

A Estratégia Empresarial de Captura do Poder Político

Autoria: Nilton Cano Martin

Resumo: O poder político é um fator ambiental importante e de consideração obrigatória na elaboração das estratégias empresariais, dada a sua faculdade de tributação, regulação e fiscalização das atividades econômicas. Na quase totalidade da literatura sobre estratégias empresariais o poder político é considerado exclusivamente como um agente neutro dos interesses públicos e, implicitamente, acima da possibilidade de ser controlado por interesses privados. A partir de uma linha de pesquisas ainda pouco explorada em nosso meio, o trabalho procura estudar, sem emitir juízos de valor, um tipo de estratégia competitiva, que embora não seja socialmente aceitável, é altamente eficaz em países do Terceiro Mundo: a estratégia de “controle do incontrolável” poder político. Seguindo uma abordagem neutra e recorrendo a uma vasta fonte documental interdisciplinar, são apresentados e discutidos os mecanismos táticos de captura e exploração do poder político que estão presentes nessa estratégia e evidenciados os setores da atividade econômica em que ela tem tido maior chance de vingar e ter sucesso. É demonstrado também como essa estratégia, que é socialmente indesejável e ilegítima, ganha aparentes foros de legalidade e se sustenta a longo prazo.

Introdução

A partir de meados da década de 60, uma parte importante da literatura acadêmica sobre o comportamento empresarial trata da dependência das empresas em relação a fatores externos ou ambientais. Praticamente todos os autores que trataram da dependência externa consideraram o fator político como um dos mais importantes, pois, se fazendo valer através das regulamentações ou da tributação, é de consideração e avaliação obrigatória para a gestão estratégica e operacional das empresas. As idéias prevaletentes da maior parte desses autores podem ser sintetizadas da seguinte forma¹:

- a) Os resultados de todas organizações empresariais sempre apresentam alguma dependência em relação a elementos de seu ambiente externo. Esta dependência tem uma intensidade que é usualmente derivada do controle que determinados agentes detêm sobre certos tipos de recursos que são necessários à empresa, como terras, capital, trabalho humano, informações, ou um insumo específico. A importância desses recursos para a organização, o número existente de fornecedores e os custos de obtenção do produto ou serviço ou da troca de fornecedores são todos determinantes do nível e da intensidade dessa dependência. O fator político, que tem o poder legal de regulamentar as atividades econômicas e criar tributos, é sempre um importante agente criador e configurador de dependências, ao fixar em praticamente todos os setores regras de ingresso e de funcionamento legítimo.
- b) Num grande número de situações, certas empresas podem ficar altamente dependentes de determinadas agências ou instituições governamentais, porque estas possuem uma autoridade legal direta sobre o acesso dessas empresas a determinados recursos ou mercados ou sobre os preços praticados nesses mercados. Desta forma, os agentes governamentais podem influenciar de modo significativo os custos de obter tais recursos ou de operar nesses mercados. Se as dependências em relação aos regulamentos são de nível elevado, estes podem, em determinadas situações, se constituir numa ameaça à própria sobrevivência ou à autonomia de uma organização. Uma mudança de política, por exemplo, pode levar à criação de determinadas barreiras de acesso a determinados mercados (exigência de licenciamentos prévios, por exemplo) ou impor aumentos significativos nos custos de determinados recursos (impostos de movimentação de mercadorias ou produtos, por exemplo) ou mesmo

impedir que as empresas agreguem parcelas significativas de seus custos para os preços (restrições a aumentos de preços, por exemplo). Sob os novos regulamentos e condições, algumas empresas teriam muita dificuldade para continuar a operar de modo viável^{2,3}.

- c) Para todas as empresas e para todos os efeitos, o fator político externo, que detém o poder regulamentar e fiscalizador das atividades econômicas, seria incontrolável, isto é, não poderia ser alcançado ou influenciado por qualquer ato ou decisão interna das empresas. Assim, a gestão da dependência externa em relação ao fator político, somente poderia ser desenvolvida, ou a partir da seleção de setores onde a empresa vai operar (evitando setores de maior dependência) ou, após já haver ingressado num determinado setor, se adaptando da melhor forma possível aos regulamentos e tributos nele vigentes e às suas possíveis alterações. É claro que qualquer empresa sempre poderia questionar juridicamente a validade de um novo regulamento ou tributo, mas, uma vez estabelecida sua legitimidade ou legalidade constitucional, ela seria de cumprimento obrigatório para todas as empresas que estiverem dentro de sua esfera de abrangência.

Mas, discordando da linha exposta em (c), um número crescente de autores não aceitam a hipótese da incontrolabilidade da ação política. Diversos aspectos da realidade da construção das leis e das operações das agências governamentais – que executam ou fiscalizam o cumprimento dessas leis – demonstram claramente que muitas empresas que estão inseridas na esfera de atuação de uma lei ou regulamento não são totalmente passivas e, muito pelo contrário, podem ter atividade política e exercer grande influência sobre o próprio processo regulador. O estudo da atividade política empresarial permanece, contudo, num estado embrionário no Brasil e na América Latina (**Santos & Silveira** [2001]). Conforme alguns sugerem, isto pode ser devido à percepção de que esta atividade é muitas vezes ilegítima e, dessa forma, seu estudo não seria politicamente correto (**Pfeffer & Salancik** [1998]; **Epstein**, [1990]). Embora essa percepção esteja certa no que tange à ilegitimidade, ela não pode constituir um critério sério para o descarte de um tema, que sob todos os aspectos é crucial para a compreensão de determinadas ações empresariais nos contextos político-sociais de países emergentes.

Este trabalho trata da atividade política empresarial de um ponto de vista, científico, exploratório, interdisciplinar e não-normativo do comportamento e das estratégias das organizações. Tratar-se-á, primeiramente, das características mais relevantes dos Estados e do exercício de governo no Brasil, na América Latina e no Terceiro Mundo em geral e, depois, serão analisados os elementos da estratégia e os meios táticos pelas quais as empresas, em determinados setores, colocam sob o seu domínio todas as fases do processo regulador governamental⁴. É importante salientar que não se pretende apresentar um libelo denunciativo ao estilo jornalístico. Não nos interessa aqui comprovar através de fatos históricos que, no Brasil, determinados órgãos e agências governamentais atuam em larga escala em consonância com os interesses de empresas poderosas. Isto está efetivamente ocorrendo e vem sendo constatado nos últimos quinze anos através de trabalhos investigativos de nossa imprensa (e mesmo de certas CPIs), que trouxeram à tona fatos que, embora de forma pontual, demonstram tal vinculação de modo praticamente irrefutável⁵. Embora alguns desses fatos venham a ilustrar alguns pontos deste trabalho, o seu objetivo básico é contribuir para a discussão dos **mecanismos sistêmicos de poder derivados de estratégias empresariais conscientes e deliberadas** através das quais se estabelece uma subordinação dos interesses públicos aos interesses privados. O debate aberto sobre tal tema é tão importante quanto necessário para o nosso País e não se deve evitá-lo, como vem em larga medida ocorrendo nas instituições acadêmicas.

A captura do poder político

Os Estados constituem um conjunto de relações sociais que estabelecem e mantêm uma certa ordem, através da centralização de uma autoridade coercitiva imposta sobre um determinado território, que é o poder político (**Bobbio** [1985]). As relações são formalizadas através de um sistema legal, cujo processo de criação e aplicação sobre o território é efetuado pelo Governo do Estado. O sistema legal, é, pois, o elemento constitutivo fundamental do Estado e o poder político de cada Estado, o seu Governo, se expressa através das leis.

