



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE DIREITO



JEFFERSON DALAMURA NASCIMENTO

SÍNDROME DA TREDESTINAÇÃO PÚBLICA:
Uma diagnose acerca da corrupção no Estado Brasileiro

Recife

2019

JEFFERSON DALAMURA NASCIMENTO

**SÍNDROME DA TREDESTINAÇÃO PÚBLICA:
Uma diagnose acerca da corrupção no Estado Brasileiro**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas/Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Edilson Nobre

Recife
2019

Catálogo na fonte
Bibliotecário Jefferson Luiz Alves Nazareno, CRB-4/1758

N244s Nascimento, Jefferson Dalamura.
Síndrome da tredestinação pública: uma diagnose acerca da corrupção no Estado Brasileiro / Jefferson Dalamura Nascimento. – Recife, 2019.
361 f.

Orientador: Prof. Dr. Edilson Pereira Nobre Júnior.
Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2019.

Inclui referências e apêndices.

1. Direito administrativo– Brasil. 2. Corrupção. 3. Desvio de poder. 4. Estado brasileiro. 5. I. Nobre Júnior, Edilson Pereira (Orientador). II. Título.

342.8106 CDD (22. ed.)

UFPE (BSCCJ 2020-23)

JEFFERSON DALAMURA NASCIMENTO

**SÍNDROME DA TREDESTINAÇÃO PÚBLICA:
Uma diagnose acerca da corrupção no Estado Brasileiro**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife / Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco PPGD/UFPE, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Aprovada em: 14/03/2019

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Edilson Pereira Nobre Júnior (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Aurélio Agostinho da Boaviagem (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profª. Drª. Luciana Grassano de Gouvêa Melo (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Profª. Drª. Caroline de Fátima da Silva Torres Lobato (Examinadora Externa)
Faculdade de Olinda

Profª. Drª. Theresa Chtistine de Albuquerque Nóbrega (Examinadora Externa)
Universidade Católica de Pernambuco

Dedico este trabalho a todos os meus professores do ensino fundamental e médio e, em especial, ao saudoso Prof. Newton Chisnandes, com quem aprendi muito mais que geografia: como a excelência no exercício da cátedra pode transformar a perspectiva de vida de um aluno, de uma turma, de uma escola, enfim... de um país.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida e pelo amadurecimento que a racionalidade nos proporciona a cada dia.

Aos professores Dr. Francisco Queiroz de Bezerra Cavalcanti e Dr. Edilson Nobre, por todo apoio ministrado por ocasião das orientações, e pelo suporte bibliográfico sugerido.

Aos eternos amigos Vladimir e Christianne Macedo pela ajuda de todas as horas, independentemente de qualquer distância.

Aos meus filhos Deborah, Gabriela e Vinícius, por representarem minha perpetuidade e a principal motivação para esta contribuição acadêmica.

A minha amada Elisângela, pela cumplicidade, críticas, leituras intermináveis e pelo apoio incondicional. Este trabalho também é seu.

A todos que, de alguma forma, acreditam na possibilidade de se construir um mundo cada vez mais livre da corrupção e que, à sua maneira, contribuem efetivamente para isso seja realidade.

Dirão: "É inútil, todo o mundo aqui é corrupto, desde o primeiro homem que veio de Portugal". Eu direi: Não admito, minha esperança é imortal.

Eu repito, ouviram? Imortal! Sei que não dá para mudar o começo, mas, se a gente quiser, vai dar para mudar o final! "

Elisa Lucinda

RESUMO

A incidência da corrupção no Brasil tem se revelado uma patologia social recorrente e complexa, cujos sinais evidenciam uma tredestinação dos fins estabelecidos para o Estado. No intuito de contribuir para a compreensão e combate desse fenômeno, a presente tese procura sistematizá-lo de forma análoga ao realizado nas ciências biológicas para estudos patológicos, evidenciando sintomas, causas, fatores de risco, medidas terapêuticas e profiláticas. Preliminarmente, procura fundamentar a análise por meio da concepção organicista de Estado, chegando ao agente público como célula estruturante. Em seguida, questiona o papel do Estado na persecução do interesse público, discutindo suas principais falhas, valendo-se da cronologia apontada por Thomas W. Merrill: a era do interesse público, a era da captura e a era da escolha pública. Com foco no cidadão, a tese aponta como sinais e sintomas da Síndrome da Tredestinação Pública (STP) a baixa confiança no Estado, a apatia política, a percepção da corrupção e o grau de desenvolvimento humano insatisfatório. A complexidade etiológica da doença é demonstrada pela distinção entre causas herdadas, congênitas e adquiridas, e pela importância da educação na construção de valores do cidadão brasileiro. Em seguida são apontados fatores, sociais, econômicos, político-institucionais e ambientais que caracterizam o Brasil como cenário favorável à ocorrência e reincidência da STP. Por fim, o trabalho apresenta a educação, a cultura do *accountability*, a normatização e as reformas institucionais como elementos terapêuticos e profiláticos tendentes à erradicação da doença.

Palavras-chave: Estado Brasileiro. Governo. Corrupção. Tredestinação pública. Desvio de Poder. Desvio de Finalidade. Síndrome. Accountability.

ABSTRACT

The incidence of corruption in Brazil has turned out to be a recurrent and complex social pathology, the signs of which show a deviation of the purposes established for the State. In order to contribute to the understanding and combat of this phenomenon, the present thesis tries to systematize it in a way analogous to the one realized in the biological sciences for pathological studies, evidencing symptoms, causes, risk factors, therapeutic and prophylactic measures. Preliminarily, it seeks to base the analysis through the organicist conception of State, reaching the public agent as a structuring cell. Then it questions the role of the state in the pursuit of public interest, discussing its main failings, using the chronology pointed out by Thomas W. Merrill: the era of public interest, the age of capture and the age of public choice. With a focus on the citizen, the thesis points out as signs and symptoms of Public Purpose Deviation Syndrome (PPDS) the low confidence in the State, political apathy, the perception of corruption and the unsatisfactory degree of human development.

The etiological complexity of the disease is demonstrated by the distinction between inherited causes, congenital and acquired, and the importance of education in the construction of values of the Brazilian citizen. Next, social, economic, political-institutional, and environmental factors that characterize Brazil as a favorable scenario for the occurrence and recurrence of PPDS are pointed out. Finally, the work presents education, the culture of accountability, standardization and institutional reforms as therapeutic and prophylactic elements for the eradication of the disease.

Keywords: Brazilian State. Government. Corruption. Public Purpose Deviation. Power Deviation. Finality Deviation. Syndrome. Accountability.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação dos Agentes Públicos - Hely Lopes Meirelles	37
Quadro 2 - Classificação dos Agentes Públicos - Maria Sylvia Zanella Di Pietro.....	39
Quadro 3 - Técnicas de Organização Administrativa	42
Quadro 4 - Classificação dos Órgãos Públicos - Hely Lopes Meirelles.....	48
Quadro 5 - Espécies de Descentralização - Maria Sylvia Zanella Di Pietro	50
Quadro 6 - Entidades da Administração Indireta – Distinções	51
Quadro 7 - Avaliação do Governo Brasileiro - 1999-2003.....	113
Quadro 8 - Avaliação do Governo Brasileiro - 2004-2008.....	114
Quadro 9 - Avaliação do Governo Brasileiro - 2009-2013.....	115
Quadro 10 - Avaliação do Governo Brasileiro - 2014-2018.....	116
Quadro 11 - Eleições Brasileiras - 1998-2018.....	139
Quadro 12 - Eleições Presidenciais - 1998-2018	140
Quadro 13 - Eleições Presidenciais Brasileiras - 1998-2018	141
Quadro 14 - Eleições Presidenciais Brasileiras - 1998-2018	142
Quadro 15 - Eleições Presidenciais Brasileiras - 1998-2018	144
Quadro 16 - Índice de Desenvolvimento Humano - IDH 1990-2017	152
Quadro 17 - Ranking IDH 2017 x IPC 2018	153
Quadro 18 - Níveis de alfabetismo - INAF 2018.....	165
Quadro 19 - IDEB - Resultados e Metas	166
Quadro 20 - Parlamentares com Parentes: Percentual por Região - 2010-2014	187
Quadro 21 - Parlamentares com Parentes: Percentual por Partido - 2010-2014	188
Quadro 22 - Relações Ecológicas Harmônicas	198
Quadro 23 - Relações Ecológicas Desarmônicas	199

Quadro 24 - Instrumentos Formais de Interação Intra e Intersectorial	203
Quadro 25 - Novas Medidas contra a Corrupção - Transparência Pública	232
Quadro 26 - Novas Medidas contra a Corrupção - Prestação de Contas	235
Quadro 27 - Teorias da Pena.....	238
Quadro 28 - Improbidade Administrativa - Histórico Constitucional Brasileiro.....	249
Quadro 29 - Normas Infraconstitucionais: Principais Contribuições Normativas Anti- corrupção	251

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Trabalhos sobre a influência da corrupção na Economia.....	148
Tabela 2 - Classes de rendimento real efetivo domiciliar per capita – Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2017	179
Tabela 3 - Gasto em educação 2008-2017 (R\$ bilhões constantes de 2017).....	210

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Classificação dos Agentes Públicos - Hely Lopes Meirelles	37
Figura 2 - Classificação dos Agentes Públicos - Maria Sylvia Zanella Di Pietro.....	38
Figura 3 - Avaliação do Governo como ótimo ou bom - de Sarney a Temer (%)	117
Figura 4 - Avaliação do Governo como péssimo ou ruim - Sarney a Temer (%).....	118
Figura 5 - Avaliação do Governo Brasileiro - Educação - 2008-2018.....	118
Figura 6 - Avaliação do Governo Brasileiro - Segurança Pública - 2004-2018	119
Figura 7 - Avaliação do Governo Brasileiro - Saúde - 2008-2018	119
Figura 8 - Confiança Social nas Instituições - 2009-2018	120
Figura 9 - Confiança Social nas Instituições (por segmento) - 2009-2018	121
Figura 10 - Confiança Social nas Instituições (por escolaridade) - 2009-2018.....	122
Figura 11 - Índice de Confiança na Justiça - Instituições - 2013-2017	124
Figura 12 - Índice de Confiança na Justiça - Instituições - 2017	125
Figura 13 - Abstenção Eleitoral Mundial - 2010-2014	132
Figura 14 - Eleições Presidenciais Brasileiras - 1998-2018	141
Figura 15 - Eleições Presidenciais Brasileiras - 1998-2018	143
Figura 16 - Eleições Presidenciais Brasileiras - 1998-2014	144
Figura 17 - Índice de Percepção da Corrupção – 2018 – Ranking Mundial	147
Figura 18 - Ranking Mundial PISA 2015 - Matemática, Ciências e Leitura	169
Figura 19 - Despesas públicas com educação em percentual do PIB - 2014 (*):....	211
Figura 20 - Total de Vínculos no Setor Público Brasileiro (1995-2016).....	272

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ACA	Anticorruption Agency
ANAO	Australian National Audit Office
APA	Administrative Procedure Act
ARMP	Agence de Régulation des Marchés Publics (Camarões)
BA	UK Bribery Act
BB	Banco do Brasil S/A
BD	Banco de Desenvolvimento
BDC	Business Development Bank of Canada
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPAR	BNDES Participações S.A.
CDB	China Development Bank
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations - França
CDP	Cassa Depositi e Prestiti - Itália
CEF	Caixa Econômica Federal
CIA	Central Intelligence Agency
CICC	Convenção Interamericana contra a Corrupção
CIPFA	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNJ	Conselho Nacional de Justiça

CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNUCC	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CP (1)	Certificado de Privatização
CP (2)	Código Penal
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPIB	Corrupt Practices Investigation Bureau
CPP	Código de Processo Penal
CPRM	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
CTPCC	Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção
DERSA	Desenvolvimento Rodoviário S. A.
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DNA	Direcția Națională Anticorupție (Direção Nacional Anticorrupção Romena)
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
ECGI	European Corporate Governance Institute
EIRELI	Empresa Individual de Responsabilidade Limitada
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica S. A.
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

EUA	Estados Unidos da América
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
FDAE	Fundo de Desenvolvimento de Áreas Estratégicas
FFAP	Fundo Federal Agropecuário
FFE	Fundo Federal de Eletrificação
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIDAM	Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
GEIMAC	Grupo Executivo da Indústria de Materiais de Construção Civil
IBAC	Instituto Brasileiro de Arte e Cultura
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IBPC	Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural
ICAC	Independent Commission Against Corruption
ICGGPS	Independent Commission for Good Governance in Public Services
ICO	Instituto de Crédito Oficial - Espanha
IDEA	Institute for Democracy and Electoral Assistance
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEA	The Institute of Economic Affairs

IFAC	International Federation of Accountants
IFC	International Finance Corporation
IFD	Instituição Financeira de Desenvolvimento
IIA	Institute of Internal Auditors
INAF	Índice Nacional de Analfabetismo Funcional
INT	Instituto Nacional de Tecnologia
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPC	Índice de Percepção da Corrupção
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JFC	Japan Finance Corporation
KDB	Korea Development Bank
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KNAB	<i>Korupcijos Novėršanas un Apkarošanas Biroja</i> (Serviço de Investigação Especial Lituânia)
MEC	Ministério da Educação
MPF	Ministério Público Federal
NIH	National Institutes of Health
NPM	New Public Management
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONG	Organização Não-Governamental
OPM	Office for Public Management Ltd
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PCAC	Permanent Commission Against Corruption (Malta)
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PF	Departamento de Polícia Federal
PGH	Projeto Genoma Humano
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPP	Parceria Público-Privada
Pr-ND	Programa Nacional de Desburocratização
PREVI	Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SARBOX	Lei Sarbanes-Oxley
SCPC	Service Central de Prévention de la Corruption (França)
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa
SEC	Securities and Exchange Commission
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SESI	Serviço Social da Indústria
SFH	Sistema Federal de Habitação
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SIS	Síntese de Indicadores Sociais
SNT	Sistema Nacional de Tecnologia
SOX	Lei Sarbanes-Oxley

SRFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
STP	Síndrome da Tredestinação Pública
STT	<i>Specialiujų Tyrimų Tarnyba</i> (Serviço de Investigação Especial Lituânia)
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Transparência Internacional
TPA	Three Pronged Aproach
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
ÚOKFK	<i>Útvar Odhalování Korupce a Finanční Kriminality</i> (Unidade de Combate à Corrupção e ao Crime Financeiro do Serviço de Polícia e Investigação Criminal da República Checa)
UK	United Kingdom
USA	United States of America
USKOK	<i>Ured Za Suzbijanje Korupcije i Organiziranog Kriminaliteta</i> (Gabinete Croata para a Prevenção da Corrupção e do Crime Organizado)
WEF	World Economic Forum

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	20
2	DA ESTRUTURA ORGÂNICA DO ESTADO	27
2.1	DAS CONCEPÇÕES DE SOCIEDADE.....	28
2.1.1	Da Concepção Social Organicista	29
2.1.2	Da Concepção Social Mecanicista.....	30
2.2	DAS CONCEPÇÕES DE ESTADO	31
2.3	DOS AGENTES PÚBLICOS	35
2.4	DAS TÉCNICAS DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	40
2.4.1	Dos Órgãos Públicos	42
2.4.1.1	Da Natureza da Relação entre a Vontade dos Órgãos e dos Agentes.....	43
2.4.1.1.1	<i>Teoria da Identidade.....</i>	<i>43</i>
2.4.1.1.2	<i>Teoria do Mandato</i>	<i>44</i>
2.4.1.1.3	<i>Teoria da Representação</i>	<i>45</i>
2.4.1.1.4	<i>Teoria da Imputação Volitiva ou Teoria do Órgão</i>	<i>46</i>
2.4.1.2	Classificação dos Órgãos Públicos	48
2.4.2	Da Descentralização Administrativa.....	49
3	DAS FALHAS DE GOVERNO	53
3.1	A ERA DO INTERESSE PÚBLICO	53
3.1.1	Teoria do Interesse Público.....	54
3.2	A ERA DA CAPTURA.....	58
3.2.1	Fundamentos Históricos da Captura.....	59
3.2.2	Fundamentos Teóricos da Captura	61
3.2.2.1	Teoria da Captura - Vertente Marxista	62
3.2.2.2	Teoria da Captura - Vertente Política Behaviorista.....	63
3.2.2.3	Teoria da Captura - Vertente Liberal Corporativa.....	67
3.2.2.4	Teoria da Regulação Econômica.....	68
3.2.2.5	Sam Peltzman	71
3.2.2.6	Gary Becker	72
3.2.2.7	Jean-Jacques Laffont e Jean Tirole.....	74
3.2.2.8	Críticas à Teoria Econômica da Regulação	79
3.3	A ERA DA ESCOLHA PÚBLICA	81

3.3.1	Dos Precusores da Teoria da Escolha Pública	85
3.3.1.1	O Paradoxo de Condorcet.....	89
3.3.2	Das Contribuições Contemporâneas da Escolha Pública	91
3.3.2.1	Duncan Black e o Teorema do Eleitor Mediano	91
3.3.2.2	Kenneth Arrow e o Teorema da Impossibilidade	92
3.3.2.3	Anthony Downs e a Teoria Econômica da Democracia.....	93
3.3.2.4	O Neocontratualismo e o Cálculo do Consenso de James Buchanan	94
3.3.2.5	Gordon Tullock e a Teoria do Rent Seeking.....	96
3.3.2.6	Mancur Olson e a Lógica da Ação Coletiva.....	98
3.3.2.7	A Teoria Política da Coalizão e a Herestética de William Riker	99
4	SÍNDROME DA TREDESTINAÇÃO PÚBLICA (STP).....	106
4.1	CONCEITO	107
4.1.1	Questões Terminológicas.....	108
4.1.1.1	Por que Síndrome?	108
4.1.1.2	Por que Tredestinação?	108
4.2	SINAIS E SINTOMAS.....	110
4.2.1	Da Legitimidade Institucional do Estado	110
4.2.2	Da Participação Política dos Cidadãos	126
4.2.2.1	Direitos Políticos e Cidadania.....	127
4.2.2.2	Abstencionismo, Voto Nulo e em Branco	129
4.2.2.3	Obrigatoriedade do Voto	130
4.2.2.4	Alienação Eleitoral.....	133
4.2.2.4.1	<i>Fundamentos Sociais da Alienação Eleitoral no Brasil.....</i>	<i>136</i>
4.2.2.4.2	<i>Estatísticas da Alienação Eleitoral no Brasil – 1998-2018.....</i>	<i>138</i>
4.2.3	Indicadores da Corrupção	145
4.2.4	Do Índice de Desenvolvimento Humano	150
5	FATORES ETIOLÓGICOS	155
5.1	CAUSAS PATOLÓGICAS HEREDITÁRIAS.....	155
5.2	CAUSAS PATOLÓGICAS CONGÊNITAS	162
5.2.1	Panorama Educacional Brasileiro.....	164
5.3	CAUSAS PATOLÓGICAS ADQUIRIDAS.....	170
5.3.1.1	O Fator Cultural	170

5.3.1.1.1	<i>O Jeitinho Brasileiro</i>	172
6	FATORES EPIDEMIOLÓGICOS	175
6.1.1	A Desigualdade como Fator Social de Risco	176
6.1.2	A Impunidade como Fator Econômico de Risco	180
6.1.3	Fatores Estatais de Risco	182
6.1.3.1	Patrimonialismo	182
6.1.3.1.1	<i>Nepotismo</i>	185
6.1.3.2	Disfunções Burocráticas.....	194
6.1.3.3	Hipertrofia Estatal Brasileira	196
6.1.4	Fatores Ambientais de Risco	198
6.1.4.1	Das Interações ou Relações Ecológicas	198
6.1.4.2	Setores Sociais.....	201
6.1.4.3	Relações Estatais Simbióticas e Parasitárias.....	203
7	MEDIDAS TERAPÊUTICAS E PROFILÁTICAS	207
7.1	EDUCAÇÃO	207
7.1.1	Otimização da Política Educacional	208
7.1.2	Formação Moral	212
7.2	ACCOUNTABILITY	213
7.2.1	Controle ou Monitoramento	215
7.2.1.1	Accountability Horizontal	216
7.2.1.2	Accountability Vertical	218
7.2.1.3	Da Instrumentalidade da Imprensa no Combate à Corrupção	219
7.2.1.4	Das Agências Anticorrupção	221
7.2.2	Transparência	228
7.2.3	Prestação de Contas	234
7.2.4	Responsabilização	236
7.3	NORMATIZAÇÃO.....	240
7.3.1	Convenções Internacionais Anticorrupção	244
7.3.1.1	Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC) - 1996.....	244
7.3.1.2	Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais - 1997	245
7.3.1.3	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC) - 2003 ..	247

7.3.2	Histórico Normativo Brasileiro Anticorrupção	249
7.3.3	Novas Propostas, Velhos Desafios.....	254
7.3.3.1	Dez Medidas Contra a Corrupção	254
7.3.3.2	Novas Medidas contra a Corrupção	256
7.3.3.3	O Projeto de Lei Anticrime de Sérgio Moro	258
7.4	REFORMAS INSTITUCIONAIS.....	259
7.4.1	Breve Histórico de Reformas do Aparelho Estatal Brasileiro	259
7.4.1.1	A Reforma Burocrática de Getúlio Vargas - 1930	259
7.4.1.2	A Reforma Desenvolvimentista de Hélio Beltrão - 1967	260
7.4.1.3	Programa Nacional de Desburocratização - 1979	262
7.4.1.4	O Retrocesso Constitucional Burocrático de 1988	263
7.4.1.5	A Reforma do Aparelho do Estado de 1995	264
7.4.2	Reestruturação Organizacional.....	266
7.4.2.1	Os Sentidos de Desestatização.....	267
7.4.3	Reestruturação Normativa.....	269
7.4.4	Reestruturação da Política de Pessoal.....	271
7.4.4.1	Rotatividade de Pessoal.....	273
7.4.4.2	Recrutamento Meritocrático	274
8	CONCLUSÃO	277
	REFERÊNCIAS.....	280
	APÊNDICE A – Cronologia dos Principais Casos de Corrupção no Brasil.....	321
	APÊNDICE B – Fases da Operação Lava Jato – Quadro-Síntese	326
	APÊNDICE C – Dez Medidas contra a Corrupção – Quadro-Síntese	337
	APÊNDICE D - Novas Medidas contra a Corrupção – Quadro-Síntese	340
	APÊNDICE E – Projeto de Lei Anticrime – Quadro-Síntese.....	359

1 INTRODUÇÃO

Com o objetivo de apurar a existência de um método de lavagem de dinheiro envolvendo o repasse de quantias milionárias ao “Setor de Operações Estruturadas” da empresa Odebrecht entre os anos de 2010 a 2011, foi deflagrada pela Polícia Federal, em 19 de fevereiro de 2019, a 60ª fase da Operação Lava Jato, denominada *Ad Infinitum*. Por ordem da 13ª Vara Federal de Curitiba, foram cumpridos dois mandados de busca e apreensão e um de prisão preventiva em endereços na capital paulista, em São José do Rio Preto, no Guarujá e em Ubatuba. Paulo Vieira de Souza, ex-diretor da DERSA¹, foi preso pela terceira vez por suposta operação de propinas a políticos do PSDB, entre eles, o ex-senador e ex-ministro de Relações Exteriores do Governo Temer, Aloysio Nunes Ferreira Filho (BRASIL, 2019).

Desde o advento da Operação Lava Jato em 2014, o combate à corrupção no Brasil não tem sido o mesmo de outrora, seja pela efetiva punição de infratores, independentemente de seu poder aquisitivo ou político, seja pela maior consciência situacional proporcionada à população brasileira. Entretanto, como um câncer, o fenômeno da corrupção tem se revelado cada vez mais presente em todas as esferas e âmbitos do Estado brasileiro: na relação entre órgãos e entidades, na escolha de agentes, na prática de atos administrativos, nos processos legislativos, nas decisões judiciais e principalmente nas relações do Estado com o setor privado ou com a sociedade civil organizada.

Não sem razão, o Brasil, desde 2012, tem progressivamente caído no *ranking* de indicadores relativos à corrupção. De acordo com o relatório divulgado pela ONG Transparência Internacional² (TI, 2019) no último mês, o Brasil passou da 96ª

¹ DERSA (Desenvolvimento Rodoviário S.A.) - sociedade de economia mista brasileira, controlada pelo Governo do Estado de São Paulo cujo objetivo é construir, operar, manter e administrar rodovias e terminais intermodais, alguns deles através de remuneração por meio de praças de pedágio. Disponível em: <[www. http://www.dersa.sp.gov.br/media/116760/estatuto-social-dersa-2018.pdf](http://www.dersa.sp.gov.br/media/116760/estatuto-social-dersa-2018.pdf)>. Acesso em 20 fev. 2019.

² Organização não-governamental criada em 1993, sediada em Berlim, presente em mais de 100 países. Tem por objetivo direto o combate à corrupção ao redor do mundo, mediante um trabalho de conscientização coletiva. Ocupando espaços estratégicos nos diferentes fóruns e organismos multilaterais, atua para promover convenções anticorrupção e a efetiva implementação de acordos internacionais que enfrentam o problema de forma coletiva, regional e global. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/sobre-a-ti/>>. Acesso em: 11 abr. 2018

para a 105ª posição no *ranking* do IPC - Índice de Percepção da Corrupção³. Ao cair nove posições em relação ao ano anterior, o país passou a figurar ao lado de nações como Argélia, Armênia, Costa do Marfim, Egito, El Salvador, Peru, Timor-Leste e Zâmbia. Todas estas, com 35 pontos, fazem parte dos 2/3 dos países que pontuaram menos de 50 pontos, sendo a média mundial, 43. Em 2014, ano em que se iniciou a operação Lava Jato, o Brasil ocupava a 69ª posição, com 43 pontos; desde então, a percepção de corrupção no país só aumentou. (CARVALHO, 2018).

Valendo-se dos jargões da moda, pode-se afirmar que corrupção não é uma jabuticaba, ou seja, não constitui uma particularidade brasileira; porém, é fato incontestável que, em nosso país, esse fenômeno alcançou um nível e uma capilaridade institucional sem precedentes, detectáveis tanto por indicadores formais como pela progressiva e exponencial perda de legitimidade que o Estado brasileiro tem enfrentado nos últimos anos⁴.

Não se trata apenas de um problema relacionado à ineficácia estatal, o que, por si, já seria algo extremamente grave; mas sim de uma afronta direta à concretização de direitos fundamentais, vez que é sobre o povo que os efeitos da corrupção mais se fazem manifestos, especificamente quanto ao mínimo existencial dependente da fruição dos direitos à saúde, educação, segurança, habitação, entre tantos outros.

Diante disso, a cada dia cresce a inquietação: como combater de forma efetiva a corrupção? Grande tem sido a diversidade de argumentos com propostas tendentes ao combate dessa anomalia, sugestões pertinentes às mais diversas áreas do conhecimento, indo desde recomendações morais e éticas até medidas objetivas de cunho político, social, processual, criminal, administrativo e econômico. Seja como for, parece pacífico o entendimento de que este é um problema complexo, e que pelo número de variáveis envolvidas, demandará solução complexa, sob pena de se fracassar nesse combate. Nos dizeres de Henry Lewis Mencken, “sempre existe uma solução conhecida para todo problema humano puro, plausível e errado” (1921, p.158,

³ O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) mede níveis de percepção de corrupção no setor público de 180 países em todo mundo. Trabalhando com uma escala de zero (altamente corrupto) a 100 (altamente íntegro), reúne dados de diferentes levantamentos realizados por entidades como o Fórum Econômico Mundial e *Economist Intelligence Unit*.

⁴ O Apêndice A contempla um quadro sinótico com os principais casos de corrupção no Brasil, desde a década de 60.

tradução nossa)⁵. Conhecer o problema com propriedade representa o primeiro grande passo para sua solução.

É dentro dessa perspectiva que se propõe como tese a “Teoria da Tredestinação Pública”, cujo escopo é, em última análise, servir como mais um instrumento de combate à corrupção. Para tanto, parte de uma nova sistematização do fenômeno, menos maniqueísta e mais pragmática, buscando reunir no termo “tredestinação” toda e qualquer manifestação de desvio de finalidade incidente sobre a atuação do Estado, seja na esfera administrativa, legislativa ou judiciária, incluída nesta última, suas funções essenciais.

Preliminarmente cabe ressaltar que corrupção não é um tema adstrito às fronteiras do aparelho estatal, podendo estar manifesta nas mais elementares relações sociais privadas. Entretanto, a delimitação espacial do fenômeno se revela imprescindível para se conferir maior viabilidade e instrumentalidade à pesquisa.

Dentro dessa moldura, o estudo procura inovar quanto ao que seja “desvio de finalidade”; abdicando da tradicional relação conceitual com a abstrata ideia de “interesse público”. No lugar, procura acompanhar a tendência atual de se mapear objetivamente toda e qualquer violação estatal à concretização de direitos fundamentais.

Diferencia-se de outras iniciativas, por avançar quanto à sinergia epistemológica, a exemplo do que ocorre nos estudos de *Law and Economics*; trazendo ao debate jurídico perspectivas e instrumentos de análise provenientes de outros ramos do conhecimento, a exemplo da Biologia, Medicina, Ecologia, além da Filosofia, da Ciência Política, da Ética, da Sociologia, da História, e da Economia, quase sempre presentes.

Aliando-se a perspectiva organicista do fenômeno estatal à instrumentalidade metodológica empregada no estudo das patologias, a presente tese procura investigar a corrupção para além da mera detecção de sinais e sintomas direcionados à consubstanciação de um diagnóstico, contemplando adicionalmente o discernimento de causas, fatores de risco, e, principalmente, medidas terapêuticas e profiláticas tendentes a promover um maior controle sobre o desenvolvimento dessa doença, tida, até o momento por incurável.

⁵ “[...] there is always a well-known solution to every human problem neat, plausible, and wrong.”

Cabe ressaltar que, ao se valer de uma interdisciplinariedade epistemológica, não se abdicou dos rigores metodológicos indispensáveis à obtenção de credibilidade científica, tendo sido observadas as particularidades de cada área do conhecimento.

Para o cumprimento de seu mister, o trabalho foi organizado em sete capítulos; o segundo deles, posterior a esta introdução e consagrado à visão organicista de Sociedade e de Estado, abordou de forma geral as técnicas de organização administrativa. Em seguida, dedicou atenção aos agentes públicos, identificando-os como células estruturantes desse sistema, destacando-se a amplitude conceitual do termo, bem como sua diferenciação em relação a expressões congêneres. Depois, foram discutidas as teorias que tratam da relação entre as vontades de órgãos e agentes públicos, a saber, a Teoria da Identidade, a Teoria do Mandato, a Teoria da Representação e a Teoria da Imputação Volitiva, de Otto von Gierke.

O terceiro capítulo procurou avaliar a instrumentalidade estatal, contrapondo as ideias de falhas de mercado e de falhas de governo. Quanto a essas últimas, buscou-se fazer um minucioso apanhado acerca das principais críticas à atuação estatal, tendo por referencial a cronologia proposta por Thomas W. Merrill, com base na experiência norte-americana, que contempla a Era do Interesse Público, a Era da Captura e a Era da Escolha Pública. Dessa forma, se procurou evidenciar um amplo leque de perspectivas, partindo do idealismo de Bonbright, Davis e Friendly, onde a atuação estatal seria uma panaceia para a correção das falhas de mercado, chegando-se ao ceticismo proporcionado por Duncan Black, Kenneth Arrow, Anthony Downs, James Buchanan e Gordon Tullock, autores capazes de por em dúvida valores como a democracia e a cidadania, valendo-se de simples postulados matemáticos.

Após a construção de um alicerce teórico que procurou amalgamar os elementos supracitados, no quarto capítulo foi apresentada a ideia central do trabalho, a denominada Síndrome da Tredestinação Pública (STP), lugar onde a sinergia epistemológica adrede mencionada se fez mais evidente, sobretudo em relação à Biologia, à Medicina, e à Ecologia.

O estabelecimento dessa atmosfera epistemológica eclética teve início com uma clarificação acerca do emprego dos vocábulos “síndrome” e “tredestinação”. Posteriormente, deu-se prosseguimento ao estudo parametrizado da STP,

começando-se pelos aspectos semiológicos da patologia, ou seja, seus sinais (centrados na figura de um observador externo) e sintomas (o que é sentido por quem está doente). Por haver identidade, na maioria das vezes, entre o que se sente e o que é observado, postulou-se por um tratamento indiscriminado entre esses conceitos. Como sinais e sintomas da STP foram listados a baixa legitimidade institucional do Estado, a apatia política dos cidadãos, o posicionamento do país no *ranking* de indicadores oficiais de corrupção e o baixo índice de desenvolvimento humano registrado para a população.

A Etiologia pode ser entendida como o ramo do conhecimento que tem por objeto de estudo as causas e origens de determinado fenômeno. No âmbito da Medicina, está relacionada ao estudo das causas das doenças (MANUILA L.; et al, 2004). Nesse contexto, no quinto capítulo encarou-se a STP como síndrome multifatorial, tendo sido abordadas suas causas hereditárias, congênicas e adquiridas, sob a premissa de considerar o agente público como célula estruturante do organismo estatal.

No estudo das causas hereditárias, verificou-se, com as devidas ressalvas às nefastas ideias lombrosianas e demais teorias fisionomistas e eugenianas, que em certa medida é defensável a tese acerca da existência de predisposições genéticas que favoreçam a prática da corrupção, vez que quase toda a patologia humana tem por fundamento algum componente genético (NIH, 2017). Seria, entretanto, equivocado afirmar que o genoma do brasileiro está predeterminado à prática da corrupção, visto se tratar de um fenômeno, manifesto em todo mundo. Verificou-se também que as oscilações do *ranking* de países quanto à percepção da corrupção, demonstram que, considerada uma coletividade, eventuais predisposições genéticas não representam uma causa determinista, tampouco imutável.

Quanto às causas congênicas, entendidas como aquelas que se manifestam durante a formação de um indivíduo, estabeleceu-se um liame analógico com a educação. Comprovou-se que um indivíduo que durante seu desenvolvimento é submetido a um processo educacional falho, apresentará problemas tanto em relação à formação dos valores e de seu caráter bem como em sua capacidade cognitiva. Corroborando a ideia, foram citadas as pesquisas de Eric Uslaner, relacionando a prática da corrupção com políticas educacionais tardias. Em seguida, foram apresentados indicadores nacionais e internacionais, apontando a baixa

qualidade educacional brasileira. Posteriormente, o fator cultural foi analisado sob a condição de causa patológica adquirida.

Epidemiologia é o ramo da medicina dedicado ao estudo dos diferentes fatores que intervêm na difusão e propagação de doenças, sua frequência, seu modo de distribuição, sua evolução e à colocação dos meios necessários à sua prevenção (HOUAISS, A.; VILLAR, M. S.; FRANCO, F. M. M.; 2009).

Como se vê, o conceito de epidemiologia está diretamente relacionado com o de fatores de risco, não se confundindo com o de causas. Se estas representam os elementos congênitos, hereditários ou adquiridos responsáveis pela ocorrência patológica, aquela deve ser entendida, segundo a OMS, como quaisquer atributos, características ou exposições de um indivíduo que aumentem a probabilidade de desenvolver uma doença ou lesão (ROUQUAYROL, 1994).

No sexto capítulo, foram abordados os aspectos epidemiológicos da STP, tendo sido identificados diversos fatores de risco que favorecem a ocorrência e o desenvolvimento dessa anomalia no Brasil. A desigualdade foi analisada como fator social; a impunidade, como fator econômico; o patrimonialismo, o nepotismo, as disfunções burocráticas e a hipertrofia institucional como fatores estatais. Por fim, passou-se ao estudo dos fatores ambientais quando, de forma analógica às interações sociais desarmônicas investigadas pela ecologia, foram analisadas as relações estatais intra e intersetoriais, com destaque aos acordos de cooperação, convênios, contratos e outros instrumentos congêneres.

A Terapêutica representa a parte da Medicina que se ocupa da escolha e da administração dos tratamentos das doenças e da natureza dos remédios (MANUILA L.; et al, 2004). Por seu turno, a Profilática pode ser entendida como o segmento da ciência médica que estabelece medidas preventivas para a preservação da saúde da população, ou seja, procedimentos e recursos empregados para a prevenção de doenças, a exemplo das medidas de higiene, das atividades físicas, do cuidado com a alimentação, da vacinação, etc. (HOUAISS, A.; VILLAR, M. S.; FRANCO, F. M. M.; 2009).

Nessa semântica, por ocasião do sétimo capítulo, foram apresentadas medidas terapêuticas e profiláticas direcionadas ao tratamento do organismo estatal afetado pela Síndrome da Tresdestinação Pública, bem como à mitigação de possibilidades de futuras manifestações da doença. Como estratégias combativas foram apontadas a educação, a cultura do *accountability*, traduzida nas ideias de

controle social, transparência e responsabilização; a legislação anticorrupção e as reformas institucionais.

Quanto à educação, dois objetivos foram destacados: a questão do aprimoramento da qualidade do ensino no Brasil e uma maior diligência na construção de valores estruturantes do caráter dos indivíduos, criticando-se a cultura do “jeitinho brasileiro” e da vitimização, tendentes a relativizar e até enaltecer desvios comportamentais.

No que se refere à cultura do *accountability*, para além dos controles formais limitados aos dogmas legais exercidos pelo próprio Estado, foi destacada a importância do desenvolvimento de mecanismos de controle social sobre as políticas públicas. Além disso, foi enfatizada a necessidade de se otimizar a transparência dos atos emanados do Poder Público, bem como a importância de se aprimorar os mecanismos de responsabilização, rechaçando-se a impunidade histórica vivenciada no país e tornando a prática da corrupção uma situação economicamente desvantajosa.

Posteriormente, foi abordada a temática das legislações anticorrupção, tendo sido analisadas normas internacionais e nacionais vigentes, além das principais propostas discutidas na atualidade brasileira. Em seguida, tratou-se a respeito de reformas institucionais debatendo-se a questão sob três vertentes: a organizacional, a normativa e a da política de pessoal.

No desiderato de enriquecer o estudo dos aspectos patológicos da STP, buscou-se acrescentar ao trabalho inúmeras referências a trabalhos empíricos sobre o tema da corrupção realizados ao redor do planeta.

Retomando-se as principais ideias abordadas, seguiu-se à conclusão do trabalho, onde se conduziu o leitor à reflexão de que a Síndrome da Tredestinação Pública é uma grave patologia que afeta o organismo estatal em seu elemento mais sensível: o povo; e que existem medidas tendentes à sua cura ou, pelo menos, seu controle; mecanismos possíveis, que vão muito além das retóricas messiânicas e das batalhas ideológicas.

2 DA ESTRUTURA ORGÂNICA DO ESTADO

Para uma correta compreensão da Síndrome da Tredestinação Pública, torna-se mister considerar preliminarmente perspectiva orgânica da entidade estatal, detalhando suas premissas teóricas estruturantes pertinentes à Teoria das Organizações e às concepções de Sociedade, Estado, Agente Público, Órgãos e Entidades Públicas, bem como das teorias que relacionam a vontade dos órgãos e dos agentes, com destaque à Teoria da Imputação Volitiva, de Otto von Gierke.

Como fruto mutacional da Teoria da Administração, da evolução da Sociologia, da Ciência Política e da Psicologia Social norte-americanas, deu-se, a partir da Segunda Guerra Mundial, o advento da Teoria Organizacional, cujo escopo consistia na compreensão e análise científica de todo o universo das organizações. Dessa forma, a preocupação com a produtividade deu lugar à preocupação com a eficiência do sistema. Seu marco inicial foi a publicação da obra *Organizations*, de March e Simon, em 1958 (MOTTA, 2001).

A partir da década de 60, a Teoria Organizacional sofreu interferências do estruturalismo e da teoria dos sistemas abertos, tendo seu enfoque direcionado para uma perspectiva mais externa que interna. Por conseguinte, nas últimas décadas do século XX, surgiram as teorias contemporâneas, dentre as quais, a dos Sistemas, a Contingencial, a Institucional e as Ambientais, como a Ecologia Organizacional e o Neoinstitucionalismo.

Segundo Morgan (1996), no decorrer do século XX, duas imagens foram utilizadas para representar as organizações. Primeiramente, a metáfora da máquina, segundo a qual, a Teoria Organizacional foi convertida numa espécie de engenharia direcionada à equalização das variáveis objetivo, estruturas e eficiência, ideia que nos últimos 50 anos sofreu grande declínio pelo seu caráter estático. Posteriormente, a

visão mecanicista foi substituída pela metáfora dos organismos, que transformou as organizações num tipo biológico. Assim descreveu Morgan (1996, p. 54):

[...] a teoria da organização tornou-se uma espécie de biologia em que as distinções e as relações entre as moléculas, células, organismos complexos, espécies e ecologia têm um paralelo nas relações e distinções entre indivíduos, grupos, organizações, populações (espécies) de organizações e sua ecologia social. Isto gerou muitas novas idéias para entender como as organizações funcionam e quais são os fatores que influenciam seu bem-estar.

Por essa perspectiva, se demonstrou que seria possível pensar as organizações como seres vivos adaptáveis às alterações ambientais, como sistemas abertos e não mais como uma figura estática representada por uma máquina.

