãos como parceiros: Informação, consulta e participação pública na formulação de políticas*, OCDE, Paris, PUMA Nota de Política N°. 10.
- _____. (2000), *Trust in government: Ethics measures in OECD countries*, OCDE, Paris.
- OCDE, BID e Transparência Brasil (2001): *Anais do Seminário Ética como Instrumento de Gestão – I Encontro de Representantes Setoriais da Comissão de Ética Pública*, CEP/PR, Brasília.

- PALTIEL, Khayyam Z. (1981), "Campaign finance: Contrasting practices and reforms", in BUTLER, D., PENNIMAN, H., RANNEY, A. (Ed.), *Democracy at the polls*, Washington. PASTORE, José. (2001), "Cruzada contra a corrupção", artigo, *O Estado de S. Paulo*, (10 abril).
- ROCHA, Lincoln M.da. (2001), Relatório da Construção do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo, Tomada de Contas Especial, *Auditorias do TCU*, Nº 15, Brasília, pp. 7- 292.
- SAUER, Ricardo A. de Campos. (1997), A tecnologia da informação na Reforma do Estado, *Texto para discussão ENAP*, Nº. 6, Brasília.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. (2000), "Corrupção e desempenho econômico", em Bruno Wilhelm Speck, Cláudio Weber Abramo e outros, *Os Custos da Corrupção*, Cadernos Adenauer, Fundação Konrad Adenauer, num. 10, São Paulo, pp. 63-77.
- _____. (1995), *A economia política da corrupção*, Relatório de Pesquisa nº. 03/1995, Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- _____. (2001), *A economia política da corrupção*, Transparência Brasil, São Paulo.
- SHLEIFER, A., R. W. VISHNY (1994), *Politicians and firms*, Discussion Paper 1686, Harvard Institute of Economics Research, June.
- SPECK, Bruno Wilhelm, Cláudio Weber Abramo e outros (2000): *Os Custos da Corrupção*, Cadernos Adenauer, Fundação Konrad Adenauer, Nº. 10, São Paulo.
- STIGLITZ, Joseph. (2002), *Globalization and its discontents*, W.W. Norton & Co., New York.
- TRANSPARÊNCIA Brasil. (2002), *O Brasil e o Índice de Percepções de Corrupção-2001*, Transparência Brasil, São Paulo. www.transparencia.org.br/tbrasil-ie.asp
- TULLOCK, G. (1990), *The economics of special privilege and rent-seeking*, Kluwer Academic Press.
- WEBER, M. (2001), *Economia e sociedade*, 2 Volumes, Editora Universidade de Brasília, Brasília.
- WHITE, Leonard D. (1950), *Introduction to the study of public administration*, 3ª ed., Macmillan, New York.
- WORLD BANK. (2000), *Helping countries combat corruption: The role of the World Bank*, BIRD, Washington, D.C., September.

Resenha Biográfica

Professor Dr. José Matias Pereira

Professor –Investigador de Universidad de Brasília – DF - Brasil

Es economista y abogado. Magíster en Planificación Urbano, Universidad de Brasília, Brasil. Doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset).

Es profesor-investigador de la Maestria en Administración y coordinador del Nucleo de Estudios en Gobierno y Administración Pública de la Universidad de Brasília. Es coordinador del curso de graduación del Departamento de Administración de Universidad de Brasília. Economista del Instituto de Planificación y Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, del Ministerio del Presupuesto y Gestión de Brasil (período de 1975-1995), y tiene una larga experiencia en el sector público de Brasil. Ha actuado como consultor del Ministerio de Educación del Brasil, en la comisión de expertos de enseñanza de Administración Pública.

Sus publicaciones comprenden siete libros o investigaciones, relacionados con el tema de política económica, desarrollo regional, gobierno y administración pública en el Brasil, y más de treinta títulos, entre ensayos y artículos en revistas nacionales y extranjeras, en temas tales como economía del sector público, política económica, defensa de la competencia en Brasil y Mercosur, presupuesto público, planificación gubernamental, finanzas públicas, gobernabilidad, y ciencia, tecnología y desarrollo en el Brasil.

Sus más recientes libros son: Finanzas Públicas: La política presupuestaria en el Brasil, Editora Atlas S. A., São Paulo, 1999; y Políticas de Austeridad y Gobernabilidad: El caso de la aplicación del programa de ajuste estructural y de estabilización del FMI en el Brasil, UCM/Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 2001. Su más reciente investigación titulada “Ciencia, tecnología y desarrollo en el Brasil”, fue presentada en el Balas Conference 2002, en la Univesidad de Tampa, EE.UU., en 22 de marzo de 2002. Su mas reciente artículo titulado “La conexión entre la crisis política y económica en la Argentina y el fracaso de las políticas neoliberales en América Latina”, fue publicado en la Revista de Administração Mackenzie, ano 3, nº. 1, 2002, pp. 115-133.

Para las comunicaciones con el profesor Matias Pereira dirigirse a:

Q. 5 Conjunto 1 Casa 9 – SMPW (Park-Way)

Brasília – DF – Brasil - CEP. 71.735-050

Fone: 061-568-1712

E-mail: matias@linkexpress.com.br / matias@unb.br