Vem de um dos mais eminentes teóricos do direito o conceito de eficácia da lei (**Kelsen** [1948]), que consiste do conjunto dos inumeráveis comportamentos que, conscientemente ou não, são consistentes com as prescrições e requisitos exigidos pelos dispositivos legais. Essa eficácia resultaria de duas percepções por parte da sociedade, que levariam à aceitação das leis: primeira, que, na origem, elas têm como objetivo alcançar um benefício social; e, segunda, que, uma vez estabelecidas, serão cumpridas por todos, já que um aparelho burocrático-estatal fiscaliza sua aplicação e tem poderes para impô-las coercitivamente.

As modernas teorias dos Estados de direito (especialmente as do Estado democrático) pressupõem que eles são sempre capazes de assegurar tanto o benefício público na origem das leis, como o seu alcance universal e territorialmente homogêneo. Esta dupla qualificação das leis: a de sua origem no interesse público e a de sua aplicação universal e homogênea dariam legitimidade ao sistema legal e, por decorrência, ao próprio Estado. Entretanto, um grande número de estudiosos da realidade social dos países em desenvolvimento são unânimes em afirmar que, em muitos desses países, os Estados são relativamente fracos e é bastante ampla a ineficácia verificada em seus sistemas legais (vide **O'Donnel** [1994], **Woodward** [1977], **Possas** [1987], **Draibe** [1985] e **Furtado** [1976]). Dois fenômenos sociais, amplamente estudados por economistas, sociólogos, antropólogos e cientistas políticos, afetariam tal eficácia: a captura do processo de criação das leis e regulamentos por interesses privados e, “*ipso facto*”, a assimetria de sua aplicação e fiscalização, quer em termos territoriais globais, quer em termos de determinados setores.

Que interesses privados possam se apossar do poder do governo e do processo político de criar e aplicar as leis e regulamentos para alcançar benefícios particulares está hoje larga e solidamente amparado por teorias e evidências empíricas (**Buchanan** [1978], **Buchanan & Tullock** [1962], **Buchanan, Tollison & Tullock** [1980] **Downs** [1957], **Olson** [1965], **Wilson** [1973]). Foi **Stigler** [1971], todavia, que, num artigo magistral, deu a tais teorias um embasamento e uma forma definitiva através do que chamou de teoria da captura. Esta teoria aplica a teoria econômica dos cartéis e chega a uma importante, embora (para alguns) cínica conclusão: como o poder coercitivo dos governos pode ser utilizado para dar benefícios e vantagens para determinados indivíduos ou grupos, toda regulamentação econômica - a expressão do poder estatal na esfera econômica - pode ser vista como um produto, cuja alocação pode ser governada pelas leis da oferta e da procura. Ou seja, se o benefício for expressivo para certos indivíduos ou grupos, eles estariam dispostos a “adquirir” os regulamentos que os favorecessem e mesmo a evitar ou impedir a aplicação das leis que os desfavorecessem. Este seria o processo de “captura” do processo legal, que se estenderia às agências e instituições estatais⁶, que possuem o poder de regulamentar e aplicar a lei, bem como o de fiscalizar e impor sanções na órbita econômica. Desta forma, as políticas econômicas e os instrumentos de sua implementação, entre os quais estão os impostos, os subsídios, os licenciamentos, as operações diretas do governo tais como as aquisições e as concessões de crédito e mesmo informações sobre futuras decisões e planos governamentais em matéria econômica estariam submetidas à possibilidade de captura parcial ou total.

Os únicos limites para que os interesses privados não submetam integralmente ao seu domínio todas as políticas econômicas, bem como os instrumentos e as instituições encarregadas de implementá-las, se encontrariam, primeiro, nos antagonismos entre os próprios interesses privados de diferentes empresas atuando em prol de seus próprios interesses num mesmo setor da atividade econômica (**Barro** [1973], **Becker** [1983] e **Kalt** [1984]). Num segundo e mais importante lugar, estaria na capacidade da sociedade civil de perceber que seus interesses possam estar sendo contrariados para favorecer interesses privados e encontrar meios válidos de impedir a ação do processo de captura (**Kau & Rubin** [1982], **Downs** [1957])⁷.

Nos Estados mais fortes, essa capacidade seria assegurada pelas instituições de direito da sociedade civil contra os possíveis desvios da ação estatal. Nos Estados mais fracos, entretanto, esses direitos são sempre muito débeis, quase que apenas retóricos, e segmentos inteiros da regulação econômica podem, então, ser “capturados” por interesses privados. Com isto se dá uma intensa assimetria na aplicação das leis e a emergência de circuitos localizados de poder, tanto em certos setores da atividade econômica como em certas regiões, e os próprios órgãos e instituições encarregados da aplicação da lei acabam por fazer parte desses circuitos⁸.

Está muito bem documentada a fraqueza dos Estados e a incapacidade da sociedade civil de resistir ao processo de captura na América Latina, assim como em boa parte dos países da Ásia, do Oriente Médio e da África (**Dos Santos** [1978], **Cavarozzi** [1992], **Evans** [1992], **Kohli** [1990], **LaPalombara** [1971], **O'Donnel** [1992], **Wraith & Simpkins** [1970], **Roniger** [1987], **Moodie** [1980], **Morris** [1987], **Morice** [1987] e, de um modo geral, **Noonan** [1989]). Sobre o processo de captura em nosso continente, diz **O'Donnel** [1994]: *“Se fosse aplicada a cor marrom às áreas da América Latina nas quais os interesses da sociedade civil estão francamente submetidos aos interesses privados, todo Nordeste, Norte e Centro-Oeste do Brasil, o Peru por inteiro, boa parte da Argentina e do resto do continente estariam quase que inteiramente cobertos por essa cor”*. É tão grande a extensão da captura em nossas sociedades, que alguns autores (**Scott** [1969]), **Médard** [1981], **Landé** [1977], **Martins** [1994] e **Bezerra** [1995 e 1999]) acham que, além da sua fundamentação econômica, ela deveria também decorrer de fatores sócio-culturais subjacentes nessas sociedades, tais como a percepção da coisa pública e a incapacidade de praticar uma efetiva cidadania, que as levariam a acatar passivamente que o poder político e as agências estatais possam estar a serviço de relações pessoais e de interesses privados.

Objetivos da Ação Política Empresarial

Conforme **Pfeffer & Salancik** [1978], as ações políticas das empresas buscam constituir um domínio político, isto é, usar o poder de governo como instrumento para conseguir vantagens econômicas ou redução de incertezas operacionais, o que poderia ser conseguido através de diversos caminhos, entre os quais: (1) recursos subsidiados (empréstimos em bancos oficiais com taxas de juros inferiores às de mercado, por exemplo); (2) acesso privilegiado a determinados mercados (fornecimentos ao governo, p.ex.) ou a certas fontes de recursos (recursos orçamentários, p.ex.); (3) proteção de mercados (reserva de mercado nacional, fixação de quotas de importação, p.ex.); (4) redução do ônus de cumprimento de determinadas normas de interesse social (isenção de impostos, p.ex.); (5) aceitação de preços fixados de forma não-concorrencial (em fornecimentos ao governo ou a “aceitação” da fixação de preços por monopólios ou cartéis⁹, p.ex.); e (6) informações privilegiadas (conhecimento antecipado de planos e programas governamentais, p.ex.).

Algumas empresas obtêm um ou mais dos benefícios acima de forma episódica, outras, todavia, chegam a eles através de um conjunto de políticas e formas de ação, que permanecem□ ao longo do tempo e são tão altamente integradas e consistentes, que

claramente configuram a existência subjacente de um padrão ou plano. Em qualquer caso, segundo **Kotter** [1979], tais empresas estariam praticando estratégias de domínio político, que envolveriam duas fases: (a) a de “captura” ou de construção desse domínio; e (b) a de exploração propriamente dita desse domínio. Essas duas estratégias são, é claro, interdependentes. Uma empresa somente incorrerá nos custos e riscos de estabelecer um domínio político, se dessa atividade puder resultar benefícios maiores que os custos de efetivá-lo. Por outro lado, as estratégias de exploração somente podem ser realizadas, se a empresa tiver suficiente força de captura e puder estabelecer as necessárias relações que levam ao sucesso o domínio político.