2.1 DAS CONCEPÇÕES DE SOCIEDADE

No mesmo azimute da Teoria Organizacional, Émile Durkheim (1999) afirma em “A Divisão do Trabalho Social”, que a explicação acerca dos fundamentos da Sociedade é disputada por duas teorias principais: a Teoria da Solidariedade Orgânica e a Teoria da Solidariedade Mecânica. No sistema de diferenciação, função e divisão de trabalho da sociedade industrial, Durkheim enxergava uma solidariedade orgânica proveniente da interdependência das partes. Já nas tradicionais, caracterizadas pela semelhança das partes e por considerarem a consciência do indivíduo um simples apêndice e seguidor da consciência coletiva (valores, normas e crenças), concluía o autor pela existência de uma solidariedade mecânica.

Na lição de Giorgio Del Vecchio (1979), afirmar que o homem é um ser social ou que necessita da Sociedade para sobreviver, não caracteriza uma posição organicista ou mecanicista. Tal situação somente é definida quanto o pensador questiona a maneira pela qual a Sociedade é organizada ou governada. Se tomada como um valor primário ou fundamental, superior e subsistente por si mesma, tem-se

a perspectiva organicista. Se se considera o indivíduo como ponto primário e básico da ordem social que vale por si mesmo e do qual todos os ordenamentos emanam como derivações secundárias, evidencia-se a aplicação de um posicionamento mecanicista.

2.1.1 Da Concepção Social Organicista

Pela concepção organicista, a Sociedade é definida como “o conjunto das relações mediante as quais vários indivíduos vivem e atuam solidariamente em ordem a formar uma entidade nova e superior” (BONAVIDES, 2011, p. 64). Resulta da interdependência decorrente da especialização do trabalho e da complementaridade entre as pessoas, constituindo na “reunião de várias partes, que preenchem funções distintas e que, por sua ação combinada, concorrem para manter a vida do todo”. (DEL VECCHIO, 1979, p. 460). Em suma: o organicismo prioriza a sociedade em detrimento do indivíduo, tendo como objetivo a garantia do bem comum.

Há menção doutrinária a duas espécies de organicismo: o materialista e o idealista. Na primeira espécie, onde a sociedade é comparada a um organismo biológico, ressaltam-se as contribuições de Augusto Comte, Spencer, Bluntshli e Schaeffle. Na segunda, onde a sociedade é considerada um produto do espírito popular, das tradições e dos valores, ganham destaque Savigny, Trendelenburg, Krause e Ahrens.

Contrapondo o posicionamento de Émile Durkheim (1999) que afirma ser o organicismo o modelo de sociedades mais avançadas e complexas, Paulo Bonavides (2011), denuncia sua quase sempre vinculação às posições direitistas e antidemocráticas, ao autoritarismo, às justificações reacionárias do poder e à autocracia, podendo fundamentar e conduzir a decisões antidemocráticas e a governos ditatoriais.

Soma-se à contestação ao organicismo a contribuição de Max von Seydel (apud BONAVIDES, 2011, p.61), que afirmou: “assim como a soma de 100 homens não dá 101, da mesma forma a adição de 100 vontades não pode produzir a 101ª vontade”; dessa forma, a vontade social ou a vontade política não representaria uma nova realidade, com existência autônoma e superior às vontades individuais.

2.1.2 Da Concepção Social Mecanicista

Para os adeptos do mecanicismo, a sociedade se forma a partir da junção de indivíduos, que agem de forma independente, com autonomia e liberdade, sendo resultante de um ato voluntário do indivíduo e não de uma sociabilidade humana. Assim, entendem o homem como um ser primário que vale por si mesmo e do qual todos os ordenamentos sociais emanam como derivações secundárias. Priorizando o indivíduo em relação à sociedade, objetivam limitar o arbítrio estatal e conceder garantias individuais. Nessa perspectiva, a base da Sociedade estaria no assentimento e não o princípio de autoridade.

Os mecanicistas questionam severamente a visão biológica da sociedade, pois, segundo eles, há fenômenos sociais sem correspondência na estrutura orgânica humana. Outrossim, afirmam que num organismo, as partes (órgãos) não têm existência autônoma, sendo impossível imaginá-las fora do ser que integram (DEL VECCHIO, 1979), situação bem distinta do que ocorre com os indivíduos na sociedade.

Ferdinand Tönnies (2001), sociólogo alemão que em 1887 trouxe as ideias de Thomas Hobbes de volta ao debate, por meio da obra “*Gemeinschaft und Gesellschaft*”, distinguiu dois tipos básicos de organização social: a comunidade (*Gemeinschaft*) e a sociedade (*Gesellschaft*). O primeiro tipo seria peculiar a grupos

relativamente pequenos e pré-industriais, baseado na coesão decorrente do parentesco, das práticas herdadas dos antepassados e dos fortes sentimentos religiosos que unem o grupo. Já as relações de sociedade seriam típicas de grupos urbanos desenvolvidos, que se organizam em Estados. Para ele, a sociedade representa um grupo derivado de um acordo de vontades, de membros que buscam, mediante o vínculo associativo, um interesse comum impossível de obter-se pelos esforços isolados dos indivíduos.

2.2 DAS CONCEPÇÕES DE ESTADO

Segundo Paulo Bonavides (2011), o advento da burguesia decorrente do declínio e da dissolução do corporativismo medieval instaurou no pensamento político ocidental o dualismo Sociedade-Estado. Desde então, esses conceitos têm sido utilizados ora indistintamente, ora em contraste.

Na perspectiva burguesa, o Estado constitui a ordem jurídica, o corpo normativo, a máquina do poder político exterior à Sociedade, que por seu turno representa uma esfera mais dilatada, de substrato materialmente econômico, onde os indivíduos dinamizam sua ação e expandem seu trabalho. Assim, a Sociedade seria uma interface entre o indivíduo e o Estado, uma realidade intermediária, mais larga e externa, superior ao Estado, porém inferior ainda ao indivíduo, enquanto medida de valor (BONAVIDES, 2011).

A palavra “Estado”, originária do verbo latino *stare*⁶ (GLOSBE, 201-?) passou a ser empregado para indicar uma sociedade política somente a partir do século XVI. De forma dogmática, atribui-se a Maquiavel o pioneirismo quanto ao seu uso, por meio

⁶ “Stare”: estar em pé, manter-se.

da obra “O Príncipe”, em 1513⁷. Posteriormente, a expressão passou a ser empregada em escritos franceses, ingleses e alemães. Para alguns a concepção política de “Estado” precede e muito o uso moderno do vocábulo. Não à toa, existem algumas teorias que se ocuparam dessa discussão, agrupáveis sob os mais diversos critérios, dentre os quais, teorias que afirmam a formação natural ou espontânea do Estado e teorias que sustentam sua formação contratual.

Na lição de Dalmo Dallari (2005), para um primeiro grupo, Estado e Sociedade seriam fenômenos simultâneos. Eduard Meyer⁸, principal representante dessa corrente, equiparou essa entidade política a uma estrutura de poder manifesta desde o surgimento da Sociedade. Para um segundo (majoritário), representado por Herbert Spencer⁹, a origem das sociedades e do Estado seriam fenômenos distintos, visto que este último se tornou manifesto apenas nos agrupamentos humanos mais evoluídos. Uma terceira corrente, representada por Carl Schmitt¹⁰, defendeu o surgimento do Estado como um fenômeno recente, moderno; e não um conceito universal válido para todos os tempos. Sua gênese estaria associada à concepção e prática da soberania, fato ocorrido a partir do século XVII, mais precisamente com a Paz de Westfália, em 1648.

Segundo Nicola Abbagnano (2007), são distinguíveis três concepções fundamentais para a definição de Estado: a organicista, pela qual seria uma estrutura

⁷ Nas palavras do autor florentino: “todos os Estados, todos os domínios que tiveram e têm poder sobre os homens, foram ou são repúblicas ou principados” (MAQUIAVEL, 2004, p. 3, *grifo nosso*).

⁸ Eduard Meyer - *Geschichte des Altertums* – “História da Antigüidade” (1884).

⁹ Herbert Spencer - criador do chamado “darwinismo social”.

¹⁰ Carl Schmitt - *Politische Theologie* – “Teologia Política” (1922).

independente e antecedente aos indivíduos; a contatualista, segundo a qual seria uma criação humana, e a formalista, que o define como uma construção jurídica.

A abordagem organicista, tão antiga quanto o próprio pensamento político, é originária do humanismo grego, tendo como principais expoentes, Platão e Aristóteles. Sua idéia central reside em enxergar o Estado de forma equiparada a um organismo biológico, dotado de partes não destacáveis da totalidade. Assim, de acordo com essa visão, o Estado não seria uma mera agregação de indivíduos, mas um organismo dotado de partes e órgãos relacionados uns com os outros (MENDEZ, 1949).

Platão asseverou que o Estado seria um indivíduo considerado numa perspectiva mais ampliada, ou seja, numa forma mais visível; um estaria para o outro como "escritos em tamanho maior", tal como quando se compara uma letra do alfabeto grafada nas formas maiúscula e minúscula. Assim, estabelece que primeiramente são definidas as partes e as funções do Estado, para depois proceder à determinação das partes e das funções do indivíduo. Platão comparou ainda os governantes à sabedoria, os guerreiros à coragem e classes trabalhadoras ao apetite do indivíduo (PLATÃO, 2001).

Comparando as simetrias do Estado e do corpo humano, Aristóteles defendeu o indivíduo como parte intrínseca dessa estrutura política, que lhe é pré-existente:

O Estado, ou sociedade política, é até mesmo o primeiro objeto a que se propôs a natureza. O todo existe necessariamente antes da parte. As sociedades domésticas e os indivíduos não são senão as partes integrantes da Cidade, todas subordinadas ao corpo inteiro, todas distintas por seus poderes e suas funções, e todas inúteis quando desarticuladas, semelhantes às mãos e aos pés que, uma vez separados do corpo, só conservam o nome e a aparência, sem a realidade, como uma mão de pedra. O mesmo ocorre com os membros da Cidade: nenhum pode bastar-se a si mesmo. Aquele que não precisa dos outros homens, ou não pode resolver-se a ficar com eles, ou é um deus, ou um bruto. Assim, a inclinação natural leva os homens a este gênero de sociedade. (ARISTÓTELES, 2006, p.5).

Por meio da entidade “Leviatã”, Thomas Hobbes equiparou o Estado a um enorme e imaginário monstro, um homem artificial, de grande força e estatura, mas também sujeito às patologias humanas.

Portanto, entre as enfermidades de um Estado incluirei em primeiro lugar aquelas que têm origem numa instituição imperfeita, e se assemelham às doenças de um corpo natural que provêm de uma procriação defeituosa. Esta é uma dessas enfermidades: Um homem, para obter um reino, contenta-se muitas vezes com menos poder do que é necessário para a paz e defesa do Estado. Donde se segue que, quando o exercício do poder é assumido para salvação pública, tem a aparência de um ato injusto, que predispõe um grande número de homens (quando a ocasião se apresenta) para a rebelião; do mesmo modo que os corpos das crianças concebidas por pais enfermos estão sujeitos quer a uma morte precoce, quer à expulsão da má qualidade resultante da sua concepção viciosa através de cálculos e pústulas. E quando os reis se negam a si próprios uma parte desse poder tão necessário, nem sempre é (muito embora por vezes o seja) por ignorância daquilo que é necessário ao cargo que ocupam, mas muitas vezes pela esperança de a recuperarem quando lhes aprouver. No que não raciocinam corretamente, porque os que quiserem obrigá-los a cumprir suas promessas serão ajudados contra eles pelos Estados estrangeiros, os quais, para bem de seus próprios súditos, não perderão uma ocasião de enfraquecer o domínio dos seus Vizinhos. (HOBBS, 1997, p. 243).

Rousseau considerou o Estado uma personalidade política, um corpo moral e coletivo dotado de unidade, vida e vontade, decorrente de uma relação contratual estabelecida entre os membros da sociedade.

Hoje, impondo-se à personalidade de cada contratante, este acto de associação origina um corpo moral e colectivo, que é composto por tantos membros, quantos os votos de que dispõe a assembleia, e que neste acto recebe a sua unidade, o seu eu comum, sua vida e sua vontade. Esta personalidade política, que se forma pela união de todas as outras, tinha noutros tempos o nome de cidade (4) e tem hoje o de república ou corpo político, a que os seus membros dão o nome de Estado, quando é passivo, de soberano quando é activo, de potência, quando o comparam com entidades idênticas. (ROUSSEAU, 2010, p.28).

Em 1875, Johann Kaspar Bluntschli (2000), filósofo e jurista suíço radicado na Alemanha, estabeleceu mais uma relevante contribuição ao organicismo. Segundo ele, o Estado seria um ser vivo e organizado cuja natureza nem sempre foi entendida, tendo cabido a escola alemã de juristas o mérito de seu reconhecimento. Destacando que essa perspectiva, refuta a visão matemática e mecânica do Estado, bem como a

maneira atomística de tratá-lo. Bluntschli (2000) faz algumas analogias pertinentes: uma pintura a óleo difere de uma mera agregação de gotas de óleo e cor; uma estátua não se resume a uma combinação de partículas de mármore; um homem não constitui uma mera quantidade de células e corpúsculos de sangue; uma nação não representa uma mera soma de cidadãos, bem como o Estado não é uma mera coleção de regulamentações externas.

Bluntschli (2000) ressaltou ainda que, apesar de ser um organismo, o Estado não é um produto da natureza, e sim um resultado indireto do trabalho humano. A tendência para a vida política é encontrada na natureza humana, mas a realização dessa tendência foi delegada ao trabalho, sendo o Estado sua maior expressão. Chamá-lo de organismo não o equipara a plantas e animais que apenas buscam, consomem e assimilam a nutrição e reproduzem suas espécies.

Destaca o filósofo que todo organismo é uma união de alma e corpo, isto é, de elementos materiais e forças vitais, e que a vontade estatal seria algo distinto da vontade média dos cidadãos.

Diante de tais posicionamentos teóricos, verifica-se a plausibilidade de se valer do arquétipo orgânico para compreensão das principais instituições e fenômenos sociais, situação instrumental à presente tese que pressupõe o Estado como organismo e a corrupção como patologia.

2.3 DOS AGENTES PÚBLICOS

Define-se na presente tese, o agente público como célula estruturante do organismo estatal. Por tal razão, compreender a dimensão conceitual que a expressão “agente público” contempla é fundamental para mensurar o papel deste elemento no contexto da Síndrome da Tredestinação Pública, seja como ponto focal onde os sinais

patológicos se manifestam, seja na condição de elemento etiológico causador da doença, visto que sobre ele reside um dualismo ontológico de elemento constituinte do Estado e de indivíduo dotado de interesses pessoais.

No contexto desse desiderato, variadas são as nomenclaturas utilizadas para a identificação das pessoas atuantes dentro da máquina estatal: agente administrativo, funcionário público, servidor público, empregado público, agente público, etc. Segundo a atual doutrina administrativista brasileira, agente público é a expressão ampla, apta a designar toda e qualquer pessoa investida numa função pública; definição ratificada pelo art. 2º da Lei 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior. (BRASIL, 1992).

Verifica-se certa semelhança entre a definição de Agente Público trazida pela Lei 8.429/92 e a de Funcionário Público explicitada pelo acaico texto do Código Penal:

Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública. (BRASIL, 1940).

Como se vê, “Agente Público” é uma expressão muito ampla, que abarca uma série de pessoas no exercício de uma função pública, ainda que sem vínculo profissional. Diante desse fato, instrumentais se tornaram as taxionomias apresentadas pela doutrina administrativista brasileira, na qual se destacam a de Hely Lopes Meirelles e a de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a seguir descritas:

Figura 1 - Classificação dos Agentes Públicos - Hely Lopes Meirelles



Fonte: elaborado com base na classificação proposta por Hely Lopes Meirelles.

Quadro 1 - Classificação dos Agentes Públicos - Hely Lopes Meirelles

Agentes Políticos	São os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos. Ex.: detentores de mandato eletivo, os Ministros de Estado, e os Secretários Estaduais e Municipais, Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas, membros do Ministério Público.
Agentes Administrativos	São todos aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico determinado pela entidade estatal a que servem. São investidos a título de emprego e com retribuição pecuniária, em regra por nomeação, e excepcionalmente por contrato de trabalho ou credenciamento. Nessa categoria incluem-se, também, os dirigentes de empresas estatais (não os seus empregados), como representantes da Administração indireta do Estado, os quais, nomeados ou eleitos, passam a ter vinculação funcional com órgãos públicos da Administração direta, controladores da entidade.
Agentes Honoríficos	São cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, transitoriamente, determinados serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade ou de sua notória capacidade profissional, mas sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário e, normalmente, sem remuneração. Tais serviços constituem o chamado <i>múnus público</i>, ou serviços públicos relevantes, de que são exemplos a função de jurado, de mesário eleitoral, de comissário de menores, de presidente e ou membro de comissão de estudo ou de julgamento e outros dessa natureza.

Agentes Delegados	São particulares - pessoas físicas ou jurídicas, que não se enquadram na acepção própria de agentes públicos. Recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob a permanente fiscalização do delegante. Esses agentes não são servidores públicos, nem honoríficos, nem representantes do Estado; todavia, constituem uma categoria à parte de colaboradores do Poder Público. Nessa categoria encontram-se os concessionários e permissionários de obras e serviços públicos, os titulares (pessoas naturais) por delegação dos serviços públicos notariais e registro, os leiloeiros, os tradutores e intérpretes públicos, as demais pessoas que recebem delegação para a prática de alguma atividade estatal ou serviço de interesse coletivo.
Agentes Credenciados	São os que recebem a incumbência da Administração para representá-la em determinado ato ou praticar certa atividade específica, mediante remuneração do Poder Público credenciante.

Fonte: elaborado com base na classificação proposta por Hely Lopes Meirelles.

Figura 2 - Classificação dos Agentes Públicos - Maria Sylvia Zanella Di Pietro



Fonte: elaborado com base na classificação proposta por Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

Quadro 2 - Classificação dos Agentes Públicos - Maria Sylvia Zanella Di Pietro

Agentes Políticos	São os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, isto é, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do Estado”. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos e respectivos auxiliares imediatos (Ministros e Secretários das diversas pastas), os Senadores, os Deputados e os Vereadores.	
Servidores Militares	Pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), e às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios, com vínculo estatutário sujeito a regime jurídico próprio, mediante remuneração paga pelo Governo.	
Servidores Públicos	Servidores Temporários	Servidores públicos contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição). Exercem função, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público.
	Empregados Públicos	Servidores públicos contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público;
	Servidores Estatutários	Servidores públicos sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos;
Particulares em Colaboração	Pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração. Podem fazê-lo sob títulos diversos, que compreendem: 1. delegação do poder público, como se dá com os empregados das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, os que exercem serviços notariais de registro (art. 236 da Constituição), os leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos; eles exercem função pública, em seu próprio nome, sem vínculo empregatício, porém sob fiscalização do poder público. A remuneração que recebem não é paga pelos cofres públicos, mas pelos terceiros usuários do serviço; 2. mediante requisição, nomeação ou designação para o exercício de funções públicas relevantes; é o que se dá com os jurados, os convocados para prestação de serviço militar ou eleitoral, os comissários de menores, os integrantes de comissões, grupos de trabalho etc.; também não têm vínculo empregatício e, em geral, não recebem remuneração; 3. como gestores de negócio que, espontaneamente, assumem determinada função pública em momento de emergência, como epidemia, incêndio, enchente etc.	

Fonte: elaborado com base na classificação proposta por Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

Uma vez examinada a amplitude conceitual de agente público, torna-se possível analisar com maior propriedade as teorias que procuram explicar a relação existente entre a vontade da entidade estatal e a vontade de seus agentes, dentre as quais, a Teoria da Imputação Volitiva ou Teoria do Órgão, de Otto von Gierke. Preliminarmente, uma revisão preliminar acerca das técnicas de organização administrativa de que o aparelho estatal se vale revela-se desejável.

2.4 DAS TÉCNICAS DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Na estruturação de um Estado, um dos maiores desafios reside na definição de um critério adequado de distribuição das inúmeras competências que lhes são próprias, visando sua fiel execução. Para tanto, poderão ser empregadas algumas técnicas de organização administrativa, a saber: concentração, desconcentração, centralização e descentralização.

Segundo Augustin Gordillo (2017), num Estado concentrado, os poderes de decisão estarão reunidos nos órgãos superiores da administração; o que representa um modelo primitivo de Administração Pública. No início do Século XX, Santi Romano (1911) já afirmava que um Estado que pretendesse realizar toda sua atividade por meio de órgãos centrais, seria algo semelhante a um monstro, com cabeça mas desprovido dos demais membros. Devido à quantidade e complexidade dos objetivos a cumprir, não parece razoável supor que todas as decisões administrativas estejam a cargo do chefe do Poder Executivo.

Partindo-se do pressuposto de que a distribuição de competências estatais seja algo mais adequado à sua execução, torna-se oportuno conhecer as duas principais formas principais de distribuição das funções administrativas, segundo Juan Luis de la Vallina Velarde (1961):

- a) distribuição de competências do Estado entre órgãos internos, ou seja, dentro de uma mesma pessoa jurídica; situação que admite diversas modalidades, dentre as quais, a desconcentração (FORSTHOFF, 1958); e
- b) distribuição em favor de outras instituições administrativas públicas, juridicamente distintas do Estado, ou seja, em favor de outros entes de direito público, assim reconhecidos pelo Estado, e que não façam parte de modo direto e imediato da organização administrativa estatal, situação a que se denomina descentralização.

Por tal dicotomia, se torna possível inferir que na descentralização há uma repartição de competências entre uma administração dita governamental e outra de natureza autárquica; esferas que o italiano Fernando Garrido Falla (1850) respectivamente denominou Administração Direta e Indireta; e que, de forma análoga, Lorenz von Stein (1865) distinguiu por meio dos conceitos de “*Staatsverwaltung*” (Administração Governamental) e “*Selbstverwaltung*” (Administração Autônoma).

Em suma, conforme consolidado no quadro a seguir, se se contar com uma única pessoa jurídica governamental, haverá centralização; se houver a participação de outras pessoas jurídicas de direito público, descentralização. Se no âmbito de cada pessoa jurídica, as competências forem distribuídas entre órgãos — centros de competência desprovidos de personalidade jurídica própria, haverá desconcentração; caso contrário, concentração.

Quadro 3 - Técnicas de Organização Administrativa

CENTRALIZAÇÃO	CONCENTRAÇÃO	Transferência para os órgãos centrais das atividades exercidas pelos órgãos periféricos, de forma que estes sejam eliminados e haja um menor número de unidades administrativas.
	DESCONCENTRAÇÃO	Distribuição de competências entre os próprios órgãos da entidade encarregada de desempenhar a função administrativa.
DESCENTRALIZAÇÃO	Distribuição externa de competências, ou seja, de uma entidade para outra, pressupondo, portanto, duas pessoas jurídicas distintas, a estatal (entidade política) e a pessoa jurídica por ela criada (entidade meramente administrativa).	

2.4.1 Dos Órgãos Públicos

Na condição de pessoa jurídica, o Estado é uma entidade desprovida de vontade e ação, no sentido de manifestação psicológica e vida anímica próprias. Apenas os seres vivos possuem esses atributos. Isto não significa dizer que juridicamente o “Leviatã” seja desprovido de vontade e de capacidade de atuar. Pelo contrário. Por meio de seus agentes tais aptidões se fazem manifestas (ALESSI, 1960).

Conforme já declarado, a multiplicidade de atribuições acometidas à entidade estatal, conduz necessariamente a uma repartição desses encargos entre diferentes unidades representativas, cada uma dotada dos poderes necessários para decidir os assuntos de sua competência — os órgãos públicos. Na lição de Marcello Caetano (1965, p. 154):

Órgão é o elemento da pessoa coletiva que consiste num centro institucionalizado de poderes funcionais a ser exercido pelo indivíduo ou pelo colégio de indivíduos que nele estiverem providos, com o objetivo de exprimir a vontade juridicamente imputável a essa pessoa coletiva.

De forma bem objetiva, pode-se afirmar que os órgãos não são pessoas jurídicas e não se distinguem da pessoa estatal. Nesse mesmo diapasão, enfatizou Celso Antônio Bandeira de Mello (1984, p.69):

São “unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado; [...] são os feixes individuais de poderes funcionais repartidos no interior da personalidade estatal e expressados através dos agentes neles promovidos; [...] são meras constelações de funções unitariamente consideradas cuja reunião coincide com a totalidade das atribuições do Estado, viabilizadas, em seus diversos segmentos, pela atuação dos servidores públicos prepostos ao desempenho delas.

Nesse mesmo azimute posicionou-se o legislador, por ocasião da lei 9.784/99:

Art. 1º [...]

§ 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - órgão - a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta;

II - entidade - a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica; [...].
(BRASIL, 1999).

Há três teorias que se propõem explicar a natureza jurídica dos órgãos públicos. Pela Teoria Subjetiva, os órgãos seriam os próprios agentes públicos, sem os quais, o Estado seria uma entidade inativa. Assim, o órgão fica reduzido ao sujeito da ação estatal. A maior crítica a esse posicionamento reside na vinculação entre o agente e o órgão. Não parece razoável afirmar que, desaparecendo o agente, o órgão também desapareceria. Pela Teoria Objetiva, os órgãos seriam sinônimo de um complexo de funções, correspondendo ao conceito de *ufficio* da doutrina italiana. A crítica a essa abordagem reside no argumento de que um complexo de funções não é provido de vontade, tampouco pode agir por conta própria. Pela Teoria Eclética, procura-se agregar as duas anteriores. Assim, os órgãos seriam compostos de um elemento pessoal e outro objetivo (BANDEIRA DE MELLO, 1984).

2.4.1.1 Da Natureza da Relação entre a Vontade dos Órgãos e dos Agentes

2.4.1.1.1 Teoria da Identidade

A Teoria da Identidade decorreu da já mencionada visão subjetiva dos órgãos públicos, segundo a qual, sua existência se confundiria com os próprios agentes, visto que, sem os quais, o Estado seria uma entidade inativa; dessa forma, tais estruturas

estariam reduzidas aos sujeitos da ação estatal. Essa abordagem apresenta grande incoerência lógica diante das situações em que o agente, de forma definitiva, não se faça mais atuar no exercício de suas atribuições, como nos casos de morte, o que conduziria, em tese, à extinção do órgão.

2.4.1.1.2 Teoria do Mandato

Para uma correta compreensão dessa tese bem como da teoria que lhe é sucedente, cabe ser mencionada a clássica distinção realizada no âmbito do direito privado entre os institutos do mandato, representação e procuração.

Apesar de próximos, esses três institutos não devem ser confundidos. De acordo com o art. 653 do Código Civil brasileiro, “opera-se o mandato quando alguém recebe poderes de outrem para, em seu nome, praticar atos ou administrar interesses. A procuração é o instrumento do mandato” (BRASIL, 2002).

A representação deve ser entendida como toda e qualquer atuação de uma pessoa na gestão dos interesses de outrem, podendo ser legal, judicial ou voluntária. Percebe-se que num contrato de mandato configura-se uma relação de representação voluntária, vez que um dos contratantes confere espontaneamente poderes à contraparte. Dessa forma, torna-se possível inferir que representação e mandato guardam entre si uma relação de gênero e espécie, sendo possível a existência de mandato sem poderes de representação, bem como de representação sem contrato de mandato. A procuração, por seu turno, tem um caráter meramente instrumental, podendo se fazer presente em quaisquer dos dois fenômenos (FARIAS; ROSENVALD, 2012). Na lição de Orlando Gomes (2007, p. 425):

O mandato é a relação contratual pela qual uma das partes se obriga a praticar, por conta da outra, um ou mais atos jurídicos. O contrato tem a finalidade de criar essa obrigação e regular os interesses dos contratantes, formando a relação interna, mas, para que o mandatário possa cumpri-la, é

preciso que o mandante lhe outorgue o poder de representação, se tem, ademais, interesse em que aja em seu nome. O poder de representação tem projeção exterior, dando ao agente, nas suas relações com terceiros pessoas, legitimidade para contratar em nome do interessado, com o inerente desvio dos efeitos jurídicos para o patrimônio deste último. A atribuição desse poder é feita por ato jurídico unilateral, que não se vincula necessariamente ao mandato e, mais do que isso, tem existência independente da relação jurídica estabelecida entre quem o atribui e quem o recebe. Esse ato unilateral carece, em nossa terminologia jurídica, de expressão que o designe inequivocamente. O termo *procuração*, que o define melhor, é empregado comumente para designar o instrumento do ato concessivo de poderes, mas tecnicamente é o vocábulo próprio. Até os que conceituam a procuração erroneamente como instrumento do mandato admitem que possa ser verbal, embora confundindo-a com o mandato, isto é, sem que tenha a forma instrumental. Justamente porque se faz essa confusão e não há vocábulo próprio para qualificar o negócio jurídico unilateral de atribuição de poderes de representação, este é denominado também mandato, como se não fosse coisa diferente do contrato que tem esse nome. O resultado dessa confusão absurda é a confusão entre mandato e representação, que leva à falsa idéia de que toda representação voluntária é mandato. Há que distinguir, pois, o contrato do ato jurídico unilateral, o mandato da procuração em sentido técnico. A própria contextura da procuração denuncia o caráter unilateral do negócio jurídico nela consubstanciada, pois, nesse ato, o representante não intervém.

Pela perspectiva da Teoria do Mandato, procurou-se resolver o problema da responsabilidade quanto aos atos atribuídos à entidade estatal — pessoa jurídica, com base no argumento de que pessoas físicas atuariam na condição de mandatários, ou seja, o agente público receberia uma delegação de poderes para atuar em nome do Estado (CASSAGNE, 1998).

Tal concepção, entretanto, revelou-se equivocada ao pressupor que a pessoa jurídica estatal estaria apta a declarar antecipadamente sua vontade, concedendo poderes ao agente público mandatário.

2.4.1.1.3 Teoria da Representação

Pela Teoria da Representação procurou-se enquadrar os agentes públicos como representantes do Estado. Embora, em linhas gerais, essa concepção tenha sido reconhecida superior tecnicamente à Teoria do Mandato, também se deparou com argumentos críticos insuperáveis.

Também influenciada pela lógica civilista, a Teoria da Representação pecou por atribuir ao Estado a condição de incapaz, vez que este não teria como defender pessoalmente seus próprios interesses. Dessa forma, o agente público atuaria como um curador dos interesses governamentais, suprimindo sua incapacidade. Além dessa questionável dedução, a Teoria da Representação repetiu a mesma falha da Teoria do Mandato, vez que na condição de incapaz o Estado não poderia nomear seu representante, tal como ocorre com os agentes públicos (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016).

2.4.1.1.4 Teoria da Imputação Volitiva ou Teoria do Órgão

Superadas as teorias anteriores, surgiu, por inspiração do jurista germânico Otto Friedrich von Gierke, a denominada Teoria da Imputação Volitiva ou Teoria do Órgão, segundo a qual, toda atuação do agente público no exercício de suas competências, deve ser imputada ao órgão que ele representa e não à sua pessoa.

De forma antecedente e correlata, Gierke se dedicou ao estudo sistemático das Pessoas Jurídicas. A obra "*Das Deutsche Genossenschaftsrecht*", não é considerada apenas a mais importante exposição da Teoria da Realidade, mas também o mais completo estudo científico acerca da doutrina oposta, a Teoria da Ficção, de origem romana (GARCIA, 1991).

Gierke partiu do conceito de corporação elaborado pelo jurista prussiano Georg Beseler, afirmando com sólidos argumentos que essas estruturas seriam, antes de tudo, uma pessoa coletiva, uma comunidade que superava o âmbito de existência dos indivíduos; uma unidade pessoal, titular de direitos e obrigações. Isto não significava dizer que a pessoa coletiva destruía a personalidade individual, mas que a integrava,

situando o indivíduo numa conexão juridicamente ordenada: a pessoa seria um membro integrante da comunidade e o meio através do qual ela atua (PENDÁS, 1995).

De acordo com a Teoria da Ficção, a personalidade jurídica seria um atributo limitado aos indivíduos, já que somente o homem seria capaz de ser sujeito de direitos. Assim, as corporações seriam simples patrimônios sem sujeito (Windscheid), e que os verdadeiros sujeitos seriam os indivíduos que a compõem (Ihering). Entretanto, segundo Gierke, a lei pode restringir este princípio, e assim ocorria em Roma onde a personalidade se limitava a quem gozava de posição adequada no *status civitatis*, no *status libertatis* e no *status familiae*. Dessa forma, opinou o autor alemão, que a lei também poderia modificar a regra geral em sentido inverso, ampliando a outorga de personalidade a outros entes puramente fictícios, incapazes de querer, devendo ser tratados juridicamente como os menores e os dementes, de modo que a representação qualificada como legal ou necessária complete sua vontade e suplante as restrições estabelecidas à sua capacidade de atuar (GARCIA, 1991).

Pela perspectiva de Gierke, a pessoa jurídica germânica não se contrapõe aos seus membros como um terceiro; ela está organicamente ligada a eles: a pessoa coletiva e seus membros constituem uma unidade dotada de uma vontade própria que não é a simples soma das vontades particulares, mas a vontade comum de todos organicamente declarada. Também é detentora da capacidade de atuar por si mesma e não por terceiros, pois as pessoas ligadas pela constituição corporativa são membros do corpo vivo da associação (GARCIA, 1991).

Assim, a corporação seria uma pessoa real coletiva formada por homens reunidos e organizados em uma existência cujos fins transcendem a esfera dos interesses e as possibilidades individuais de seus membros. Este todo coletivo seria um organismo social dotado de seu próprio poder de querer (GARCIA, 1991).

Ressalta Aparício Mendez (1949) que se deve insistir muito na autonomia técnica da Teoria do Órgão em relação à Teoria Orgânica ou visão organicista do Estado, vez que não são sinônimos. Enquanto a primeira pode ser entendida como um conjunto de princípios pertinentes ao Direito Público em geral e ao Direito Administrativo que explicam o fenômeno da fragmentação do Estado e da divisão funcional nos aspectos técnicos e legais, a segunda se refere à ideia central de que o Estado e outras entidades corporativas devem ser consideradas organismos.

2.4.1.2 Classificação dos Órgãos Públicos

Apesar de terem como característica principal o fato de serem centros de competência desprovidos de personalidade jurídica própria, os órgãos públicos guardam entre si algumas distinções decorrentes de sua posição na estrutura hierárquica do aparelho estatal, de seu funcionamento e da especificidade de suas atribuições, situação que favorece o estabelecimento de taxionomias.

Dentre as classificações ofertadas pela doutrina administrativista brasileira, destaca-se a proposta pelo Prof. Hely Lopes Meirelles, sintetizada no quadro a seguir.

Quadro 4 - Classificação dos Órgãos Públicos - Hely Lopes Meirelles

Quanto à Posição Estatal	Independentes	Órgãos originários da Constituição e representativos dos três poderes, posicionados no ápice da pirâmide governamental. Ex.: Chefias do Poder Executivo, as Casas Legislativas, os Juízos e Tribunais
	Autônomos	Localizados na cúpula da Administração, imediatamente ou diretamente subordinados à chefia dos órgãos independentes. Detentores de ampla autonomia administrativa, financeira e técnica. Ex.: Ministérios da União, Secretárias Estaduais e Municipais
	Superiores	Órgãos de direção, comando e controle dos assuntos de sua competência específica, mas sempre sujeitos à hierarquia de uma chefia mais elevada. Ex.: coordenadorias, departamentos, divisões, etc.

	Subalternos	Todos aqueles que se acham hierarquizados a órgãos mais elevados, com reduzido poder decisório e predominância de atribuições de execução. Ex.: Setor de Pessoal, Setor de Material
Quanto à Estrutura	Simples ou Unitários	Constituídos por um só centro de competência, ou seja, inexistem outros órgãos incrustados em sua estrutura. Ex.: Almoxarifado, Setor de Pessoal.
	Compostos	Reúnem em sua estrutura outros órgãos menores, com função principal idêntica, ou seja, atividade-fim realizada de maneira desconcentrada ou com funções auxiliares diversificadas. Ex.: Ministério da Defesa, Secretaria de Educação.
Quanto à Atuação Funcional	Singulares ou Unipessoais	Atuam e decidem através de um único agente. Ex.: Presidência da República, Governadorias dos Estados.
	Colegiados ou Pluripessoais	Atuam e decidem pela manifestação conjunta e majoritária da vontade de seus membros. Ex.: Corporações legislativas, Tribunais e Comissões.

Fonte: elaborado com base na classificação proposta por Hely Lopes Meirelles.

2.4.2 Da Descentralização Administrativa

De forma geral, pode-se entender descentralização como uma transferência de autoridade e responsabilidade por funções públicas do governo central para governos intermediários e locais, para organizações governamentais quase independentes, ou até mesmo para o setor privado (BANCO MUNDIAL, 2002). De forma análoga, define Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 149-150):

Diz-se que a atividade é descentralizada quando é exercida, por pessoas distintas do Estado. [...]

Na descentralização, o Estado atua indiretamente, pois o faz através de outras pessoas, seres juridicamente distintos dele, ainda quando sejam criaturas suas e por isso mesmo se constituam, [...] em parcelas personalizadas da totalidade do aparelho administrativo estatal.

Como se vê, o termo abrange um espectro conceitual amplo, complexo e multifacetado cuja compreensão requer maior detalhamento. Nesse propósito, cabe

menção à proposta de classificação de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011), descrita pelo quadro a seguir.

Quadro 5 - Espécies de Descentralização - Maria Sylvia Zanella Di Pietro

Descentralização Política	Quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central, mas sim por força de dispositivos constitucionais.	
Descentralização Administrativa Quando as atribuições que os entes descentralizados exercem só têm o valor jurídico que lhe empresta o ente central.	Descentralização Territorial	Quando uma entidade local, geograficamente limitada, é dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, com capacidade administrativa genérica. Ex.: Territórios Federais
	Descentralização por Serviços	Quando o poder público cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado e a ela atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público. Ex.: Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.
	Descentralização por Colaboração	Quando, por meio de contrato ou ato administrativo unilateral, se transfere a execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, conservando o Poder Público a titularidade do serviço. Ex.: Concessões de Serviço Público.

Fonte: elaborado com base na classificação proposta por Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

A Descentralização por Serviços, descrita por Di Pietro, encontra respaldo no Decreto-Lei nº 200/67, que dispõe em seu art. 4º:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) Fundações Públicas. (BRASIL, 1967).

É sobre essa estrutura que a análise da Síndrome da Tredestinação Pública será desenvolvida, ou seja, ao se considerar a entidade estatal como um organismo, estarão inseridos nesse contexto tanto os órgãos, como as entidades da Administração Indireta, ainda que estas últimas sejam detentoras de personalidade

jurídica própria. Isto, porque, se pretende considerar a incidência da STP sobre o organismo estatal, da forma mais completa possível, estando incluídas na análise as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Por oportuno cabe lembrar as principais distinções entre essas entidades da Administração Indireta, objeto do quadro sinótico a seguir.

Quadro 6 - Entidades da Administração Indireta – Distinções

	Autarquias	Fundações Públicas	Empresas Públicas	Sociedades de Economia Mista
Atividade	Típica de Estado	Atípica de Estado Serviços de Interesse Estatal	Atípica de Estado Serviço Público Atividade Econômica	Atípica de Estado Serviço Público Atividade Econômica
Personalidade Jurídica	Direito Público	Direito Público Direito Privado	Direito Privado	Direito Privado
Criação	Lei Específica	Lei Específica ou Lei autorizadora + Registro	Lei autorizadora + Registro	Lei autorizadora + Registro
Exemplo	INSS, Banco Central, IBAMA, ANAC, ANATEL	IBGE, IPEA, FUNAI	Correios, Caixa Econômica Federal	Petrobrás Banco do Brasil
Fim Lucrativo	não	não	pode	pode
Regime de Pessoal	Estatutário Celetista (RJU)	Estatutário Celetista (RJU)	Celetista (Empregado Público)	Celetista (Empregado Público)
Capital	Público Descentralizado	Público Descentralizado	100% público	>50% público
Tipo de Sociedade	-	-	Qualquer tipo	Sociedade Anônima
Foro Competente	Justiça Federal Justiça Estadual	Justiça Federal Justiça Estadual	Justiça Federal Justiça Estadual	Justiça Estadual
Privilégios Processuais	Sim	Sim/Não	Não	Não
Bens	Públicos (impenhoráveis)	Públicos/Privados (impenhoráveis/ penhoráveis)	Privados (penhoráveis)	Privados (penhoráveis)
Licitação	Sim	Sim/Não	Não/Sim (Atividade fim/meio)	Não/Sim (Atividade fim/meio)

Finalizado o detalhamento da estrutura organizacional do Estado brasileiro, e diante dos elementos distintos que a compõem, bem como em razão das técnicas de

organização administrativa de que se vale, conclui-se que se trata de um organismo dotado de elevada complexidade. Tal situação constitui um fator complicador em relação à Síndrome da Tredestinação Pública, por abarcar uma multiplicidade de regimes e de relações jurídicas entre seus componentes e com representantes dos demais setores da sociedade, o que significa numerosas possibilidades de manifestação da patologia em estudo, situação a ser detalhada no capítulo seguinte dedicado ao às falhas de governo.

3 DAS FALHAS DE GOVERNO

O presente capítulo tem por escopo uma investigação mais aprofundada acerca de como se deu a evolução da percepção de existência das falhas de governo, pelo menos academicamente. Para isso, vale-se de uma sistematização histórica do que se denominou concepções do Estado Administrativo; um instrumento teórico que possibilitará a compreensão de como se chegou ao modelo estatal da atualidade, por muitos totalmente desacreditado.