As razões que determinam se o emprego da estratégia de domínio político será circunstancial e de curto prazo ou de natureza mais contínua e de longo prazo derivam da natureza da dependência externa em relação ao poder regulador dos agentes estatais. Em determinados setores e para determinados objetivos, essa dependência em relação ao Estado é persistente, repetitiva e se faz ao longo de um longo período de tempo. Neste caso, pode-se observar que um expressivo número de empresas nesses setores segue permanentemente a estratégia de domínio político e chega a possuir órgãos e processos especializados para a sua gestão (**Morice** [1991], **Bezerra** [1999]). Em outros setores, a relação com o governo pode ser feita apenas para usufruir de oportunidades específicas e momentâneas de ganhos nas relações com determinadas agências estatais. Nesses casos, para estabelecer as relações com os agentes governamentais são empregados externamente os serviços de intermediários especializados (os lobistas) e, dentro da empresa, se forma apenas uma estrutura organizacional transitória “ad hoc” de poucas pessoas normalmente com ligação direta com a Direção.

Uma questão importante se impõe: porque nem todas as empresas num setor empregam as estratégias de domínio político, apesar de todos os benefícios que derivam dessas estratégias? **Buchanan** [1978] e **Kotter** [1978] indicam as razões desse comportamento diferenciado. A primeira seria de natureza ético-cultural: os dirigentes de algumas empresas não aceitariam a legitimidade ou a validade ética do processo de captura. Para os autores citados, entretanto, este comportamento somente poderia existir em setores de baixa dependência em relação ao governo ou quando os benefícios de domínio ainda não se constituíssem em fatores expressivos de vantagem competitiva. Os autores demonstram que em determinados setores, como nos que há uma dependência externa permanente em relação ao governo (empreiteiras de obras públicas ou instituições financeiras, p.ex.), ou naqueles em que alguns concorrentes já estiverem obtendo expressivos benefícios de domínio (ganhando vantagens fiscais ou financiamentos subsidiados, p.ex.), um comportamento “correto” poderia ser desastroso para o cumprimento dos objetivos econômicos empresariais. Assim, a adoção de uma estratégia de captura e exploração de domínio político acabaria sempre recaindo numa avaliação econômica, que compreende a situação de mercado, as capacidades e, o que é mais importante, os custos/benefícios potenciais e os riscos envolvidos na formação e na exploração do domínio. Se e quando essa avaliação demonstrar viabilidade, exequibilidade e certa segurança, ou já estiver sendo praticada pelas empresas relevantes de determinados setores, é muito elevada a probabilidade da estratégia de captura ser implementada nesses setores de forma ampla e generalizada.

Formação e Exploração dos Domínios Políticos

A formação e exploração de domínios políticos se inscreve numa categoria muito especial de estratégias empresariais: das que buscam obter vantagens competitivas e econômicas de forma não aceitável pela sociedade. Raramente reconhecidas na área da administração empresarial (dados os velhos preconceitos sobre discutir apenas o que é politicamente correto), essas estratégias – que têm todas as características que permitem

reconhecê-las como tais (**Thompson & Strickland** [1995], **Hax e Majluf** [1991]) – são hoje estudadas correntemente na moderna literatura de microeconomia e da formação de preços (vide, por exemplo, **Carlton & Perloff** [2000] sobre as táticas dos monopólios, oligopólios e cartéis, assim como os comportamentos de mercado cooperativos e não-cooperativos em relação às restrições governamentais) e numa ampla gama de obras de fundo sociológico e jurídico, que tratam de desvios éticos e de crimes corporativos consciente e consistentemente praticados (vide, por exemplo, **Morris** [1991] e **Mokhiber** [1995]).

McMillan [1978] define que um domínio é obtido por uma empresa sobre um agente do Estado, quando ela “*tem o poder de estruturar as percepções ou as ações do agente estatal, de forma a fazê-lo agir na forma desejada*”. Um domínio político tem gradações ou intensidades variáveis. Quando é apenas a percepção do agente que é trabalhada, se diz que o domínio é de baixa intensidade. Por outro lado, a intensidade do domínio é elevada, quando as ações ou as informações do agente podem ser efetivamente direcionadas em relação aos objetivos da empresa titular do domínio.

Toda empresa, ao formar um domínio político, apreciaria sempre tê-lo com intensidade elevada, como é óbvio. Mas isto nem sempre é possível de forma rápida, por causa das restrições legais e éticas. Assim, as relações de domínio sempre passam pela fase de baixa intensidade, no qual as empresas formatam sua imagem e reputação junto ao agente estatal e estabelecem vínculos de relação pessoal com o mesmo. Só gradualmente é que passam à fase de solicitação de favores. É com a concessão continuada de favores que as relações de domínio passam da baixa para a alta intensidade. O processo todo é bastante demorado e, como foi apontado acima, permite a ação de intermediários especializados, os “lobistas” ou “escritórios de consultoria”, cujo objetivo é o de acelerar e intensificar tal processo, já que possuem uma conexão estabelecida e confiável com determinados agentes do poder estatal. Como o poder político pode ser federal, estatal e municipal, cada um deles com atribuições de legislar e aplicar as leis em sua esfera, e como os “escritórios” geralmente se especializam em determinados agentes e instituições, verifica-se que essa intermediação pode empregar um número elevado de lobistas, na verdade dezenas de milhares deles, num país como o Brasil¹⁰.

Como são elevados os custos de formação de domínios políticos e demandam uma preparação organizacional adequada, **Finer** [1975] estabeleceu cinco capacidades determinantes da força política de uma empresa: (1) de mobilização de recursos; (2) de disponibilidade dos recursos para a captura; (3) de acesso e conexão com os agentes-chaves do poder regulador estatal (tanto para a elaboração das leis, como para a sua aplicação e controle); (4) de negociação com os agentes, com ou sem intermediários; (5) de sustentação no tempo das relações de domínio com os agentes do poder regulador estatal.

Quais são os riscos das estratégias de captura? Em Estados menos fortes, os quatro elos da cadeia da eficácia legal⁴ se demonstram muito fracos e passíveis de ruptura face à atuação dos interesses privados. Se o poder de formação de domínio for suficientemente grande, os agentes governamentais podem ser capturados em qualquer das fases do processo regulador: na confecção da legislação, na sua implementação e fiscalização e, por fim, na própria imposição de penalidades¹¹. Os riscos punitivos ou coercitivos da implantação das estratégias de captura seriam, assim, bastante pequenos¹², incentivando a adoção e os elevados retornos dessas estratégias.

Para empreender as estratégias de captura de domínio existe um larga gama de meios táticos. Como já foi visto, elas se diferenciam em relação à sua intensidade. Outra diferenciação estaria no seu foco, isto é, sobre qual é o tipo de poder político sobre o qual se procura estabelecer o domínio. Com relação ao poder legislativo, as táticas, que são usualmente de baixa intensidade, se iniciam por estabelecer um acesso e uma imagem favorável da empresa ou do grupo interessado sobre um parlamentar ou grupo de

parlamentares. Passam rápido, todavia, para a outra fase, que será tanto mais intensa em relação a tais parlamentares, quanto maior for a sua capacidade para fazer passar uma regulamentação favorável, obter recursos orçamentários para projetos e programas de interesse, ou ter ascendência sobre uma determinada agência estatal relevante. O financiamento das campanhas para cargos eletivos é uma das táticas mais utilizadas (**Kau & Rubin** [1982], **Krieger** [1984])¹³.

Já em relação à aplicação da lei, as táticas, em geral, passam logo à fase de alta intensidade para influenciar ações ou omissões relevantes das agências executivas estatais (**Kotter** [1978], **Finer** [1975]). Como, em muitas oportunidades, tais agências além de reguladoras são também fiscalizadoras, todo o processo de criação e aplicação de uma lei que tenha efeitos econômicos¹⁴ pode ficar sujeito a um domínio de alta intensidade¹⁵.