Nesse desiderato, optou-se estrategicamente pela cronologia apresentada por Thomas W. Merrill, por meio da obra *"Capture Theory and the Courts: 1967-1983"*, publicada em 1997, onde procurou explicar as mudanças ideológicas sobre o papel das agências administrativas no governo norte-americano, partindo do *Administrative Procedure Act* (APA), promulgado em 11 de junho de 1946, que implantou o modelo regulatório naquele país. Para tanto, Merrill (1997) organizou as concepções do Estado Administrativo em três momentos: a era do interesse público, a era da captura e a era da escolha pública.

3.1 A ERA DO INTERESSE PÚBLICO

No período entre 1946 e 1966, predominava nos EUA o entendimento de que as agências administrativas eram a ferramenta governamental adequada para a promoção do interesse público. Essa convicção representava uma continuidade da filosofia que racionalizou a expansão do Estado administrativo, na vigência do *New Deal*. Em sentido oposto, havia ideologias de cunho conservador, que defendiam uma maior submissão das agências administrativas ao controle judicial, no intuito de se preservar os tradicionais direitos de propriedade e autonomia (RABIN, 1986).

Essa perspectiva contestadora, sobrevivente nos bastidores da APA, não se esgotou nas décadas de 50 e 60. Pelo contrário; por essa época houve um renascimento do interesse pela teoria dos grupos, embora numa versão muito mais benigna e otimista do que a que se tornou conhecida na era da escolha pública (MORGAN, 1950).

Não obstante a relevância dessas constatações, a concepção ideológica do interesse público manteve-se como corrente majoritária, sobretudo para aqueles que em seus trinta e poucos anos haviam servido no *New Deal*, e que posteriormente passaram a ocupar cargos administrativos, acadêmicos e judiciais nos anos 1950 e no início dos anos 1960 (MERRIL, 1997). Tais agentes encaravam a defesa dessa vertente como um meio de preservar o que consideravam ser o legado do *New Deal*, em face das ameaças provenientes dos que advogavam em prol da riqueza corporativa (LANDIS, 1938).

3.1.1 Teoria do Interesse Público

A teoria do interesse público foi considerada uma espécie de racionalismo baseada na crença de que problemas complexos poderiam ser dominados pela razão humana, um entendimento cuja verdadeira origem é antecedente ao *New Deal* (LIPPMAN, 1914). As agências administrativas eram vistas como instituições projetadas especificamente para esse fim: um centro de autoridade governamental apto a implementar soluções coordenadas para problemas sociais e econômicos em toda a sua jurisdição, combinando a atuação de todas as funções estatais. Pressupunham uma equipe de trabalho com informação especializada e conhecimento sistemático, ou seja, dotada da expertise necessária à compreensão de problemas complexos e à proposição de soluções racionais para eles.

Segundo Posner (1974), a teoria do interesse público foi um legado de antigos economistas, como James C. Bonbright, Kenneth Culp Davis e Henry J. Friendly, segundo os quais, a regulação seria um fenômeno resultante da pressão política exercida pelo povo, exigindo uma atuação estatal direcionada à correção das falhas de mercado. Foi estruturada sobre duas premissas: a de que os mercados econômicos são extremamente frágeis e aptos a operar de forma muito ineficiente (ou desigual) se deixados sozinhos, e que a regulação estatal, hipoteticamente, não apresentaria falhas. Assim procurou-se justificar as principais formas de intervenção do Estado na economia.

Viscusi, Vernon e Harrington (1995) nomenclaturaram tal abordagem como "Análise Normativa como Teoria Positiva" ou NPT. Para uma adequada compreensão desse título, torna-se instrumental conhecer preliminarmente, no âmbito das ciências econômicas, a distinção trabalhada por John Neville Keynes (1891) e Milton Friedman (1953) entre economia positiva e normativa: enquanto a primeira é direcionada à explicação dos fenômenos econômicos com base na observação, ou seja a economia "do que é", a segunda é focada em como os economistas acreditam que o mundo deveria ser. Mutatis mutandis, seria algo comparado à dicotomia existente entre a perspectiva jusnaturalista e juspositivista, no mundo jurídico. Assim, a essência da NPT residiria numa análise normativa, que determina quando a regulação deve ocorrer, gerando uma teoria positiva, que evidencia quando ela ocorre.

Apesar de se fazer manifesta desde Adam Smith, e de alguns economistas como John Meyer (1959) e Richard Caves (1962) terem se posicionado de forma contrária aos seus postulados para alguns setores do mercado; até meados dos anos 60, a NPT nunca havia sido testada de forma sistemática. Atribui-se a Stigler e Friedland (1962) o seu primeiro teste, ao examinarem o efeito da regulação sobre o

preço das concessionárias de energia elétrica norte-americanas no período de 1912 a 1937. Contrariando o prestígio da política regulatória então vigente, concluíram pela sua ineficácia quanto à redução de tais preços, inspirando novas reflexões sobre o tema (PELTZMAN et al, 1989; VISCUSI et al, 1995).

A subjetividade e a abstração do conceito de interesse público constituem o maior óbice à NPT, vez que o alcance do bem-estar social depende da satisfação das preferências individuais coletivamente consideradas, e a consolidação dessas preferências pode conduzir a uma gama diversificada de modelos de atuação estatal lastreadas no argumento genérico de satisfação do interesse público.

Essa problemática foi evidenciada em diversas contribuições doutrinárias, a exemplo do Paradoxo de Condorcet (1973) e do Teorema da Impossibilidade de Arrow (1951), que demonstraram que a consolidação das racionalidades individuais não corresponde necessariamente a uma racionalidade coletiva. Nesse mesmo sentido, Timothy Besley (2003), ao considerar que a coleta das preferências dos indivíduos a fim de compor coletivamente o sentido de “bem-estar social” é um processo diretamente influenciado pela visão de utilidade do analista, que ante a multiplicidade de demandas dos cidadãos, delimita um cenário específico, inferindo corresponder à preferência de toda a sociedade.

Paul L. Joskow e Roger G. Noll (1981), declararam explicitamente a incorreção dessa teoria. Segundo eles, já restava comprovado que as agências reguladoras tomam inúmeras decisões que, de forma contraditória, reduzem as medidas convencionais de bem-estar econômico, ao invés de aumentá-las. Assim, justificaram o fracasso da abordagem normativa em dois argumentos: por não levar em conta que as ações regulatórias afetam os indivíduos em seus interesses pessoais, garantias processuais, liberdades constitucionais e relações humanas; e por não considerar que

os agentes políticos também são atores econômicos, tanto quanto os produtores e consumidores, que respondem aos estímulos provenientes das instituições políticas e dos processos administrativos.

Viscusi, Vernon e Harrington (1995) alegam que, na melhor das hipóteses, a NPT é uma teoria muito incompleta. Ao pressupor que um potencial ganho de bem-estar social conduz à geração de uma demanda pública pela regulação, não descreve o mecanismo pelo qual isso acontece; e não aborda como esse potencial ganho de bem-estar social induz os legisladores e reguladores a aprovarem a legislação pertinente e a adotar as ações apropriadas. Outro óbice reside no temerário compromisso que assume, com base numa previsão não testável, de que a regulação ocorre para corrigir falhas de mercado.

Na lição de Posner (1974), se essa teoria fosse correta, o alvo principal da regulação seriam os setores industriais altamente concentrados ou geradores de externalidades substanciais; entretanto, cita o autor, inúmeras evidências de que muitos setores industriais são regulados sem estarem enquadrados como monopólios naturais, tampouco afetados por externalidades. Além disso, cita o autor, a ocorrência de *lobby* por parte de muitas empresas que se beneficiam com o advento da regulação, vez que os resultados socialmente indesejáveis da regulação são freqüentemente desejados por grupos influentes na promulgação da legislação que estabelece o esquema regulador.

Diante de tais óbices, essa concepção, de que o governo seria um instrumento seguro e eficaz para alterar o comportamento do mercado, passou por algumas revisões. De acordo com Posner (1974), uma vez reformulada, a teoria do interesse público tentou inutilmente a sustentar o argumento de que agências reguladoras são

criadas para propósitos públicos de boa-fé, mas uma má administração poderia impedir que esses objetivos fossem alcançados.

Em 1972, as críticas decorrentes dos trabalhos de Stigler e Friedland foram compiladas por Willian Jordan, recebendo a denominação de Teoria da Captura da Regulação. Por estes estudos, Jordan (1972) concluiu que os argumentos acerca da ineficiência da regulação não eram aplicáveis a todos os setores regulados. Entretanto, em indústrias essencialmente competitivas o resultado regulatório verificado foi o aumento dos preços e a redução do número dos competidores, não havendo qualquer interferência no preço das indústrias com monopólio natural (PELTZMAN et al, 1989).

3.2 A ERA DA CAPTURA

Durante o período de 1967 a 1983, a teoria do interesse público foi suplantada por um novo paradigma do estado administrativo: o ideal racionalista do período anterior foi substituído pelo que poderia ser chamado de ideal populista (MERRIL, 1997). Conforme já exposto, a concepção do interesse público apontava para uma estrutura administrativa composta por especialistas supostamente não-políticos, que poderiam reunir informações e desenvolver soluções para problemas complexos. A nova ideologia surgida a partir de 1967 não refutou a necessidade de soluções governamentais para problemas sociais e econômicos, mas questionou profundamente porque essas soluções deveriam emergir de especialistas em agências isoladas.

Anteriormente consideradas o melhor caminho para a solução de fenômenos sociais complexos sob o controle da razão humana, as agências administrativas passaram a ser encaradas como instituições governamentais excepcionalmente

vulneráveis e altamente suscetíveis ao fracasso. Qualquer que fosse o argumento, a imagem de desonestidade se fazia presente em quase todas as discussões sobre regulamentação (RODRIGUEZ, 1994).

A principal patologia apontada nessas entidades foi batizada sob o título de “captura”: um conceito que procurava retratar o controle do funcionamento das agências por organizações empresariais que elas eram encarregadas de regular. Outra anomalia frequente eram as “burocracias irracionais”, instituições governamentais que se preocupavam mais em expandir seus orçamentos e em tornar mais confortável a vida dos funcionários mais experientes, que em atender as necessidades dos beneficiários da regulamentação (NISKANEN JR., 1971).

Cabe ressaltar que essa identificação inicial das falhas de governo não significou um total rompimento com a ideologia de correção das falhas de mercado e das desigualdades do setor privado, por meio da regulamentação governamental. Apesar da detecção da falibilidade das agências administrativas, o que se propunha era a reforma e a renovação do estado administrativo, e não uma reconceituação do papel do governo (MERRIL, 1997).

3.2.1 Fundamentos Históricos da Captura

Captura é um conceito tradicionalmente associado ao modelo estatal regulatório; um formato híbrido, situado entre o estado liberal absenteísta e o estado social atuante, que busca contornar os principais óbices desses extremos.

Nesse contexto, Viscusi, Vernon e Harrington (1995) sistematizam três fases evolutivas no fenômeno da regulação, demarcadas por três construções doutrinárias: a teoria da análise normativa como teoria positiva, já analisada; a teoria da captura; e a teoria da regulação econômica.

Em tese, o Estado Regulador seria caracterizado por uma estrutura reduzida, direcionada a uma atuação mais eficiente na prestação serviços públicos, mesmo que de forma delegada; sem abdicar do papel de garantidor dos direitos fundamentais. A criação de entidades independentes, posteriormente identificadas no Brasil como “agências reguladoras”, representaram o arranjo institucional que viabilizaria tal fenômeno. Coube aos Estados Unidos, no início do século XIX, o pioneirismo na criação dessas estruturas.

Apesar do rápido crescimento social e econômico vivenciado na década de 1880, as instituições públicas norte-americanas eram estruturalmente arcaicas. Havia um grande contraste entre o governo federal dos Estados Unidos e os governos europeus. Enquanto o estado de bem-estar social era construído na Alemanha, o serviço civil racionalizado na Grã-Bretanha e a Terceira República consolidada na França, o Estado norte-americano ainda era relativamente fraco e suas responsabilidades eram mínimas; vez que, diante da preocupação do governo em garantir as fronteiras da nação, apenas as atividades de defesa e serviço postal haviam sido priorizadas (ROSANVALLÓN, 2011).

O *Interstate Commerce Act* de 1887 representou o início de um novo tempo para a gestão pública norte-americana. Por intermédio dessa legislação federal foram fixadas regras tarifárias para as companhias ferroviárias, no intuito de se coibir os abusos monopolistas praticados pelos poderosos cartéis. Além disso, esse diploma legal estabeleceu a criação da *Interstate Commerce Commission (ICC)*, instituição encarregada de regular o setor ferroviário a partir de então (ROSANVALLÓN, 2011).

Apesar da criação da ICC sob o formato de entidade autônoma ter representado um marco histórico para o modelo estatal regulador, de forma contraditória, poucos anos depois, a atuação da entidade passou a não corresponder

às expectativas da população em relação ao transporte ferroviário. Com base nisso, alguns historiadores como Solon Buck, Lee Benson, George Hilton e Gerald Nash rotularam a entidade como um autêntico instrumento da própria indústria regulada, para defesa de seus interesses (STONE, 1991).

Foi nesse contexto que o modelo regulatório começou a ser desacreditado, moldando o que hoje se define por captura regulatória: um processo pelo qual a regulamentação, em lei ou aplicação, é consistentemente ou repetidamente direcionada para longe do interesse público, passando a consolidar os interesses da indústria regulada (CARPENTER; MOSS, 2014).

3.2.2 Fundamentos Teóricos da Captura

Em face das inconsistências empíricas apresentadas pela NPT deu-se o advento da Teoria da Captura, segundo a qual, as ineficiências de uma entidade reguladora seriam explicadas, sobretudo, por uma instrumentalização dessas instituições aos interesses do setor regulado. Assim, ao invés de promoverem o bem-estar social, a regulação estaria direcionada à promoção de situações favoráveis aos entes regulados.

O estudo da captura regulatória é comumente vinculado às contribuições dos pensadores da Escola de Chicago no âmbito das ciências econômicas, mais especificamente a George Stigler e à sua Teoria da Regulação Econômica. No entanto, há que se considerar algumas ideias que lhes são antecedentes.

Na lição de Posner (1974), a Teoria da Captura seria uma abordagem com vertentes ecléticas, decorrente do trabalho de teóricos liberais do estado do bem-estar social, negacionistas, marxistas e economistas de livre mercado, com perspectivas bem distintas, mas tendo como ponto em comum a ideia de que a regulação é

fornecida em resposta às demandas de grupos de interesse que lutam entre si para maximização de seus objetivos. Dessa maneira, por mais distintas que sejam essas vertentes, em todas elas, as falhas de governo passam a assumir um protagonismo maior que as falhas de mercado na discussão teórica sobre a regulação.

3.2.2.1 Teoria da Captura - Vertente Marxista

Desde a década de 60, Ralph Nader, ativista político norteamericano, revelou-se um crítico feroz da indústria capitalista ao questionar a poderosa indústria automobilística estadunidense sobre a morte de milhares de cidadãos em acidentes de carro, devido à ausência de equipamentos de segurança já existentes à época mas que, em razão dos custos, não eram instalados nos veículos (NADER, 1965).

Apesar de seu alinhamento com os ideais socialistas, Ralph Nader não se revelou um defensor incondicional do intervencionismo estatal. Ao contrário, defendeu a tese de que a regulação econômica não está fundamentada no interesse público, mas num processo pelo qual grandes capitalistas, na condição de invasores, controlam as instituições da sociedade, no intuito de promover seus objetivos privados. Assim, tem-se como resultado um sistema que destrói a concorrência e consolida o monopólio às custas da sociedade (NADER; GREEN, 1973).

Segundo Posner (1974), o silogismo apresentado por Nader é falso, vez que a regulação não atende apenas aos interesses de grandes capitalistas, mas também os de grupos de pequenos negócios, incluindo produtores de leite, farmacêuticos, barbeiros, caminhoneiros e, acima de tudo, trabalhadores sindicalizados.

3.2.2.2 Teoria da Captura - Vertente Política Behaviorista

De acordo com Novak (2014), a tese da captura não teve início na seara da Economia, mas sim nos campos da Ciência Política e da Administração Pública; e para se compreender a ascensão dessa teoria na década de 50, há que ser destacada a influência behaviorista vivenciada à época - uma abordagem intolerante às abstrações filosóficas e jurídicas formais, a exemplo do “interesse público”.

Destaca-se nesse contexto, o vanguardismo de Arthur F. Bentley, cientista político e filósofo americano que contribuiu para o desenvolvimento de uma metodologia comportamental da Ciência Política, ao enfatizar a influência de grupos de interesse na formação de políticas públicas. Bentley (1908) partiu da ideia de que a sociedade não é senão o complexo dos grupos que a compõem. Para ele, um grupo não constitui uma massa física separada, mas um corpo de atividades, de forma que um indivíduo não participa apenas em um, mas em muitos grupos.

Soma-se a essa perspectiva o entendimento do ser humano como um animal de interesses e da vida como uma sucessão de conflitos deles decorrentes. Assim, para Bentley (1908), o homem é visto como um animal racional que procura conseguir o máximo de felicidade com o menor esforço. Desse modo, sendo a sociedade um complexo de grupos, o processo de luta entre eles constitui o motor que a faz funcionar, vez que todos tratam de realizar ou de elevar ao máximo os interesses de seus membros. Consequentemente, governar consistiria num processo dinâmico de ajustamento entre grupos, em razão dos inevitáveis conflitos de interesses.

Nesse mesmo diapasão, David B. Truman, cientista conhecido por suas contribuições pluralistas, asseverou que “[...] in all societies of any degree of complexity the individual is less affected directly by society as a whole than

differentially through; various of its subdivisions, or groups [...]" (TRUMAN, 1951, p. 15).

Baseado em ideais weberianos, Truman (1951) defendeu que a existência de organizações formais é uma característica das sociedades em geral, crescendo aquelas em importância, à medida que estas se tornam mais complexas e interdependentes. Defendeu a importância da interação entre os grupos que compõem a sociedade, enfatizando a perspectiva aristotélica de que o homem é um animal social e não um ser individualista como afirmava Rousseau. Além de reconhecer a existência de reivindicações entre os grupos de interesse de uma sociedade, declarou que, nesse contexto, o governo não é um observador neutro. As ideias de Truman representaram uma síntese culminante da longa revolução metodológica iniciada por Arthur Bentley, Charles Merriam, Harold Lasswell, entre outros autores behavioristas (NOVAK, 2014).

Na contra-mão das inspirações pluralistas de Bentley e Truman, cabe menção aos trabalhos de Mancur Olson que, de forma pioneira, apropriou-se de modelos econômicos para o estudo de fenômenos sociais e políticos. Ao contrário da perspectiva pluralista de que indivíduos portadores de interesses comuns agiriam de maneira coordenada de modo a alcançar a realização de seus interesses, Olson (1999) argumenta que o postulado da racionalidade individual não autoriza a conclusão imediata de que indivíduos com interesses comuns produzirão ações coletivas.

Tendo por objeto de estudo o comportamento de indivíduos racionais que têm como objetivo a conversão benefícios coletivos em vantagens individuais, Olson desenvolve sua teoria partindo do pressuposto que a essência de um grupo consiste na promoção dos interesses de seus membros; regra aplicável também ao Estado,

visto por ele como uma organização que provê benefícios públicos para os seus membros, os cidadãos.

Além disso, destaca que a relação entre indivíduos e grupos depende diretamente do tamanho das organizações. Em grupos pequenos o custo da ação coletiva é baixo. Se o ganho individual superar esse custo, algum membro pode decidir bancá-lo sozinho. Se ganho individual não superar o custo e a ação individual representar contribuição importante para obtenção do bem coletivo, o resultado será incerto. Em grupos grandes o custo da ação coletiva é grande. Assim, o benefício coletivo não será provido a menos que haja coerção ou alguma indução externa que leve os membros do grande grupo a agirem em prol de seus interesses comuns.

Samuel P. Huntington, discípulo do behaviorismo de Truman, é apontado como o primeiro autor a evidenciar sistematicamente a captura regulatória pela indústria (NOVAK, 2014). Com a publicação do artigo “*The marasmus of the ICC: the commission, the railroads, and the public interest*”, Huntington (1952) estabeleceu uma crítica à atuação da Comissão de Comércio Interestadual (ICC), destacando inicialmente a invejável reputação de honestidade, imparcialidade e competência, desenvolvida pela entidade nos seus primeiros sessenta e cinco anos de existência, tornando-se a principal agência federal norteamericana no setor de transportes.

Em seguida, passou a relatar o processo de declínio da instituição, ao qual polemicamente apelidou de “marasmo” – patologia biológica caracterizada por uma atrofia progressiva dos órgãos e magreza excessiva que se sucedem a uma longa enfermidade. Ressaltou o cientista que as causas dessa morbidade não residiam apenas no fator tempo e inércia, mas principalmente na influência infecciosa dos interesses do setor ferroviário difundido em quase todos os aspectos na formulação de políticas pela ICC.

Por fim, Huntington (1952) propôs a extinção da instituição, com base no argumento que se tornaria um clássico na teoria da captura: a independência de uma agência reguladora está fundamentada na premissa de que essa autonomia a ajudará a ser objetiva e imparcial; quando perde tais características, tornando-se dependente do apoio de um único grupo de interesse, a razão para manter sua independência deixa de existir.

Três anos depois, Marver Hillel Bernstein (1955), professor de política e filosofia nas universidades de Georgetown e Princeton, ampliou a aplicação das ideias de Huntington para mais seis agências: *Federal Trade Commission (FTC)*, *Federal Power Commission (FPC)*, *Civil Aeronautics Board (CAB)*, *Federal Communications Commission (FCC)*, *National Labor Relations Board (NLRB)*, e a *Securities and Exchange Commission (SEC)*. Assim, por meio da obra “*Regulating Business by Independent Commission*”, Bernstein superou os limites da investigação de Huntington: as comissões estudadas provaram ser mais suscetíveis a pressões privadas, visto que, na fase avançada de seu ciclo de vida apresentavam uma passividade progressiva, beirando a apatia, sobretudo em razão de um desejo de evitar conflitos e de ter boas relações com os grupos regulados.

Destaca William Novak (2014) que, além de se levar em conta o ambiente behaviorista então vigente, as críticas de Huntington e Bernstein devem ser lidas no contexto político de uma série de esforços de alto nível para reorganizar, controlar e, até mesmo, reverter o alastramento desenfreado do modelo administrativo regulatório trazido a existência por meio do *Administrative Procedure Act (APA)*, de 1946. Assim, torna-se possível concluir que as primeiras formulações da Teoria da Captura foram levemente reformistas, geralmente significando um apelo a uma maior revisão judicial

ou supervisão administrativa da prática regulatória, tendente a refrear ou contrabalançar a influência da indústria.

De forma semelhante à opinião manifesta quanto à Teoria do Interesse Público, Posner (1974) considera a vertente behaviorista como insatisfatória, afirmando-a como desprovida de qualquer fundamento teórico. Para ele, além de não responder algumas questões, não são apresentadas razões que expliquem a interação entre a agência reguladora e sua empresa regulada; nem por que esta última seria o único grupo de interesse capaz de influenciar aquela; tampouco por que as indústrias são capazes de capturar apenas as agências existentes, ao invés de viabilizar a criação de uma agência que promova seus interesses.

3.2.2.3 Teoria da Captura - Vertente Liberal Corporativa

A partir das décadas de 1960 e 1970, as críticas à regulação pertencentes à Teoria da Captura passaram por um aprofundamento, revestindo-se de um caráter mais ideológico. Apesar dos ataques à interação entre Estado e Economia geralmente partirem de uma ideologia liberal direitista, por essa época, destacaram-se as críticas de esquerda provenientes de uma geração de historiadores radicais da política econômica americana, constituindo o que ficou conhecido como Síntese Liberal Corporativa (NOVAK, 2014).

Coube ao historiador Gabriel Kolko, a gênese dessa vertente teórica mediante a provocadora publicação “Triunfo do Conservadorismo”, em 1963. Detalhando as decisões tomadas pelos líderes políticos nacionais durante o período de 1900 a 1916 demonstrou que, em praticamente todos os casos, eles escolheram soluções conforme o interesse dos gigantes capitalistas da época, a exemplo dos Morgans, os Rockefellers e os Harrimans. Assim, a era dos presidentes Roosevelt, Taft e Wilson,

rotulada como progressista por praticamente todos os historiadores, na verdade se tratava de uma era do conservadorismo, um meio para as grandes corporações limitarem a livre concorrência das empresas (KOLKO, 1963).

Dessa forma, Kolko classificou o movimento progressista como um exemplo da Teoria da Captura em larga escala, visto que a regulamentação da indústria, instituída em preocupação com o bem-estar geral, era invariavelmente controlada pelos líderes da indústria regulada; isto sob o argumento de que o bem-estar geral da comunidade poderia ser melhor atendido pela satisfação das necessidades concretas dos negócios.

Tal como Huntington e Bernstein, Kolko procurava uma alternativa ao bem-estar público, entretanto, como esquerdista autodeclarado e anticapitalista, inspirava-se em Veblen, Marx e Weber, e não em Miriam, Lasswell e Truman; assim, sua abordagem de captura era baseada mais no argumento da luta de classes que numa teorização político-econômica; ideias que James Weinstein e Martin Sklar deram prosseguimento.

3.2.2.4 Teoria da Regulação Econômica

A inauguração consistente da quebra dos paradigmas fundamentais da regulação é atribuída a George Stigler, com a publicação do artigo “*The Theory of Economic Regulation*”, em 1971, posteriormente acompanhado por Sam Peltzman, com o artigo “*Toward a More General Theory of Regulation*”, em 1976. Uma corrente de pensamento econômico a que se deu o nome de Teoria Econômica da Regulação ou Teoria da Regulação da Escola de Chicago (POSNER, 1974).

Na visão de Stigler (1971), os políticos são agentes maximadores de suas próprias utilidades, tornando-se alvo de grupos de interesse, que procuram obter uma

regulação favorável mediante o fornecimento de contrapartidas; ou seja, a regulamentação é adquirida pela indústria e é projetada e operada principalmente para seu benefício.

Sublimando-se qualquer perspectiva axiológica, não seria razoável negar que a obtenção de uma regulação favorável é algo de grande valor estratégico para qualquer indústria regulada, sobretudo em razão da cartilha de vantagens que pode proporcionar. Diante disso, Stigler (1971) propõe uma sistematização desses benefícios em quatro modelos de política regulatória. No primeiro, reúne os subsídios em dinheiro, ressaltando que essa espécie não representa a preferência dos mercados, vez que seu rateio entre um número cada vez maior de concorrentes, conduz a uma redução significativa do valor alocado aos integrantes do setor, se individualmente considerados.

A adoção de medidas públicas direcionadas a dificultar a entrada de novos competidores num mercado específico constitui o segundo modelo de política regulatória indicado por Stigler. Como exemplos, podem ser citados o indeferimento de pedidos de licenças, a limitação de preços máximos, as barreiras tarifárias para o trânsito de bens e pessoas, restrições na venda de fundos mobiliários, redução da política de novas concessões.

O terceiro modelo de vantagens demandadas pelo mercado contempla as medidas estatais que suprimem ou diminuem produtos substitutivos ou que fomentam os complementares, como no caso da interação entre as indústrias aeronáuticas e o mercado de transporte aéreo, entre os produtores de pão e os de manteiga, e na competição destes últimos com os produtores de margarina.

Por fim, Stigler menciona a de fixação de preços por organismos estatais dotados de poderes coercitivos, garantindo aos integrantes do setor industrial

regulado a obtenção de taxas de retorno superiores às que seriam alcançadas em mercados competitivos, sem o controle de preços pelo Poder Público.

Outro fator determinante para a estruturação da Teoria Econômica da Regulação reside no processo de tomada de decisão coletiva, que possibilita as indústrias explorarem a política de acordo com o seu mister. Para validar esse argumento, Stigler vale-se das ideias de Anthony Downs e Mancur Olson acerca do ambiente democrático e da atuação dos grupos de interesse. Somando-se essas perspectivas chega-se à conclusão de que no processo político, os grupos de interesse exercem mais influência que os indivíduos. Estes últimos optam por não participar do processo decisional de forma efetiva, vez que de acordo com seu cálculo de racional, a formação de uma opinião sobre questões políticas é algo dispendioso em termos de tempo, energia e dinheiro, e os benefícios a serem obtidos individualmente são insignificantes (DOWNS, 1957).

Complementa Stigler (1971) que a regulação econômica serve aos interesses privados de grupos politicamente eficazes. Conforme exposto anteriormente, pequenos grupos tem maior vantagem sobre os grandes nos processos de tomada de decisão, vez que os custos de transação dos primeiros são menores, suas preferências são mais homogêneas e a taxa de retorno individual obtida é maior (OLSON, 1999). Assim, pequenos grupos de interesse teriam maior potencialidade em influenciar a regulação fornecendo ajuda financeira ou qualquer outro tipo de vantagem aos agentes políticos.

Partindo dessa mesma análise, Posner (1974) declara que os fatores que conduzem uma indústria a um processo de cartelização são os mesmos que a direcionam para a obtenção de regulação governamental favorável. Entretanto, diante da maior assimetria de interesses, a dificuldade de se promover monitoramento e

cooperação de um grande número de participantes — indispensáveis à criação e manutenção de um cartel, a obtenção de regulação favorável torna-se uma opção mais interessante; situação reforçada pelo poder coercitivo estatal diante das assimetrias de interesses e pelo elevado potencial eleitoral que um número maior de indivíduos proporcionam. Assim, grandes grupos de interesse se adaptam melhor à estratégia da demanda regulatória do que à de cartelização.

Apesar de não contribuir com conclusões muito distintas da Teoria da Captura, a análise do comportamento político a partir de parâmetros de investigação econômica, defendendo que a regulação seja explicada como o resultado das forças de demanda e oferta, representa, na opinião de Posner (1974), a grande contribuição de Stigler. Isso porque, compreender o fenômeno da captura regulatória com base numa sinergia estritamente linear entre a indústria regulada e os agentes reguladores, não parece razoável, ainda mais por superestimar, sem justificativas, a capacidade capturante da indústria regulada, diante de uma economia tão complexa, repleta de grupos com interesses antagônicos.

Em suma, para Posner (1974), embora Stigler compartilhe da ideia central de captura, ou seja, de que a regulação é demandada e produzida em benefício das indústrias reguladas, sua grande contribuição foi migrar a demanda regulatória de uma perspectiva bilateral, linear e militarista, para um processo multilateral, onde há a presença de vários grupos de interesse, retratando de forma mais apropriada o funcionamento real dos mercados.

3.2.2.5 Sam Peltzman

Para Sam Peltzman (1976), a captura regulatória não ocorre em face do interesse de um único grupo. Influenciado pelo trabalho de Stigler, no artigo “*Toward*

a more general Theory of Regulation”, propôs um modelo regulatório onde os legisladores procuram estabelecer uma estrutura de custos e benefícios que maximize o alcance de seus objetivos, atuando em prol da obtenção de apoio político, que pode ser financeiro ou eleitoral.

Por essa engenharia, os benefícios econômicos para qualquer grupo são retribuídos de acordo com uma tecnologia de retornos decrescentes, consideradas as devidas condições de continuidade. Assim, os políticos valem-se dos serviços de todos os grupos, alocando benefícios entre consumidores e produtores, de modo que a utilidade política total seja maximizada. Dessa forma, Peltzman traz ao debate fatores que podem motivar os reguladores na produção de normas que venham a beneficiar também os consumidores, apesar, da demanda regulatória apresentada pelo setor regulado.

3.2.2.6 Gary Becker

Com a publicação do artigo “*A theory of competition among pressure groups for political influence*”, em 1983, Gary Becker apresentou mais um importante modelo econômico, na tentativa de explicar o comportamento do regulador frente a diversos grupos de interesse, avançando, pelo menos de maneira geral, na dinâmica dessa influência.

Becker (1983) enfatizou o papel das falhas de mercado sobre a regulação por meio de um formato de competição entre os grupos de interesse, relacionando três fatores: a quantidade de pressão exercida pelos que se beneficiam da regulação, a quantidade de pressão daqueles que se prejudicam com ela, e os tamanhos relativos desses grupos. Dessa forma, diferentemente do de Peltzman, o modelo de Becker

direciona sua atenção na competição entre os grupos de interesse, e não nas interações entre estes e os legisladores.

O argumento central dessa teoria tem início com a ideia de que para que um grupo de interesse obtenha uma vantagem adicional com a regulação, é necessário que haja uma perda pelos demais. Esses ganhos e perdas são os fatores que motivam as pressões concorrentes no processo político. Por não se tratar de um jogo de soma zero, vez que a manipulação regulatória provoca distorções econômicas, gera-se uma diferença, a que se dá o nome de “peso morto”.

Ao conceder benefícios regulatórios, o Poder Público tenderá a escolher formas mais eficientes de redistribuição de renda, ou seja, que proporcionem menor ocorrência de “peso morto”. Trata-se de uma aplicação natural das condições de Pareto: se uma dada transferência de riqueza para um grupo de interesse pode ser obtida de maneiras diferentes, a alternativa que imponha menores custos aos demais grupos será escolhida. Dessa forma, à medida que o regulador opta por caminhos mais eficientes, a perda de peso morto aumenta a uma taxa crescente, o que, de forma paradoxal, enfraquece progressivamente os vencedores em relação aos perdedores da batalha regulatória (STEVENS, 1993).

Esse *modus operandi* estatal é justificado pela pressão exercida pelos grupos de interesse envolvidos. Grupos penalizados pela regulação tendem a pressionar mais que os que por ela são beneficiados, gerando uma assimetria quantitativa entre as pressões desses atores. Assim, mais decisiva que a quantidade de pressão individual exercida por cada grupo torna-se a quantidade relativa à apresentada pelos demais.

De forma controversa, conclui Becker (1983) que o Poder Público, na maior parte dos casos, trabalha para aumentar a eficiência do sistema, ainda que isso ocorra

pela ação de grupos de interesse que buscam seus objetivos particulares, ou seja, de uma maneira torta e indireta, o próprio setor regulado tende a inibir uma regulação ineficiente.

Pelos argumentos supracitados, vê-se que os resultados do modelo de Becker se aproximam mais da Teoria do Interesse Público que das conclusões de Sam Peltzman.

3.2.2.7 Jean-Jacques Laffont e Jean Tirole

Com a publicação do artigo “*A theory of incentives in procurement and regulation*”, no início da década de 1990, Jean-Jacques Laffont e Jean Tirole apresentaram um novo modelo teórico para a regulação, direcionando o enfoque das discussões do lado da demanda para o lado da oferta, ou seja, do relacionamento entre reguladores e o setor regulado, para a interação entre legisladores (Congresso e Executivo) e entidades reguladoras, destacando a questão da assimetria informacional, o problema do principal-agente ou dilema de agência, e principalmente os esquemas de incentivos utilizados para a equalização desses conflitos.

Segundo Bernardo Mueller (2001), a forma equivocada como a relação entre legisladores (Congresso e Executivo) e agências reguladoras é retratada, representa a maior incorreção da literatura sobre demanda por regulação; sobretudo pela inferência incorreta de que o regulador simplesmente aplica a política desejada pelo legislador, o que subestima uma influente fonte de incertezas no universo regulatório.

O problema do Principal–Agente, Dilema da Agência ou Teoria do Agente Principal é um conceito peculiar à Economia e Finanças que retrata as dificuldades decorrentes da contratação de um agente por uma entidade principal para dar

prosseguimento aos seus objetivos, num ambiente de assimetria informacional apto a suscitar a ocorrência de um potencial conflito de interesses.

Considerada a principal abordagem formal para a governança corporativa, a Teoria do Agente Principal tem por origem o artigo "*Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*", publicado por Michael Jensen e William Meckling, em 1976, que nesse trabalho apresentaram a definição de relacionamento de agência:

We define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent. If both parties to the relationship are utility maximizers there is good reason to believe that the agent will not always act in the best interests of the principal. (JENSEN; MECKLING, 1976, p. 308).

Essa contribuição teórica representa o fundamento do modelo apresentado por Jean-Jacques Laffont e Jean Tirole para o fenômeno regulatório. Parte-se do entendimento, que da mesma maneira que existe uma relação "principal-agente" entre a entidade reguladora e a empresa regulada, caracterizada por um ambiente de assimetria informacional que influencia diretamente a atuação das partes, isto também ocorre entre os legisladores (Congresso e Executivo) e as entidades reguladoras, num ambiente informacional assimétrico e com conseqüências igualmente decisivas (LAFFONT; TIROLE, 1990).

Ao realizarem uma crítica aos modelos teóricos desenvolvidos por autores da Escola de Chicago e da Escola da Virgínia, e tendo por base o argumento da assimetria informacional, Laffont e Tirole (1990) estabeleceram uma dicotomia acadêmica no âmbito da doutrina econômica da regulação. Classificaram como "autores da demanda de regulação" os que consideram a inexistência de informação assimétrica entre reguladores e legisladores, acreditando haver total controle destes sobre aqueles; e como representantes da "oferta de regulação" (entre os quais estão

inseridos) os que consideram a assimetria informacional como ponto de partida para a análise da relação entre os atores citados.

The positive models developed in the last two decades by the Chicago school (Stigler, Peltzman, Becker) and the Virginia school (Tollison, Tullock) suffer from two methodological limitations. First, they are not agency theoretic in that they ignore informational asymmetries. In the absence of such asymmetries, regulated firms would be unable to extract rents and therefore would have no incentive to influence regulatory outcomes. Similarly voters and legislators would be able to control their agents (members of committees and agencies) who thus could not get away with policies favoring interest groups over the common good. In contrast, an agency-theoretic framework can explain why regulators have discretion and why interest groups have stakes and power. Second, the Chicago and Virginia schools have focused on the "demand side" in their study of political and regulatory decision making, in that all the action takes place on the side of interest groups. By "black-boxing" the "supply side" (the political and regulatory institutions), they have ignored a crucial agency relationship between politicians and their delegates in the bureaucracy. In this and the next three chapters, we bring together the demand and the supply side in an agencytheoretic framework. (LAFFONT; TIROLE, 1990, p. 475-476).

Dessa forma, Laffont e Tirole (1990) evidenciaram duas limitações metodológicas dos autores que concentraram seus estudos no lado da demanda regulatória, ou seja, na captura pelo setor regulado: o fato de não serem enquadrados como Teóricos da Agência, por não levarem em consideração as assimetrias informacionais; e por ignorarem as peculiaridades relacionais do lado da oferta regulatória (legisladores e reguladores).

Na esteira desses argumentos, Mueller (2001) assevera que, partir do momento que os legisladores delegam aos reguladores o cumprimento de uma missão que, em tese, seria de sua competência originária, numa situação onde a assimetria informacional se faça presente e o custo de monitoração seja elevado para que a assimetria seja contornada, estaria configurado o problema principal-agente.

Neste caso, o principal (legislador), que delega a tarefa ao agente (regulador), não conseguiria precisar a capacidade deste ou o esforço por ele alocado para a consecução da tarefa. Sabendo disto, o agente se sentirá motivado a oferecer uma

quantidade sub-ótima de esforço e/ou a mentir sobre seu tipo ou capacidade, materializando a aplicabilidade do risco moral (moral hazard) e da seleção adversa.

Mueller (2001) clarifica com propriedade a problematização supracitada, relembrando que, tal como previsto pela Teoria Econômica da Regulação, o legislador possui vínculos eleitorais que o condicionam a demandar certos resultados regulatórios, caso contrário, corre o risco de ser substituído por outros que o façam.

Ocorre que, nem sempre, os objetivos dos legisladores coincidem com o dos reguladores, vez que estes preocupam-se em maximizar seu poder de influência, bem como garantir sua empregabilidade no setor privado, após sair da agência (NISKANEN, 1972). Uma vez detentor de um arcabouço informacional acerca do setor regulado, superior ao dos legisladores, aquele encontra a oportunidade para perseguir seus interesses.

Sabedor dessa circunstância desfavorável e em razão do imperativo eleitoral, o legislador, valendo-se dos benefícios da política burocrática para promover seus próprios objetivos, procura estruturar seu relacionamento com o regulador com base em instrumentos limitadores da capacidade deste, mitigando a ocorrência de medidas regulatórias que firam seus interesses. Assim, diversos mecanismos são utilizados na tentativa de se alinhar os interesses do agente com os do principal.

Para Arthur Lupia e Mathew D. McCubbins (1994), o mecanismo primário de redução de assimetria informacional entre legisladores e reguladores é a monitoração ou supervisão legislativa (*oversight*). Em artigo antecedente, Mathew D. McCubbins, e Thomas Schwartz (1984) descreveram as duas formas pelas quais a medida pode ocorrer: a supervisão patrulha policial (*police patrol oversight*) e a supervisão alarme de incêndio (*fire-alarm oversight*).

No primeiro caso (*police patrol oversight*), o monitoramento da atuação regulatória é feito de forma análoga ao uso de verdadeiras patrulhas policiais, quando, por iniciativa própria, o Congresso, de forma centralizada, ativa e direta, examina por amostragem as atividades regulatórias em execução, com o propósito de detectar, remediar e desestimular quaisquer violações às metas legislativas. Esse trabalho pode ser realizado de formas variadas como leitura de documentos, estudos científicos, observações de campo e audiências com funcionários e cidadãos afetados.

A segunda espécie de monitoramento (*fire-alarm oversight*), comparada ao uso de alarmes de incêndios reais, ocorre de forma menos centralizada, envolvendo uma intervenção menos ativa e direta que a do tipo patrulha policial. Neste caso, o Congresso estabelece um sistema de regras, procedimentos e práticas informais que permitem aos cidadãos individuais e grupos de interesse organizados examinar essas decisões, cobrar os reguladores por eventuais violações e buscar soluções de agências, tribunais e do próprio Congresso. Assim, em vez de farejar incêndios, o Congresso coloca caixas de alarme nas esquinas das ruas.

Para Arthur Lupia e Mathew D. McCubbins (1994), a supervisão alarme de incêndio é menos dispendiosa para os legisladores que a supervisão patrulha policial, porque se baseia nas atividades de monitoramento dos indivíduos e grupos de interesse, em vez de nas ações diretas dos legisladores. No entanto, os alarmes de incêndio não são necessariamente tão eficazes quanto as patrulhas policiais.

Além do monitoramento ou supervisão legislativa (*oversight*), Mueller (2001) relata outros mecanismos do Congresso, mitigadores do descompasso entre legisladores e reguladores, como a nomeação dos diretores, o controle do

orçamentário, o desenho da estrutura e do processo da agência, e o uso do judiciário para revisão das decisões regulatórias indesejadas.

3.2.2.8 Críticas à Teoria Econômica da Regulação

Afirma Ronaldo Fiani (2004), que os modelos da teoria econômica da regulação não constituem um corpo teórico consistente. Pecam por superestimar a autonomia do regulador e por não levarem em consideração os diferentes ambientes institucionais em que a regulação é processada.

Fundamentando sua tese, Fiani (2004) inicialmente apresenta uma crítica acerca do objeto da Teoria Econômica da Regulação. Para ele, não fica evidente se se trata de uma teoria sobre a atuação dos grupos de interesse (a que, para fins didáticos, denomina resultado fraco); ou se se refere a uma teoria que busca demonstrar que a regulação, via de regra, visa proteger a indústria regulada, (a que denomina, resultado forte).

Para legitimação desse argumento realiza uma comparação entre os modelos apresentados pelos principais teóricos que estruturam essa teoria, a saber: Stigler (1971), Peltzman (1976), Becker (1983) e Laffont e Tirole (1991, 1993). Fiani declara que, em relação ao resultado, todos apresentam conclusões distintas.

No modelo de Stigler (1971) a regulação, via de regra, objetiva beneficiar a indústria regulada; entretanto não fica evidente porque algumas indústrias são reguladas e outras não; vez que todos os partidos necessitam de recursos e, em princípio, todas as indústrias teriam condições de fornecê-los. O modelo de Peltzman (1976) apresenta como objetivo teórico o resultado da ação de grupos de interesse, sejam de produtores ou consumidores.

Para Fiani, esta diferença seria suficiente para colocar sob suspeita a existência efetiva de uma teoria da regulação; porém, reforça seu argumento, contrapondo o modelo de Becker (1983), segundo o qual, o Estado, via de regra, atua para elevar a eficiência do sistema regulatório, ainda que isso ocorra de forma indireta, pela ação de grupos de interesse que buscam seus objetivos particulares. Destaca Fiani que, além optar pelo resultado fraco da regulação, o modelo de Becker contradiz o resultado forte defendido por Stigler, aproximando-se de forma paradoxal dos resultados apregoados pela Teoria do Interesse Público. Quanto ao modelo de Laffont e Tirole (1991, 1993), o objeto de estudo fica limitado à análise dos problemas de assimetria de informação no processo regulatório.

Fiani traz ao debate mais uma contradição entre os modelos: quem será o beneficiado pela regulação. Para Stigler (1971), será a indústria regulada; para Peltzman (1976), um dos grupos envolvidos, sejam produtores ou consumidores; para Becker (1983), a regulação será positiva inicialmente para um dos grupos de pressão, e progressivamente para a coletividade; para Laffont e Tirole (1991, 1993), o Congresso procurará atender tanto à indústria quanto aos grupos de interesse (consumidores), enquanto a agência visará beneficiar a indústria ou o grupo de interesse não atendido pelo Congresso.

Fiani (2004) conclui sua tese afirmando que, pela ausência de contextualização e por não constituem um corpo teórico-analítico suficientemente homogêneo, os modelos apresentados não são aptos a estruturarem uma teoria. Por fim, aconselha que estes postulados acerca da regulação sejam apreciados com as devidas reservas, pois, na verdade, representam um conjunto de análises que, não obstante os avanços alcançados, não contemplam os dados essenciais de um processo institucional complexo.

3.3 A ERA DA ESCOLHA PÚBLICA

Apesar de alguns estudiosos apontarem o trabalho de Marie Jean Antoine de Caritat, o Marquês de Condorcet sobre o paradoxo do voto, no século XVIII, como origem da visão crítica acerca da atuação benevolente do Estado; foi efetivamente a partir da década de 1950 que entre os economistas começaram a surgir diversos estudos com esse azimute. Dentre estes trabalhos, destacaram-se as contribuições acerca da captura regulatória provenientes da Escola de Chicago, adrede analisadas, bem como, as diversas abordagens oriundas da Escola da Virgínia, consolidadas sob a nomenclatura de Teoria da Escolha Pública.

Public Choice é uma corrente do pensamento econômico que, de forma iconoclasta, busca compreender os processos de decisão política nas democracias, valendo-se da investigação de variáveis como grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, burocracias, escolhas parlamentares, entre outras, por meio de instrumentos de análise peculiares à ciência econômica; seu foco reside no comportamento dos indivíduos relacionados ao processo político, sejam agentes públicos, eleitores, ou pessoas detentoras de interesse nas decisões políticas a serem implementadas.

Apesar de serem várias as contribuições teóricas dedicadas à Teoria da Escolha Pública, destacam-se nesse contexto os trabalhos desenvolvidos por James Buchanan, Gordon Tullock, Duncan Black, Anthony Downs, Mancur Olson, Kenneth Arrow e William Riker.

Com base nas abordagens desses teóricos, chega-se à conclusão de que a maximização do próprio bem-estar é o motor de propulsão comportamental dos indivíduos, considerados indistintamente. Burocratas dedicam-se à otimização de suas carreiras; políticos buscam, prioritariamente, a eleição ou reeleição para o cargo;

eleitores votam principalmente “com seus bolsos”, apoiando candidatos e propostas que consideram mais coerentes com seus interesses e objetivos pessoais.

No processo político, as motivações das pessoas não diferem substancialmente dos atores do mercado; todos são seres humanos, estejam no setor privado, no serviço público ou na política. Dessa forma, a teoria contrapõe, de forma contundente, a visão romântica de que os participantes no jogo político objetivam a promoção do bem comum, ou seja, de que políticos e funcionários públicos seriam servidores comprometidos com a vontade do povo.

Vê-se que, à prima vista, não haveria distinções substanciais entre a perspectiva dos autores da Escola de Chicago e os da Escola da Virgínia. Entretanto, numa análise um pouco mais apurada, percebe-se que esta última possui uma aplicabilidade muito mais ampla.

Segundo Robert Glicksman e Christopher Schroeder (1991), a teoria da captura de agências também pressupõe que o comportamento humano é influenciado de forma importante pelos interesses individuais. Seus teóricos aplicaram essa premissa aos funcionários e burocratas das entidades reguladoras, prevendo que suas ações eram motivadas pela conquista de favores mediante *lobby* para ampliação do orçamento da agência, para a obtenção de apoio perante o Congresso, ou adotando uma postura mais condencedente com o setor regulado, desenvolvendo boas relações com possíveis futuros empregadores.

De forma contraditória, esses mesmos teóricos manifestaram otimismo exacerbado ao postularem que os legisladores racionalmente desenvolverão políticas sociais sólidas ou operarão como corretores honestos. Conforme já exposto, a Teoria do Agente Principal de Jean-Jacques Laffont e Jean Tirole (1990) exemplificam bem

essa ideia. Só não ficou explicado, sob a perspectiva do interesse próprio, por que os legisladores se comportariam dessa maneira em um mercado político tão competitivo.

Apesar do surgimento da Teoria da Escolha Pública remontar à década de 1950, com as contribuições de Kenneth Arrow sobre teoria da escolha social, e de Anthony Downs sobre a teoria econômica da democracia; dos essenciais refinamentos oferecidos por James Buchanan, Gordon Tullock e Mancur Olson, na década seguinte; foi a partir dos anos 70 que o volume de trabalhos produzidos por cientistas políticos e economistas nessa seara aumentou significativamente, tornando-se tal concepção, de acordo com Merrill (1997), um fenômeno ideologicamente ascendente a partir da década de 1980.

Ainda que a literatura das Ciências Sociais dos anos de 1970 e 1980 não proporcionem uma ruptura analítica significativa entre a Teoria da Captura e a Teoria da Escolha Pública, percebe-se que a primeira, pelo menos no formato acadêmico dos anos 1970, tratava a respeito da influência desproporcional de um determinado grupo de interesse sobre a atuação do Estado, concentrando-se, quase que exclusivamente, em um tipo específico de entidade governamental: as agências reguladoras.

A Teoria da Escolha Pública, como surgiu nos departamentos de Economia e Ciência Política na década de 1980, trabalhou com um modelo muito mais generalizado de ação governamental tanto pelo lado da oferta, como pelo lado da demanda. Considerou como ofertantes não apenas as agências administrativas, mas também as legislaturas, o presidente e, até mesmo, os tribunais; instituições que deveriam ser modeladas com base na suposição de que buscam maximizar os interesses individuais de seus componentes; além disso, como demandantes da atuação estatal favorável, incluiu não apenas empresários e produtores, mas também

ambientalistas, sindicatos trabalhistas, grupos de direitos civis, entre outros grupos de pressão (SPITZER, 1988).

Nesse contexto, torna-se oportuno mencionar a contraposição das ideias de John Wiley Jr. e Matthew Spitzer sobre o federalismo antitruste. Wiley Jr. (1986), valendo-se da Teoria da Captura procurou evidenciar que na análise de uma possível imunidade antitruste, deve-se levar em conta o fato de que as agências reguladoras estaduais estariam flagrantemente mais expostas a riscos de captura do que a autoridade concorrencial federal. Matthew Spitzer (1988), militante da Teoria da Escolha Pública, criticou as inferências Wiley Jr., alegando que a lógica da influência organizacional invocada se estenderia a uma gama de grupos muito maior, incluindo, por exemplo, os consumidores entre os atores que poderiam agir de forma anticompetitiva.

Percebe-se que o grande diferencial da Teoria da Escolha Pública reside na defesa de que o pessimismo da Teoria da Captura, restrito ao desempenho das agências reguladoras, deva ser generalizado, de forma a incluir todas as instituições políticas. É o que Thomas Merrill (1997) apelidou de “varíola em todas as casas”, opinando que, de fato, o que se chama de Teoria da Captura poderia ser considerado uma espécie singular da Teoria da Escolha Pública.

Em suma, tal abordagem representa uma refutação à ingênua dicotomia de que o mercado seria um palco de interesses egoístas e o Estado um ambiente holístico de abnegação generalizada em favor do interesse público. Segundo Gordon Tullock, um dos seus precursores, várias razões comprovam que, no setor público, os tomadores de decisão não agem, sempre e necessariamente, preocupados em alcançar o interesse coletivo (TULLOCK; SELDON; BRADY, 2002). A razão é simples: o *homo*

politicus não é diferente do *homo economicus*; ambos compõem o mesmo *homo sapiens*: alguém que busca maximizar seus próprios interesses de forma racional.

Feitas as devidas considerações gerais, torna-se estratégico aos objetivos da presente tese, apresentar de forma sucinta as principais contribuições que estruturaram a concepção da *Public Choice*.

3.3.1 Dos Precursores da Teoria da Escolha Pública

Na lição de Eamonn Buttler (2012), durante muitos anos, a grande fé no governo foi pauta dos intelectuais. Desde o “rei filósofo” da República de Platão, a escolha das pessoas certas para comporem a administração e os mecanismos para direcioná-las a fazer as coisas certas se tornou a maior das inquietações. Assim, chegou-se à crença social de que os agentes do Estado atuariam de forma objetiva e justa, focados em suas responsabilidades morais.

Na era medieval, teólogos fundamentavam o exercício do poder político nas Escrituras Sagradas e no Direito Romano. Santo Agostinho (2011), por exemplo, definia a política como uma função específica da “cidade terrestre”, necessária à promoção da *pax romana temporalis* e à preparação para a “cidade celeste”.

No absolutismo da Idade Moderna, tiveram espaço teorias que afirmavam em caráter definitivo a autoridade e a legitimidade dos monarcas, colocando-os acima da nobreza, do clero e dos protestantes. Jean Bodin, por meio da obra intitulada *Six Livres de La République*, de 1576, defendia a necessidade da total concentração do poder nas mãos de um soberano. Sua autoridade não era proveniente nem da Igreja, nem dos exércitos, muito menos do povo, mas diretamente de Deus, exercendo um poder supremo e incontestável, separado das leis (GOYARD-FABRE, 1989).

No período renascentista, os clássicos gregos e latinos passaram a lastrear o pensamento político. Por meio do humanismo, corrente filosófica predominante, os ditames da escolástica medieval foram rechaçados, sendo apregoado o retorno aos valores da antiguidade. Obras de Platão, Aristóteles, Virgílio, Sêneca, entre outros, passaram a ser traduzidas e rapidamente difundidas.

Nessa mesma época, com a derrubada da república de Florença pelos Médicis em 1512, Nicolau Maquiavel, após atuar por quatorze anos como oficial de chancelaria, perdeu todas as suas funções, foi preso e posteriormente exilado. A partir de então, passou a viver nos arredores de Florença, onde começou a escrever uma série de obras, dentre elas, “o Príncipe”, em 1513. Por intermédio desse trabalho, projetava encomendar a si próprio aos novos governantes de Florença, no intuito de retornar às esferas do poder. Sua experiência como diplomata e homem de estado havia lhe proporcionado um bom conhecimento das tortuosas complexidades da administração estatal; matéria prima que utilizou na elaboração de seu manual de prática do poder. Assim, com a publicação póstuma de “O Príncipe”, em 1532, Maquiavel inovou com uma teoria política, fundamentada na prática e na experiência concreta. À época, o trabalho foi alvo de grande rejeição, por ter sido considerado uma caricatura escandalosa da realidade dos governos (SKINNER, 1988).

A partir de então, progressivamente, a probidade intrínseca do sistema político e a atuação bem-intencionada dos detentores do poder passaram a ser questionadas por mais pensadores. Em um ensaio sobre a independência do parlamento, o filósofo escocês David Hume (1758) asseverou que ao ser criado qualquer sistema de governo, e ao serem fixados os vários controles constitucionais, todo homem deveria ser considerado um patife, vez que geralmente são mais honestos em sua capacidade privada do que na pública.

Por meio da obra “A Riqueza das Nações”, Adam Smith (1983) criticou o conluio existente entre o Rei e os artesãos ou comerciantes. Relata o economista que na Inglaterra, para se constituir uma corporação, exigia-se uma licença do rei, a quem incumbia a tutela da livre concorrência e o combate aos monopólios opressivos. Pagando-se determinado valor à coroa, a patente era concedida. Quando uma categoria específica de artesãos ou comerciantes decidiam atuar de forma adulterina, ou seja, sem patente, nem sempre perdiam o privilégio de explorar a atividade. Para que pudessem continuar a exercer seus privilégios usurpados, bastava o pagamento de um valor anual à coroa.

Apesar da relevância das questões suscitadas por Hume e Smith para os argumentos centrais da Teoria da Escolha Pública, no século XVIII, as contribuições provenientes da Académie Royale des Sciences francesa, representaram com mais legitimidade a origem de tal abordagem na era moderna. Tal instituição congregava alguns dos melhores acadêmicos da época e concentrava algumas das melhores publicações do Mundo. Não é, pois, de estranhar que a teoria matemática das eleições tenha começado a ser estudada sistematicamente por dois dos seus membros: Jean Charles de Borda e Marie Jean Antoine Nicolas Caritat, o Marquês de Condorcet.

O Método da Contagem de Borda - 1770

Num processo eleitoral em que concorram dois candidatos, sendo os votantes chamados a manifestar sua escolha, será vencedor o candidato que realmente obtiver a maioria dos votos; o mesmo não deve ocorrer em havendo três ou mais candidatos, vez que dois candidatos que venham a concorrer em posicionamentos muito próximos podem repartir entre si os votos de uma maioria, de forma que um terceiro candidato, menos popular, seja o vencedor. A esse problema Jean Charles de Borda (1784) denominou dispersão de votos (*vote splitting*).

Catorze anos antes da publicação de "*Sur les élections par scrutin*", Borda havia apresentado o problema da dispersão à Academia Real de Ciências francesa (1770). Considerava injusta a forma tradicional de se contar os votos, vez que nela os eleitores não tinham a oportunidade de manifestar sua completa opinião sobre todos os candidatos. Como alternativa apresentou um sistema de votação, conhecido como Contagem de Borda (PINTO, 2006).

De acordo com essa metodologia, os candidatos são ordenados conforme as preferências de cada eleitor, atribuindo-se uma pontuação específica para cada posição. Ao final, os pontos são somados, evidenciando a verdadeira alternativa vencedora. Por este sistema de contagem, verifica-se que é levado em consideração não apenas a primeira opção de cada eleitor, mas também todas as outras, de forma que nem sempre o vencedor será o candidato que mais vezes foi classificado em primeiro lugar (CARDOSO, 2009).

Apesar da relevância das alegações, o Método da Contagem de Borda apresentava falhas. Pierre-Simon Laplace (1886), reconhecido pelo desenvolvimento do cálculo, das probabilidades e da astronomia, ressaltou que a metodologia de Borda era facilmente manipulável por meio do "sepultamento": o eleitor tende a posicionar o principal adversário de seu candidato favorito sempre no fim da fila, distorcendo os resultados de forma preocupante. Diante dessa crítica, Borda argumentou que sua metodologia de cálculo tinha sido elaborada, pressupondo a honestidade das pessoas; tal situação lhe conferiu a alcunha de "sonhador" (PINTO, 2006).

A derrocada do Cálculo de Borda se deu com um evento histórico pitoresco. Ao ingressar na Académie Française des Sciences, em 1800, Napoleão Bonaparte, primeiro Cônsul da França, à época, ao detectar que a possibilidade de manipulação mediante o voto estratégico proporcionava problemas inaceitáveis, requisitou a

abolição da contagem de Borda, substituindo-a pelo voto plural com recurso da maioria absoluta. Assim, só era admitido um novo membro na Academia se a decisão eleitoral tivesse mais da metade dos votos favoráveis (PINTO, 2006).

Em que pesem as críticas apresentadas à sua metodologia, torna-se incontestável afirmar que Borda contribuiu de forma relevante para uma das grandes constatações da Teoria da Escolha Pública: a democracia nem sempre deve ser considerada um sistema justo, pois nem sempre a vontade coletiva representa efetivamente a opinião da maioria.

3.3.1.1 O Paradoxo de Condorcet

No século XVII, Gregório de Matos (1999, v. 1, p. 67) por meio de um típico soneto barroquino, realizou um interessante jogo paradoxal entre a semântica das palavras “todo” e “parte”:

O todo sem a parte não é todo,
A parte sem o todo não é parte,
Mas se a parte o faz todo, sendo parte,
Não se diga, que é parte, sendo todo. [...]

Tal espelhamento metonímico procurou estabelecer uma fractal relação de reciprocidade, implicação e pressuposição, sugestionando que em qualquer parte sempre estará presente o todo.

Cem anos depois, mais precisamente, em 1785, o filósofo e matemático francês Marie Jean Antoine de Caritat, o Marquês de Condorcet (1973), valendo-se de uma perspectiva menos poética e mais cartesiana, procurou, por meio do “*Essai sur l'Aplicacion de l'Analyse a la Probabilité des Decisions Rendues a la Pluralité des Voix*”, provar exatamente o contrário: escolhas individuais consistentes e racionais podem significar verdadeira irracionalidade se consideradas num contexto coletivo. A essa disjunção deu-se o nome de Paradoxo de Condorcet.

Imaginemos um processo de escolha no qual existam três opções: A, B e C; e um terço dos indivíduos elenca sua preferência na ordem A, B e C; outro terço, B, C e A; e o último, C, A e B. Numa perspectiva individual, alguém que prefira A a B e B a C, necessariamente optará por A em relação a C, mas o mesmo não se pode afirmar em relação ao grupo. Percebe-se que, numa perspectiva coletiva, existe uma maioria que prefere a opção A em relação a B, e outra que prefere a opção B a C; mas isso não significa que necessariamente que haja uma maioria que prefira A em relação a C.

Por este raciocínio fica evidente que, o fato de um indivíduo, pertencente a determinado grupo, manifestar preferências coerentes (completas e transitivas), não significará que a decisão coletiva desse mesmo grupo também o será. Assim, poderá se manifestar uma situação de intransitividade, ou seja, o cômputo da decisão coletiva através da soma dos votos dos de seus membros poderá conduzir a uma irracionalidade cíclica, ao ponto de não se poder determinar com precisão qual é a melhor opção para o grupo, apesar de ser possível fazê-lo para cada indivíduo.

Conforme ressalta Isaac Epstein (1997), o que se costuma denominar regime democrático, seja na visão política de Aristóteles ou na abordagem contratualista de Rousseau, está diretamente relacionado à aferição de decisões coletivas mediante o cômputo de preferências individuais. Por conseguinte, o voto se revela um instrumento mitigador de posições conflitantes, vez que tem o poder de legitimar determinada escolha, sob o argumento de representar a decisão de uma maioria, seja no Estado, numa sociedade anônima, numa comunidade ou até mesmo em pequenos grupos informais.

Tal como a metodologia de Charles Borda, no âmbito da perspectiva teórica da Escolha Pública, a relevância do trabalho de Condorcet se torna evidente, por colocar

em xeque a legitimidade racional da democracia, por meio da simplicidade de um silogismo matemático.

Depois de quase um século, o matemático Charles Dodgson (1958), mais conhecido pelo pseudônimo Lewis Carroll — autor de Alice no País das Maravilhas, revisitou as teses de Borda e Condorcet. Em 1876 redigiu diversos textos sobre procedimentos eleitorais, propondo um novo sistema para superar o Paradoxo de Condorcet (PINTO, 2006).

3.3.2 Das Contribuições Contemporâneas da Escolha Pública

3.3.2.1 Duncan Black e o Teorema do Eleitor Mediano

Duncan Black, economista escocês, considerado o fundador da moderna escolha pública (BUTTLER, 2012), publicou em 1948 alguns artigos sobre os problemas eleitorais explorados por Borda e Condorcet, sendo o responsável pela divulgação das ideias desses autores na língua inglesa. O Teorema do Eleitor Mediano representa sua principal contribuição teórica à Teoria da Escolha Pública.

No artigo “*On the Rationale of Group Decision-Making*”, Black (1948) forneceu uma análise formal da votação por maioria, evidenciando o citado teorema e suas inferências. Sua intenção era suprir a grande lacuna existente na teoria econômica sobre como uma votação determina o resultado de decisões.

Segundo Black (1948), num sistema de votação definido por regras de maioria, os votantes optarão pela alternativa mais próxima da sua preferência, conseqüentemente, a opção vencedora será aquela mais próxima do ponto médio das opiniões extremas, ou seja o resultado desejado pelo eleitor mediano.

Pela racionalidade do “mal menor”, muitos se alinham a candidatos centristas objetivando a derrota de um rival comum, ainda que sob risco de abdicar de suas

convicções. Assim, de acordo com esse modelo, em questões diretas, os partidos políticos irão gravitar perto do centro das opiniões, onde a maioria dos votantes estará. Qualquer um que se afaste do centro irá perder votos para os outros partidos. Com isso, restarão poucas opções de escolha aos votantes.

Nos dias atuais, a progressiva ascensão de candidatos defensores de posições extremas tem colocado em cheque a aplicabilidade universal desse teorema.

3.3.2.2 Kenneth Arrow e o Teorema da Impossibilidade

Kenneth Arrow, economista norte-americano considerado um dos fundadores da moderna economia neoclássica, sob a inquietação do Paradoxo de Condorcet, dedicou-se à busca de uma metodologia matemática que possibilitasse a agregação de preferências individuais em uma única votação coletiva, de maneira racional e justa. Preliminarmente estabeleceu três pressupostos para que uma escolha pudesse ser considerada realmente democrática:

- a) se todos os votantes preferem uma alternativa, ela é a melhor alternativa;
- b) as alternativas devem ser escolhidas livremente; e
- c) ninguém tem o poder de escolher sozinho a preferencia do grupo todo.

Por meio de sua tese de doutorado, consubstanciada no artigo "*Difficulty in the Concept of Social Welfare*" de 1950 e popularizada no ano seguinte por meio do livro "*Social Choice and Individual Values*", Arrow (1950, 1951) demonstrou matematicamente que, havendo mais de duas alternativas é impossível atender aos três pressupostos democráticos. Tal constatação foi intitulada para a posteridade como "Teorema da Impossibilidade de Arrow" (SZPIRO, 2010). Assim, reforçou a máxima de que a soma das racionalidades individuais não garante uma racionalidade coletiva.

3.3.2.3 Anthony Downs e a Teoria Econômica da Democracia

Entre as décadas de 1950 e 1960 surgiu nos EUA a Teoria da Escolha Racional, com o propósito de analisar empiricamente o comportamento dos indivíduos, partindo do pressuposto de que estes são autointeressados e dotados da capacidade racional necessária à escolha da alternativa julgada mais viável dentre as disponíveis. Em outras palavras, prevalece a idéia de que as pessoas não são tolas. Se se comportam de forma casual ou acidental, isso é algo incomum. A maioria age de forma racional a partir das alternativas apresentadas e do conjunto de informações a que tem acesso. (WARD, 2002).

Anthony Downs (1930-), economista estadunidense especializado em política e administração pública, se tornou conhecido por aplicar, em 1957, a Teoria da Escolha Racional aos mecanismos do mercado político, por meio da obra "*Theory and methods in Political Science*".

Downs (1957) destaca dois importantes momentos no processo de tomada de decisão. No primeiro, o indivíduo descobre quais são os objetivos almejados; no segundo, ocorre a análise de quais são os meios mais razoáveis para atingi-los. Nessa perspectiva, busca compreender o comportamento eleitoral e a competição partidária.

Para o economista o principal objetivo de qualquer partido é obter o máximo de vitórias possíveis nas eleições e o meio mais adequado para alcançá-lo é praticar atos que se convertam em maximização do número de votos. Já seus integrantes são motivados pela renda, prestígio e poder advindos do cargo ocupado.

Os eleitores obedecem a mesma lógica. O cidadão racional toma a sua decisão ponderando ganhos e perdas. Se o ato de votar é não oneroso, não faz sentido a abstenção. Se gera custos altos, esse comportamento pode ser classificado como racional mesmo para aqueles com preferências partidárias claras.

A contribuição mais famosa de Downs se refere à ignorância racional dos eleitores: o esforço em estar informado sobre os candidatos não compensa, pois, um único voto não tem chance de alterar o resultado de eleições. Consequentemente, muitas pessoas votam com base no rótulo dos partidos, ou nem mesmo votam; o que significa dizer que a maioria dos eleitores é apática — fato que favorece grupos de interesse bem organizados (DOWNS, 1957).

3.3.2.4 O Neocontratualismo e o Cálculo do Consenso de James Buchanan

Considerado fundador e principal destaque da Teoria da Escolha Pública, o economista e jurista norte-americano James McGill Buchanan Jr. (1919-2013), reunindo elementos da Escola Austríaca e da Escola de Chicago, desenvolveu as bases de uma teoria contratualista e constitucional da tomada de decisão econômica e política, fato que lhe proporcionou a láurea de Prêmio Nobel, em 1986.

Buchanan, partindo de um estado de natureza tipicamente hobbesiano, retomou a perspectiva contratualista de explicação da sociedade tão apregoada na Idade Moderna por pensadores como Hobbes, Locke, Rousseau e Kant. De acordo com essa visão, os homens estariam num ambiente de guerra de todos contra todos, onde cada um procura maximizar suas utilidades diante da ausência de um poder coator.

Com o alcance de um estado de “equilíbrio natural”, caracterizado por uma ausência de mudanças significativas de posições e onde os custos de manutenção de seus bens superam a utilidade marginal de seu usufruto; os indivíduos, após discutirem os termos sobre os quais a sociedade estará fundada, se direcionam à celebração de um contrato social (BUCHANAN; TULLOCK, 1999).

Inova Buchanan ao afirmar que a política seguiria os mesmos princípios dos mercados, estando seccionada em duas esferas: a constitucional, onde leis formais versam sobre regras decisórias; e a quotidiana, na qual são discutidos os interesses mais imediatos dos indivíduos.

Por intermédio da obra *“The Calculus of Consent”* de 1962, Buchanan, juntamente com Gordon Tullock, tornou-se uma personalidade de destaque no âmbito da Teoria da Escolha Pública, ofertando importantes e originais contribuições à questão do rentismo – uma onerosa atividade por meio da qual grupos de interesse utilizam o processo político para a obtenção de privilégios e monopólios.

Assim, esses teóricos implementaram uma visão do sistema político como um processo pelo qual os indivíduos procuram satisfazer seu próprio mister, em detrimento à clássica concepção do interesse público, segundo a qual, a atuação do Governo estaria predestinada ao aumento do bem-estar social, mediante a correção das falhas de mercado. Dessa forma, problemas como monopólios, externalidades, e assimetrias informacionais seriam muito mais evidentes no governo que nos mercados (BUCHANAN; TULLOCK, 1999).

Murray N. Rothbard (2012) apresentou severas críticas ao “Cálculo do Consenso” de Buchanan e Tullock, críticas nitidamente ideológicas. Inicialmente elogiou a intenção do trabalho em ensaiar uma busca pelo individualismo metodológico na ciência política, em vez da vontade da maioria; mas, em seguida, apontou inúmeros defeitos e falácias da teoria, segundo sua declarada perspectiva libertária. Destacou nesse rol de inconsistências, as repetidas referências à “unanimidade”, trazidas por Buchanan e Tullock. Para Rothbard, o objetivo do trabalho não foi estabelecer um ideal de unanimidade “lockeano”, mas sim a de conferir um

selo de aprovação às ações do governo existente, como se estivessem "de fato" respaldadas por um consentimento unânime "rousseauneano".

Rothbard (2012) classificou a estrutura teórica do trabalho de Buchanan e Tullock como desmazelada, pelo fato de empregarem a metodologia positivista, segundo a qual as premissas não têm de ser verdadeiras para funcionarem; e que uma teoria é criada "testando hipóteses" contra fatos empíricos. Além disso, criticou os autores por desejarem construir uma teoria política livre de juízos de valor, situação adequada para a ciência econômica, porém, completamente vazia e estéril quando aplicada à teoria política. Criticou ainda o fato dos autores abandonarem a filosofia política, não trabalhando o problema da natureza do Estado; ou com o que ele deve ou não fazer. Criticou também a equiparação realizada entre as instituições estatais e as privadas. Por fim, evidenciando mais uma vez sua acentuada ideologia libertária, considerou esta abordagem econômica, como uma marcha fúnebre de toda a genuína filosofia política.

3.3.2.5 Gordon Tullock e a Teoria do *Rent Seeking*

Gordon Tullock (1922-2014), professor de Direito e Economia da Universidade George Mason, além do trabalho conjunto realizado com James Buchanan, tornou-se também conhecido por outras contribuições para a Teoria da Escolha Pública, dentre as quais se destaca a Teoria do *Rent Seeking*.

No âmbito da economia, *rent-seeking* é uma expressão que representa as tentativas de obtenção de renda, mediante a manipulação do ambiente social ou político no qual as atividades econômicas ocorrem, em vez de se agregar valor aos produtos. Assim, o dispêndio de recursos direcionado ao enriquecimento indevido de

determinados indivíduos, representa uma redução no somatório da riqueza social, pois não se criam novas riquezas.

Apesar de se atribuir a Stigler e Posner o pioneirismo na abordagem da regulação econômica como um instrumento de obtenção de rendas monopolistas, viabilizada pela intervenção estatal na economia, o marco vanguardista na abordagem do *rent seeking* coube a Gordon Tullock em 1967, por meio do artigo “*The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft*”.

Tullock (1967) se vale de uma série de analogias para clarificar a teoria do *rent seeking*. Ele compara os recursos despendidos para a obtenção de um monopólio com os recursos aplicados por ladrões para roubar e por suas vítimas potenciais para evitar o roubo. Em ambos os casos não há aumento do produto social, visto que apenas permitem ou impedem a transferência de riqueza, ou renda, já existentes. Para explicar a proporcionalidade existente entre o nível de dispêndio realizado pelos agentes interessados e a probabilidade de obtenção efetiva das vantagens em oferta, Tullock (1980) realiza uma comparação com o processo de uma loteria: quanto maior o gasto, maior a probabilidade.

Segundo Fiani (2003), a Teoria do *Rent Seeking* tem sido empregada na defesa de políticas públicas, notadamente em prol da desregulação econômica. Entretanto, no caso da criação de novos direitos de propriedade pelo Estado, o resultado é indeterminado, pois apesar da ocorrência de alguma dissipação de renda, haverá algum acréscimo de riqueza também. Assim, opina o autor que não se trata de uma teoria a ser aplicada genericamente, pois não isenta o exame particular de cada caso.

3.3.2.6 Mancur Olson e a Lógica da Ação Coletiva

A convicção de que as organizações existem basicamente para viabilizar o alcance de objetivos comuns de grupos e de indivíduos é uma ideia bastante corriqueira em boa parte da doutrina acadêmica sobre instituições. Em face dessa premissa, o economista norte-americano Mancur Olson, por meio da obra “The Logic of Collective Action”, de 1965, se volta ao que chama de “Teoria dos Grupos Sociais e das Organizações”.

Olson (1999) enfatiza que, de acordo com as teorias tradicionais dos grupos sociais, as organizações devem privilegiar apenas promoção de interesses comuns. Assim, espera-se que os sindicatos lutem por salários mais elevados e melhores condições de trabalho para seus afiliados; da mesma forma, que o Estado promova os interesses dos cidadãos.

Parece lógico supor que interesses essencialmente individuais e pessoais possam ser defendidos por ações individuais independentes, de forma mais eficiente. Por conseguinte, não parece razoável criar uma organização para a defesa de interesses individuais, quando estes são atendidos de forma mais profícua mediante uma ação individual e independente. Entretanto, tal raciocínio pode equivocadamente induzir à conclusão de que no âmbito organizacional só existam interesses comuns.

Olson (1999) declara que além dos interesses comuns, no âmbito dos grupos, também se fazem presentes interesses puramente individuais, inclusive aqueles bem discrepantes em relação àqueles comuns aos membros em geral. Tal incongruência pode inclusive gerar conflitos, sobretudo quando se tratarem de objetivos excludentes. Para essa relação antagônica entre interesses individuais e comuns no âmbito das organizações, sugere o autor uma analogia com o mercado competitivo.

Ainda que de forma indireta, tal declaração resulta numa interessante refutação à metáfora da mão invisível de Adam Smith, que inverte a moral tradicional atribuindo à busca do auto-interesse um caráter positivo em termos sociais. Para Olson, a mera perseguição do interesse individual do membro, seja ele material ou de qualquer outra natureza, termina produzindo resultados desastrosos do ponto de vista coletivo.

Olson (1999) defende que a racionalidade dos sujeitos constitui o elemento explicativo principal da ação coletiva. Ressalta o autor que não se trata exclusivamente da busca por incentivos econômicos, visto que não são os únicos possíveis. Não se podem descartar os incentivos de origem psicológica como o desejo por prestígio, respeito; a vaidade pessoal de se afirmar como honesto, dentre outros. Mesmo assim são benefícios individuais e não coletivos.

Dessa forma, a tese básica de Olson é a de que:

[...] mesmo que todos os indivíduos de um grupo grande sejam racionais e centrados em seus próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns e grupais. (OLSON, 1999, p. 14).

O autor admite a existência de grupos formados por indivíduos altruístas ou irracionais que venham a agir apenas em prol de interesses comuns ou grupais, porém, são exceção e não a regra. Mesmo assim, contesta a ideia de que grupos de indivíduos sempre agirão para promover os interesses comuns ou grupais pois, na verdade, a ação coletiva é um somatório de interesses estritamente particulares, por mais nobres e altruístas que sejam.

3.3.2.7 A Teoria Política da Coalizão e a Herestética de William Riker

William Harrison Riker (1920-1993), cientista político norte-americano, faz parte de uma reação liberal à tese da infaliabilidade do modelo democrático. De forma

contundente e sistemática, contestou a racionalidade dos critérios de maioria amplamente aceitos, retomando as ideias de Madison, Hamilton e Tocqueville. Fundou o atual campo da Teoria Política Positiva, introduzindo a Teoria dos Jogos e o método axiomático da Teoria da Escolha Social, generalizando os argumentos do matemático Kenneth Arrow para a Ciência Política.

Por meio do clássico “The Theory of Political Coalitions” (1962) possibilitou uma compreensão mais apurada acerca da racionalidade empregada no contexto político das democracias, caracterizadas pela multiplicidade de agentes reunidos sob o formato de coalizões, no intuito de maximizarem suas utilidades.

Sob essa perspectiva, no âmbito das coalizões eleitorais e legislativas, a política seria definida como um jogo de soma-zero, no qual a vitória seria um bem indivisível. Assim, os benefícios decorrentes do êxito seriam alocados exclusivamente à coalizão vencedora, restando aos derrotados tão somente a pura e simples derrota. Segundo o autor, um modelo não-soma-zero seria mais adequado em barganhas e processos das áreas social e econômica, nos quais há ganhos mútuos; entretanto, em fenômenos da área política, como eleições e votações nominais no parlamento, faz sentido considerar a indivisibilidade da vitória — uma particularidade da política.

Contrariando expectativas, Riker (1962) lançou o argumento da coalizão mínima vencedora, segundo o qual, na barganha política para a formação de um governo de coalizão, os partidos não buscam a formação de um governo com o maior número de cadeiras legislativas, mas sim a formação de um governo que controle apenas o número suficiente de cadeiras para ganhar.

Para uma correta compreensão dessa tese, há que serem observadas algumas premissas, dentre as quais, a que se deu o nome de princípio do tamanho, segundo o qual, “em jogos de soma-zero com n -pessoas, permitidos pactos privados entre os

jogadores acerca da divisão das recompensas, sendo os atores racionais e de posse de informação perfeita, apenas coalizões de vitória mínima ocorrem” (RIKER, 1962, p. 32). Dessa forma, essas coalizões seriam caracterizadas pela ausência de participantes desnecessários à obtenção da vitória, num limite tal que a saída de qualquer membro comprometeria sua condição vitoriosa.

Tal racionalidade se justifica pelo entendimento de que o acréscimo desnecessário de jogadores reduziria os benefícios para cada membro da coalizão, tornando a inserção na mesma menos satisfatória para os seus componentes. Além disso, haveria por parte dos membros da coalizão um controle da entrada de novos membros, não ocorrendo novos acréscimos sem a concordância daqueles já atuantes na mesma. Sem tal controle, todos os perdedores sentiriam-se motivados a ingressar na coalizão vencedora, tornando-a sem valor e anulando os benefícios dos ganhadores.

Percebe-se por esse modelo que, as preferências ideológicas dos atores não ocupam um papel significativo no que concerne às estratégias direcionadas à vitória. Basicamente, os atores procuram maximizar poder político, o que nas aplicações da teoria significa a ocupação de cargos governamentais a partir da força parlamentar adquirida pelos partidos políticos. Nesse ambiente, eventuais contradições ideológicas entre os partidos não constitui uma restrição absoluta à formação de coalizões entre eles.

As ideias de Riker acerca das coalizões políticas foram criticadas em vários pontos, dentre os quais, a premissa de informação perfeita e a inaplicabilidade do viés ideológico. Entretanto, em sua maioria, as críticas incidem sobre o argumento do princípio do tamanho. Segundo Kaare Strom (1990), se se admitir que os partidos são

também motivados pelo propósito de influenciar a política pública, o jogo passaria a ter soma variável, o que descartaria a premissa do tamanho.

Riker é também reconhecido pelo que denominou "herestética" — a arte de manipular processos políticos, particularmente os democráticos, em uma direção ou outra, sem alterar as preferências subjacentes dos indivíduos, por exemplo, a ordem em que as decisões são tomadas. O conceito está relacionado com a manipulação das alternativas que são elaboradas, bem como com a estrutura preferencial pela qual elas aparecem aos participantes. Trata-se de uma espécie de ofício sofisticado do Estado, de caráter universal, vez que se manifesta de forma análoga em diferentes culturas (RIKER, 1983).

A concepção herestética pressupõe que os políticos profissionais podem manipular as preferências políticas do eleitorado; que existe um critério universalmente válido de soberania individual; que existe uma fratura entre o agente (o político) e o principal (o cidadão) inerente aos mesmos métodos de escolha; e que a votação é o mecanismo decisivo nesse processo. Tais premissas têm sido questionadas tanto quanto à perspectiva informal e normativa quanto pelo lado formal e lógico.

Riker (1982) também reforçou a insustentabilidade das interpretações populistas da democracia como implementação de uma vontade coletiva do povo, situação decorrente da instabilidade do governo da maioria, evidenciada pelo Teorema da Impossibilidade de Arrow.

Bryan Caplan e o Mito do Eleitor Racional

Bryan Caplan, economista americano, professor de economia na George Mason University, dedicado à filosofia do libertarianismo, do livre mercado e do anarcocapitalismo, delineou várias ressalvas contra a ciência política popular e a

economia da escola pública. Por meio da obra “The Myth of Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies” questionou, com base na vida política dos EUA, as escolhas dos eleitores e as decisões econômicas dos governantes, afirmando que ambas seriam inerentemente irracionais.