No **Quadro 1** é apresentada uma tipologia das táticas de captura.

Quadro 1: Tipos de Captura do Poder Político

Táticas Empregadas	Intensidade
Foco no legislativo e nos cargos do poder executivo supridos por eleição	
a – Formação da imagem parlamentar da empresa ¹	Baixa / preparatória
b – Busca de conexão pessoal com representantes do legislativo (assessores, amigos, familiares, etc.) ¹	Baixa / preparatória
c – Financiamento de campanhas de parlamentares	Elevada
d – Financiamento de campanhas de partidos políticos	Elevada
e – Eleição direta de um representante dos interesses	Elevada
f – Vantagens financeiras	Elevada
Foco nas agências e órgãos reguladores/fiscalizadores	
A – Formação da imagem junto aos responsáveis ¹	Baixa / preparatória
B – Busca de conexão pessoal junto aos responsáveis (via assessores, amigos, familiares, etc.) ¹	Baixa / preparatória
C – Influência na designação de responsável ²	Elevada
D – Influência direta na formação dos regulamentos	Elevada
E – Vantagens financeiras	Elevada
Notas: (1) As ações (a), (b), (A) e (B) são usualmente feita através de intermediários. Algumas vezes esses intermediários são parlamentares.	
(2) A partir de influência sobre partidos ou parlamentares	

As Explorações dos Domínios Políticos

A expressiva intervenção governamental moderna na esfera econômica, principalmente nos países em desenvolvimento, proporciona, como já foi dito, grandes oportunidades para a exploração do domínio político. Através do processo de captura, uma grande parte do processo regulador do Estado acaba por ficar sujeito a interesses particulares. Toda a história econômica dos países da América Latina nas últimas décadas demonstra uma atitude governamental, que, no mínimo, se poderia descrever como “*excessivamente cooperativa com os interesses empresariais privados, especialmente das grandes empresas*” (**O'Donnell** [1994]).

A tendência neoliberal moderna, que, pelo menos na última década do século, se tornou prevalecente nos mais importantes países sul-americanos, o Brasil, a Argentina e a Venezuela, levou-os a praticar uma diretriz de governo que ensina “que o mercado é o melhor juiz das ações econômicas”. Esta atitude ideológica, além de reestruturar e limitar a participação do Estado em relação à promoção do bem público, privatizando grande parte das atividades que eram feitas sob a sua tutela, também restringiu a ação estatal que se voltava ao controle das atividades empresariais (**Passet** [2002], **Ouriques et al.** [2001]). A observação de fatos recentes demonstra que o “laissez faire, laissez passer” em relação às atividades empresariais tornaram os órgãos e agências estatais ainda mais vulneráveis à captura¹⁶ em

todas as instâncias e em todas as áreas do governo. E, mesmo entre aqueles empresários que são contra o neoliberalismo, *“their problem with the doctrine is that it means a smaller state to plunder”*¹⁷

Uma vez estabelecidas as relações de influência ou de domínio político, são as táticas da fase de exploração que permitem à empresa ganhar vantagens econômicas e competitivas através da ação governamental. Essas táticas de exploração podem ser ativas, nas quais os ganhos são proporcionados pela obtenção direta de vantagens ou informações, ou defensivas, nas quais os ganhos provêm do diferimento da exigibilidade da norma legal ou da redução dos custos do seu cumprimento (**Kotter** [1979]).

Estão entre as táticas ativas de exploração:

- a) Aprovação e liberação de recursos orçamentários dirigidos a projetos ou programas de interesse (tática específica para o poder legislativo).
- b) A obtenção de recursos governamentais em condições altamente favoráveis (como, p. ex.: empréstimos especiais para financiamento de projetos específicos, subsídios à exportação, importações com taxas de câmbio preferenciais, etc.).
- c) A proteção de mercados (como, p.ex.: medidas diretas de proteção contra importações (tarifas, quotas, proibições, etc.), incentivos regionais, vantagens fiscais para localização de projetos, licenciamentos prévios para o ingresso em determinados setores, etc.).
- d) O acesso privilegiado a mercados de compra governamental de bens ou serviços (como, p.ex.: obtenção de contratos governamentais sem concorrência pública, concorrências públicas “dirigidas” com preços fixados acima do mercado, etc.).
- e) Política de preços onde margens de rentabilidade excessivas são impostas à sociedade (como, por exemplo, através de práticas monopolistas ou de oligopólios cartelizados tolerados pelo governo ou pelas agências governamentais reguladoras).
- f) A redução da incerteza ambiental através da obtenção de informações privilegiadas (como, p.ex.: sobre planos e intenções de governo de criar ou, principalmente, mudar leis e regulamentos na esfera econômica).

Uma empresa é considerada legítima, quando os seus objetivos, propósitos, estratégias e métodos de ação estão alinhados com as normas e os valores da sociedade da qual faz parte (**Parsons** [1969]). Uma das mais importantes funções sociais do governo é a de estabelecer a legitimidade dos objetivos das organizações do setor privado e dos seus métodos de atuação. Em muitas oportunidades, os objetivos da empresa e os da sociedade podem não ser congruentes e o poder político pode ser pressionado para impor controles a certas atividades empresariais, que são vistas como deletérias do bem público. Essa pressão, que é oriunda da sociedade civil, usualmente é feita por artigos, editoriais e pronunciamentos na imprensa escrita e eletrônica, pronunciamentos públicos de associações, sindicatos e ONGs e instituições religiosas, comícios e passeatas de protesto, etc. Atendendo a tais movimentos sociais, o governo, mesmo quando obedece a orientações neoliberais, pode ser forçado a mudar definições estabelecidas de legitimidade em relação aos objetivos e métodos de algumas empresas e impor restrições, que podem ameaçar os resultados dessas empresas e a sua própria continuidade. Restrições legais e controles às atividades que levam à poluição atmosférica ou das águas, ao desmatamento, à dilapidação da flora e da fauna nativas, ao uso do fumo e ao uso de determinados produtos e matérias-primas que potencialmente são nocivas à saúde humana, são exemplos de *“mudanças de ordenamento jurídico em direção a objetivos sociais mais elevados, que podem perfeitamente justificar o desaparecimento de determinadas empresas”* (**Hirshman** [1986]). Tais empresas, todavia, podem retardar e até impedir a efetiva aplicação dessas “leis sociais” através de estratégias defensivas de captura, com as quais consegue:

- a) O bloqueio dos projetos de legislação social ou, quando isto não for possível, retardando a regulamentação da lei ou impedindo a sua eficácia, não dando meios, por exemplo, para que as agências estatais responsabilizadas pela aplicação da norma possam efetivamente exercer sua função (tática especificamente dirigida ao poder legislativo).
- b) O diferimento das restrições legais (protelação da “*vigência real*” das medidas, inexistência ou ineficácia das fiscalizações, etc.).
- c) A minimização do custo de atender a regras, regulamentos e licenciamentos (fixação de multas ou penalidades de impacto financeiro mínimo, isenções de impostos ou taxas subsidiadas, imunidades em relação ao atendimento de certas regras ou licenciamentos, omissão em relação à aplicação de multas, etc.).