Para Caplan (2007), o grande óbice para políticas econômicas sólidas não reside na atuação de grupos de interesse, tampouco na ocorrência de lobbies, mas nos comportamentos adotados pelos eleitores comuns baseados em concepções equivocadas e em crenças irracionais. Consequentemente, a democracia americana seria falha, porque os eleitores costumeiramente elegem candidatos que compartilham seus vieses ideológicos, independentemente de representarem a melhor escolha; o que resulta na adoção de políticas públicas ruins, legitimadas e determinadas pelo voto popular.

Com lastro numa análise comportamental de eleitores americanos em face a um considerável rol de questões econômicas, Caplan (2007) defende a tese de que os não-economistas são marcados pela tendência de subestimar a sabedoria do mecanismo de mercado, de desconfiar dos estrangeiros, de desvalorizar os benefícios de conservar o trabalho, e de adotar um reiterado posicionamento pessimista em relação à economia.

Por meio do conceito de “ignorância racional”, Caplan estrutura os fundamentos de sua tese. Segundo ele, entre alguns eleitores existe o entendimento de que o voto individual é insignificante para alterar o resultado de uma eleição; assim, com base no egoísmo humano e não numa aberração cultural, decide conscientemente deixar estar atento às questões políticas; ou seja, escolhe ser um “ignorante racional”. Cabe ressaltar que esse comportamento pode ser considerado comum em democracias em que o voto não é obrigatório, como a norte-americana.

Apesar dessa ignorância racional, a qualidade das decisões eleitorais não estaria de todo perdida, isto em razão do que se convencionou chamar “Milagre da Agregação”. Eleitores individuais são detentores de pouca informação, o que atribui um caráter aleatório aos seus votos. Entretanto, pelo fato das eleições serem baseadas na agregação de milhões de votos, ainda que haja uma considerável aleatoriedade nos votos individuais, o princípio da agregação assegura que os resultados das urnas ainda tenham sentido.

Caplan (2007) dá lastro ao seu argumento, apresentando dados relativos ao grau de desinformação da vida política dos americanos. Segundo ele, décadas de pesquisa revelam que aproximadamente metade dos americanos não sabe que cada um dos 50 estados dos EUA tem dois senadores; mais da metade não sabe nominar seus congressistas, e 40% não sabe nominar seus próprios senadores. Diante desse fato, fica provado, com base no milagre da agregação, que o funcionamento da democracia pode ocorrer, mesmo diante de um eleitorado desinformado.

Como contraponto ao Milagre da Agregação, Caplan (2007) apresenta o conceito de “erros sistemáticos”. Para ele, o milagre não ocorre se os eleitores incorrerem nessa evidência empírica; situação recorrente em relação às crenças sobre o funcionamento da Economia. Para um melhor funcionamento dos governos democráticos, Caplan, numa autêntica perspectiva liberal, sugestiona que os governos façam menos e deixem o mercado fazer mais.

Como se vê, as contribuições da Era da Escolha Pública proporcionam uma visão mais ceticista quanto à atuação estatal e quanto a valores considerados por muitos como inquestionáveis, a exemplo da democracia. Entretanto, o reconhecimento acerca das falhas de governo não tem o condão de desintegrar os

efeitos danosos das falhas de mercado, tampouco fundamentam de forma inquestionável as teses anarquistas que apregoam a extinção do Estado.

Diante dessa conclusão, alinhado com a mais autêntica perspectiva de Friedman e de Hayek acerca do tamanho estatal, milita-se no presente trabalho por uma estrutura mais enxuta, no intuito de se mitigar a ocorrência das falhas de governo, sem se abdicar das funções essenciais do Estado que viabilizam o convívio em sociedade.

4 SÍNDROME DA TREDESTINAÇÃO PÚBLICA (STP)

Diante da constatação da existência de falhas de governo, bem como da compreensão do processo que academicamente as tornaram evidentes, reafirmar a instrumentalidade do Estado como infalível garantidor do bem comum em face das cruéis falhas de mercado já se tornou um argumento falacioso. Da mesma forma, defender a inexistência do Estado como a solução de todos os males e confiar que o egoísmo mercadológico promoverá no longo prazo o verdadeiro bem coletivo que nunca ocorreu, mas que um dia haverá, não soa verdadeiro, tampouco verossímil, por melhor que seja a fundamentação teórica que lhe respalde. Num jargão mais econômico, sabe-se que o “ótimo de Pareto” não representa necessariamente um “ótimo coletivo”. O fato é que, pelo menos nesse momento, não há como desconsiderar a presença institucional do Estado na equação social. Qual a saída razoável diante dessa dissonância cognitiva?

A presente tese objetiva contribuir para a resposta desse questionamento, procurando compreender as falhas de governo como uma barreira passível de ser contornada, sobretudo diante de seu maior e mais danoso produto: a corrupção. Para tanto, conforme já exposto, estabelece um método de análise que busca incorporar à perspectiva jurídica, contribuições de diversas áreas do conhecimento, sobretudo as provenientes da Biologia, Medicina e Ecologia, além da Filosofia, da Ciência Política, da Ética, da Sociologia, da História, e da Economia, quase sempre presentes nas investigações do sistema jurídico.

Nesse propósito, no presente trabalho, qualquer desvio de finalidade estatal será considerado como um sinal patológico, o indício de uma enfermidade que ora denomina-se “Síndrome da Tredestinação Pública”; uma doença social que para ser

corretamente tratada necessita ser compreendida em termos conceituais, etiológicos, epidemiológicos, semiológicos, terapêuticos e profiláticos.

Diante de toda fundamentação teórica apresentada, sobretudo em face das contribuições da Teoria da Escola Pública, a presente análise será efetuada a partir da célula estruturante da entidade estatal: o agente público. Reitera-se aqui, a tese de Mancur Olson (1999), segundo a qual, a racionalidade dos indivíduos constitui o elemento explicativo principal da ação coletiva:

[...] mesmo que todos os indivíduos de um grupo grande sejam racionais e centrados em seus próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns e grupais. (OLSON, 1999, p. 14).

Dessa forma, mesmo que a Síndrome da Tredestinação Pública seja identificada por sinais e sintomas manifestos nos órgãos, entidades e sistemas que compõem o organismo estatal, sua investigação deve partir de seu menor e mais complexo elemento estruturante: o agente público, uma complexa célula apta a representar concomitantemente o ponto de maior fragilidade desse organismo, bem como o início de todo processo de imunização.

4.1 CONCEITO

De forma sucinta, pode-se definir Síndrome da Tredestinação Pública como uma patologia, de causas diversas, incidente sobre o organismo estatal, de gênese predominantemente intracelular (agente público), apta a conferir-lhe falência parcial ou múltipla de suas estruturas, cuja maior evidência se traduz na não concretização de direitos fundamentais e na consequente perda de legitimidade perante os cidadãos. Doença até o momento incurável, mas passível ser administrada. Mais

detalhadamente, pode ser encarada como um desvio de finalidade estatal manifesto no exercício das funções executiva, legislativa, jurisdicional ou de controle.

4.1.1 Questões Terminológicas

4.1.1.1 Por que Síndrome?

Síndrome é uma palavra cuja etimologia remonta ao grego antigo: *συνδρομή* (syndromē) - união do sufixo *συν* (com) mais o termo *δρόμος* (traço), significando originariamente, concorrer ou coincidir. Tecnicamente é entendida como um conjunto de sinais e sintomas associados a diferentes processos patológicos que, juntos, formam o quadro de uma doença:

Síndrome, S. f. (fr. e ing. syndrome). Conjunto de sinais, de sintomas, de lesões, de modificações funcionais ou bioquímicas, por vezes aparentemente díspares, que formam uma entidade identificável devido à sua associação constante, a uma causa sempre igualou ainda porque traduzem a afecção de um órgão ou de um sistema bem definidos. É muitas vezes difícil e arbitrário fazer a distinção entre síndrome e doença. As síndromes tomam sempre o nome dos autores que as descreveram. (adj.: síndrômico.) (MICHAELIS, 2018, n.p.).

No presente trabalho decidiu-se pela associação entre as terminologias tredestinação e síndrome. Por que síndrome? Precipuamente, pela necessidade de se empregar um vocábulo que traduzisse a ideia de uma patologia detectável por múltiplos sinais e sintomas.

4.1.1.2 Por que Tredestinação?

Tredestinação é um vocábulo consagrado no âmbito do Direito Administrativo. Seu emprego está diretamente relacionado às formas de intervenção do Estado no direito de propriedade, mais especificamente, nas desapropriações. Sua definição é abarcada pela ideia de desvio de finalidade, na mais autêntica conceituação trazida

pela Lei 4.717/65: “[...] se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência” (BRASIL, 1965).

Assim, haverá tredestinação quando se conferir ao bem expropriado, uma finalidade diversa da inicialmente divulgada. Ocorre que essa mudança não necessariamente pode representar uma contrariedade ao interesse público, circunstância que diferencia os casos de tredestinação lícita e ilícita. Nesse diapasão, leciona Carvalho Filho (2014, p.901-902):

Tredestinação significa destinação desconforme com o plano inicialmente previsto. Na verdade, é fácil perceber que, se o Poder Público não utiliza o bem desapropriado para o fim a que se comprometeu à época da declaração de utilidade pública, comete fatalmente desvio de finalidade, tornando ilegítima a desapropriação. Não obstante, há uma tredestinação lícita, aquela que ocorre quando, persistindo o interesse público, o expropriante dispense ao bem desapropriado destino diverso do que planejava no início. Nesse caso, o motivo expropriatório continua revestido de interesse público, tendo-se alterado apenas um aspecto específico situado dentro desse mesmo interesse público.

Com a devida vênia dessa consagrada abordagem, a presente tese, dentre seus objetivos específicos, procura ousar quanto ao emprego do vocábulo, atribuindo-lhe nova aplicabilidade e uma significação mais amplificada, de forma a abarcar todas as situações passíveis de representar um desvio de finalidade institucional do Estado.

Cabe ser ressaltado que o uso proposto dessa terminologia não representa uma redundância ao conceito de corrupção, visto esta última ser considerada uma anomalia social de diferentes escalas e múltiplas manifestações, transcendendo os limites estatais. Assim, a tredestinação pública guardaria com a ideia de corrupção uma relação metonímica de pertencimento, mas não de identidade, sobretudo em face da delimitação espacial a ser empregada na investigação.

4.2 SINAIS E SINTOMAS

Na lição de Roland Barthes, semiologia é o vocábulo que intitula a área do conhecimento dedicada à compreensão dos sistemas de significação desenvolvidos pela sociedade. Vem do grego “σημειολογία” (semeîon, sinal + lógos, tratado, estudo). Segundo Ferdinand de Saussure, tem por objeto de estudo os conjuntos de signos, sejam eles linguísticos, visuais, ou ainda ritos e costumes (HOUAISS, A.; VILLAR, M. S.; FRANCO, F. M. M.; 2009). No campo da Medicina, o conceito está relacionado ao estudo dos sinais e sintomas das doenças, bem como dos métodos de investigação e análise desses elementos, objetivando o estabelecimento de um diagnóstico — o que se denomina anamnese (MANUILA L.; et al, 2004).

Importante destacar que sinais e sintomas são conceitos distintos. Enquanto o primeiro está associado ao que se vê externamente, ou seja, a toda alteração objetiva passível de ser percebida pelo examinador; o segundo, está relacionado ao que se sente, ou seja, à percepção de uma alteração por parte do doente. No que se refere à Síndrome da Tredestinação Pública, a distinção entre sinais e sintomas fica restrita ao observador; havendo, por vezes, identidade entre o que se sente e o que se observa.

No que se refere ocorrência da STP no Brasil, seus sinais se tornam manifestos de forma mais evidente por meio de algumas variáveis específicas tais como a legitimidade institucional do Estado, a participação dos cidadãos na vida política, e alguns indicadores, a seguir detalhados.

4.2.1 Da Legitimidade Institucional do Estado

Apesar da força física ser uma condição necessária ao exercício do poder, ela não se revela como elemento suficiente à sua manutenção. Poder baseado apenas

em força, não se sustenta; há que se ter o consentimento daqueles que o obedecem, ou seja, ele carece de legitimidade. Assim, nas sociedades democráticas, legitimidade pode ser entendida como um consenso acerca do exercício do poder por parte do Estado.

A baixa legitimidade estatal perante a população talvez represente o sintoma mais característico da Síndrome da Tredestinação Pública. É algo diretamente resultante da falha do Estado no cumprimento de seu maior papel institucional: a concretização de direitos fundamentais. Trata-se de um problema relacionado às ideias de eficiência, eficácia e efetividade, cuja distinção, poderia ser qualificada pelos mais incautos, num arremedo de pragmatismo, como assertiva inerte que traduz mero preciosismo terminológico, o que não procede.

Peter Drucker clarificou, de forma indelével, a diferença entre eficácia (effectiveness) e eficiência (efficiency) ao afirmar: “[...] the confusion between effectiveness and efficiency that stands between doing the right things and doing things right” (1963, p. 53). Por meio dessa sucinta e clássica lição, tornou-se possível distinguir que eficácia é um conceito relacionado ao alcance de objetivos propostos, ou seja, fazer as coisas certas; e eficiência, uma ideia relacionada à melhor maneira possível desses objetivos serem alcançados, ou seja, um conceito focado nos meios empregados.

Efetividade é também um importante conceito da seara administrativa que complementa as ideias de eficácia e eficiência. Parte-se da afirmação de que nem tudo o que é eficaz e eficiente será necessariamente efetivo. Segundo Djalma de Oliveira (2007, p. 394), é um conceito que “[...] se refere à relação entre os resultados alcançados e os objetivos propostos ao longo do tempo”. É como se eficácia e eficiência correspondessem respectivamente ao cumprimento de objetivos

específicos e à correção dos meios empregados nesse propósito; o que não significaria necessariamente o alcance de objetivos gerais previamente estabelecidos.

Diante desse arcabouço conceitual reafirma-se que a falta de legitimidade estatal é um problema de efetividade cujas causas estão relacionadas à ideia de eficiência, quando a atuação dos Agentes Públicos é marcada pelo amadorismo, imperícia, ausência de profissionalismo e de planejamento no exercício de suas atribuições; ou à ideia de eficácia, quando há uma deturpação dos fins a serem alcançados pelo Estado.

Legitimidade é uma grandeza passível de ser aferida por meio de indicadores que retratem a opinião pública acerca da atuação estatal. No Brasil, cabe menção às pesquisas realizadas periodicamente pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), pelo IBOPE e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Pelos quadros a seguir, elaborados com base nos dados fornecidos pela pesquisa CNI-IBOPE (2018) divulgada em junho de 2018, torna-se possível verificar, no período 1998-2018, a evolução da avaliação do governo brasileiro com base em 13 quesitos:

Quadro 7 - Avaliação do Governo Brasileiro - 1999-2003

CRITÉRIO	AVALIAÇÃO	2003						2002						2001						2000						1999					
		DEZ	SET	JUN	MAR	DEZ	SET	JUN	MAR	DEZ	SET	JUN	MAR	DEZ	SET	JUN	MAR	DEZ	AGO	MAI	FEV	DEZ	SET	JUL	MAI						
Avaliação do governo Brasil	Ótimo/Bom (%)	43.00	43.00	51.00	26.00	24.00	29.00	28.00	21.00	21.00	28.00	21.00	22.00	19.00	26.00	25.00	20.00	20.00	20.00	17.00	17.00	16.00	16.00	18.00	22.00						
	Regular (%)	40.00	38.00	36.00	36.00	37.00	41.00	39.00	40.00	40.00	39.00	40.00	41.00	33.00	38.00	39.00	36.00	32.00	37.00	32.00	30.00	30.00	35.00	34.00							
	Ruim/Péssimo (%)	14.00	11.00	7.00	36.00	36.00	29.00	31.00	37.00	37.00	31.00	37.00	36.00	45.00	31.00	34.00	39.00	45.00	39.00	48.00	51.00	52.00	44.00	41.00							
	Não sabe/Não respondeu (%)	4.00	8.00	6.00	1.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	4.00	5.00	3.00	5.00	3.00	4.00	4.00	3.00	3.00	3.00	3.00							
Educação	Aprova (%)																														
	Desaprova (%)																														
	Não sabe/Não respondeu (%)																														
Maneira de governar do(a) Presidente	Aprova (%)	69.00	70.00	75.00	37.00	34.00	43.00	40.00	33.00	33.00	40.00	39.00	33.00	30.00	42.00	39.00	31.00	31.00	33.00	26.00	26.00	26.00	29.00	35.00							
	Desaprova (%)	24.00	18.00	13.00	58.00	58.00	48.00	52.00	59.00	59.00	58.00	54.00	57.00	62.00	48.00	54.00	57.00	60.00	56.00	65.00	66.00	66.00	62.00	56.00							
	Não sabe/Não respondeu (%)	8.00	11.00	12.00	5.00	8.00	9.00	9.00	7.00	9.00	10.00	8.00	12.00	8.00	10.00	8.00	11.00	9.00	11.00	9.00	8.00	8.00	9.00	9.00							
	Aprova (%)																														
Taxa de Juros	Desaprova (%)																														
	Não sabe/Não respondeu (%)																														
	Aprova (%)																														
Combate ao Desemprego	Desaprova (%)																														
	Não sabe/Não respondeu (%)																														
	Aprova (%)																														
Segurança Pública	Desaprova (%)																														
	Não sabe/Não respondeu (%)																														
	Aprova (%)																														
Combate à inflação	Desaprova (%)																														
	Não sabe/Não respondeu (%)																														
	Aprova (%)																														
Combate à fome e a pobreza	Desaprova (%)																														
	Não sabe/Não respondeu (%)																														
	Aprova (%)																														
Impostos	Desaprova (%)																														
	Não sabe/Não respondeu (%)																														
	Aprova (%)																														
Meio Ambiente	Desaprova (%)																														
	Não sabe/Não respondeu (%)																														
	Aprova (%)																														
Saúde	Desaprova (%)																														
	Não sabe/Não respondeu (%)																														
	Aprova (%)																														
Confiança no(a) Presidente	Desaprova (%)	70.00	76.00	80.00	33.00	33.00	39.00	37.00	31.00	31.00	37.00	39.00	32.00	30.00	41.00	39.00	34.00	32.00	33.00	27.00	28.00	31.00	35.00	40.00							
	Não sabe/Não respondeu (%)	26.00	19.00	16.00	62.00	61.00	53.00	57.00	64.00	64.00	52.00	55.00	59.00	64.00	52.00	55.00	59.00	64.00	61.00	67.00	67.00	64.00	62.00	54.00							
	Mais favoráveis (%)	4.00	6.00	4.00	5.00	6.00	7.00	6.00	6.00	5.00	6.00	6.00	8.00	6.00	6.00	6.00	7.00	4.00	7.00	5.00	5.00	4.00	3.00	6.00							
Favorabilidade das notícias sobre o Governo	Indiferentes (%)																														
	Mais desfavoráveis (%)																														
	Não sabe/Não respondeu (%)																														

Fonte: Elaborado com base nos dados CNI-IBOPE - <http://www6.sistemaindustria.org.br/gpc/externo/listaResultados.faces?codPesquisa=121>

Quadro 8 - Avaliação do Governo Brasileiro - 2004-2008

CRITÉRIO	AVALIAÇÃO			2008			2007			2006			2005			2004				
	DEZ	SET	JUN	MAR	DEZ	SET	JUN	MAR	DEZ	SET	JUN	MAR	DEZ	SET	JUN	MAR	NOV	SET	JUN	MAR
Avaliação do governo do Brasil	69,00	58,00	58,00	51,00	48,00	50,00	49,00	57,00	49,00	44,00	38,00	29,00	29,00	35,00	39,00	41,00	38,00	29,00	34,00	41,00
	23,00	29,00	30,00	31,00	32,00	33,00	33,00	28,00	33,00	36,00	39,00	37,00	36,00	41,00	41,00	41,00	40,00	42,00	41,00	43,00
	8,00	12,00	11,00	17,00	18,00	16,00	16,00	13,00	16,00	19,00	22,00	32,00	32,00	22,00	17,00	16,00	19,00	26,00	23,00	14,00
	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	2,00	1,00	1,00	1,00	2,00	2,00	2,00	3,00	2,00	2,00	2,00	2,00	3,00
	63,00	59,00																		
Educação	35,00	39,00																		
	3,00	2,00																		
	80,00	72,00	73,00	65,00	63,00	66,00	65,00	71,00	62,00	60,00	55,00	42,00	45,00	55,00	58,00	62,00	55,00	51,00	54,00	66,00
Maneira de governar do(a) Presidente	17,00	24,00	22,00	30,00	33,00	30,00	29,00	23,00	32,00	34,00	39,00	52,00	49,00	38,00	33,00	30,00	36,00	42,00	39,00	25,00
	4,00	3,00	4,00	5,00	4,00	5,00	5,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	7,00	9,00	7,00	8,00	7,00	9,00	9,00
	31,00	39,00	32,00	33,00	37,00	31,00	33,00	32,00	26,00	25,00	25,00	23,00	27,00	35,00	31,00	29,00	36,00	44,00	46,00	42,00
	61,00	53,00	59,00	59,00	51,00	57,00	59,00	57,00	62,00	63,00	63,00	67,00	61,00	52,00	55,00	60,00	50,00	43,00	41,00	41,00
	8,00	8,00	8,00	8,00	12,00	12,00	9,00	11,00	12,00	11,00	12,00	9,00	12,00	14,00	13,00	11,00	14,00	14,00	13,00	17,00
Combate ao Desemprego	52,00	55,00	47,00	43,00	45,00	40,00	39,00	42,00	38,00	34,00	33,00	33,00	40,00	40,00	36,00	28,00	31,00	40,00	41,00	53,00
	45,00	41,00	51,00	53,00	51,00	55,00	56,00	52,00	57,00	62,00	61,00	62,00	54,00	54,00	59,00	67,00	63,00	54,00	52,00	37,00
	3,00	4,00	2,00	3,00	4,00	5,00	4,00	6,00	5,00	5,00	6,00	5,00	6,00	6,00	5,00	5,00	6,00	6,00	7,00	10,00
	41,00	40,00	32,00	36,00	35,00	32,00	27,00	33,00	32,00	29,00	30,00	28,00	33,00	33,00	31,00	30,00	34,00	38,00	39,00	47,00
	56,00	56,00	66,00	61,00	61,00	63,00	68,00	61,00	63,00	65,00	63,00	66,00	60,00	60,00	63,00	64,00	59,00	56,00	53,00	42,00
Segurança Pública	3,00	3,00	2,00	3,00	3,00	3,00	5,00	6,00	5,00	6,00	6,00	6,00	7,00	7,00	6,00	6,00	7,00	7,00	7,00	11,00
	41,00	51,00	44,00	44,00	50,00	45,00	51,00	48,00	41,00	37,00	39,00	37,00	39,00	43,00	41,00	38,00	38,00	53,00	51,00	58,00
	53,00	43,00	49,00	49,00	42,00	46,00	42,00	43,00	50,00	54,00	52,00	55,00	51,00	49,00	50,00	54,00	53,00	38,00	41,00	30,00
	6,00	6,00	7,00	6,00	8,00	9,00	7,00	9,00	9,00	9,00	9,00	7,00	10,00	9,00	9,00	8,00	9,00	9,00	9,00	12,00
	59,00	62,00	57,00	54,00	58,00	53,00	67,00	56,00	51,00	46,00	43,00	52,00	55,00	59,00	55,00	54,00	59,00	73,00	69,00	
Combate à fome e a pobreza	39,00	35,00	41,00	43,00	39,00	42,00	30,00	39,00	45,00	50,00	52,00	44,00	38,00	35,00	41,00	42,00	35,00	22,00	26,00	
	2,00	3,00	2,00	3,00	3,00	5,00	3,00	5,00	4,00	4,00	5,00	5,00	6,00	6,00	5,00	4,00	6,00	5,00	6,00	
	31,00	35,00	26,00	27,00	27,00	26,00	23,00	26,00	23,00	23,00	20,00	19,00	21,00							
	63,00	60,00	69,00	67,00	65,00	65,00	68,00	65,00	68,00	69,00	71,00	73,00	68,00							
	5,00	6,00	5,00	6,00	8,00	8,00	9,00	9,00	10,00	8,00	9,00	9,00	11,00							
Impostos	53,00	60,00	50,00	47,00	50,00	42,00														
	40,00	34,00	44,00	47,00	42,00	50,00														
	6,00	6,00	6,00	6,00	8,00	8,00														
	54,00	46,00																		
	44,00	53,00																		
Meio Ambiente																				
Saude																				
Confiança no(a) Presidente																				
Favorabilidade das notícias sobre o Governo																				

Fonte: Elaborado com base nos dados CNI-IBOPE - <http://www6.sistemaindustria.org.br/gpc/externo/listaResultados.faces?codPesquisa=121>

Quadro 9 - Avaliação do Governo Brasileiro - 2009-2013

CRITÉRIO	AVALIAÇÃO										2013						2012						2011						2010						2009											
	NOV	SET	JUL	JUN	MAR	DEZ	SET	JUN	MAR	DEZ	NOV	SET	JUL	JUN	MAR	DEZ	SET	JUN	MAR	DEZ	NOV	SET	JUL	JUN	MAR	DEZ	NOV	SET	JUL	JUN	MAR	DEZ	NOV	SET	JUL	JUN	MAR	DEZ	NOV	SET	JUL	JUN	MAR	DEZ		
Avaliação do governo Brasil	Ótimo/Bom (%)	37,00	31,00	55,00	63,00	62,00	62,00	59,00	56,00	57,00	51,00	48,00	56,00	80,00	77,00	75,00	75,00	72,00	69,00	68,00	64,00	73,00	69,00	68,00	64,00	73,00	69,00	68,00	64,00	73,00	69,00	68,00	64,00	73,00	69,00	68,00	64,00	73,00	69,00	68,00	64,00	73,00				
	Regular (%)	39,00	31,00	32,00	29,00	29,00	29,00	32,00	34,00	32,00	34,00	36,00	27,00	16,00	18,00	20,00	19,00	21,00	22,00	24,00	25,00	20,00	20,00	21,00	22,00	24,00	25,00	20,00	20,00	21,00	22,00	24,00	25,00	20,00	20,00	21,00	22,00	24,00	25,00	20,00	20,00	21,00	22,00	24,00	25,00	
	Ruim/Péssimo (%)	22,00	37,00	13,00	7,00	7,00	7,00	8,00	8,00	9,00	11,00	12,00	16,00	5,00	4,00	3,00	5,00	6,00	9,00	8,00	10,00	6,00	6,00	5,00	6,00	9,00	8,00	10,00	6,00	6,00	5,00	6,00	9,00	8,00	10,00	6,00	6,00	5,00	6,00	9,00	8,00	10,00	6,00	6,00		
	Não sabe/Não respondeu (%)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	2,00	3,00	3,00	4,00	4,00	11,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00	
Educação	Aprova (%)	39,00	33,00	47,00	47,00	43,00	47,00	44,00	49,00	44,00	46,00	45,00	52,00	57,00	50,00	56,00	62,00	54,00	59,00	54,00	54,00	55,00	59,00	54,00	54,00	55,00	59,00	54,00	54,00	55,00	59,00	54,00	54,00	55,00	59,00	54,00	54,00	55,00	59,00	54,00	54,00	55,00	59,00	54,00	54,00	
	Desaprova (%)	58,00	65,00	51,00	50,00	56,00	51,00	54,00	47,00	51,00	51,00	52,00	43,00	38,00	45,00	41,00	36,00	43,00	39,00	44,00	44,00	42,00	39,00	44,00	42,00	39,00	44,00	42,00	39,00	44,00	42,00	39,00	44,00	42,00	39,00	44,00	42,00	39,00	44,00	42,00	39,00	44,00	42,00	39,00		
	Não sabe/Não respondeu (%)	3,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	3,00	4,00	5,00	5,00	3,00	2,00	6,00	5,00	5,00	3,00	2,00	2,00	2,00	3,00	2,00	2,00	2,00	3,00	2,00	2,00	2,00	3,00	2,00	2,00	2,00	3,00	2,00	2,00	2,00	3,00	2,00	2,00	2,00	3,00	2,00	2,00			
	Aprova (%)	54,00	45,00	71,00	79,00	78,00	77,00	77,00	77,00	72,00	71,00	67,00	73,00	87,00	85,00	85,00	83,00	83,00	81,00	80,00	78,00	84,00	81,00	80,00	78,00	84,00	81,00	80,00	78,00	84,00	81,00	80,00	78,00	84,00	81,00	80,00	78,00	84,00	81,00	80,00	78,00	84,00	81,00	80,00		
Maneira de governar do(a) Presidente	Desaprova (%)	40,00	49,00	25,00	17,00	17,00	18,00	18,00	19,00	21,00	21,00	25,00	12,00	10,00	12,00	11,00	13,00	14,00	17,00	16,00	19,00	14,00	17,00	16,00	19,00	14,00	17,00	16,00	19,00	14,00	17,00	16,00	19,00	14,00	17,00	16,00	19,00	14,00	17,00	16,00	19,00	14,00	17,00	16,00	19,00	
	Não sabe/Não respondeu (%)	6,00	6,00	4,00	5,00	5,00	4,00	5,00	5,00	7,00	7,00	8,00	8,00	14,00	3,00	3,00	3,00	4,00	2,00	2,00	4,00	3,00	3,00	4,00	2,00	2,00	4,00	3,00	3,00	4,00	2,00	2,00	4,00	3,00	3,00	4,00	2,00	2,00	4,00	3,00	3,00	4,00	2,00	2,00		
	Aprova (%)	23,00	39,00	42,00	41,00	49,00	49,00	33,00	33,00	32,00	29,00	43,00	46,00	46,00	45,00	46,00	46,00	45,00	43,00	47,00	41,00	36,00	43,00	37,00	41,00	36,00	43,00	37,00	41,00	36,00	43,00	37,00	41,00	36,00	43,00	37,00	41,00	36,00	43,00	37,00	41,00	36,00	43,00	37,00	41,00	
	Desaprova (%)	71,00	54,00	50,00	51,00	43,00	41,00	55,00	56,00	59,00	63,00	43,00	43,00	42,00	45,00	44,00	46,00	46,00	47,00	55,00	51,00	55,00	47,00	55,00	47,00	55,00	47,00	55,00	47,00	55,00	47,00	55,00	47,00	55,00	47,00	55,00	47,00	55,00	47,00	55,00	47,00	55,00	47,00	55,00		
Taxa de Juros	Não sabe/Não respondeu (%)	6,00	7,00	8,00	8,00	8,00	10,00	11,00	11,00	9,00	9,00	13,00	11,00	12,00	10,00	10,00	8,00	9,00	10,00	10,00	8,00	9,00	10,00	10,00	8,00	9,00	10,00	10,00	8,00	9,00	10,00	10,00	8,00	9,00	10,00	10,00	8,00	9,00	10,00	10,00	8,00	9,00	10,00	10,00	8,00	9,00
	Aprova (%)	39,00	52,00	57,00	56,00	57,00	53,00	53,00	50,00	53,00	49,00	58,00	66,00	64,00	62,00	60,00	57,00	55,00	50,00	46,00	57,00	60,00	50,00	46,00	57,00	60,00	50,00	46,00	57,00	60,00	50,00	46,00	57,00	60,00	50,00	46,00	57,00	60,00	50,00	46,00	57,00	60,00	50,00	46,00	57,00	60,00
	Desaprova (%)	57,00	45,00	40,00	41,00	40,00	42,00	42,00	45,00	42,00	47,00	35,00	28,00	30,00	35,00	37,00	40,00	42,00	46,00	50,00	40,00	35,00	46,00	50,00	40,00	35,00	46,00	50,00	40,00	35,00	46,00	50,00	40,00	35,00	46,00	50,00	40,00	35,00	46,00	50,00	40,00	35,00	46,00	50,00	40,00	
	Não sabe/Não respondeu (%)	4,00	3,00	3,00	3,00	4,00	5,00	6,00	5,00	5,00	4,00	7,00	5,00	6,00	4,00	4,00	3,00	3,00	5,00	3,00	3,00	5,00	3,00	3,00	5,00	3,00	3,00	5,00	3,00	3,00	5,00	3,00	3,00	5,00	3,00	3,00	5,00	3,00	3,00	5,00	3,00	3,00	5,00	3,00		
Segurança Pública	Aprova (%)	24,00	31,00	32,00	30,00	40,00	35,00	35,00	35,00	37,00	32,00	44,00	49,00	40,00	41,00	44,00	38,00	42,00	38,00	39,00	45,00	46,00	38,00	39,00	45,00	46,00	38,00	39,00	45,00	46,00	38,00	39,00	45,00	46,00	38,00	39,00	45,00	46,00	38,00	39,00	45,00	46,00	38,00	39,00	45,00	46,00
	Desaprova (%)	74,00	67,00	66,00	68,00	57,00	61,00	61,00	60,00	59,00	65,00	48,00	46,00	53,00	55,00	52,00	59,00	56,00	59,00	59,00	52,00	50,00	59,00	59,00	52,00	50,00	59,00	59,00	52,00	50,00	59,00	59,00	52,00	50,00	59,00	59,00	52,00	50,00	59,00	59,00	52,00	50,00	59,00	59,00	52,00	50,00
	Não sabe/Não respondeu (%)	2,00	2,00	2,00	1,00	3,00	3,00	5,00	4,00	4,00	3,00	7,00	5,00	6,00	6,00	4,00	3,00	2,00	4,00	3,00	2,00	4,00	3,00	2,00	4,00	3,00	2,00	4,00	3,00	2,00	4,00	3,00	2,00	4,00	3,00	2,00	4,00	3,00	2,00	4,00	3,00	2,00	4,00	3,00		
	Aprova (%)	27,00	38,00	48,00	45,00	50,00	46,00	42,00	39,00	38,00	38,00	48,00	56,00	58,00	57,00	55,00	54,00	55,00	52,00	43,00	49,00	52,00	43,00	49,00	52,00	43,00	49,00	52,00	43,00	49,00	52,00	43,00	49,00	52,00	43,00	49,00	52,00	43,00	49,00	52,00	43,00	49,00	52,00	43,00	49,00	
Combate à inflação	Desaprova (%)	68,00	57,00	47,00	50,00	45,00	47,00	50,00	52,00	55,00	56,00	42,00	33,00	33,00	36,00	38,00	40,00	39,00	41,00	52,00	44,00	41,00	52,00	44,00	41,00	52,00	44,00	41,00	52,00	44,00	41,00	52,00	44,00	41,00	52,00	44,00	41,00	52,00	44,00	41,00	52,00	44,00	41,00	52,00	44,00	41,00
	Não sabe/Não respondeu (%)	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	7,00	8,00	9,00	9,00	6,00	6,00	10,00	10,00	10,00	8,00	7,00	6,00	7,00	5,00	6,00	7,00	5,00	6,00	7,00	5,00	6,00	7,00	5,00	6,00	7,00	5,00	6,00	7,00	5,00	6,00	7,00	5,00	6,00	7,00	5,00	6,00	7,00	5,00		
	Aprova (%)	51,00	60,00	64,00	62,00	60,00	57,00	59,00	56,00	59,00	57,00	61,00	71,00	66,00	67,00	69,00	60,00	68,00	60,00	56,00	67,00	67,00	60,00	56,00	67,00	67,00	60,00	56,00	67,00	67,00	60,00	56,00	67,00	67,00	60,00	56,00	67,00	67,00	60,00	56,00	67,00	67,00	60,00	56,00		
	Desaprova (%)	47,00	38,00	34,00	36,00	37,00	38,00	37,00	39,00	39,00	40,00	33,00	24,00	29,00	30,00	28,00	37,00	30,00	36,00	41,00	30,00	30,00	36,00	41,00	30,00	303																				

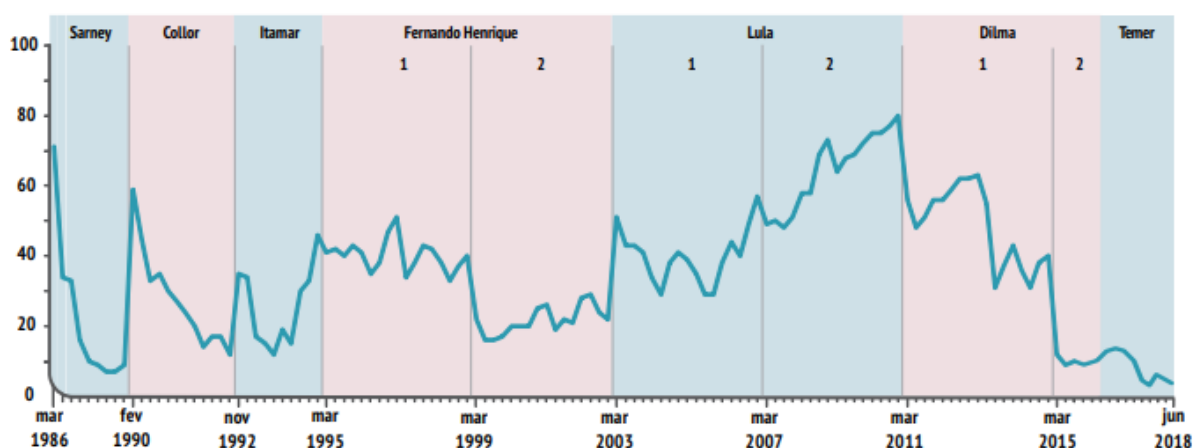
Quadro 10 - Avaliação do Governo Brasileiro - 2014-2018

CRITÉRIO	AVALIAÇÃO	2018			2017			2016			2015			2014		
		JUL	MAR	JAN	DEZ	SET	JUL	MAR	DEZ	SET	JUL	MAR	DEZ	SET	JUL	MAR
Avaliação do governo Brasil	Ótimo/Bom (%)	4,00	5,00	6,00	3,00	3,00	5,00	10,00	13,00	14,00	10,00	9,00	10,00	31,00	36,00	43,00
	Regular (%)	16,00	21,00	19,00	16,00	21,00	31,00	35,00	34,00	36,00	19,00	20,00	21,00	21,00	33,00	35,00
	Ruim/Pessimo (%)	79,00	72,00	74,00	77,00	70,00	55,00	46,00	39,00	39,00	69,00	70,00	69,00	68,00	27,00	20,00
	Não sabe/Não respondeu (%)	1,00	2,00	2,00	3,00	3,00	4,00	6,00	12,00	13,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Educação	Aprova (%)	15,00	18,00	0,00	17,00	17,00	22,00	26,00	26,00	31,00	30,00	24,00	22,00	23,00	39,00	32,00
	Desaprova (%)	83,00	80,00	0,00	80,00	81,00	75,00	70,00	71,00	62,00	64,00	74,00	76,00	73,00	56,00	65,00
	Não sabe/Não respondeu (%)	3,00	2,00	0,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	7,00	6,00	2,00	2,00	3,00	4,00	2,00
	Aprova (%)	7,00	9,00	9,00	7,00	11,00	20,00	26,00	28,00	31,00	14,00	14,00	14,00	15,00	44,00	56,00
Maneira de governar do(a) Presidente	Desaprova (%)	90,00	87,00	88,00	89,00	83,00	73,00	64,00	55,00	53,00	82,00	82,00	82,00	83,00	50,00	36,00
	Não sabe/Não respondeu (%)	3,00	4,00	4,00	4,00	5,00	7,00	10,00	17,00	16,00	3,00	4,00	3,00	2,00	6,00	7,00
	Aprova (%)	8,00	10,00	11,00	9,00	11,00	15,00	14,00	15,00	16,00	7,00	7,00	6,00	6,00	21,00	28,00
	Desaprova (%)	89,00	85,00	85,00	87,00	84,00	80,00	79,00	77,00	76,00	90,00	91,00	89,00	90,00	70,00	65,00
Taxa de Juros	Não sabe/Não respondeu (%)	3,00	5,00	4,00	4,00	4,00	6,00	5,00	7,00	8,00	3,00	2,00	5,00	4,00	9,00	7,00
	Aprova (%)	11,00	13,00	14,00	13,00	15,00	20,00	20,00	27,00	27,00	12,00	12,00	14,00	15,00	37,00	47,00
	Desaprova (%)	87,00	85,00	84,00	85,00	84,00	77,00	76,00	67,00	67,00	86,00	87,00	83,00	83,00	57,00	49,00
	Não sabe/Não respondeu (%)	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	3,00	4,00	6,00	6,00	1,00	1,00	3,00	2,00	6,00	4,00
Segurança Pública	Aprova (%)	14,00	14,00	11,00	13,00	14,00	18,00	20,00	24,00	23,00	14,00	13,00	14,00	14,00	22,00	27,00
	Desaprova (%)	83,00	84,00	86,00	85,00	84,00	79,00	76,00	70,00	72,00	84,00	85,00	82,00	84,00	75,00	70,00
	Não sabe/Não respondeu (%)	2,00	2,00	2,00	3,00	3,00	3,00	4,00	6,00	5,00	1,00	2,00	4,00	2,00	4,00	3,00
	Aprova (%)	13,00	16,00	17,00	15,00	18,00	23,00	25,00	27,00	29,00	12,00	12,00	12,00	11,00	21,00	31,00
Combate à inflação	Desaprova (%)	83,00	80,00	79,00	81,00	77,00	72,00	70,00	64,00	64,00	86,00	85,00	83,00	86,00	71,00	63,00
	Não sabe/Não respondeu (%)	3,00	4,00	4,00	4,00	4,00	5,00	6,00	8,00	7,00	3,00	3,00	5,00	3,00	7,00	5,00
	Aprova (%)	13,00	14,00	13,00	14,00	17,00	22,00	26,00	29,00	30,00	29,00	27,00	29,00	29,00	41,00	53,00
	Desaprova (%)	84,00	83,00	85,00	84,00	80,00	73,00	70,00	64,00	63,00	69,00	71,00	68,00	68,00	53,00	45,00
Combate a fome e a pobreza	Não sabe/Não respondeu (%)	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	4,00	5,00	8,00	8,00	2,00	2,00	4,00	3,00	6,00	3,00
	Aprova (%)	6,00	7,00	8,00	7,00	7,00	9,00	11,00	14,00	15,00	8,00	7,00	7,00	7,00	15,00	24,00
	Desaprova (%)	92,00	90,00	90,00	90,00	87,00	85,00	80,00	77,00	77,00	91,00	91,00	90,00	90,00	77,00	71,00
	Não sabe/Não respondeu (%)	2,00	3,00	2,00	3,00	4,00	4,00	6,00	8,00	6,00	1,00	2,00	3,00	3,00	8,00	5,00
Meio Ambiente	Aprova (%)	17,00	19,00	17,00	15,00	21,00	26,00	28,00	32,00	33,00	25,00	21,00	25,00	27,00	37,00	41,00
	Desaprova (%)	76,00	74,00	75,00	79,00	70,00	63,00	61,00	56,00	55,00	68,00	74,00	65,00	63,00	52,00	47,00
	Não sabe/Não respondeu (%)	7,00	7,00	8,00	6,00	10,00	11,00	11,00	13,00	12,00	7,00	5,00	10,00	9,00	11,00	6,00
	Aprova (%)	11,00	12,00	0,00	11,00	12,00	13,00	19,00	17,00	23,00	22,00	13,00	14,00	13,00	23,00	19,00
Saúde	Desaprova (%)	88,00	87,00	0,00	88,00	86,00	85,00	79,00	80,00	72,00	73,00	87,00	85,00	84,00	74,00	77,00
	Não sabe/Não respondeu (%)	2,00	1,00	0,00	1,00	2,00	1,00	2,00	3,00	5,00	5,00	1,00	1,00	3,00	3,00	2,00
	Aprova (%)	6,00	8,00	9,00	6,00	10,00	17,00	23,00	26,00	27,00	18,00	18,00	20,00	20,00	41,00	52,00
	Desaprova (%)	92,00	89,00	90,00	92,00	87,00	79,00	72,00	68,00	66,00	80,00	78,00	77,00	78,00	52,00	41,00
Confiança no(a) Presidente	Não sabe/Não respondeu (%)	2,00	3,00	2,00	2,00	3,00	3,00	5,00	6,00	7,00	2,00	3,00	3,00	3,00	5,00	7,00
	Mais favoráveis (%)	9,00	10,00	0,00	13,00	9,00	12,00	12,00	13,00	18,00	18,00	10,00	9,00	9,00	15,00	15,00
	Indiferentes (%)	21,00	24,00	0,00	18,00	12,00	13,00	21,00	25,00	26,00	25,00	9,00	11,00	14,00	33,00	34,00
	Mais desfavoráveis (%)	59,00	51,00	0,00	56,00	68,00	64,00	54,00	47,00	43,00	40,00	76,00	75,00	66,00	46,00	32,00
Favorabilidade das notícias sobre o Governo	Não sabe/Não respondeu (%)	11,00	15,00	0,00	14,00	11,00	11,00	12,00	15,00	14,00	17,00	5,00	6,00	12,00	20,00	13,00