Na esfera internacional, os estudos de **Miles** [1982 e 1989] sobre a ação defensiva e protelatória da indústria do fumo em relação à legislação que a obrigava a notificar o usuário com relação à nocividade dos seus produtos é uma excelente ilustração das estratégias defensivas de captura, envolvendo membros do Congresso e do Executivo americano. Os estudos de **Michaelowa** [1998] e **Mokhiber** [1988], focalizam tais estratégias em países europeus e nos E.U.A. em relação a medidas de redução de emissões poluidoras no meio ambiente já aprovadas em convênios internacionais. No Brasil e na América Latina a ação estratégica protelatória envolvendo a captura do poder político (que entra com a sua omissão de fiscalização e coerção) ainda não foram estudados mais profundamente, mas inúmeros exemplos são proporcionados por empresas no campo das madeireiras (não atendimento às leis de preservação das florestas), cortumes e mineradoras (leis de preservação do meio ambiente), farmacêuticas (leis de determinação das chamadas substâncias genéricas), químicas (leis contra a venda de determinadas substâncias como o éter a determinadas atividades ilegais), instituições financeiras (leis contra a lavagem de dinheiro), etc.^{7,18}

Como produto direto do domínio do poder político em instâncias elevadas da hierarquia, muitas vezes é puramente nominativo e aparente o funcionamento de determinados órgãos da administração pública ou agências reguladoras que têm a atribuição de fiscalizar e punir certos comportamentos empresariais anti-sociais. Privados dos recursos financeiros, técnicos e humanos necessários e mesmo da faculdade de punir apropriadamente ao nível dos prejuízos causados, tais órgãos são deliberadamente debilitados e incapacitados de agir com eficácia¹⁹.

Seja através de exploração ativa ou passiva, a formação de um domínio sobre o poder político assegura para a empresa ou grupo de empresas titular desse domínio uma extraordinária vantagem comparativa em relação aos concorrentes, não só pela possível extensão dos benefícios que são usufruídos (que podem ser extremamente consideráveis!), mas também pela sua natureza exclusiva. Em geral, em setores com alta dependência governamental, contra o profundo desequilíbrio de natureza competitiva, que é formado através da exploração de um domínio político por uma determinada empresa, a única resposta adequada para as outras empresas concorrentes é, como já foi dito acima, a formação de seus próprios domínios²⁰. Dessa forma, as forças concorrenciais em operação nesses mercados são de natureza muito diferente das que regem os mercados normais. Nestes últimos, as forças sempre dizem respeito à eficiência e à eficácia na produção de valor para os consumidores e acionistas. Nos setores com a predominância de domínio político, entretanto, o que se assiste são lutas de força política contra força política, que, em alguns casos, acabam por formar coalizões de empresas suficientemente poderosas para cartelizar determinados mercados e programas governamentais e assegurar que obras ou contratos de fornecimento de determinada natureza sejam atribuídos exclusivamente aos membros do cartel²¹.

Um ponto importante a respeito da estratégia de formação e exploração de domínio político é que ela, sendo extremamente eficaz em relação aos objetivos da empresa,

normalmente sobrepuja e afasta a organização de perseguir as estratégias competitivas socialmente válidas de diferenciação, minimização dos custos ou focalização (**Porter** [1980 e 1985] e **Raju & Roy** [1997]). Aparentemente, elas não se contrapõem. Nada impediria, em princípio, que uma empresa que estivesse empregando uma estratégia de domínio fosse também eficiente em relação aos custos dos recursos que emprega ou que tivesse eficácia de mercado através da qualidade de seus serviços. Entretanto, a prática demonstra que os processos de gestão, os recursos e as competências necessárias para elaborar e implantar estratégias de domínio político são extremamente diferentes das exigidas para as outras estratégias competitivas e – o que é pior – a estratégia de domínio é totalmente dominante e refuga os meios e modos das estratégias competitivas socialmente válidas. Para uma empresa totalmente voltada para a estratégia de captura do poder político, o volume de seu mercado, os preços de seus serviços e, no final, o retorno dos seus investimentos dependeriam apenas da sua capacidade de estabelecer as relações de domínio e usufruir delas. Isto fica evidente nas palavras de um importante empreiteiro, que já foi considerado um verdadeiro símbolo de sucesso empresarial no Brasil: “*Não preciso de administração, nem de grandes administradores. Eu só preciso ser amigo do rei*”²².

A Legitimidade da Estratégia de Domínio Político

Qual é a legitimidade da estratégias de domínio político? Do ponto de vista legal, uma grande parte das táticas de captura e de exploração podem ser consideradas como práticas de corrupção, já que, conforme **Aikin** [1986], elas correspondem “*ao uso do poder público para proveito, promoção ou prestígio particular ou em benefício de um grupo ou classe, de forma que constitua violação da lei ou dos padrões de elevada conduta moral*”. Não obstante, conforme o vastíssimo referencial consultado, elas foram e estão sendo ativamente praticadas no Brasil e no mundo. Porque?

A leitura atenta de nosso trabalho traz as respostas. Em primeiro lugar, pela sua eficácia no atender aos objetivos essenciais da empresa, dentro de um ambiente de negócios em que o risco coercitivo advindo do Governo pode ser considerado em grande extensão como negligenciável. Em segundo lugar, porque os próprios “*donos do poder*” (**Faoro** [1987]), aos quais caberia a fiscalização da lei e a imposição de penalidades, são também, como é óbvio, beneficiários diretos dos domínios políticos. Em terceiro lugar, porque os atos que concedem benefícios privados e que são produzidos pelo domínio político quase sempre se revestem de uma certa legalidade nominal que os torna menos visíveis. Esta última faceta é uma das mais importantes características do êxito da estratégia de domínio político, especialmente no Brasil, que tem uma estrutura legal tradicionalmente formal (**Oliveira** [1994])²³.

A prática da corrupção não pode ser simplesmente entendida como operações (transações) de caráter pessoal. A intervenção pessoal de um ocupante de um cargo público pode agilizar processos, liberar recursos, definir o resultado de concorrências, o valor das indenizações, a não-aplicação de multas, a emissão de licenças, a concessão de um empréstimo subsidiado e o fornecimento de informações privilegiadas. Ela não é capaz, todavia, de eliminar a necessidade de procedimentos formais, que exigem, por exemplo, a alocação de verbas num orçamento estatal ou a realização de uma concorrência pública. Embora possam estar viciados na origem, esses procedimentos regulamentares são, de um modo geral, escrupulosamente seguidos e acabam por revestir os atos de um caráter formal de legalidade e legitimidade.

A partir do trabalho de **Scott** [1969], sabemos que é sobretudo nos momentos que envolvem decisões quanto à aplicação da lei, que se fazem sentir as intervenções que são resultantes do domínio político. Este é um “locus” privilegiado, pois, dependendo dos

interesses em jogo, as leis e regulamentos são manipulados e interpretados pelos seus agentes, de modo que tais interesses possam ser devidamente atendidos “em conformidade com a lei”. Este espaço existente entre a letra da lei e a sua aplicação também contribui para o fomento da prática da já citada intermediação por lobistas e “escritórios de consultoria”. Estes são utilizados (e também se beneficiam) no processo de formação e exploração dos domínios políticos porque, além de seu conhecimento dos titulares das funções que são relevantes nas agências estatais, também conhecem o funcionamento e as regras do aparelho governamental e as relações formais que devem seguidas para a tomada de decisões. Graças a isso, conseguem fazer com que as demandas junto ao Estado recebam tratamento privilegiado, a ponto de transformar em compromissos e ações institucionais do Estado os interesses de seus clientes empresariais.

O fato de que os benefícios do domínio político sejam obtidos a partir de referências aos preceitos legais e formais tem dois efeitos, que permitem a sua sustentação. Em primeiro lugar, ao adquirirem um contorno legal, ou seja, ao resultarem de procedimentos formais que regulam a ação do Estado, as vantagens obtidas ganham foros de legitimidade. A referência aos procedimentos formais tem sua importância nas circunstâncias em que surgem suspeitas de irregularidades. Provar que uma ação está sustentada na lei é um recurso poderoso, que pode ser utilizado em contraposição às denúncias que são efetuadas e é um argumento de defesa difícil de ser contestado em termos puramente jurídicos. Em segundo lugar, o atendimento aos preceitos regulamentares dá conteúdo de fé e interesse público aos atos de domínio. Se o uso dos recursos públicos segundo critérios de interesse privado não seria reconhecido nem aceito, o seu emprego segundo interesses coletivos é, decerto, não só legítimo como esperado. Em outros termos, ao atribuírem uma aparência cívica às suas decisões e ações, os agentes realizam um verdadeiro processo de “desprivatização” (Oliveira [1994]), isto é, buscam retirar de suas ações os interesses privados que lhes estão vinculados.

Conclusões

Ao longo de todo este trabalho, seguiu-se o propósito estabelecido de estudar a estratégia e as táticas empresariais de “controle do incontrolável” poder político, sem emitir juízos normativos de valor e sem fazer qualquer consideração sobre o que seria “socialmente aceitável”. Também não se fez qualquer rejeição ou apologia dessa estratégia. Seguindo uma abordagem neutra similar às de **Buchanan** e **Stigler** e recorrendo a uma vasta fonte documental interdisciplinar, apenas foram apresentados e discutidos os mecanismos de captura e exploração do poder político, que estão presentes nessa estratégia e foram evidenciados os setores da atividade econômica em que ela tem tido maior chance de vingar e ter sucesso²⁴. Também foi demonstrado como a estratégias de captura, que é socialmente indesejável e ilegítima, ganha foros aparentes de legalidade e se sustenta no longo prazo.

Neste final, deve-se enfatizar que, não obstante as aparências legais, as explorações dos domínios políticos absolutamente não consultam o interesse maior da sociedade (apesar dos argumentos de **Bayley** [1970])²⁵. O público vê seus interesses contrariados de inúmeras maneiras, a começar pelas mais óbvias: pagar pelos serviços de uma burocracia governamental, que não está voltada para servi-lo e, muito pior, ter de aceitar produtos e serviços com preços artificialmente elevados e com qualidade deplorável. Assim, como decorrência da estratégia de captura é gerado um imenso desvio e apropriação ilegal de recursos sociais²⁶. Nas palavras de **Wolfenson**, presidente do Banco Mundial: “*the actions of active corruption by some firms in the Third World distorts public expenditures, deters foreign investors, and diverts resources from the poor to rich*”.²⁷ Como isto está ocorrendo em países de extrema carência desses recursos, como o nosso, é absolutamente necessário para o desenvolvimento econômico e uma melhor distribuição de renda em nossas sociedades, que fosse restaurada uma competição de mercado real, justa e saudável em todas as áreas de

negócios e que as explorações dos domínios políticos que derivam da estratégia de captura fossem severamente reprimidas e punidas, quaisquer que fossem as suas modalidades.

Todavia, conforme praticamente todos os especialistas políticos, os mecanismos de controle social para impedir as estratégias de captura são hoje quase impraticáveis nos países em desenvolvimento, no momento em que os Governos desses países, que são institucionalmente os únicos agentes que poderiam implementá-los, estão substancialmente vinculados e em larga parte subordinados a interesses privados²⁸. O que resta? Apelar para a integridade e a ética das corporações, como o fez **Monks** [1998], chega a ser risível, face ao vulto financeiro das “transações” envolvidas (no sentido do mercado de **Stigler** [1971]). A única saída possível continua sendo o incremento e o aperfeiçoamento do controle direto pela sociedade das atividades dos Governos e das empresas. Mas este é ainda um caminho evolutivo muito longo a ser percorrido por sociedades emergentes como a brasileira (**Seibel** [2001])²⁹.

Notas Finais:

¹ Conforme o conceito de alguns autores, como Hirsch, as chamadas idéias ou conceitos prevalecentes (“mainstream ideas”) são aquelas que alcançam um grau de generalidade tal que passam a constar de manuais sobre a matéria. Assim, uma resenha dos manuais nos daria uma visão panorâmica sobre os mesmos. É o que fizemos, a partir dos seguintes textos: Hitt et al. (1999), Coulter (1998), Aaker (1998), Thompson & Strickland (1995) e Glueck & Jauch (1996).

² Com viabilidade financeira, isto é, com resultados que remunerem os investimentos empresariais acima dos custos dos capitais que os financiam.

³ É claro que este mecanismo também pode funcionar em sentido contrário, levando as empresas a agregar margens de lucro excessivas aos seus preços, com o beneplácito das agências e órgãos regulamentadores.

⁴ O processo regulador estatal pode ser visto como uma cadeia que compreende quatro fases ou elos: (1) a criação da lei, (2) a promulgação, (3) a fiscalização e, quando não houver cumprimento dos termos regulamentares, (4) a aplicação das sanções penais (Kelsen [1948]). A eficácia legal do regulamento se daria quando as quatro fases fossem aplicadas de forma universal e homogênea.

⁵ O caso conhecido como o dos “Anões do Orçamento” é um dos inúmeros exemplos que podem ser citados. Neste exemplo, fica clara a associação do poder de governo e dos interesses empresariais já na construção do próprio Orçamento da República, onde são vinculadas verbas para a implantação de projetos e fixadas as prioridades de sua realização e no qual deveria prevalecer apenas o interesse público.

⁶ Se considera um agência estatal todo órgão do governo com as atribuições executivas em relação a políticas, programas e projetos. Algumas dessas agências, como o Banco Central, têm também a atribuição de regulamentador e fiscalizador em seu campo de atuação.

⁷ Isto nem sempre acontece. Embora a sociedade possa perceber – pelos preços excessivos, por exemplo – que seus interesses estejam sendo manipulados, os mecanismos sociais diretos para impedir isto nos países emergentes são ainda praticamente inexistentes (Furlan [1998]).

⁸ O coronelismo, o velho e o novo, demonstra historicamente esses “feudos” de poder ao redor de certas famílias em determinadas regiões do País.

⁹ É claro que está se partindo da idéia de que uma ação de defesa da concorrência nos mercados corresponde a uma das mais importantes defesas do interesse público por parte de um Governo (vide, por exemplo, os excelentes trabalhos sobre a ação dos cartéis em Jacquemin (1990) e Jacquemin & Slade (1989)).

¹⁰ Além de Brasília, todas as capitais dos Estados e dos Municípios importantes do País literalmente fervilham com as atividades dos “escritórios”. O jornal “O Estado de São Paulo” (ESP), em 4/10/92, estimou em aproximadamente 25.000 o número de lobistas “full time” operando somente em Brasília.

¹¹ O caso recentíssimo dos fiscais do Rio de Janeiro demonstra que o domínio pode ocorrer até na própria fase de imposição de multas.

¹² Algumas dessas táticas são legítimas, no sentido que o arcabouço de leis existentes num determinado País não as proíbem. Outras, todavia, são expressamente proibidas por lei, na defesa do interesse público. É óbvio que em qualquer País, o emprego de táticas de captura de poder político não referendadas pela lei faz nascer um relevante componente de risco coercitivo o qual, todavia, historicamente nunca foi suficiente para dissuadir totalmente as empresas quanto ao seu emprego, mesmo nos países chamados do Primeiro Mundo.

¹³ Num artigo extremamente revelador, o jornal FSP (2/2/2003, pg. A13), além de expor os setores que nas últimas eleições efetuaram os maiores “investimentos” nas campanhas de deputados e senadores (empreiteiras, bancos, empresas de siderurgia, usineiros, empresas de saúde e transportes), vai além e mostra a formação de

“bancadas”, isto é, de grupos de parlamentares em que se concentraram as doações desses setores. Estes setores, conforme facilmente se poderia prever, são os que demonstram uma dependência permanente em relação ao Governo, tanto para a exploração livre de seus mercados (sem restrições de preços, por exemplo), como para a obtenção de favores especiais (isenções de impostos ou financiamentos subsidiados, por exemplo).

¹⁴ Não deve ser entendido que os poderes são estanques. Os cargos das agências administrativas e nas empresas estatais, que estão sob a égide do poder executivo federal, estadual e municipal, são, em geral, distribuídos segundo critérios político-partidários a tecnocratas ou a políticos “de confiança” (Nahat [1991]).