Fonte: Elaborado com base nos dados CNI-IBOPE - <http://www6.sistemaindustria.org.br/gpc/externo/listaResultados.faces?codPesquisa=121>

Pelos dados apontados, verifica-se uma queda substancial nos últimos sete anos quanto ao percentual de avaliações que consideram o governo como ótimo ou bom, tendo saído do patamar de 80% em 2011, para 4%, em junho de 2018, conforme retratado graficamente pela figura abaixo:

Figura 3 - Avaliação do Governo como ótimo ou bom - de Sarney a Temer (%)¹¹

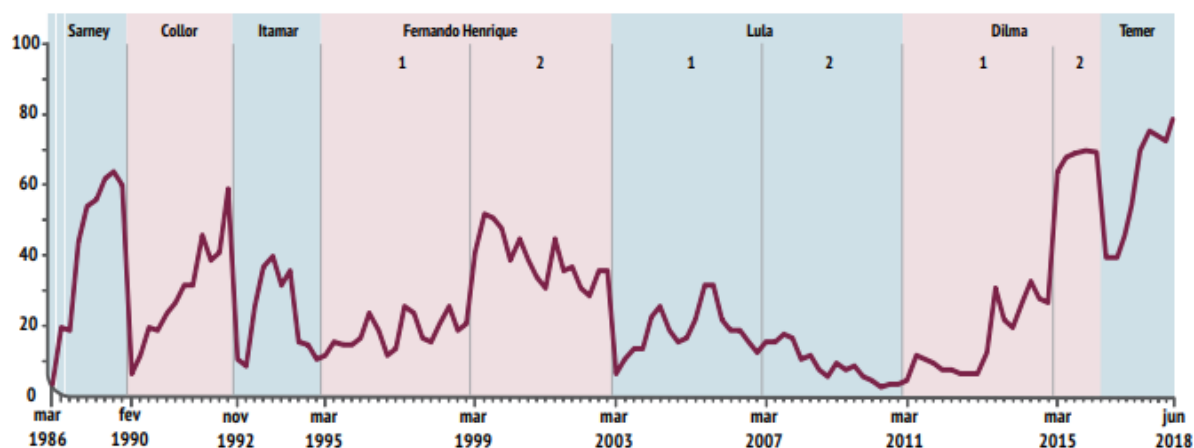


Fonte: Pesquisa CNI-IBOPE - Avaliação do Governo - Ano 8 - Número 2 - Junho 2018

Pela figura a seguir, observa-se que, de forma simétrica, o percentual de avaliações dos que consideram o governo ruim ou péssimo evoluiu de 3% em setembro de 2010, para 79% em junho de 2018; o índice de rejeição mais elevado desde o início do governo Sarney. Apesar de tal incidência ocorrer especificamente no final do governo de Michel Temer, não seria precipitado afirmar que tal nível de desaprovação não se refere apenas ao atual mandato presidencial, mas consolida o descrédito popular em relação à atuação estatal, decorrente dos incontáveis escândalos de corrupção, evidenciados por operações como a Lava-Jato.

¹¹ Entre os anos de 1986 a 1994 a Pesquisa CNI-Ibope não era realizada de forma regular. A maioria das informações sobre esse período são originadas de pesquisas similares realizadas independentemente pelo Ibope e gentilmente cedidas à CNI.

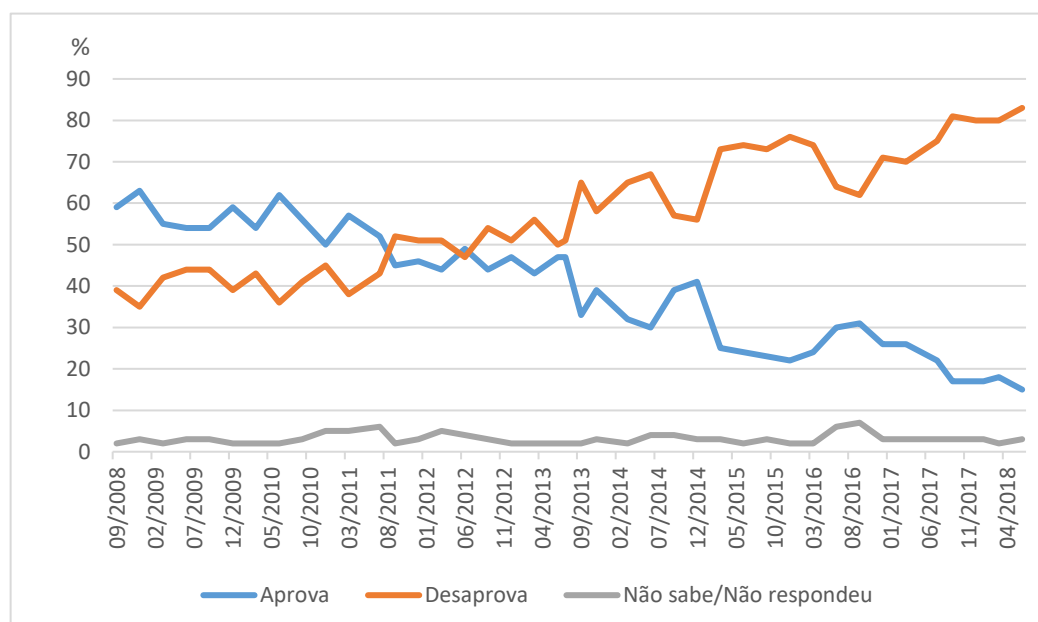
Figura 4 - Avaliação do Governo como péssimo ou ruim – de Sarney a Temer (%)



Fonte: Pesquisa CNI-IBOPE - Avaliação do Governo - Ano 8 - Número 2 - Junho 2018

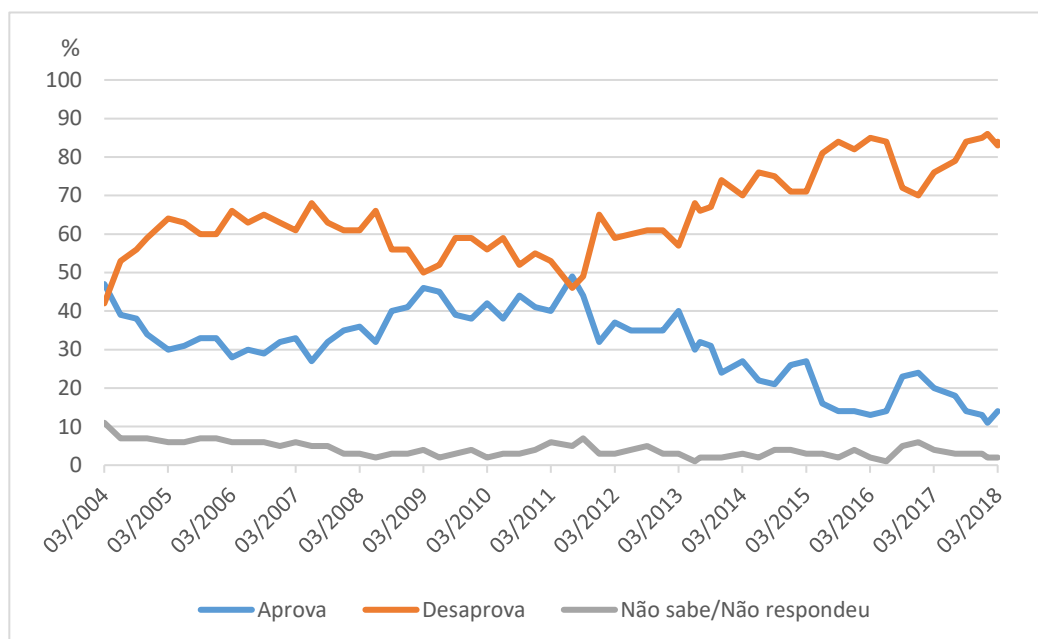
Pelos gráficos a seguir, torna-se possível visualizar, de forma mais específica, a avaliação da atuação governamental quanto à educação, segurança pública e saúde, percebendo-se desde 2012 o crescimento de uma insatisfação generalizada, sem precedentes:

Figura 5 - Avaliação do Governo Brasileiro - Educação - 2008-2018



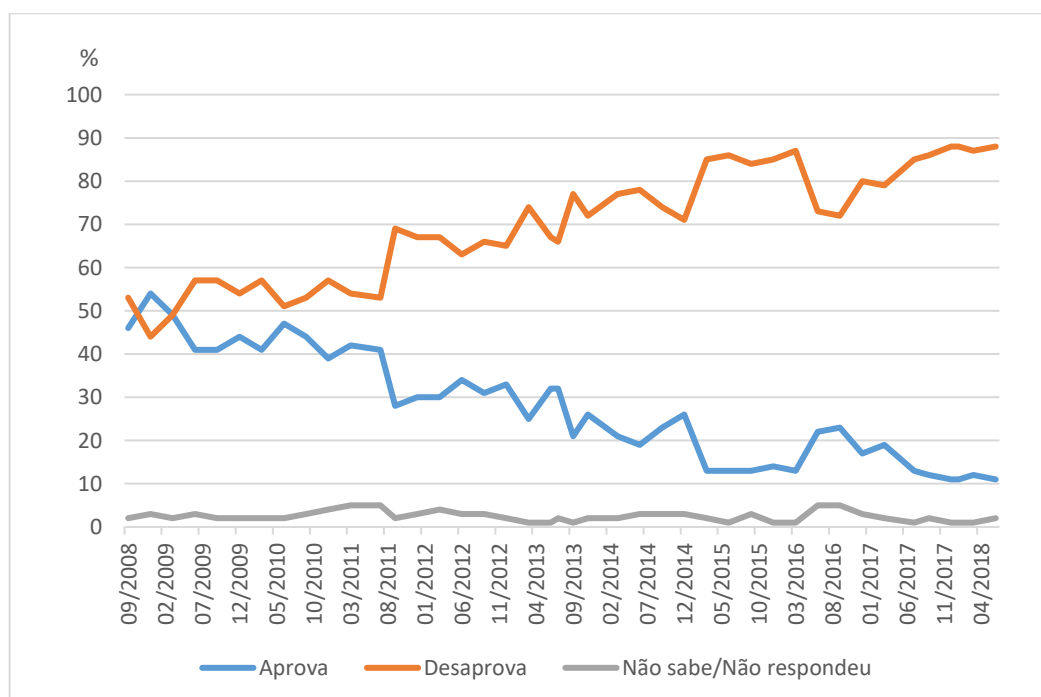
Fonte: Elaborado com base nos dados CNI- IBOPE (2018)

Figura 6 - Avaliação do Governo Brasileiro - Segurança Pública - 2004-2018



Fonte: Elaborado com base em dados CNI- IBOPE (2018)

Figura 7 - Avaliação do Governo Brasileiro - Saúde - 2008-2018



Fonte: Elaborado com base em dados CNI- IBOPE

Nesse mesmo diapasão ressoam as informações decorrentes do último levantamento relativo ao Índice de Confiança Social (ICS), indicador aferido pelo instituto IBOPE anualmente.

De acordo com a pesquisa divulgada em julho de 2018, quando foram ouvidas 2.002 pessoas, a partir de 16 anos, em 142 municípios do país, desde 2009, nunca a confiança do brasileiro nas 20 instituições pesquisadas foi tão baixa (IBOPE, 2018). É o que evidencia o gráfico abaixo:

Figura 8 - Confiança Social nas Instituições - 2009-2018

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Corpo de Bombeiros	88	85	86	83	77	73	81	83	86	82
Igrejas	76	73	72	71	66	66	71	67	72	66
Polícia Federal								66	70	65
Forças Armadas	71	69	72	71	64	62	63	65	68	62
Escolas Públicas	62	60	55	55	47	56	57	56	63	57
Polícia	52	52	55	54	48	48	50	52	57	53
Meios de Comunicação	71	67	65	62	56	54	59	57	61	51
Empresas	61	60	59	57	51	53	53	55	58	50
Bancos	61	58	57	56	48	50	49	50	59	50
Org. da Sociedade Civil	61	61	59	57	49	51	53	52	56	50
Ministério Público								54	54	49
Poder Judiciário	52	53	49	53	46	48	46	46	48	43
Sistema Púb. de Saúde	49	47	41	42	32	42	34	34	41	38
Sindicatos	46	44	44	44	37	43	41	40	44	35
Governo Local	53	50	47	45	41	42	33	32	38	34
Sistema Eleitoral	49	56	52	47	41	43	33	37	35	33
Governo Federal	53	59	53	53	41	43	30	36	26	25
Congresso Nacional	35	38	35	36	29	35	22	22	18	18
Partidos Políticos	31	33	28	29	25	30	17	18	17	16
Presidente da República	66	69	60	63	42	44	22	30	14	13

Fonte: IBOPE (2018)

Pelos quadros a seguir, torna-se possível visualizar o *ranking* de avaliação institucional de forma específica em diversos segmentos, a saber: sexo, idade, região, religião e escolaridade, percebendo-se pouca variação em relação ao resultado final, o que reforça o argumento da insatisfação generalizada.

Figura 9 - Confiança Social nas Instituições (por segmento) - 2009-2018

Instituições/ Grupos Sociais	TOTAL	SEXO		IDADE				CLASSE			REGIÃO			RELIGIÃO				
		Masc.	Fem.	16- 24	25- 29	30- 39	40- 49	50 e mais	A/B	C	D/E	N/CO	NE	SE	S	Católica	Evangélica	Outras
•No Corpo de bombeiros	82	83	80	81	77	81	85	82	84	83	76	77	77	86	81	83	81	79
•Nas Igrejas	66	65	66	67	63	64	65	68	59	66	71	71	69	64	61	68	72	53
•Na Polícia Federal	65	69	62	62	67	63	68	66	65	65	67	69	66	64	64	68	64	61
•Nas Forças armadas	62	66	59	63	64	61	63	62	63	62	62	66	62	62	62	64	63	58
•Nas Escolas públicas	57	57	57	60	59	55	58	55	53	58	60	61	57	54	62	59	56	54
•Na Polícia	53	54	53	54	53	51	55	53	53	53	53	54	55	51	56	56	51	48
•Nos Meios de comunicação, como a TV, o rádio e os jornais	51	49	53	48	51	49	54	53	47	52	55	53	55	51	44	53	49	48
•Nas Empresas	50	52	49	51	53	50	52	47	53	51	46	50	49	50	54	51	50	49
•Nos Bancos	50	47	52	54	51	51	47	48	49	51	49	54	52	48	48	52	49	46
•Nas organizações da sociedade civil, como Ongs, associações de moradores, movimentos sociais, etc	50	49	50	58	55	48	50	44	50	51	47	48	50	50	51	50	49	49
•No Ministério Público	49	50	48	46	48	46	53	51	49	48	51	53	52	46	50	51	46	46
•No Poder Judiciário, na Justiça	43	43	43	41	44	41	45	43	40	43	46	49	45	40	40	45	43	38
•No Sistema público de saúde	38	38	38	42	40	37	39	35	37	37	41	38	38	35	48	40	38	32
•Nos Sindicatos	35	33	37	40	39	35	33	33	29	36	40	38	40	31	39	37	35	32
•No Governo da cidade onde o(a) sr(a) mora	34	36	32	34	34	29	37	35	34	34	33	35	35	31	37	36	33	29
•Nas eleições, no sistema eleitoral	33	34	32	37	38	31	33	31	33	33	34	37	36	31	31	35	30	31
•No Governo Federal	25	25	25	31	26	22	26	23	23	25	27	31	27	24	20	25	27	23
•No Congresso Nacional (Senado e Câmara dos Deputados)	18	19	17	19	19	15	18	19	16	17	22	24	20	16	15	19	18	15
•Nos Partidos políticos	16	17	14	17	19	13	15	15	13	16	18	19	17	14	14	16	14	16
•No Presidente da República	13	13	13	13	11	11	13	15	11	13	15	15	13	12	13	14	12	12
INDICADOR DE INSTITUIÇÕES	44	45	44	46	46	43	45	44	43	45	46	47	46	43	44	46	44	41
•Pessoas da família	82	84	80	82	77	82	82	83	85	81	80	84	83	81	83	83	81	80
•Amigos	65	66	64	64	65	64	65	66	71	66	57	59	62	67	70	67	60	66
•Vizinhos	56	57	54	46	48	54	58	64	57	57	52	50	56	56	59	59	54	51
•Brasileiros de modo geral	52	56	49	48	47	49	56	57	53	52	53	53	51	52	55	55	51	48
INDICADOR DE PESSOAS E GRUPOS SOCIAIS	64	66	62	60	59	62	65	68	67	64	61	61	63	64	67	66	62	61
INDICADOR GERAL	48	48	47	48	48	46	49	48	47	48	48	50	49	46	48	49	47	44

Fonte: IBOPE (2018)

Figura 10 - Confiança Social nas Instituições (por escolaridade) - 2009-2018

Instituições/ Grupos Sociais	TOTAL	ESCOLARIDADE			
		ATÉ 4ª SÉRIE	DE 5ª A 8ª SÉRIE	ENSINO MÉDIO	ENSINO SUPERIOR
• No Corpo de bombeiros	82	79	82	81	84
• Nas Igrejas	66	72	67	66	57
• Na Polícia Federal	65	68	66	64	65
• Nas Forças armadas	62	60	60	64	64
• Nas Escolas públicas	57	59	58	57	54
• Na Polícia	53	54	52	53	54
• Nos Meios de comunicação, como a TV, o rádio e os jornais	51	52	55	51	47
• Nas Empresas	50	46	48	53	53
• Nos Bancos	50	49	49	51	49
• Nas organizações da sociedade civil, como Ongs, associações de moradores, movimentos sociais, etc	50	47	49	51	51
• No Ministério Público	49	51	53	45	50
• No Poder Judiciário, na Justiça	43	45	42	42	43
• No Sistema público de saúde	38	41	38	38	36
• Nos Sindicatos	35	37	36	36	32
• No Governo da cidade onde o(a) sr(a) mora	34	36	34	34	32
• Nas eleições, no sistema eleitoral	33	32	33	34	34
• No Governo Federal	25	25	27	26	23
• No Congresso Nacional (Senado e Câmara dos Deputados)	18	21	19	18	14
• Nos Partidos políticos	16	18	15	15	14
• No Presidente da República	13	16	14	12	10
INDICADOR DE INSTITUIÇÕES	44	45	45	44	43
• Pessoas da família	82	83	81	81	85
• Amigos	65	61	61	66	72
• Vizinhos	56	60	55	53	57
• Brasileiros de modo geral	52	56	51	51	53
INDICADOR DE PESSOAS E GRUPOS SOCIAIS	64	65	62	63	67
INDICADOR GERAL	48	49	48	47	47

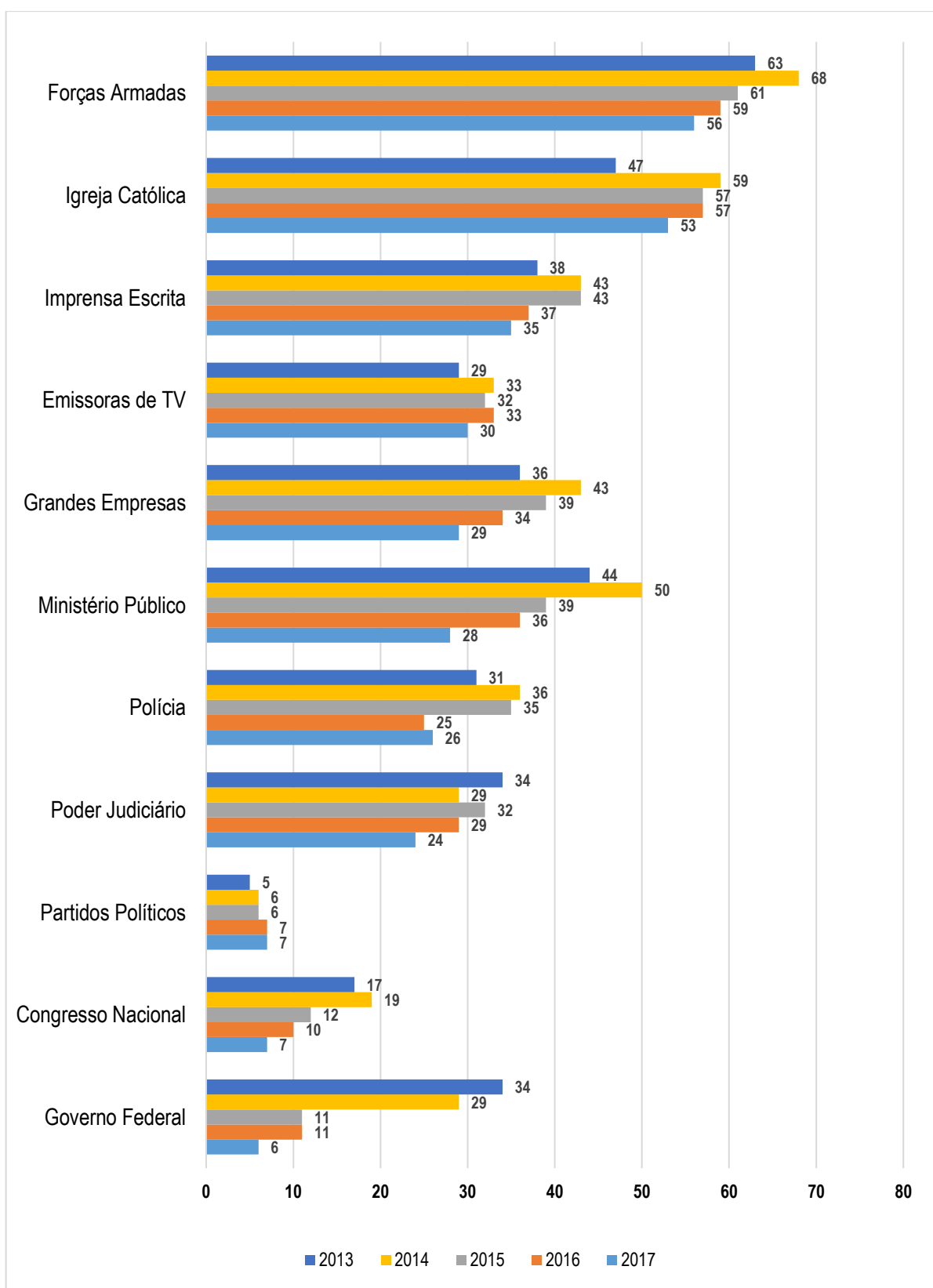
Fonte: IBOPE (2018)

A partir de tais levantamentos observa-se que, em 2018, o ICS das Instituições recuou cinco pontos em relação ao ano anterior, variando de 49 para 44. Pela décima vez seguida, o Corpo de Bombeiros manteve-se no topo do *ranking*, registrando, entretanto, um decréscimo de quatro pontos em relação a 2017. Da mesma forma, as igrejas mantiveram-se na segunda colocação, recuando, porém, de 72 para 66 pontos, patamar equivalente aos anos de 2013 e 2014. Em terceiro lugar despontou a Polícia Federal, presente no ICS desde 2016, tendo retraído cinco pontos em relação ao desempenho alcançado em 2017 (de 70 para 65). Em seguida, aparecem as Forças Armadas, com 62 pontos; as Escolas Públicas, com 57, e a Polícia, com 53 pontos. Apesar de regredir de 54 pontos para 49, o Ministério Público manteve-se na 11ª posição, seguido do Poder Judiciário, com 43 pontos — cinco a menos do que em 2017.

Nesse mesmo *ranking*, o Presidente da República, que em 2010 alcançou o auge com 69 pontos, representou, em 2018, a instituição com a menor credibilidade: apenas 13 pontos, numa escala de 0 a 100 — índice nunca antes registrado por qualquer outra entidade. Os partidos políticos amargaram a penúltima colocação, com 16 pontos — menos da metade do valor alcançado em 2010 (33 pontos).

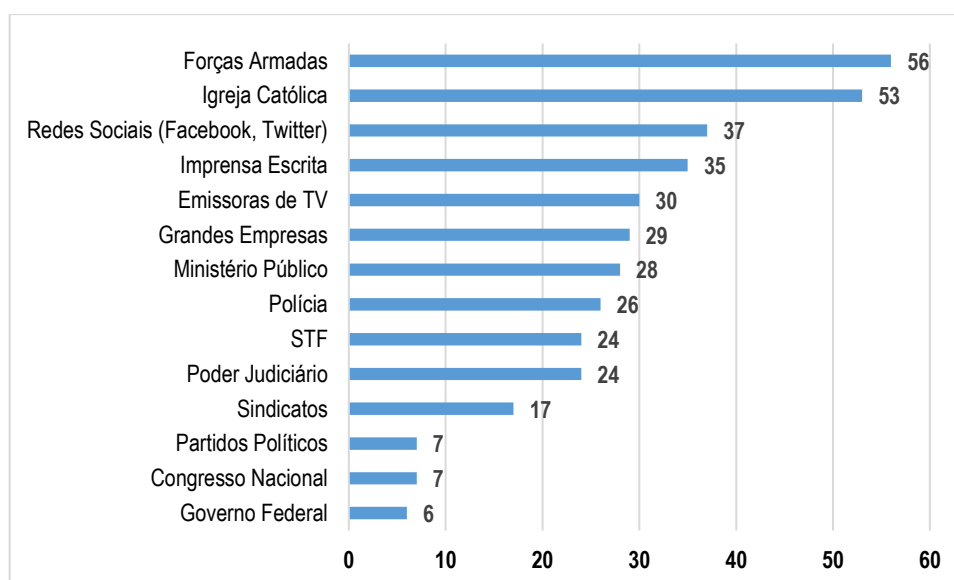
Ratificando esse baixo nível de legitimidade estatal, somam-se ao coro, as informações fornecidas em 2017 pelo ICJ Brasil (Índice de Confiança na Justiça), indicador produzido pela Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas, em São Paulo, descritas nos gráficos a seguir:

Figura 11 - Índice de Confiança na Justiça - Instituições - 2013-2017



Fonte: FGV – ICJ Brasil (2017)

Figura 12 - Índice de Confiança na Justiça - Instituições - 2017



Fonte: FGV – ICJ Brasil (2017)

Comparando-se os graus obtidos nos anos de 2017 e 2016, percebe-se que, com exceção das redes sociais e da Polícia, houve queda na confiança da população em praticamente todas as instituições analisadas, cabendo menção ao Poder Executivo (-45%) e ao Congresso Nacional (-30%).

Verifica-se ainda, que, desde 2014, as instituições mais confiáveis também apresentaram uma queda no desempenho: a confiança nas Forças Armadas reduziu de 68% para 56%; na Igreja Católica, retraiu de 59% para 53%. Mantendo um patamar de 7%, os Partidos políticos delegaram ao Governo Federal o posto de instituição menos confiável (6%) (FGV, 2017).

Conclui-se que as pesquisas evidenciam um considerável e progressivo incremento no descrédito das instituições por parte dos brasileiros, fato provavelmente decorrente das diversas denúncias de corrupção envolvendo as entidades analisadas.

4.2.2 Da Participação Política dos Cidadãos

Juntamente com a legitimidade estatal, o nível de participação política dos cidadãos materializa outra variável indicadora da Síndrome da Tredestinação Pública, traduzida na maioria das vezes num comportamento apático.

Considerada um dos grandes óbices da democracia, a apatia política pode ser entendida como uma atitude de indiferença e desinteresse, por parte dos cidadãos, em relação a questões políticas ou estatais. Um mal que pode evoluir para uma estagnação do governo do Estado.

Muitas vezes a apatia política é relacionada, de forma restritiva, à ideia imediata de não votar. Entretanto, já na década de 60, Dwight G. Dean, por meio do artigo *“Powerlessness and Political Apathy”* (1965), propôs um escalonamento para o fenômeno em três etapas: apatia de interesse, apatia por informação, e apatia por votação. Alguns anos antes, Campbell, Gurin e Miller, em *“The Voter Decides”* (1954), utilizaram a seguinte tricotomia: eleitores que, além de votar, se manifestam politicamente; eleitores que votam e não se envolvem em qualquer outra atividade política; e, eleitores que não votam.

Com base nessas premissas, opina-se como ápice da apatia política o fenômeno da alienação eleitoral, um outro conceito cuja correta compreensão requer o resgate doutrinário de algumas bases teóricas.

4.2.2.1 Direitos Políticos e Cidadania

Os direitos políticos, classificados por Karel Vasak¹² como direitos fundamentais de primeira geração, constituem um conjunto de regras constitucionais referentes à participação popular no processo político, ou seja, estão diretamente relacionados ao exercício da cidadania. Já na época do Império do Brasil, eram assim conceituados pelo publicista José Antônio Pimenta Bueno:

Os direitos políticos são as prerrogativas, os atributos, faculdades ou poder de intervenção dos cidadãos activos no governo de seu paiz, intervenção directa ou só indirecta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos.

São os jus civitatis, os direitos cívicos, que se referem ao poder publico, que autorisam o cidadão activo a participar na formação ou exercício da autoridade nacional, a exercer o direito de vontade ou eleitor, os direitos de deputado ou senador, a ocupar cargos políticos, e a manifestar suas opiniões sobre o governo do estado (BUENO, 1857, p. 467).

Cidadania é um vocábulo decorrente do termo latino *civitas* (cidade). No âmbito jurídico é entendido como “a condição da pessoa natural que, como membro de um Estado, encontra-se no gozo dos direitos que lhe permitem participar da vida política” (HOUAISS, A.; VILLAR, M. S.; FRANCO, F. M. M.; 2009, CD-ROM). Acerca do tema, complementa José Afonso da Silva:

O núcleo fundamental dos direitos políticos consubstancia-se no direito eleitoral de votar e ser votado, embora não se reduza a isso, mesmo quando se toma a expressão no seu sentido mais estreito. Essa característica fundamental dos direitos políticos possibilita falar em direitos políticos ativos e direitos políticos passivos, sem que isso constitua divisão deles. São apenas modalidades do seu exercício ligadas à capacidade eleitoral ativa, consubstanciada nas condições do direito de votar, e à capacidade eleitoral passiva, que assenta na elegibilidade, atributo de quem preenche as condições do direito de ser votado. Os direitos políticos ativos (ou direito eleitoral ativo) cuidam do eleitor e sua atividade; os direitos políticos passivos (ou direito eleitoral passivo) referem-se aos elegíveis e aos eleitos. A distinção tem alguma importância prática, porque gera direitos fundados em pressupostos peculiares (2002, p. 345).

¹² Classificação apresentada por ocasião da aula inaugural dos Cursos do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estrasburgo, em 1979.

Apesar de relacionados, nacionalidade e cidadania são conceitos que não se confundem. No primeiro caso, tem-se uma relação de natureza político-jurídica entre um indivíduo e um Estado, pautada por prerrogativas e deveres recíprocos; situação que pode ser classificada em duas vertentes. Na nacionalidade originária, tem-se a aplicação de dois critérios relacionados ao nascimento do indivíduo: a ascendência (*jus sanguinis*) e o local de nascimento (*jus soli*); podendo-se acrescentar outros, para a definição de quem seria um nacional nato. Na derivada, tem-se a aquisição da nacionalidade por meio de um processo de naturalização, segundo o ordenamento jurídico de cada Estado.

Como regra geral, a nacionalidade pode ser entendida como um pressuposto da cidadania, vez que, via de regra, ser nacional de um Estado é condição primordial para o exercício dos direitos políticos. Assim, se todo cidadão pode ser considerado como nacional de um Estado, nem todo nacional pode ser considerado um cidadão, pois existem aqueles que, por razões limitantes, como a idade mínima, não estão investidos do exercício de direitos políticos. Entretanto, quanto à primeira assertiva, cabe ressaltar a hipótese prevista no texto constitucional brasileiro, acerca do português equiparado:

Art. 12 [...]

§ 1º Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro nato, salvo os casos previstos nesta Constituição (BRASIL, 1988).

No âmbito da capacidade eleitoral ativa (alistabilidade), os direitos políticos correspondem às diversas manifestações do direito de sufrágio, que pode ser exercido de forma direta ou indireta. Na definição de Paulo Bonavides:

O sufrágio é o poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na soberania, isto é, na gerência da vida pública. Com a participação direta, o povo politicamente organizado decide, através do sufrágio, determinado assunto de governo; com a participação indireta, o povo elege representantes. Quando o povo se

serve do sufrágio para decidir, como nos institutos da democracia semidireta, diz-se que houve votação', quando o povo porém emprega o sufrágio para designar representantes, como na democracia indireta, diz-se que houve eleição. No primeiro caso, o povo pode votar sem eleger; no segundo caso o povo vota para eleger (BONAVIDES, 2011, p. 247).

De forma geral, pode se afirmar que, o ápice da apatia política está mais relacionado à participação nas eleições que em outras manifestações do sufrágio, como plebiscito e referendo.

4.2.2.2 Abstencionismo, Voto Nulo e em Branco

Para que se possa dissecar o fenômeno da apatia política dos cidadãos, requer-se, ainda, um embasamento conceitual dos comportamentos eleitorais a ela associados; a saber: o abstencionismo, o voto nulo e o voto em branco.

Na lição de Gianfranco Pasquino, o abstencionismo ou abstenção eleitoral pode ser entendido como:

[...] a não participação [do eleitor] no ato de votar. Pode, todavia, compreender a não participação num conjunto de atividades políticas, conquanto, em suas formas mais acentuadas, a não participação possa ser definida como apatia, alienação, e por aí além. Como muitas das variáveis ligadas à participação eleitoral, o Abstencionismo é de fácil avaliação quantitativa. É, com efeito, calculado como percentual daqueles que, tendo direito, não se apresentam às urnas (PASQUINO, 1991).

Por seu turno, voto nulo é definido por Saïd Farhat nos seguintes termos:

É considerado voto nulo quando o eleitor manifesta sua vontade de anular, digitando na urna eletrônica um número que não seja correspondente a nenhum candidato ou partido político oficialmente registrados. No caso de uso de cédula de papel, é nulo o voto quando o eleitor faz qualquer marcação que não identifique de maneira clara o nome, ou o número do candidato, ou o número do partido político. São nulos, igualmente, os votos cujas cédulas contenham elementos gráficos estranhos ao ato de votar. O voto nulo é apenas registrado para fins de estatísticas e não é computado como voto válido, ou seja, não vai para nenhum candidato, partido político ou coligação (FARHAT, 1996, CD-ROM).

Por fim, voto em branco é entendido como “aquele em que o eleitor não manifesta preferência por nenhum dos candidatos” (DINIZ, 1998, v.4, p. 760).

No que se refere aos efeitos práticos, no Brasil, a abstenção se diferencia do voto nulo e em branco, pelo registro da quitação obrigacional adimplida pelo eleitor nos dois últimos casos, em detrimento à constituição em mora provocada pelo primeiro. Votos nulos e em branco distinguem-se apenas pela forma como são registrados, visto que não influenciam o resultado das eleições, tendo apenas valor estatístico; ambos são excluídos no momento da apuração, considerando-se válidos apenas os que são concedidos a candidatos ou partidos. Há que se destacar, porém, que os votos nulos sugestionam uma maior politização que os em branco.

Oportunamente, cabe menção ao fato de que a utilização de urnas eletrônicas no Brasil a partir de 1996, dificultou a anulação do voto, vez que para tanto é necessário que o eleitor digite um número inexistente de candidato, havendo, em contrapartida, tecla específica para se para votar em branco.

4.2.2.3 Obrigatoriedade do Voto

Para todos os governos democráticos, a participação do cidadão nas eleições nacionais representa o exercício de um direito. Destes, alguns consideram que, mais que um direito, constitui um dever. Nesse grupo, determinados países impõem sanções aos cidadãos que se abstém de participar no processo eleitoral, contemplando a exigência de justificação, multas (Brasil), impedimento à obtenção de serviços públicos (Peru), restrições a direitos civis (Bolívia), impedimento para a ocupação de cargos ou empregos no setor público (Bélgica) e até mesmo a prisão (Austrália) (IDEA, 201-).

De acordo com a Agência Central de Inteligência dos EUA, o voto facultativo representa a prática majoritária ao redor do mundo. Dos 235 países listados, em

apenas 21, o voto é obrigatório, a saber: Argentina, Austrália, Bélgica, Bolívia, Brasil, República Democrática do Congo, Costa Rica, República Dominicana, Equador, Egito, Grécia, Honduras, Coreia do Norte, Luxemburgo, México, Nauru, Paraguai, Peru, Cingapura, Tailândia e Uruguai (CIA, 2017). Outras fontes acrescentam ao rol de compulsoriedade mais 8 países: Bulgária, Gabão, Guatemala, Líbano, Líbia, Liechtenstein, Panamá e Turquia (MISACHI, 2018).

Uma questão rotineiramente discutida é se a obrigatoriedade do voto representa ou não um fator de reforço à alienação eleitoral. O debate é controverso. Os defensores da compulsoriedade argumentam que, quanto maior a participação da população nos pleitos eleitorais, maior será a legitimidade das decisões tomadas pelos governantes democraticamente eleitos. Destacam ainda o efeito educacional do voto sobre os cidadãos, reafirmando que, numa democracia, é responsabilidade de todos eles elegerem seus representantes.

Em sentido contrário, há os que argumentam que votar obrigatoriamente representa uma antítese aos ideais de liberdade associados à democracia. Tal situação pode, inclusive, desestimular a educação política do cidadão que, forçado a participar do pleito, pode instrumentalizar sua atuação como um meio de protesto, como no caso dos votos aleatórios, em que o eleitor não está preocupado em quem votar, mas em convencer o governo, de que cumpriu seu dever cívico.

De fato, torna-se possível inferir que, forçar a população a votar resulta num incremento do número de votos inválidos e em branco. Em sentido inverso, nos países onde há discricionariedade, esse índice tende a ser menor, pois não parece razoável, deslocar-se para o local da votação para anular o voto ou votar em branco, assim, as abstenções serão maiores.

Partindo dessa lógica, cogita-se que se o voto não fosse obrigatório no Brasil, os índices de abstenção nas eleições seriam bem maiores, vez que, embora a multa seja ínfima¹³, as pessoas votam em razão da compulsoriedade. Pela figura abaixo, percebe-se que esse argumento parece claudicar.

Figura 13 - Abstenção Eleitoral Mundial - 2010-2014



Fonte: CIA Worl Factbook e IDEA

¹³ De acordo com os arts. 7º, 11, § 1º, e 367, § 2º, do Código Eleitoral Brasileiro, bem como com o § 2º do art. 3º da Resolução TSE nº 23.088, de 30 jun. 2009, a multa pode variar entre 3% e 10% do valor de 33,02 UFIR, atualmente, de R\$ 1, 06 a R\$ 3,51 por cada turno ausente. Caso o Juiz entenda que o valor máximo de R\$ 3,51 não é eficaz, de acordo com a situação econômica do eleitor faltoso, ele poderá aumentar a multa em até 10 vezes, podendo chegar aos R\$ 35,14.

Conclui-se, portanto, que, *a priori*, em termos de apatia política, a obrigatoriedade do voto simplesmente equaliza a proporcionalidade existente entre abstenções, votos nulos e em branco. No caso brasileiro, em especial, há que ser considerado o argumento da instrumentalidade educacional do voto mencionada anteriormente.

4.2.2.4 Alienação Eleitoral

Uma vez discutidas conceitualmente as variáveis do absenteísmo, do voto nulo e do voto em branco, e analisada a questão do voto facultativo nos diversos países, torna-se possível apresentar a ideia de alienação eleitoral, termo que procura representar o fenômeno da apatia política de forma mais delimitada, objetiva e pragmática.

Segundo Wanderley Guilherme dos Santos (1987), pode-se entender alienação eleitoral como sendo a abstenção do eleitor ao direito de votar, somada à participação política expressa por meio do voto branco ou nulo. Ao analisar, por meio da obra “Crise e Castigo”, as taxas desse fenômeno no período entre 1945 e 1982, assim se posicionou quanto à matéria:

[...] quanto maior a credibilidade do processo político formal, maior será a taxa de alienação eleitoral. Credibilidade entra aqui como um conceito que busca captar a importante dimensão retorno esperado do voto, utilizada por Huntington-Nelson, cumulativamente associada à dimensão institucionalização do respeito aos resultados eleitorais. Apesar da longa nomenclatura, esta é uma dimensão extremamente relevante na decisão de participar eleitoralmente ou não. Quanto maior for a incerteza de que o desdobramento do processo político se fará de acordo com os resultados eleitorais, tanto maior o peso da dimensão retorno esperado do voto, e tanto maior o incentivo à alienação (SANTOS, 1987, p. 45).

Por esse argumento, percebe-se que o fundamento da alienação eleitoral reside no cálculo realizado pelo eleitor, entre os custos de sua participação e os

resultados que espera. Caso os ganhos sejam maiores que os custos, ele vota; em sentido contrário, opta pelo comportamento da alienação.

Apesar de encarar o problema de forma aproximada à perspectiva de Wanderley Santos, Olavo Brasil de Lima Júnior (1993) procura fazer uma distinção entre o sentido político das abstenções em relação ao dos votos brancos e nulos. Para ele, a motivação que conduz à uma abstenção, não é a mesma que leva um eleitor a votar em branco. Prosseguindo, propõe que esse cálculo seja desmembrado em dois momentos distintos:

[...] esse cálculo é analiticamente antecipado pelo eleitor, isto é, a decisão final a ser tomada por ele implica escolher o candidato, porém, antes, cabe-lhe decidir se vai ou se pode comparecer às urnas. De certa forma, a primeira decisão está condicionada pela segunda, dentro da lógica do cálculo racional. E é verdade; porém há fatores que estreitam o campo decisório do eleitor, facilitando ou criando obstáculos para o livre e efetivo exercício do direito (obrigação) de votar. Refiro-me às condições de acesso às cabines eleitorais (LIMA JÚNIOR, 1993, p. 101).

Dessa forma, Lima Júnior atribui ao absenteísmo causas de natureza ambiental, vez que estaria ligado ao grau de dificuldade ou impedimento que as circunstâncias externas representariam para que o eleitor compareça às urnas. Diferentemente, os votos brancos e nulos estariam associados a atributos sócio-econômicos de natureza individual.

Nesse mesmo diapasão, Jairo Nicolau (2002) critica os autores, a exemplo de Wanderley Santos, que incluem o fenômeno da abstenção na mesma categoria política dos votos brancos e nulos. Analisando os possíveis determinantes para a taxa de votos nulos nas eleições brasileiras de 1998, concluiu que, para todos os cargos, o comparecimento está negativamente associado aos votos inválidos. Para ele, a principal diferença está situada no campo da escolaridade: “nas eleições proporcionais, quanto maior o contingente de adultos com baixa escolaridade, menor

o índice de votos inválidos; nas disputas majoritárias, quanto maior o contingente de baixa escolaridade, maior o de brancos e nulos” (NICOLAU, 2004, p. 18).

Por meio do artigo “As Bases Sociais e Atitudinais da Alienação Eleitoral no Brasil”, Julian Borba (2008) sistematizou os diversos modelos explicativos da alienação eleitoral no país, distinguindo três grupos bem delimitados: autores que adotam um conceito forte de racionalidade do eleitor, autores que consideram a racionalidade como elemento variável de acordo com o nível sócio-econômico do eleitor, e autores para os quais, a alienação eleitoral é um fenômeno societário com inúmeros significados, entre eles, uma forma de protesto político em face do descontentamento dos indivíduos para com as instituições e/ou processos políticos vigentes.

De acordo com essa perspectiva, Wanderley Santos, Olavo Brasil de Lima Júnior e Jairo Nicolau seriam representantes do primeiro grupo. Já no segundo, Borba (2008) destaca o conceito de sofisticação política empregado por Fábio Wanderley Reis (1978, 2000) e por Mônica Castro (1994), ressaltando o desenvolvimento dessa vertente por Adriano Tostes, a quem Homero Costa (2007) atribui a primeira e mais sistemática pesquisa sobre alienação eleitoral no país.

[...] atributos sociais, cognitivos e políticos dos eleitores são uma das dimensões importantes quando se tenta explicar causalmente o comportamento político e, particularmente, o eleitoral. Percepção, atitudes e comportamento dos indivíduos passam, necessariamente, pela sua forma de inserção no mundo social, pelas relações e identidades que aí estabelecem (TOSTES apud COSTA, 2007, p. 160).

Como destaques do terceiro grupo, que defende a alienação eleitoral como um fenômeno social de múltipla significação, dentre as quais a de protesto político, Borba (2008) indica Soares (1973), Reis (1978), e Trindade e Cew (1978), dentre outros autores.

Numa perspectiva um pouco mais amplificada, Marcello Baquero (1999) aponta como causa da apatia política nos países da América Latina a estruturação de uma cultura marcada pela contraposição de duas éticas, a religiosa e a política, nos seguintes termos:

A apatia nesses países é muito mais consequência da estruturação de uma cultura política marcada pela influência de duas éticas, a religiosa e a política. A primeira gera atitudes disciplinadas e constituídas no campo da moral, enquanto a segunda é propícia para aceitação do vale tudo, inclusive entre aqueles que têm altos graus de sofisticação política. Nesse sentido, as atitudes de desconfiança e desencanto com as instituições políticas, particularmente com os partidos políticos, se dão no sentido da desvalorização concreta dessas instituições políticas, gerando uma cultura política altamente personalista no sentido estrutural. Assim configurada, a cultura política é altamente deletéria no estabelecimento de parâmetros que contribuam para a solidez democrática (BAQUERO, 1999, p.28).

Para o cumprimento dos objetivos estabelecidos para a presente tese, será adotada como regra a ideia defendida por Wanderley Guilherme dos Santos (1987), que procura definir alienação eleitoral mediante a agregação do absenteísmo e da participação política expressa por meio do voto branco ou nulo.

4.2.2.4.1 Fundamentos Sociais da Alienação Eleitoral no Brasil

No propósito de se compreender os fundamentos sociais da alienação eleitoral, no Brasil, foram desenvolvidas algumas pesquisas, dentre as quais se destaca o já citado trabalho de Homero Costa, “Democracia e Representação Política no Brasil: uma análise das eleições presidenciais (1989-2002) ”.

Em sua investigação, Costa (2007), valendo-se da análise de regressão linear pelo método dos mínimos quadrados, construiu um modelo, utilizando o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da região e do estado, o Índice de Exclusão Social (IES), a extensão territorial e a densidade eleitoral como variáveis independentes e, os votos brancos, nulos e abstenções, como variáveis dependentes. Em suas

conclusões declarou que os votos brancos e nulos seriam explicados, em grande parte, pelas condições sócio-econômicas dos eleitores, enquanto a abstenção é também explicada, pela extensão territorial.

Apesar de se abster em considerar o peso de variáveis relativas à cultura política, tais como a descrença nos partidos e nos políticos bem como a questão da representação, Costa (2007) destacou a importância desta inserção na análise do fenômeno. Tal contribuição se efetivou, entretanto, pela contribuição de Julian Borba “As Bases Sociais e Atitudinais da Alienação Eleitoral no Brasil” (2008).

Tendo como parâmetro empírico os dados relativos às eleições presidenciais constantes do ESESEB 2002 (Estudo Eleitoral Brasileiro), Borba (2008), separando as abstenções, dos votos brancos e nulos, promoveu a organização dos dados com base nas respostas às perguntas, (1) se o eleitor votou nas eleições de 2002, e (2) seu voto para Presidente no primeiro turno em 2002.

Organizou as variáveis independentes em dois grupos: um primeiro, onde agregou as sócio-econômicas, e um segundo, onde alocou as atitudinais. Para o primeiro, utilizou dados relacionados à idade, sexo, escolaridade, população econômica ativa e renda familiar. Para o segundo, construiu cinco indicadores: o índice de satisfação com as instituições políticas, o índice de eficácia política, o índice de satisfação com a democracia, o índice de informação, e o índice de clientelismo.

Borba (2008), constatou que a abstenção é pouco relacionada a todos os índices criados, ou seja, a decisão de comparecer e/ou se abster é pouco relacionada à forma como o cidadão percebe a política. Nesse sentido, conforme destacado por outros autores, a dimensão sóciodemográfica teria um peso mais significativo, em termos da definição dos custos e oportunidades para a participação política.

Em relação aos votos brancos e nulos, Borba (2008) aponta outra lógica. O índice de satisfação com as instituições políticas exerceria uma interferência moderada. Acerca da eficácia política, quanto maior essa sensação por parte dos indivíduos, menor a propensão em anular ou votar em branco. Em relação à satisfação com a democracia, a mesma conclusão. De forma surpreendente, o índice de informação política apresentou pequena relevância no processo. Quanto ao clientelismo, apesar dos dados evidenciarem uma pequena associação, os mesmos indicam uma relação inversamente proporcional entre este indicador e o número de votos válidos, ou seja, “quanto mais o indivíduo aceita o clientelismo, menores são as possibilidades de ele escolher entre as ofertas do mercado político”.

4.2.2.4.2 Estatísticas da Alienação Eleitoral no Brasil – 1998-2018

Segundo Costa (2008), a alienação eleitoral é um comportamento recorrente no mundo desde a década de 1990, em consequência à crise de representatividade dos partidos. O Brasil chama a atenção nesse cenário, pois apresenta índices elevados, mesmo possuindo voto obrigatório. Objetivando-se uma breve análise a respeito desse fenômeno, procurou-se consolidar, com base num levantamento realizado no sítio eletrônico do TSE¹⁴, os percentuais relativos a abstenções, votos nulos e em branco nas eleições realizadas no período de 1998 a 2018.

¹⁴ <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>

Quadro 11 - Eleições Brasileiras - 1998-2018

Eleição	Turno	Cargo	Comparecimento	% Comparecimento	Abstenção	% Abstenção	Votos Válidos	% Votos Válidos	Votos Brancos	% Votos Brancos	Votos Nulos	% Votos Nulos
1998	1	Presidente	83.319.617	78,53	22.828.469	21,51	67.743.219	81,31	6.688.543	8,03	8.887.855	10,67
		Governador	83.275.929	78,52	22.777.177	21,48	66.011.731	79,27	10.036.239	12,05	7.227.959	8,68
		Senador	83.275.929	78,52	22.777.177	21,48	61.840.193	74,26	11.377.677	13,66	10.058.059	12,08
		Deputado Federal	83.282.476	78,53	22.770.630	21,47	66.599.875	79,97	8.522.351	10,23	8.160.250	9,80
		Deputado Estadual	83.282.476	78,53	22.770.630	21,47	68.721.456	82,52	7.151.357	8,59	7.409.663	8,90
	2	Governador	50.735.721	78,38	13.995.321	21,62	47.101.502	92,84	749.781	1,48	2.884.438	5,69
2000	1	Prefeito	92.205.204	85,01	16.259.358	14,99	84.465.630	91,61	2.289.460	2,48	5.450.114	5,91
		Vereador	92.205.244	85,01	16.259.318	14,99	86.592.830	93,91	2.648.818	2,87	2.963.596	3,21
	2	Prefeito	21.806.573	83,75	4.231.951	16,25	20.408.017	93,59	540.041	2,48	858.515	3,94
2002	1	Presidente	94.805.583	82,26	20.448.233	17,74	84.955.145	89,61	2.873.753	3,03	6.976.685	7,36
		Governador	94.766.965	82,27	20.417.211	17,73	84.044.757	88,69	3.765.283	3,97	6.956.925	7,34
		Senador	94.766.965	82,27	20.417.211	17,73	70.172.987	74,05	13.316.709	14,05	11.277.269	11,90
		Deputado Federal	94.766.800	82,27	20.417.376	17,73	87.477.951	92,31	4.476.906	4,72	2.811.943	2,97
		Deputado Estadual	94.766.800	82,27	20.417.376	17,73	87.533.341	92,37	4.414.725	4,66	2.818.734	2,97
	2	Presidente	91.664.259	79,53	23.589.188	20,47	86.164.361	94,00	1.727.760	1,88	3.772.138	4,12
		Governador	50.566.939	82,14	10.995.463	17,86	47.635.666	94,20	832.284	1,65	2.098.989	4,15
2004	1	Prefeito	102.526.992	85,80	16.955.433	14,19	94.864.899	92,53	1.923.745	1,88	5.738.348	5,60
		Vereador	102.527.005	85,80	16.955.420	14,19	97.068.664	94,68	2.520.436	2,46	2.937.905	2,87
	2	Prefeito	22.387.891	82,71	4.679.294	17,29	21.184.882	94,63	335.130	1,50	867.879	3,88
2006	1	Presidente	104.820.459	83,25	21.092.675	16,75	95.996.733	91,58	2.866.205	2,73	5.957.521	5,68
		Governador	104.779.071	83,27	21.047.978	16,73	93.287.386	89,03	4.337.162	4,14	7.154.523	6,83
		Senador	104.779.071	83,27	21.047.978	16,73	84.383.805	80,53	8.254.205	7,88	12.141.061	11,59
		Deputado Federal	104.779.065	83,27	21.047.984	16,73	93.799.909	89,52	6.575.581	6,28	4.403.575	4,20
		Deputado Estadual	104.779.065	83,27	21.047.984	16,73	93.860.429	89,58	6.268.713	5,98	4.649.923	4,44
	2	Presidente	101.998.221	81,10	23.914.714	18,99	95.838.220	93,96	1.351.448	1,32	4.808.553	4,71
		Governador	42.611.285	81,55	9.642.293	18,45	38.244.618	89,75	784.163	1,84	3.582.504	8,41
2008	1	Prefeito	108.435.577	85,50	18.394.179	14,50	98.141.631	90,51	3.000.515	2,77	7.293.431	6,73
		Vereador	108.435.596	85,50	18.394.160	14,50	100.434.022	92,62	3.918.526	3,61	4.083.048	3,77
	2	Prefeito	22.250.921	81,91	4.915.663	18,09	20.593.105	92,55	551.799	2,48	1.106.017	4,97
2010	1	Presidente	111.193.747	81,88	24.610.296	18,12	101.590.153	91,36	3.479.340	3,13	6.124.254	5,51
		Governador	111.038.684	81,93	24.484.897	18,07	97.238.967	87,57	5.283.842	4,76	8.515.875	7,67
		Senador	111.038.684	81,93	24.484.897	18,07	85.211.086	76,74	9.771.404	8,80	16.056.194	14,46
		Deputado Federal	111.038.684	81,93	24.484.897	18,07	96.720.388	87,11	7.506.834	6,76	6.811.462	6,13
		Deputado Estadual	111.038.684	81,93	24.484.897	18,07	98.045.511	88,30	6.469.514	5,83	6.523.659	5,88
	2	Presidente	106.606.214	78,50	29.197.152	21,50	99.464.189	93,30	2.452.597	2,30	4.689.428	4,40
		Governador	14.946.329	76,80	4.514.597	23,20	13.765.188	92,10	264.211	1,77	916.930	6,13
2012	1	Prefeito	115.807.514	83,59	22.736.804	16,41	103.261.652	89,17	3.805.899	3,29	8.739.963	7,55
		Vereador	115.807.514	83,59	22.736.804	16,41	105.952.612	91,49	4.874.098	4,21	4.980.804	4,30
	2	Prefeito	25.661.378	80,88	6.064.580	19,12	23.300.841	90,80	834.697	3,25	1.525.840	5,95

2014	1	Presidente	115.122.883	80,61	27.698.475	19,39	104.023.802	90,36	4.420.489	3,84	6.678.592	5,80
		Governador	114.906.582	80,70	27.688.926	19,40	97.978.346	85,16	7.314.166	6,36	10.074.804	8,77
		Senador	114.906.582	80,70	27.688.926	19,40	89.493.105	77,79	11.401.280	9,91	14.153.698	6,16
		Deputado Federal	114.906.580	80,70	27.477.609	19,30	97.279.540	84,66	10.106.586	8,80	7.444.640	6,48
		Deputado Estadual	114.906.580	80,70	27.477.609	19,30	98.955.951	86,12	8.836.348	7,69	6.952.182	6,14
		Deputado Distrital	1.674.508	88,33	221.189	11,67	1.525.265	91,09	79.680	4,76	69.563	4,15
	2	Presidente	112.683.879	78,90	30.137.479	21,10	105.542.273	93,66	1.921.819	1,71	5.219.787	4,63
		Governador	112.616.817	78,90	30.125.089	21,10	108.389.280	96,25	1.003.299	0,89	3.224.238	2,86
2016	1	Prefeito	118.757.780	82,42	25.331.035	17,58	103.777.562	87,39	4.128.682	3,48	10.620.695	8,94
		Vereador	118.757.780	82,42	25.331.035	17,58	106.641.044	89,80	4.933.533	4,15	7.183.203	6,05
	2	Prefeito	25.877.492	78,45	7.109.616	21,55	22.178.276	85,70	951.229	3,68	2.747.987	10,62
2018	1	Presidente	117.364.560	79,67	29.941.265	20,33	107.050.749	91,21	3.106.937	2,65	7.206.222	6,14
		Governador	117.111.572	79,80	29.941.171	20,20	95.361.748	81,43	6.418.783	5,48	14.981.816	12,79
		Senador	117.111.572	79,80	29.638.957	20,20	171.260.226	73,12	20.922.130	8,93	41.885.359	17,88
		Deputado Federal	117.111.570	79,80	29.638.957	20,20	98.393.357	84,02	7.499.446	6,40	11.218.021	9,58
		Deputado Estadual	115.420.178	79,78	29.638.959	20,22	97.607.645	84,57	7.190.010	6,23	10.621.777	9,20
		Deputado Distrital	1.691.392	81,27	29.249.133	18,73	1.513.773	89,50	87.589	5,18	90.030	5,32
	2	Presidente	115.933.451	78,70	31.371.704	21,30	104.838.753	90,43	2.486.593	2,14	8.608.105	7,43
		Governador	72.321.542	78,27	20.080.264	21,73	60.833.568	84,12	2.626.826	3,63	8.861.148	12,25

Fonte: Elaborado a partir de dados do TSE.

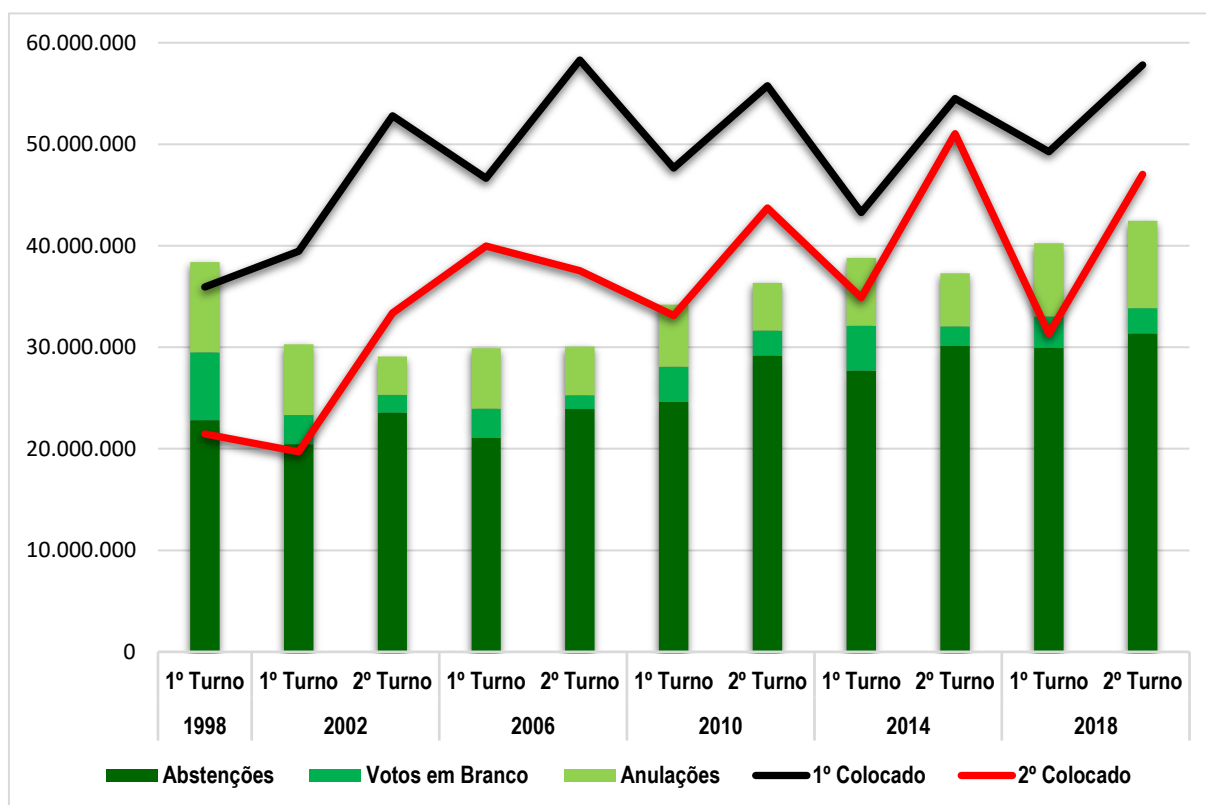
Delimitando-se a análise às eleições presidenciais ocorridas no período de 1998 a 2014, mediante um recorte sobre essa tabulação, tornam-se factíveis algumas conclusões acerca das abstenções, votos em branco e votos nulos, evidenciadas nos quadros e gráficos a seguir.

Quadro 12 - Eleições Presidenciais - 1998-2018

Eleição	Turno	Abstenções	Votos em Branco	Anulações	1º Colocado	2º Colocado
1998	1º Turno	22.828.469	6.688.543	8.887.855	35.936.382	21.475.211
2002	1º Turno	20.448.233	2.873.753	6.976.685	39.455.233	19.705.445
	2º Turno	23.589.188	1.727.760	3.772.138	52.793.364	33.370.739
2006	1º Turno	21.092.675	2.866.205	5.957.521	46.662.365	39.968.369
	2º Turno	23.914.714	1.351.448	4.808.553	58.295.042	37.543.178
2010	1º Turno	24.610.296	3.479.340	6.124.254	47.651.434	33.132.283
	2º Turno	29.197.152	2.452.597	4.689.428	55.752.529	43.711.388
2014	1º Turno	27.698.475	4.420.489	6.678.592	43.267.668	34.897.211
	2º Turno	30.137.479	1.921.819	5.219.787	54.501.118	51.041.155
2018	1º Turno	29.941.265	3.106.936	7.206.205	49.276.990	31.342.005
	2º Turno	31.371.704	2.486.593	8.608.105	57.797.847	47.040.906

Fonte: Elaborado a partir de dados TSE

Figura 14 - Eleições Presidenciais Brasileiras - 1998-2018



Fonte: Elaborado a partir de dados TSE.

Quadro 13 - Eleições Presidenciais Brasileiras - 1998-2018
Diferença entre o 1º e o 2º Colocados x Abstenções

Eleição	Turno	Abstenções	1º Colocado	2º Colocado	Diferença entre o 1º e o 2º Colocado	Diferença Percentual em Relação às Abstenções
1998	1º Turno	22.828.469	35.936.382	21.475.211	14.461.171	63,3
2002	1º Turno	20.448.233	39.455.233	19.705.445	19.749.788	96,6
	2º Turno	23.589.188	52.793.364	33.370.739	19.422.625	82,3
2006	1º Turno	21.092.675	46.662.365	39.968.369	6.693.996	31,7
	2º Turno	23.914.714	58.295.042	37.543.178	20.751.864	86,8
2010	1º Turno	24.610.296	47.651.434	33.132.283	14.519.151	59,0
	2º Turno	29.197.152	55.752.529	43.711.388	12.041.141	41,2
2014	1º Turno	27.698.475	43.267.668	34.897.211	8.370.457	30,2
	2º Turno	30.137.479	54.501.118	51.041.155	3.459.963	11,5
2018	1º Turno	29.941.265	49.276.990	31.342.005	17.934.985	59,9
	2º Turno	31.371.704	57.797.847	47.040.906	10.756.941	34,3

Fonte: Elaborado a partir de dados TSE.

Pelos dados supracitados, observa-se que o comportamento alienado dos eleitores (abstenções, votos em branco e nulos) foi numericamente superior aos votos

obtidos pelo segundo colocado no primeiro turno da disputa presidencial nos anos de 1998, 2002, 2010, 2014 e 2018. Considerando-se apenas as abstenções, em 1998 e 2002, esse número também foi suplantado.

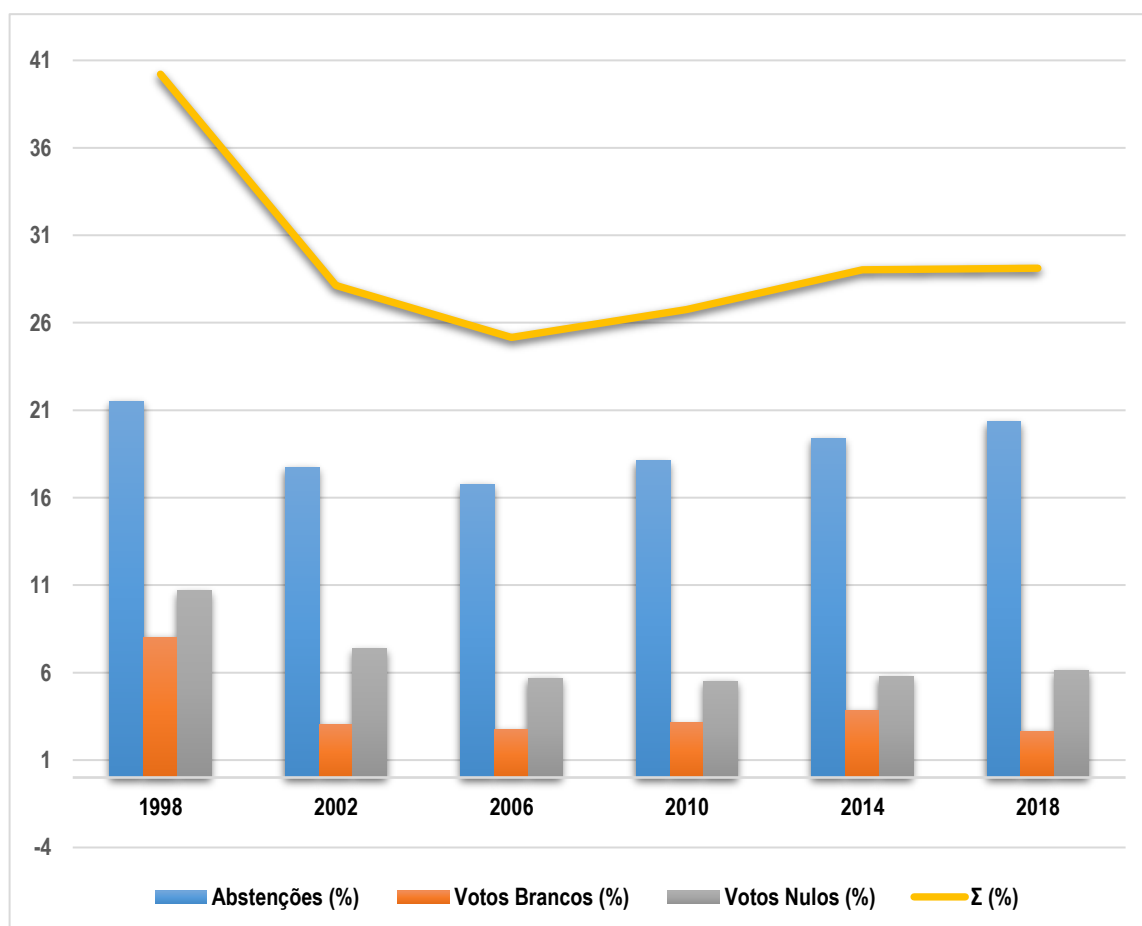
Destaca-se ainda que, na eleição de 1998, a alienação eleitoral foi maior até mesmo que a votação obtida pelo presidente reeleito no primeiro turno, repetindo o ocorrido em 1994, quando, após o impeachment de Collor e o governo de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso se elegeu obtendo um somatório de votos inferior ao número de abstenções, votos em branco e nulos. Infere-se a partir daí que, em tese, os resultados das eleições poderiam ter sido diferentes se a alienação eleitoral fosse menor.

Quadro 14 - Eleições Presidenciais Brasileiras - 1998-2018
Abstenções, Votos em Branco e Nulos - 1º Turno

Ano	Abstenções (%)	Votos Brancos (%)	Votos Nulos (%)	Σ (%)
1998	21,51	8,03	10,67	40,21
2002	17,74	3,03	7,36	28,13
2006	16,75	2,73	5,68	25,16
2010	18,12	3,13	5,51	26,76
2014	19,39	3,84	5,80	29,03
2018	20,33	2,65	6,14	29,12

Fonte: Elaborado a partir de dados TSE

Figura 15 - Eleições Presidenciais Brasileiras - 1998-2018
Abstenções, Votos em Branco e Nulos - 1º Turno



Fonte: Elaborado a partir de dados TSE

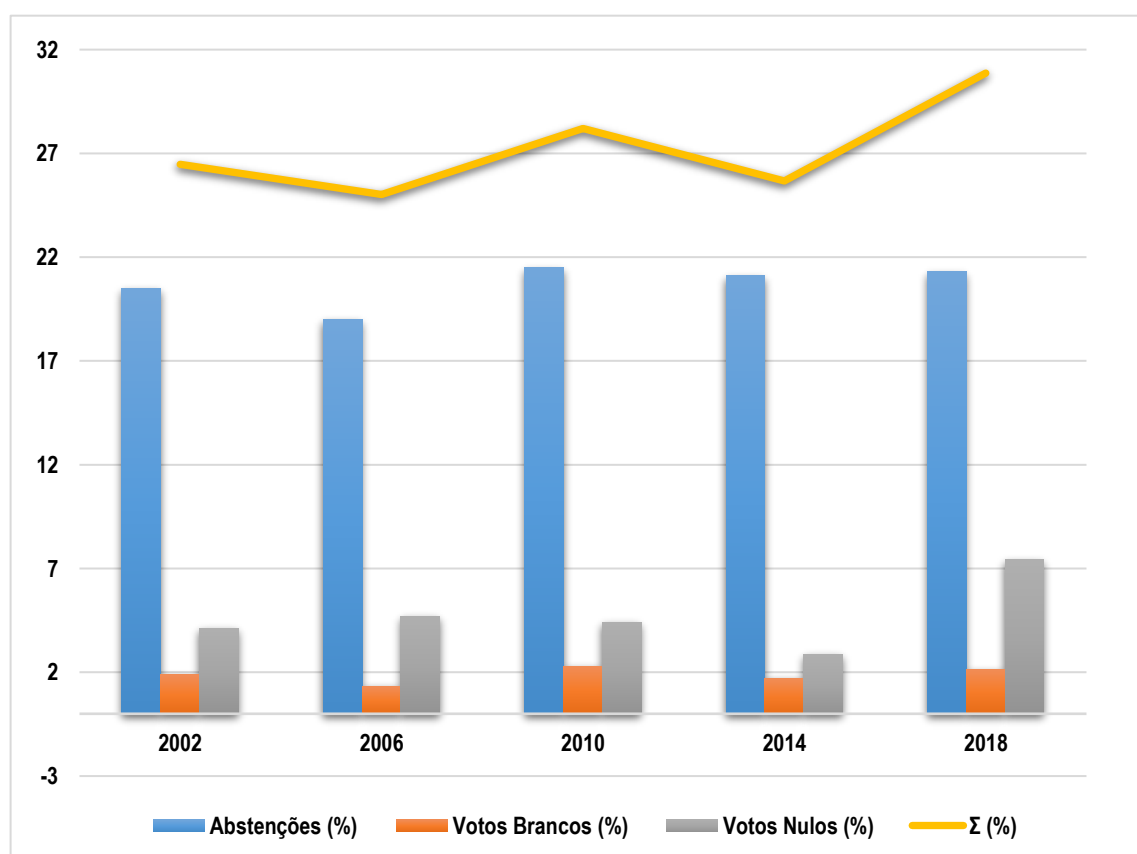
Verifica-se por meio do Quadro 14 e da Figura 15 que, em relação aos votos brancos e nulos no primeiro turno das eleições presidenciais, houve uma queda significativa a partir de 1998, situação que Nicolau (2002) vinculou à introdução generalizada das urnas eletrônicas no processo eleitoral. Outrossim, percebe-se que o descrédito político e a desconfiança nas instituições tiveram seu auge nos anos 90, havendo em 2002, 2006 e 2010 uma nítida recuperação da confiança política perdida em 1994 e 1998.

Quadro 15 - Eleições Presidenciais Brasileiras - 1998-2018
Abstenções, Votos em Branco e Nulos - 2º Turno

Ano	Abstenções (%)	Votos Brancos (%)	Votos Nulos (%)	Σ (%)
2002	20,47	1,88	4,12	26,47
2006	18,99	1,32	4,71	25,02
2010	21,50	2,30	4,40	28,20
2014	21,10	1,71	2,86	25,67
2018	21,30	2,14	7,43	30,87

Fonte: Elaborado a partir de dados TSE

Figura 16 - Eleições Presidenciais Brasileiras - 1998-2014
Abstenções, Votos em Branco e Nulos - 2º Turno



Fonte: Elaborado a partir de dados TSE

Observa-se também que, nas eleições presidenciais de 2002 a 2010, houve uma estabilização do somatório de abstenções, votos em branco e nulos, em torno de 25%, seja no primeiro ou segundo turno. No que se refere ao primeiro turno de 2018, a alienação eleitoral manteve-se praticamente nos mesmos patamares de 2014;

entretanto, no segundo, houve uma ascensão desse índice para 30,87%, muito provavelmente pela grande polarização ideológica que caracterizou a disputa. Dessa forma cabe ressaltar que, apesar da alienação eleitoral representar um indicador do descrédito da classe política por parte do eleitor, existem outros fatores que podem interferir em seu desempenho. Além disso, tal aferição ratifica o questionamento apresentado pelos teóricos da Escolha Pública de que, matematicamente, a democracia não representa a vontade da maioria, visto que os votos do segundo colocado somados à alienação eleitoral, suplantam o número de votos obtidos pelos candidatos eleitos, e que no segundo turno, boa parte do eleitorado vota em opções pré-determinadas, não coincidentes com suas escolhas.

4.2.3 Indicadores da Corrupção

Aferir o nível de corrupção numa determinada sociedade não constitui uma empreitada simples. Segundo Abramo (2005), tal dificuldade tem por fundamento o próprio caráter ontológico do fenômeno, que se manifesta de forma alienígena ao âmbito legal. A maioria dos estudos empíricos sobre o tema vale-se de indicadores indiretos, vez que os atos de corrupção são predominantemente secretos; quando identificados, não evidenciam o plexo de ações ilícitas componentes ou relacionadas. Paolo Mauro (1998) ratifica tal argumento, alegando que o atributo da ilegalidade dificilmente possibilita que agentes corruptos revelem os detalhes de tal prática, tornando inviável a realização de pesquisas e estatísticas sobre o assunto.

O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) pode ser considerado o indicador mais conhecido e abrangente para a aferição do fenômeno ao redor do mundo. Calculado desde 1996, sob a autoria da ONG Transparência Internacional (TI), abarca, no momento, resultados referentes a 180 países e territórios, sendo empregado não apenas na avaliação de riscos e direcionamento das ações por parte

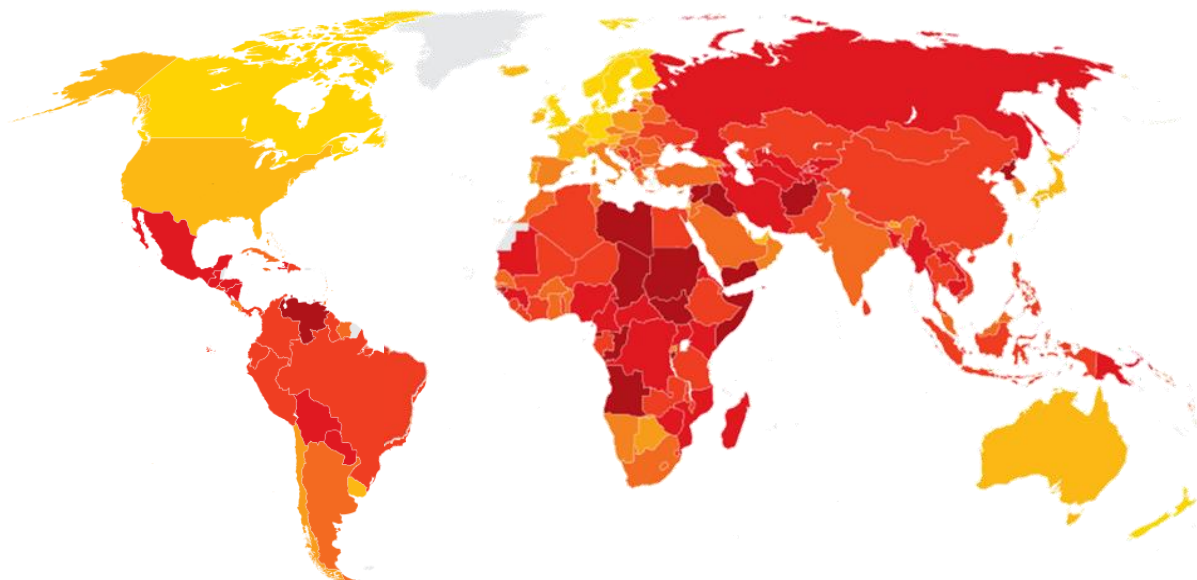
dos tomadores de decisão nos setores público e privado, mas principalmente, na manutenção da luta mundial contra a corrupção.

Calculado a partir de diversos indicadores baseados em pesquisas realizadas por diversas instituições ao redor do planeta, o IPC varia numa amplitude de 0 a 10, onde o grau zero representa o marco de maior nível de corrupção existente, e o grau dez, o de menor.

De acordo com o relatório divulgado pela ONG Transparência Internacional¹⁵ (TI, 2019) em 20 jan. 2019, o Brasil passou da 96ª para a 105ª posição no *ranking* do IPC - Índice de Percepção da Corrupção¹⁶. Ao cair nove posições em relação ao ano anterior, o país apresentou seu pior desempenho desde 2012; passando a figurar ao lado de países como Argélia, Armênia, Costa do Marfim, Egito, El Salvador, Peru, Timor-Leste e Zâmbia. Conforme se verifica pela Figura 17, todas estas nações, com 35 pontos, fazem parte dos 2/3 dos países que pontuaram menos de 50 pontos, sendo a média mundial, 43. Em 2014, ano em que se iniciou a operação Lava Jato, o Brasil ocupava a 69ª posição, com 43 pontos. Desde então, a percepção de corrupção do país só aumentou. (CARVALHO, 2018).