¹⁵ No Brasil, em determinados setores de alta dependência externa em relação ao governo, tais como empreiteiras de obras públicas (Bezerra [1999], Bezerra [1995], Krieger et al. [1994]) e instituições financeiras (Bezerra [1995], Oliveira [1985], Nahat [1991]), existem diversos casos bem documentados de domínio, tanto do Congresso como de diversas agências executivas, conforme seria o esperado. Além dessas fontes, foram apresentados pela imprensa numerosos casos envolvendo domínios de agências federais (Banco Central e BNDES), agências municipais (Administrações Regionais da Prefeitura do Município de São Paulo) e até órgãos do Poder Judiciário (TRT de São Paulo e da Paraíba e STJ). Vide noticiários nos jornais “Folha de São Paulo” (FSP) e “O Estado de São Paulo” (ESP) de 20 a 29 de abril de 1999.

¹⁶ No Brasil, algumas ações (e omissões) das agências estatais reguladoras e fiscalizadoras, formadas pós-privatização, o grande movimento do Estado para fora das atividades econômicas, segundo o modelo neo-liberal, parecem demonstrar isso. Segundo notícia publicada no jornal ESP, de 20/04/2002, “*o comportamento da ANEEL em relação às demandas das empresas de energia elétrica deixa entrever quem comanda efetivamente a política de preços e de investimentos do setor*”.

¹⁷ The Economist (1/2/2003, pg. 33).

¹⁸ Vide Bezerra [1995] e Nahat [1991]. Somente para exemplificar o processo de efetivo impedimento de controlar a aplicação da lei social, vemos que o IBAMA, encarregado de fiscalizar e impedir a depredação florestal na Amazônia, dispõe de apenas 23 fiscais para toda a região (FSP, 14/03/99).

¹⁹ Vide entrevista do Diretor Superintendente do IBAMA ao jornal FSP, em 10/04/1999.

²⁰ A exclusividade garantiria a formação de um verdadeiro monopólio, no sentido econômico. A formação de domínios concorrentes dá ao setor as características de uma concorrência oligopolista, a qual pode vir a se transformar num cartel (vide Rogowski [1988]).

²¹ No Brasil, esses cartéis são encontrados em todos os setores de aquisição de produtos ou serviços governamentais (empreiteiras de obras públicas, fornecimentos de produtos químicos e farmacêuticos, prestação de serviços de segurança, transporte público, coleta de lixo, alimentação escolar, etc.) e se estabelecem após uma longa luta de predomínio. Nesses setores, as empresas menores são alijadas diretamente das concorrências e se contentam em prestar serviços como sub-fornecedores (fornecedores em nome da empresa titular do contrato).

²² Este empreiteiro, Olacir Francisco de Moraes, emitiu essa preciosa e reveladora frase em entrevista à revista “Óleos e Grãos”, em Jun/Jul-90, quando o seu grupo, CONSTRA/ITAMARATY, estava no auge.

²³ Um caso bastante ilustrativo desse formalismo: em relação às críticas recebidas sobre a participação de empresas inadimplentes numa concorrência para o serviço público de transportes coletivos, o Secretário de Transportes do Município de São Paulo afirmou que “*não posso afastar essas empresas da concorrência, porque elas estão numa situação legal*”, mesmo reconhecendo que outras empresas transportadoras do mesmo grupo (dos mesmos proprietários), não estavam cumprindo a legislação tributária e previdenciária, que eram qualificações necessárias para participar das concorrências. Nesses grupos, algumas empresas são mantidas em perfeito estado legal e cumprem a legislação tão somente para participar de concorrências públicas (ESP, de 5/2/2003).

²⁴ O sucesso aqui deve ser entendido como desempenho em termos de resultados financeiros, que se reflete na sustentação de uma elevada taxa média de crescimento do patrimônio empresarial ao longo do tempo.

²⁵ Para o autor, haveria benefícios públicos no domínio “porque podem resultar em decisões mais racionais do que as que seriam adotadas pelo Governo sem a sua mediação” e “porque pode suplementar a renda dos servidores e evitar a evasão de elementos talentosos mas mal remunerados”. (Baylay [1970]).

²⁶ Um especialista, Batista [1998], calculou que, no Brasil, as perdas em obras públicas teriam um volume mínimo na casa de 20 bilhões/ano, podendo chegar à casa dos US\$40 bilhões, que é um valor equivalente à metade do chamado “déficit” total da Previdência, um dos maiores problemas das finanças públicas nacionais.

²⁷ James D. Wolfenson, presidente of the World Bank, conforme citação no jornal “New York Times”, em 28/11/1996.

²⁸ “*The problem of corruption continues to be rampant in Latin America – at all levels of government, even within the two entities that should punish such practices: the judiciary and the police*” (Editorial da Revista Latin Trade, September 96). Poder-se-ia pensar que a solução seria com a reforma do Estado e reduzir a sua participação na esfera econômica, mas, como fala o editorial: “*the privatization process itself has been tarnished by corruption*”.

²⁹ Segundo um relatório sobre a corrupção mundial, que avalia com notas de 0 a 10 os países em termos de seu nível de **corrupção aparente**, o Brasil, com nota 4,0 está, na América Latina, junto com o Peru (4,0), abaixo do Chile (7,5), do Uruguai (5,1) e da Costa Rica (4,5), mas acima da Colômbia (3,6), Argentina (2,8) e da Venezuela (2,5). Todavia, no contexto internacional, estamos em posição inferior às de outros emergentes asiáticos, como Singapura (9,7), Taiwan (5,6), Malásia (4,9) e Coreia do Sul (4,5) (Relatório sobre Corrupção Mundial, Transparency International, 2002). É notável a posição do Chile, que ocupa a 17ª posição entre 102 países avaliados, enquanto o Brasil está apenas na 45ª posição.

Bibliografia Citada

- AAKER, D. A., *Developing Business Strategies*, John Wiley & Sons, 5th Ed., 1998.
- AIKIN, C., “*Corrupção*”, no *Dicionário de Ciências Sociais*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1986.
- BARRO, R. S., “*The Control of Politicians: an Economic Model*”, *Public Choice*, v. 14 (Spring), 1973, pg. 19/42.
- BATISTA, A., *Corrupção: Fator de Progresso*, Letras & Letras, 4ª Edição, 1999.
- BAYLAY, D. H., “*The effects of corruption in developing nations*” em *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, HEIDENHEIMER, A. J. (Ed.), Holt, Rinehart & Winston, 1970.
- BECKER, G. S., “*Competition among Pressure Groups for Political Influence*”, *Quarterly Journal of Economics*, v. 98, 1983, pg. 371/400.
- BEZERRA, M. O., *Em Nome das Bases*, Relume-Dumará, Rio de Janeiro, 1999.
- BEZERRA, M. O., *Corrupção*, Relume-Dumará, Rio de Janeiro, 1995.
- BOBBIO, N., *Estado, Governo, Sociedade – Para uma Teoria Geral da Política*, Paz e Terra, 1985.
- BOBBIO, N., *O Positivismo Jurídico*, Ícone Editora, São Paulo, 1996.
- BUCHANAN, J. M. & TULLOCK, G. & TOLLISON, R. D., *Toward a Theory of Rent-seeking Society*, A & M University Press, 1980.
- BUCHANAN, J. M., *The Economics of Politics*, Institute of Economic Affairs, 1978.
- CAVAROZZI, J., “*Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico*”, *Revista Mexicana de Sociología*, XI/4, 1978.
- COULTER, M. K., *Strategic Management in Action*, Prentice Hall, 1998.
- DOS SANTOS, W. G., *Ordem Burguesa e Liberalismo Político*, Duas Cidades, São Paulo, 1978.
- DOWNS, A., *An Economic Theory of Democracy*, Harper, 1957.
- DRAIBE, S., *Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização no Brasil – 1930/1960*, Paz e Terra, 1985.
- EPSTEIN, E. M., *The Corporation in American Politics*, Prentice Hall, 1990.
- EVANS, P. “*The State as problem and solution*” em *Politics of Adjustment*, HAGGARD, S. & KAUFMAN, R. (Ed.), Princeton University Press 1992.
- FAORO, R., *Os Donos do Poder*, Editora Globo, Rio de Janeiro, 7ª Ed., 1987.
- FINER, S. E., “*The political power of private capital*”, *Sociological Review*, v. 3, 1955.
- FURLAN, L. F., “*A Orientação Estratégica das Transformações: Princípios para Ações Conjuntas*”, em *Sociedade e Estado – Superando Fronteiras*, Edições Fundap, 1998.
- FURTADO, C., *Prefácio à Nova Economia Política*, Paz e Terra, 1976.
- GLUECK, W. F. & JAUCH, L. R. *Strategic Management and Business Policy*, McGraw Hill, 3rd Ed., 1996.
- HAX, A. C. & MAJLUF, N. S., *The Strategy Concept: a Pragmatic Approach*, Prentice-Hall, 1991.
- HIRSCH JR., E. D., *Cultural Literacy*, Vintage Books, 1988.
- HIRSHMAN, A. O., *A Economia como Ciência Moral e Política*, Editora Brasiliense, 1986.

-
- HITT, M. A. et al., *Strategic Management – Competitiveness and Globalization*, South-Western College Publishing, 3rd Ed., 1999.
- KELSEN, H., *General Theory of Law and State*, Cambridge University Press, 1948.
- KOHLI, A. *Democracy and Discontent. India's Growing Crisis of Governability*, Cambridge University Press 1990.
- JACQUEMIN, A., “*Horizontal Concentration and European Merger Policy*”, na *European Economic Review*, v. 34, 1990, pg. 539/550.
- JACQUEMIN, A. & SLADE, M. E., “*Cartels, Collusion and Horizontal Merger*”, em *The Handbook of Industrial Organization*, SCHMALENSEE & WILLIG (Ed.), North-Holland, 1989.
- KALT, J. & ZUPAN, M. A., “*Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics*”, *American Economic Review*, v. 74, 1984, pg. 279/300.
- KAU, J. B. & RUBIN, P. H., *Congressmen, Constituents and Contributors*, Boston, Nijhoff, 1982.
- KOTTER, J. P., “*Managing external dependence*”, *Academy of Management Review*, 1979, v. 4/1.
- KRIEGER, G. et al., *Os Donos do Congresso*, Editora Ática, 1994.
- LA PALOMBARA, J., “*Penetration: a crisis of governamental capacity*”, em *Crises and Sequences in Political Development*, BINDER, L. et al. (Ed.), Princeton University Press, 1971.
- LANDÉ, C., “*Political clientelism in political studies. Retrospect and prospects*”, *International Political Science Review*, V. 4/4, 1983.
- MARTINS, J. S., “*Clientelismo e corrupção no Brasil contemporâneo*”, em *O poder do atraso*, Hucitec, 1994.
- McCONNELL, G., *Private Power in American Democracy*, Vintage Books, 1966.
- McMILLAN, J. C., *Strategy Formulation: Political Concepts*, West Publishing Co., 1978.
- MÉDARD, J.-F., “*Political clientelism in France: the center-periphery nexus revisited*”, em *Political clientelism, patronage and development*, EISENSTADT, S. N. & LEMARCHAND, P. (Ed.), Sage Publications, 1981.
- MICHAELOWA, A., “*Climate policy and interest groups – a public choice analysis*”, *Intereconomics*, Nov/Dec, 1998, Pg. 251-259.
- MILES, R. H., *Macroorganizational Behavior in Social Issues*, Scott, Foresman, 1989.
- MILES, R. H., *Coffin Nails and Corporate Strategy*, Prentice-Hall, 1982.
- MOKHIBER, R., *Crimes Corporativos*, Scritta, 1995.
- MONKS, R. A. G., *The Emperor's Nightingale*, Addison-Wesley, 1998.
- MOODIE, G., “*On political scandals and corruption*”, *Government and Opposition*, v. 15/2, 1980.

MORICE, A., “*Guinée 1985: État, corruption et trafics*”, Temps □ Modernes, an 42, n.487,

-
- MORRIS, S. D., *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*, Univ. of Alabama Press, 1991.
- NAHAT, R. *Anatomia da Corrupção*, N.D., São Paulo, 1991.
- NOONAN JR., J. T., *Bribes*, Macmillan, 1984.
- O'DONNELL, G. "*The State, democratization, and some conceptual problems*", em *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, SMITH, W. C. et al. (Ed.), North-South Center, 1994.
- O'DONNELL, G., "*Delegative democracy*", Kellogg Institute, Working Paper n. 172, 1992.
- OLIVEIRA, E., *Crimes de Corrupção*, Editora Forense, 1991.
- OLIVEIRA, F. A., *Crimes do Poder Econômico*, Livraria do Advogado Editora, 1994.
- OLIVEIRA, F. A., *O Roubo é Livre*, Tchê Editora, 1985.
- OLSON, M., *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1965.
- OURIQUES, N. D. et al., "*A Aristocracia Financeira e o Assalto ao Estado na América Latina*", em *A Trama da Privatização*, MOURA, N. R. (Ed.), Editora Insular, 2001.
- PARSONS, T., *Politics and Social Structure*, The Free Press, 1969.
- PASSET, R., *A Ilusão Neo-Liberal*, Editora Record, 2002.
- PFEFFER, J. & SALANCIK, G. R., *The External Control of Organizations*, Harper & Row, 2nd Ed., 1998.
- PORTER, M., *Competitive Strategy*, The Free Press, 1980.
- PORTER, M., *Competitive Advantage*, The Free Press, 1985.
- POSSAS, M. L., *Estruturas de Mercado em Oligopólio*, Editora Hucitec, 1987, 2^a Edição.
- RAJU, S. & ROY, A., "*Understanding Competitive Relationships*", em *Wharton on Dynamic Competitive Strategy*, DAY, G. S. ET AL. (Ed.), John Wiley & Sons, 1997.
- RIOS, J. A., "*A fraude social da corrupção*", em *Sociologia da Corrupção*, LEITE, C. B. (Org.), Jorge Zahar Editor, 1987, Pg. 83-123.
- ROGOWSKI, R., "*Structure, growth and power: three rationalist accounts*", em *Toward a Political Economy of Development*, BATES, R. H. (Ed.) University of California Press, 1988.
- RONIGER, L., "*Coronelismo, caciquismo, and oyabun-kobun bonds: divergent implications of hierarchical trust in Brazil, Mexico and Japan*", The British Journal of Sociology, v. XXXVIII, 3, 1987.
- SANTOS, M. & SILVEIRA, M. L., *O Brasil: Território e Sociedade no Início do Século XXI*, Editora Record, 2001.
- SCOTT, J. C., *Comparative Political Corruption*, Prentice-Hall, 1972.
- SCOTT, J. C., "*Corruption, machine politics and political change*", American Political Science Review, LXVI, 1969.
- SEIBEL, E. J., "*Debilidade Institucional e Políticas Não-Públicas*", em *A Trama da Privatização: A Reestruturação Neoliberal do Estado*, MOURA, N. R. (Ed.), Editora Insular, 2001.
- STIGLER, G. J., "*The theory of economic regulation*", Bell Journal of Economics, 1971, v. 2.
- THOMPSON, A. A. & STRICKLAND, A. J. *Strategic Management – Concepts and Cases*, Irwin, 8th Ed., 1995.
- WILSON, J., *The Politics of Regulation*, The Brookings Institution, 1973.
- WOODWARD, H. N., *Capitalismo Sem Crescimento*, Zahar Editores, 1977.
- WRAITH, R. & SIMPKINS, E., "*Nepotism and bribery in West Africa*", em *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, HEIDENHEIMER, A. (Ed.), Holt, Rinehart and Winstow, 1970.