¹⁵ Organização não-governamental criada em 1993, sediada em Berlim, presente em mais de 100 países. Tem por objetivo direto o combate à corrupção ao redor do mundo, mediante um trabalho de conscientização coletiva. Ocupando espaços estratégicos nos diferentes fóruns e organismos multilaterais, atua para promover convenções anticorrupção e a efetiva implementação de acordos internacionais que enfrentam o problema de forma coletiva, regional e global. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/sobre-a-ti/>>. Acesso em: 11 abr. 2018

¹⁶ O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) mede níveis de percepção de corrupção no setor público de 180 países em todo mundo. Trabalhando com uma escala de zero (altamente corrupto) a 100 (altamente íntegro), reúne dados de diferentes levantamentos realizados por entidades como o Fórum Econômico Mundial e *Economist Intelligence Unit*.



nº	PAÍS	Pts.
1	Dinamarca	88
2	Nova Zelândia	87
3	Finlândia	85
3	Singapura	85
3	Suécia	85
3	Suíça	85
7	Noruega	84
8	Holanda	82
9	Canadá	81
9	Luxemburgo	81
11	Alemanha	80
11	Reino Unido	80
13	Austrália	77
14	Austria	76
14	Hong Kong	76
14	Islândia	76
17	Bélgica	75
18	Estônia	73
18	Irlanda	73
18	Japão	73
21	França	72
22	Estados Unidos	71
23	Emirados Árabes Unidos	70
23	Uruguai	70
25	Barbados	68
25	Butão	68
27	Chile	67
28	Seicheles	66
29	Bahamas	65
30	Portugal	64
31	Brunei	63
31	Taiwan	63
33	Catar	62
34	Botsuana	61
34	Israel	61
36	Polónia	60
36	Eslovênia	60
38	Chipre	59
38	República Tcheca	59
38	Lituânia	59
41	Geórgia	58
41	Letônia	58
41	São Vicente e Granadinas	58
41	Espanha	58
45	Cabo Verde	57

nº	PAÍS	Pts.
45	Dominica	57
45	Coreia do Sul	57
48	Costa Rica	56
48	Ruanda	56
50	Santa Lúcia	55
51	Malta	54
52	Namíbia	53
53	Granada	52
53	Itália	52
53	Omã	52
56	Maurício	51
57	Eslováquia	50
58	Jordânia	49
58	Arábia Saudita	49
60	Croácia	48
61	Cuba	47
61	Malásia	47
61	Romênia	47
64	Hungria	46
64	São Tomé e Príncipe	46
64	Vanuatu	46
67	Grécia	45
67	Montenegro	45
67	Senegal	45
70	Bielorrússia	44
70	Jamaica	44
70	Ilhas Salomão	44
73	Marrocos	43
73	África do Sul	43
73	Suriname	43
73	Tunísia	43
77	Bulgária	42
78	Burkina Faso	41
78	Gana	41
78	Índia	41
78	Kuwait	41
78	Lesoto	41
78	Trinidad e Tobago	41
78	Turquia	41
85	Argentina	40
85	Benin	40
87	China	39
87	Sérvia	39
89	Bósnia e Herzegovina	38
89	Indonésia	38

nº	PAÍS	Pts.
89	Sri Lanka	38
89	Suazilândia	38
93	Gâmbia	37
93	Guiana	37
93	Kosovo	37
93	Macedônia	37
93	Mongólia	37
93	Panamá	37
99	Albânia	36
99	Bahrein	36
99	Colômbia	36
99	Filipinas	36
99	Tanzânia	36
99	Tailândia	36
105	Argélia	35
105	Armênia	35
105	Brasil	35
105	Costa do Marfim	35
105	Egito	35
105	El Salvador	35
105	Peru	35
105	Timor Leste	35
105	Zâmbia	35
114	Equador	34
114	Etiópia	34
114	Níger	34
117	Moldávia	33
117	Paquistão	33
117	Vietnã	33
120	Libéria	32
120	Malauí	32
120	Mali	32
120	Ucrânia	32
124	Djibouti	31
124	Gabão	31
124	Cazaquistão	31
124	Maldivas	31
124	Nepal	31
129	República Dominicana	30
129	Serra Leoa	30
129	Togo	30
132	Bolívia	29
132	Honduras	29
132	Quirquistão	29
132	Laos	29

nº	PAÍS	Pts.
132	Mianmar	29
132	Paraguai	29
138	Guiné	28
138	Irã	28
138	Libano	28
138	México	28
138	Papua Nova Guiné	28
138	Rússia	28
144	Comores	27
144	Guatemala	27
144	Quênia	27
144	Mauritânia	27
144	Nigéria	27
149	Bangladesh	26
149	Rep. Centro-Africana	26
149	Uganda	26
152	Azerbaijão	25
152	Camarões	25
152	Madagascar	25
152	Nicarágua	25
152	Tadiquistão	25
157	Eritreia	24
158	Moçambique	23
158	Uzbequistão	23
160	Zimbábue	22
161	Camboja	20
162	Rep. Dem. do Congo	20
163	Haiti	20
164	Turcomenistão	20
165	Angola	19
166	Chade	19
167	Congo	19
168	Iraque	18
168	Venezuela	18
170	Burundi	17
170	Libia	17
172	Afganistão	16
172	Guiné Equatorial	16
172	Guiné-Bissau	16
172	Sudão	16
176	Coreia do Norte	14
177	Iêmen	14
178	Sudão do Sul	13
178	Síria	13
180	Somália	10

Fonte: Transparência Internacional, 2019.

Não raramente, o IPC tem sido alvo de acentuadas críticas fundamentadas na excessiva subjetividade da aferição, na inexistência de garantia de independência nas respostas, bem como na possibilidade de interferência de um viés ideológico no processo. Assim, assevera-se um descompasso entre a hipótese construída e a realidade efetiva. A título de exemplo, se algum país diminui o nível de corrupção existente e avança no *ranking*, algum outro país deverá piorar de posição, ainda que inexista qualquer alteração na metodologia utilizada.

Em face a tais críticas, indicadores alternativos têm sido propostos. Flavius Sodré (2014) consolida de forma sucinta, alguns trabalhos realizados. Pela tabela a seguir torna-se possível observar o indicador utilizado, a unidade geográfica estudada, as variáveis de interesse, os resultados obtidos, bem como os métodos utilizados.

Tabela 1 - Trabalhos sobre a influência da corrupção na Economia

Autores	Medidas de Corrupção	Unidade Geográfica	Variáveis de Interesse	Resultados	Método
Mauro (1995)	BI	Países	Investimento e Crescimento	Negativo	IV e OLS
Silva et al. (2001)	Banco Mundial	Países	Crescimento e Taxa de Juros	Negativo	NLR e OLS
Carraro et al. (2006)	-	Brasil	Crescimento	Negativo	Modelo de Equilíbrio Geral
Gupta et al. (2002)	TI, BI e ICRG	Países	Desigualdade de Renda e Pobreza	Positivo e Negativo	OLS e IV
Fried et al. (2010)	-	Cidade do México	Desigualdade de Renda	Positivo	Experimento de Campo
Akcay (2006)	TI e ICRG	Países	IDH	Negativo	OLS
Al-Marhubi (2000)	TI	Países	Inflação	Positivo	OLS
Ferraz e Al-MarFinan (2008)	CGU	Municípios	Reeleição	Negativo	OLS
Ferraz et al. (2012)	CGU	Municípios	Desempenho Escolar	Negativo	OLS, IV e PS

Fonte: SODRÉ (2014)^{17 18}.

¹⁷ TI é o índice da Transparência Internacional, BI é o índice de corrupção criado pela Business International e sua metodologia é similar a utilizada no índice da TI, e o ICRG é o índice do International Country Risk Guide e reflete a avaliação dos investidores estrangeiros sobre o grau de corrupção em uma determinada economia.

¹⁸ OLS: Mínimos Quadrados Ordinários, NLR: Regressões não lineares, IV: Variáveis Instrumentais e PS: Propensity Score

Segundo Paolo Mauro (1996), evidências empíricas demonstram que a corrupção reduz o crescimento econômico. Num país corrupto, os empreendedores estão cientes de que uma parte dos lucros de seus investimentos poderá ser reivindicada por funcionários corruptos. A amplitude desses efeitos é considerável: uma melhoria de um desvio padrão nos índices de corrupção da Business International (BI) faz com que o investimento aumente 5% do PIB e a taxa anual de crescimento do PIB per capita suba meio ponto percentual.

Keefer e Knack (1995), usando índices do *International Country Risk Guide* publicado pela agência privada *Political Risk Services Inc.*, obtêm resultados semelhantes aos mencionados por Paolo Mauro, afirmando em suas estimativas os efeitos significativos da corrupção sobre o nível de investimento.

Sodré (2014) também destaca a relação existente entre níveis de corrupção e indicadores econômicos, criticando, porém, o âmbito restrito dessas análises (países), bem como os indicadores de que se valem, vez que se fundamentam em percepções.

Valendo-se de informações do Cadastro de Contas Irregulares do Tribunal de Contas da União – (CADIRREG), num viés mais regionalizado e menos subjetivo, José Luis Serafini Boll (2010) propõe alguns indicadores que possibilitam compreender melhor o comportamento da corrupção governamental nos estados brasileiros.

Breno Albuquerque e Francisco Ramos (2006), por meio de um banco de dados criado a partir dos sorteios da Controladoria Geral da União (CGU) investigaram os

principais fatores determinantes do comportamento fraudulento por parte de prefeitos brasileiros. Chegaram à conclusão de que há maior propensão à prática da corrupção por parte de agentes com menores salários e com maior discricionariedade no exercício das atribuições do cargo. Outrossim, ressaltaram a possibilidade de reeleição e o monitoramento incisivo sobre os administradores públicos pelas populações mais ricas e instruídas como fator limitante das práticas corruptas.

Ao analisarem o efeito da corrupção nas eleições brasileiras, Cláudio Ferraz e Frederico Finan (2008) declararam que, após a divulgação dos resultados do Programa de Fiscalização da CGU, houve redução de 20% das chances de reeleição de prefeitos denunciados, dobrando-se esse valor nas cidades detentoras de acessibilidade informacional. Valendo-se dessa mesma base de dados, Ferraz, Finan e Moreira (2012) concluíram que, nos municípios onde houve desvio de recursos destinados à educação, houve impactante efeito negativo no desempenho escolar dos alunos. Nesse mesmo azimute, Yves Zamboni e Stephan Litschig (2018) observaram redução do número de irregularidades encontradas, pela simples probabilidade de um município ser auditado por fiscais da CGU.

4.2.4 Do Índice de Desenvolvimento Humano

De forma antagônica à histórica rivalidade entre Índia e Paquistão decorrente da violenta partição da Índia Britânica em 1947, da disputa pela região da Caxemira e dos numerosos conflitos travados entre essas nações nas últimas décadas, coube ao economista paquistanês Mahbub ul Haq e ao economista indiano Amartya Sen a concepção do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

Trata-se de um indicador desenvolvido em 1990, no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que possibilita, de forma

padronizada, a aferição do bem-estar de uma população, em especial, do bem-estar infantil, comparando-se níveis de tem como base indicadores de saúde, educação e renda. Sua importância é fundamentada na abrangência que possui, pois, de forma geral, engloba os cidadãos de qualquer país, vez que todos, em alguma medida, são alcançados por uma dessas variáveis.

Numericamente o IDH varia numa amplitude entre 0 e 1, não havendo no mundo qualquer país que esteja situado nesses extremos. Assim, quanto mais próximo de um, maior é o indicador para as variáveis analisadas.

No quesito saúde, é aferida a expectativa de vida dos cidadãos de cada país analisado. Assim, quanto maior a taxa, melhores as condições de vida de seus habitantes. Dentre as ações que contribuem para a elevação desse indicador estão as campanhas de vacinação e educativas sobre saúde, pré-natal, organização de sistemas públicos de saúde, ações de fornecimento de medicamentos, entre outras.

No quesito educação, mensura-se a quantidade média de anos de estudo de uma população, partindo-se do pressuposto de que quanto maior o tempo de permanência dos alunos na escola, melhores as oportunidades de desenvolvimento para esse país. Nesse diapasão, as políticas públicas de inserção em massa de crianças e adolescentes nas escolas, aliada à diminuição das taxas de evasão e repetência, tendem a representar incremento positivo na posição do país nesse tipo de indicador. Quanto à variável renda, é calculado o valor médio do rendimento dos cidadãos com base na média do Produto Interno Bruto (PIB) do país.

Percebe-se no cálculo do IDH algumas falhas metodológicas, vez que um PIB elevado não significa igualdade na distribuição dessa riqueza entre as pessoas. Da mesma forma, uma maior permanência dos alunos na escola somada a uma política

de redução das taxas de evasão e repetência, não significa necessariamente efetividade no aprendizado, como o índice parece querer sugerir.

Apesar disso, as baixas condições de saúde e educação oferecidas pelos países com os menores indicadores de desenvolvimento humano contrapõem-se aos elevados números obtidos pelos países mais desenvolvidos do globo, assim torna-se viável classificar uma nação como desenvolvida, em desenvolvimento ou subdesenvolvida.

De acordo com o último levantamento, divulgado em setembro/2018, em que foram analisados 189 países, pelo terceiro ano seguido, o Brasil se manteve na 79ª posição, tendo ficado abaixo de países como Chile, Argentina, Cuba, Uruguai, México e Venezuela. Por meio do quadro abaixo torna-se possível verificar uma amostra da pesquisa realizada.

Quadro 16 - Índice de Desenvolvimento Humano - IDH 1990-2017

Rank IDH	Países	1990	2000	2010	2012	2014	2015	2016	2017	Varição
ALTÍSSIMO DESENVOLVIMENTO HUMANO										
1	Noruega	0.850	0.917	0.942	0.942	0.946	0.948	0.951	0.953	0
2	Suíça	0.832	0.889	0.932	0.935	0.939	0.942	0.943	0.944	0
3	Austrália	0.866	0.898	0.923	0.929	0.933	0.936	0.938	0.939	0
5	Alemanha	0.801	0.868	0.921	0.928	0.930	0.933	0.934	0.936	-1
10	Holanda	0.829	0.876	0.910	0.921	0.924	0.926	0.928	0.931	-4
11	Dinamarca	0.799	0.863	0.910	0.924	0.928	0.926	0.928	0.929	-6
12	Canada	0.849	0.867	0.902	0.908	0.918	0.920	0.922	0.926	0
13	Estados Unidos	0.860	0.885	0.914	0.918	0.918	0.920	0.922	0.924	-5
14	Reino Unido	0.775	0.867	0.905	0.898	0.919	0.918	0.920	0.922	5
19	Japan	0.816	0.855	0.885	0.895	0.903	0.905	0.907	0.909	1
22	Israel	0.792	0.853	0.887	0.893	0.899	0.901	0.902	0.903	-1
41	Portugal	0.711	0.785	0.822	0.829	0.839	0.842	0.845	0.847	1
44	Chile	0.701	0.759	0.808	0.819	0.833	0.840	0.842	0.843	0
47	Argentina	0.704	0.771	0.813	0.818	0.820	0.822	0.822	0.825	-2
55	Uruguai	0.692	0.742	0.773	0.790	0.801	0.800	0.802	0.804	1
ALTO DESENVOLVIMENTO HUMANO										
60	Irã	0.577	0.670	0.755	0.781	0.788	0.789	0.796	0.798	-2
73	Cuba	0.676	0.686	0.779	0.767	0.768	0.772	0.774	0.777	-5
74	Mexico	0.650	0.702	0.743	0.757	0.761	0.767	0.772	0.774	-1
78	Venezuela	0.634	0.672	0.759	0.774	0.778	0.775	0.766	0.761	-16
79	Brasil	0.611	0.684	0.727	0.736	0.752	0.757	0.758	0.759	7
89	Peru	0.611	0.678	0.717	0.729	0.746	0.745	0.748	0.750	0
90	Colombia	0.592	0.653	0.719	0.725	0.738	0.742	0.747	0.747	2

110	Paraguai	0.580	0.624	0.675	0.680	0.698	0.702	0.702	0.702	2
MÉDIO DESENVOLVIMENTO HUMANO										
118	Bolívia	0.536	0.608	0.649	0.662	0.675	0.681	0.689	0.693	2
130	Índia	0.427	0.493	0.581	0.600	0.618	0.627	0.636	0.640	2
BAIXO DESENVOLVIMENTO HUMANO										
157	Nigéria	..	..	0.484	0.512	0.524	0.527	0.530	0.532	-2
177	Guiné-Bissau	..	..	0.426	0.437	0.445	0.449	0.453	0.455	-2
187	Sudão do Sul	..	..	0.413	0.388	0.397	0.399	0.394	0.388	0
189	Nigéria	0.210	0.252	0.318	0.336	0.345	0.347	0.351	0.354	0

Fonte: ONU/PNUD.

Cotejando-se as informações do Quadro 16 com as da Figura 17, observa-se certa correspondência entre os países com IDH elevado e países com os menores indicadores de corrupção.

Quadro 17 - Ranking IDH 2017 x IPC 2018

Rank IDH	Países	IDH 2017	Rank IPC	IPC 2018
1	Noruega	0.953	7	84
2	Suíça	0.944	3	85
3	Austrália	0.939	13	77
5	Alemanha	0.936	11	80
10	Holanda	0.931	8	82
11	Dinamarca	0.929	1	88
12	Canadá	0.926	9	81
13	Estados Unidos	0.924	22	71
14	Reino Unido	0.922	11	80
19	Japan	0.909	18	73
22	Israel	0.903	34	61
41	Portugal	0.847	30	64
44	Chile	0.843	27	67
47	Argentina	0.825	40	85
55	Uruguai	0.804	23	70
73	Cuba	0.777	61	47
74	México	0.774	138	28
78	Venezuela	0.761	168	18
79	Brasil	0.759	105	35
89	Peru	0.750	105	35
90	Colômbia	0.747	99	36
110	Paraguai	0.702	132	29
118	Bolívia	0.693	132	29
130	Índia	0.640	78	41
157	Nigéria	0.532	144	27
177	Guiné-Bissau	0.455	172	16
187	Sudão do Sul	0.388	178	13
189	Nigéria	0.354	144	27

Fonte: Elaborado com base em dados da ONU e Transparência Internacional

Com base nessa constatação, torna-se possível inferir uma consistente relação entre o grau de desenvolvimento de um país e o seu nível de percepção da corrupção; ou seja, quanto maior o índice de corrupção de uma a nação, mais baixos são os seus indicadores sociais e pior é a qualidade de vida de sua população.

Diante dessa afirmação, destaca-se que o Brasil, no *ranking* IPC 2018 que abarca 180 países, ocupa a 105^a posição, e no *ranking* IDH, com 189 países, a 79^a posição. Assim, mesmo sendo a sexta maior economia do mundo se encontra entre os países com maior nível de desigualdade de renda, baixo índice de desenvolvimento humano e elevados níveis de pobreza.

5 FATORES ETIOLÓGICOS

Etiologia pode ser entendida como o ramo do conhecimento que tem por objeto de estudo as causas e origens de determinado fenômeno. No âmbito da Medicina, está relacionada ao estudo das causas das doenças (MANUILA L.; et al, 2004).

De acordo com a origem, as doenças podem ser classificadas como hereditárias, congênicas ou adquiridas. Doenças hereditárias são aquelas caracterizadas por serem transmitidas de pais a filhos, ou seja, de geração em geração, podendo ou não se manifestar em algum momento de suas vidas. Doenças congênicas são aquelas relacionadas a alguma alteração ocorrida durante o desenvolvimento do embrião, seja qual for a causa. Doenças adquiridas são aquelas que o indivíduo pode contrair no decorrer de sua vida, de causa não congênita ou hereditária (HOUAISS, A.; VILLAR, M. S.; FRANCO, F. M. M.; 2009).

Dentro da perspectiva analógica proposta neste trabalho, a tredestinação pública pode ser considerada uma síndrome com causas hereditárias, congênicas ou externas, como adiante se demonstrará.

5.1 CAUSAS PATOLÓGICAS HEREDITÁRIAS

Dirão: "Deixa de ser boba, desde Cabral que aqui todo mundo rouba" e vou dizer: "Não importa, será esse o meu carnaval, vou confiar mais e outra vez. Eu, meu irmão, meu filho e meus amigos, vamos pagar limpo a quem a gente deve e receber limpo do nosso freguês. Com o tempo a gente consegue ser livre, ético e o escambau."

Dirão: "É inútil, todo o mundo aqui é corrupto, desde o primeiro homem que veio de Portugal". Eu direi: Não admito, minha esperança é imortal. Eu repito, ouviram? Imortal! Sei que não dá para mudar o começo mas, se a gente quiser, vai dar para mudar o final! (LUCINDA, 2016, n. p.).

Quando se fala em causas hereditárias de uma patologia, aponta-se para fatores genéticos transmissíveis pelos ascendentes aos descendentes. Partindo-se da premissa de que o agente público representaria, em nível celular, o principal caminho para manifestação da doença, surgem alguns questionamentos

interessantes. A predisposição à corrupção é uma questão cultural, transmissível de geração em geração? Há que se falar em predisposição genética dos indivíduos para essa anomalia?

Apesar da Escola Positivista de Cesare Lombroso representar o início científico do biodeterminismo, já nos séculos antecedentes muitos estudiosos propagavam a ideia de que os atributos físicos ou fisiológicos de um indivíduo seriam aptos a evidenciar a natureza comportamental de cada um, seja para o bem ou para o mal. É o que ratifica Marcelo Castro Andreo (2009, p.32):

A escola positivista da identificação de caracteres criminosos não surgiu no vazio, mas em um contexto relacionado a uma tradição que remonta a séculos anteriores e que combinava senso comum, a atividade artística e a filosofia natural.

Nessa época, entretanto, as análises eram genéricas, não havendo direcionamento específico aos criminosos e ao mapeamento de suas características peculiares.

[...] esse debate não se restringiu a uma única categoria de pessoas, como a dos malfetores. A questão fundamental consiste na procura da equivalência entre traços físicos e características da personalidade. E continua seus dizeres da seguinte forma: “A explanação daqueles que seriam todos os estigmas do criminoso atinge seu paroxismo e especificidade somente com o advento da Antropologia Criminal.” (ANDREO, 2009, p. 32).

O primeiro registro de investigação a respeito da relação existente entre os atributos biológicos do corpo e as consequências externas deles advindas, deu-se com o médico e cientista pré-socrático Alcmeon de Crotona (560 - 500 a.C.), que em seus estudos dissecou um cadáver humano pela primeira vez, com propósito de desvendar os processos fisiológicos que determinavam as sensações. Ao concluir que os sentidos estariam ligados às funções cerebrais, foi o primeiro estudioso a vincular o cérebro com as funções psíquicas (ROSA, 2012; BRITO, 2010).

Na Idade Média, período hegemônico da Igreja Católica sobre todas as áreas do conhecimento, foram desenvolvidas teorias destinadas à propagação dos ideais cristãos, sendo estigmatizados como criaturas do mal, todos aqueles que não se adequassem à sua doutrina. Nesse contexto surgiu a Demologia, ciência que “[...] estudava os demônios e os indivíduos supostamente possuídos por estes, o que veio a facilitar e permitiu o florescimento de todas as Inquisições. Muito mais tarde, tal estudo propiciou o aparecimento da Psiquiatria.” (LEITE, 2009, n. p.).

Sob essa perspectiva, os indivíduos possuidores de alguma anomalia física ou mental passaram a ser considerados contrários à lei de Deus, por trazerem características demoníacas em seus corpos.

Considerava-se como possuídos pelos demônio [sic], os loucos e os portadores de alienação mental que eram sistematicamente caçados e encarcerados, quando não sacrificados por terríveis Tribunais de Inquisição espalhados pelo mundo europeu católico. (LEITE, 2009, n. p.).

Já na Idade Moderna, Giovanni Battista Della Porta realizou diversas pesquisas comparando a aparência humana a animal, com o propósito de determinar alguns resquícios de personalidade herdados; assim, deu início ao estudo da Fisiognomia, na “[...] esperança de ler o caráter dos indivíduos por meio do exame dos olhos, rugas, mãos e fisionomia facial.” (ROCHA, 2006).

Posteriormente, as ideias de Della Porta influenciaram o pastor suíço Johann Kaspar Lavater (1741- 1801), autor dos *Essays de Physiognomonie* (1787), igualmente estudioso da fisiognomia (ANDREO, 2009), cujos escritos associaram beleza com virtude e feiúra com defeitos da personalidade. Lavater tentou identificar traços físicos que pudessem diferenciar o homem normal do criminoso, antecipando a ideia lombrosiana acerca do criminoso nato. Assim, baseando-se em características fenotípicas, configurou o protótipo do delinquente a que denominou "homem de maldade natural". (FARIA, 2008).

No século XVIII, com base nas ideias de Lavater, o Marquês de Moscardi, juiz de Nápoles, criou o Édito de Valério, decidindo os processos de acordo com tais ensinamentos. Por tal regramento estigmatizava indubitavelmente os indivíduos considerados mais feios: "quando se tem dúvida entre dois presumidos culpados, condena-se o mais feio. " (GOMES, 2007). Dessa forma, frequentes eram os julgamentos desse juiz com os dizeres preliminares: "ouvidas acusação e defesa e examinadas tua face e cabeça", sendo, como regra, posteriormente aplicadas aos acusados, as penas de morte ou prisão perpétua (ROCHA, 2006).

Posteriormente, em meados do século XIX, o médico Franz Joseph Gall (1758-1828), com base em estudos da caixa craniana, desenvolveu a Teoria da Frenologia, segundo a qual, as proporções e medidas do crânio traziam em si um inventário da personalidade e da capacidade intelectual do indivíduo (ANDREO, 2009).

Para o psicólogo austríaco Benedict Augustin Morel (1809-1873), a hereditariedade seria um fator determinante para a manifestação de características físicas e morais nos indivíduos, podendo por esse caminho ser transmitida geneticamente a propensão à prática delituosa, fenômeno que denominou degenerescência ou degeneração da espécie humana:

Uma das características mais essenciais dos degenerados é a transmissão hereditária, mas em condições muito mais graves do que as que regulam as leis ordinárias da hereditariedade. [...] a ideia mais clara que nós poderíamos formar da degeneração da espécie humana é de representá-la como um desvio doentio de um tipo primitivo. Este desvio, por mais simples que possamos supô-lo em sua origem, traz em si, elementos de transmissibilidade de tal natureza, que aquele que porta o germe torna-se cada vez mais incapaz de cumprir sua função na humanidade, e o progresso intelectual, já travado na sua pessoa, encontra-se ainda mais ameaçado na dos seus descendentes. (MOREL, 1857, p.4-5, *tradução nossa*).

Não há como se falar em determinismo, sem que sejam lembradas as contribuições de Charles Darwin, pai da Teoria da Seleção Natural, que após a

publicação de "A Origem das Espécies" em 1859, influenciou de forma decisiva os trabalhos de Cesare Lombroso.

Como adepto do Fisionomismo, Lombroso propôs um amplo estudo das características físicas de loucos, criminosos, prostitutas e de pessoas consideradas normais. Tal teoria, cuja sistematização evidenciou por meio da obra "O homem delinquente" (1876), teve por base o exame de mais de vinte e cinco mil detentos amontoados nas prisões européias do fim do século XIX, quando Lombroso analisou as expressões faciais, o tamanho das orelhas, da calvície, o queixo, a testa, etc., procurando definir um protótipo de criminoso.

Para o autor italiano, os criminosos seriam mais altos que a média dos homens europeus (1,69m em Veneza e 1,70 na Inglaterra), teriam crânios menores que os dos homens normais e maiores do que os crânios dos loucos, além de uma aparência desagradável, mas não deformada, sendo que estupradores e sodomitas teriam feições feminilizadas. Outras características comuns seriam orelhas de abano, nariz adunco, queixo protuberante, maxilar largo, maçãs do rosto proeminentes, barba rala, cabelos revoltos, caninos bem desenvolvidos, cabelos e olhos escuros. Ladrões teriam olhar esquivo, já os assassinos um olhar firme e vidrado. Seriam ainda especialmente insensíveis à dor (LOMBROSO, 2010).

Socialmente, criminosos seriam inclinados ao uso de tatuagens, fato que comprovaria sua insensibilidade à dor. Os locais preferidos seriam os ombros, e o peito, no caso dos marinheiros; a parte interna do braço e os dedos, no caso dos mineiros. Criminosos teriam tatuagens nas costas ou nos genitais, muitas vezes identificando uma gangue ou imagens obscenas. Estes seriam ainda infantis, vaidosos e empáticos, ao ponto de deixarem-se rastrear por seus perseguidores. Além de um senso de moral extremamente apurado, seriam detedores de um interesse

sobrenatural por coisas mórbidas. Suas paixões exageradas poderiam conduzi-los a um amplo espectro de reações, indo desde as ações mais triviais até as medidas mais desproporcionais e criminosas (LOMBROSO, 2010).

Entre as mulheres, o potencial criminoso seria revelado por uma certa masculinidade nos traços e na voz, causados por um excesso de pelos corporais, verrugas, cordas vocais grossas com relação à laringe, por mamilos pequenos ou muito grandes e mesmo por sua forma de escrever. Em geral, seriam mais cruéis que os homens, e possuiriam vitalidade, reflexos e força incomuns (LOMBROSO, 2010).

Assim, em suas conclusões, Lombroso chegou a afirmar a existência de um criminoso nato, ou seja, de um modelo de indivíduo, que por suas características físicas e hereditárias, estaria determinado a ser criminoso. Tais ideias atualmente, soam preconceituosas e de caráter nefastamente eugênico. Entretanto, há que se considerar que há 150 anos atrás, ainda não havia os conhecimentos relativos ao DNA.

Desde o fim do século XIX, a existência do DNA (ácido desoxirribonucleico) já era conhecida, porém, a descoberta de sua estrutura molecular de dupla hélice significou o estabelecimento da pedra fundamental sobre a qual todo o conhecimento moderno da genética humana e da evolução da vida na Terra. Tal fato ocorreu em 25 abr. 1953, com a publicação de um trabalho extremamente sucinto, da autoria de James Watson e Francis Crick (1953), na revista científica britânica *Nature*.

Em 1990, sob a direção de Watson, foi iniciado o Projeto Genoma Humano (PGH), um investimento que contou com o envolvimento de mais de 5000 cientistas, de 250 diferentes laboratórios e centros de pesquisa ao redor do mundo (criando dessa forma o Consórcio Internacional de Sequenciamento do Genoma Humano), e com um orçamento, segundo diferentes fontes, que variou entre US\$ 3 bilhões a US\$

53 bilhões. Treze anos depois, deu-se a conclusão do projeto com o sequenciamento de 99% do genoma humano, com uma precisão de 99,99% (NIH, 2016).

Segundo a *National Institutes of Health* - NIH (2007), considera-se atualmente que quase todas as patologias humanas têm por fundamento algum componente genético, sendo causadas diretamente ou, no mínimo, influenciadas pelos atributos individuais de cada paciente. Diante dessas informações acerca da influência dos fatores hereditários como causa determinante para comportamentos inclinados à corrupção, surge a pergunta: teria o agente público brasileiro maior propensão genética para a prática de tais condutas?

De acordo com o já mencionado relatório elaborado e divulgado em 20 jan. 2019 pela ONG Transparência Internacional (TI, 2019), o Brasil passou da 96^a para a 105^a posição no *ranking* do IPC - Índice de Percepção da Corrupção. Apesar de ainda não ser possível se determinar com exatidão se o mapeamento genético do agente público brasileiro é mais propenso a permitir a ocorrência da Síndrome da Tredestinação Pública, por meio das pesquisas relacionadas ao tema, torna-se possível chegar a duas conclusões: a corrupção não é um fenômeno exclusivo do Estado brasileiro, pois está presente em maior ou menor media em todo o mundo; além disso, a mera variação de um país no *ranking* da corrupção de tempos em tempos, evidencia que a predisposição genética não é uma causa determinista, tampouco imutável. Assim, seria razoável concluir que a grande incidência do fenômeno no Estado brasileiro estaria mais relacionada com a ocorrência de fatores de risco que com predisposição genética; argumento a ser trabalhado quando da análise epidemiológica da STD.

5.2 CAUSAS PATOLÓGICAS CONGÊNITAS

Causas congênicas podem ser entendidas como circunstâncias desfavoráveis, não necessariamente genéticas, ocorridas na fase de desenvolvimento embrionário de um ser vivo, aptas a provocar alterações nesse processo, podendo ocasionar deformações estruturais ou distúrbios funcionais (MANUILA L.; et al, 2004; HOUAISS, A.; VILLAR, M. S.; FRANCO, F. M. M.; 2009).

De acordo com a psiquiatra forense Hilda Morana, a prática da corrupção decorre do chamado Transtorno de Personalidade Antissocial, uma anomalia congênita, causada por fatores genéticos e ambientais associados a fatores desencadeadores, que tornam um indivíduo incapaz de espontaneamente respeitar o outro em sua plenitude. Esse distúrbio é causado por falhas do desenvolvimento cerebral em áreas frontais, chamadas suborbitárias, que muitos estudos indicam como sendo as regiões responsáveis pela formação do senso ético e também da assimilação da moral estabelecida. Dessa forma, em decorrência da má-formação cerebral, o transtorno de personalidade ocasiona uma deficiência no caráter (PSICOLOGIA, 2009).

Para a psiquiatra forense, se um indivíduo apresentar esse problema em algum momento de sua vida, muito provavelmente irá morrer com ele. Tratamentos modernos contra o Transtorno de Personalidade Antissocial não apresentam resultados de recuperação totalmente garantidos. Quanto ao comportamento do indivíduo afetado, Hilda declara que o portador do distúrbio tem plena consciência da natureza criminosa de seus atos, mas não apresenta remorso ou hesitação, exceto quando a ação pode trazer algum mal considerável para ele mesmo (PSICOLOGIA, 2009).

Numa perspectiva analógica acerca das causas congênicas da Síndrome da Tredestinação Pública, tendo por foco de análise o componente humano da sociedade brasileira, com destaque à figura do agente público, não seria equivocado inferir que tais circunstâncias desfavoráveis manifestas durante a formação desses indivíduos estariam relacionadas com seu processo educacional, contemplando principalmente a incursão de valores e a formação do caráter, situações em que a família, a religião, a escola e o ambiente social teriam papel relevante.

No período Arcaico da Grécia Antiga, o conceito de “Paideia” (em grego antigo: παιδεία) — “criação de meninos” — representava um sistema de educação e formação ética que, além da construção de um cidadão perfeito e completo, capaz de liderar e ser liderado e de desempenhar um papel positivo na sociedade, objetivava, precipuamente, a transmissão dos valores culturais. Inicialmente limitado ao ensino da Ginástica e da Música em sentido amplo¹⁹, seu desenvolvimento incluiu disciplinas como Gramática, Retórica, Matemática, Geografia, História Natural e Filosofia (ROBB, 1994).

Derivada do latim “*educare*”, que provém da junção dos termos “*ex*”, que significa “fora ou “exterior”, e “*ducere*”, que significa “guiar”, instruir” e “conduzir”, educação quer significar, originalmente, um processo de condução do indivíduo para relacionar-se com o contexto externo (ROMANELLI, 1959). Nesse sentido, o processo educacional se revela como um poderoso instrumento para a transmissão cultural anticorrupção.

Eric M. Uslaner (2017), partindo do pressuposto que a prática da corrupção está atrelada aos alicerces políticos e históricos de um país, destaca uma poderosa

¹⁹ “Música” no sentido das disciplinas presididas pelas Musas, que incluíam, entre outros, elementos de história, eloquência, dança, religião e a música, propriamente dita.

relação estatística entre os níveis de educação de massa em 1870 e os níveis de corrupção em 2010 em 78 países, do norte e do sul da Europa, Ásia, África, América Latina, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia; constatação que se manteve forte mesmo diante das variáveis desenvolvimento econômico e democracia.

A Itália é um exemplo interessante. Em meados do século 20, uma parte substancial da população no sul do país ainda era analfabeta. A decisão de introduzir a escola pública foi tomada em 1859, mas só implementada nas regiões setentrionais. De acordo com uma pesquisa realizada em 2012 sobre problemas recorrentes em instituições governamentais de estados membros da União Europeia, em algumas localidades do norte da Itália os níveis de corrupção são iguais ou semelhantes a países como a Dinamarca, enquanto as regiões do sul estão entre as mais corruptas da Europa, tendo uma qualidade de governo muito inferior a muitos países em desenvolvimento na África subsaariana (CHARRON; LAPUENTE; DYKSTRA, 2012).

5.2.1 Panorama Educacional Brasileiro

Vivencia-se no Brasil das últimas décadas uma deturpação da instrumentalidade educacional. Ao invés de ser encarada como um elemento fundamental à construção do indivíduo em sociedade tal como na “paideia” grega, a educação brasileira é alvo de um utilitarismo econômico ou ideológico. Pelo o aluno ela não é vista como elemento essencial à sua formação e sim como ameaça de um futuro comprometido, de forma tal que a obtenção de um certificado de conclusão de curso torna-se mais importante que a efetiva internalização de um conhecimento. Tal situação resulta numa série de não-conformidades, dentre as quais, uma elevada taxa de analfabetismo funcional.

De acordo com pesquisa realizada pela ONG Ação Educativa e o Instituto Paulo Montenegro (2018), há nove anos, o Indicador Nacional de Analfabetismo Funcional – INAF - está estagnado em torno de 29%, ou seja, três em cada dez brasileiros têm muita dificuldade de entender e se expressar por meio de letras e números em situações cotidianas, como fazer contas de uma pequena compra ou identificar as principais informações em um cartaz.

Quadro 18 - Níveis de alfabetismo - INAF 2018

Analfabeto	8%
Rudimentar	22%
Elementar	34%
Intermediário	25%
Proficiente	12%
Analfabeto Funcional (analfabeto + rudimentar)	29%
Funcionalmente Alfabetizados (elementar + intermediário + proficiente)	71%

Fonte: ONG Ação Educativa e Instituto Paulo Montenegro

Pelo Quadro 18, verifica-se que, no grupo dos 29% de brasileiros marcados pelos níveis mais baixos de proficiência e escrita, há 8% de analfabetos absolutos (os que não conseguem ler palavras e frases) e 21% de rudimentares (os não localizam informações em um calendário, por exemplo).

No Brasil, o Ministério da Educação (MEC) vale-se de alguns indicadores de desempenho para acompanhamento e gestão do nível do ensino no país. No que se refere à educação básica (ensino fundamental e médio), o indicador utilizado é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), aferido e acompanhado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) - autarquia federal vinculada ao MEC.

Criado em 2007, o IDEB agrega em um só indicador, os resultados do fluxo (aprovações) indicadas pelo Censo Escolar e as médias de desempenho obtidas

pelos estudantes ao final das etapas de ensino (5º e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio) nas avaliações do INEP: o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), empregado nas esferas federal e estadual, e a Prova Brasil, no âmbito dos municípios.

Também em 2007, foi lançado pelo Governo Federal o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), um conjunto de programas que objetivavam a melhora da educação no Brasil num prazo de quinze anos. De acordo com esse documento, a meta seria que, em 2022, o IDEB alcançasse média 6,0 – o que corresponderia a um sistema educacional de qualidade comparável a dos países desenvolvidos (BRASIL, 2007).

Pelo Quadro 16, se verifica que o IDEB se encontra distante dos objetivos propostos no PDE. Desde 2013, as metas estabelecidas para os anos finais do ensino fundamental e médio não são alcançadas, havendo uma defasagem de 0.3 em relação aos primeiros e de 0.9 em relação aos últimos.

Quadro 19 - IDEB - Resultados e Metas

Anos Iniciais do Ensino Fundamental															
	IDEB Observado							Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Total	3.8	4.2	4.6	5.0	5.2	5.5	5.8	3.9	4.2	4.6	4.9	5.2	5.5	5.7	6.0
Dependência Administrativa															
Estadual	3.9	4.3	4.9	5.1	5.4	5.8	6.0	4.0	4.3	4.7	5.0	5.3	5.6	5.9	6.1
Municipal	3.4	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	5.6	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1	5.4	5.7
Privada	5.9	6.0	6.4	6.5	6.7	6.8	7.1	6.0	6.3	6.6	6.8	7.0	7.2	7.4	7.5
Pública	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	5.5	3.6	4.0	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5	5.8
Anos Finais do Ensino Fundamental															
	IDEB Observado							Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Total	3.5	3.8	4.0	4.1	4.2	4.5	4.7	3.5	3.7	3.9	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5
Dependência Administrativa															
Estadual	3.3	3.6	3.8	3.9	4.0	4.2	4.5	3.3	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1	5.3
Municipal	3.1	3.4	3.6	3.8	3.8	4.1	4.3	3.1	3.3	3.5	3.9	4.3	4.6	4.9	5.1
Privada	5.8	5.8	5.9	6.0	5.9	6.1	6.4	5.8	6.0	6.2	6.5	6.8	7.0	7.1	7.3

Pública	3.2	3.5	3.7	3.9	4.0	4.2	4.4	3.3	3.4	3.7	4.1	4.5	4.7	5.0	5.2
Ensino Médio															
	IDEB Observado							Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Total	3.4	3.5	3.6	3.7	3.7	3.7	3.8	3.4	3.5	3.7	3.9	4.3	4.7	5.0	5.2
Dependência Administrativa															
Estadual	3.0	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.1	3.2	3.3	3.6	3.9	4.4	4.6	4.9
Privada	5.6	5.6	5.6	5.7	5.4	5.3	5.8	5.6	5.7	5.8	6.0	6.3	6.7	6.8	7.0
Pública	3.1	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.1	3.2	3.4	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9

* Os resultados em destaque referem-se ao IDEB que atingiu a meta.

Fonte: SAEB e Censo Escolar.

O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) realizado pela *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) constitui atualmente a maior pesquisa global de educação. A cada três anos, o programa avalia o desempenho de alunos de 15 anos em 70 países nas disciplinas de Matemática, Leitura e Ciências. No último exame realizado em 2015, participaram do exame 23.141 estudantes brasileiros de 841 escolas. Pelos resultados alcançados, verifica-se que o ensino brasileiro está estagnado entre os piores do mundo (OECD, 2016).

Comparando-se o desempenho dos estudantes brasileiros em 2012 e 2015, verifica-se que, em Ciências, a nota alcançada regrediu de 405 para 401, deixando o país em 63º lugar do *ranking*; em Leitura, o rendimento dos estudantes brasileiros caiu de 410 para 407 pontos, ficando na 59ª colocação; em Matemática, caiu de 391 para 377, ficando o país na 65ª colocação. Pela média, o Brasil alcançou, 395 pontos, ficando na 63ª posição, entre os 70 países avaliados (OECD, 2014; 2016).

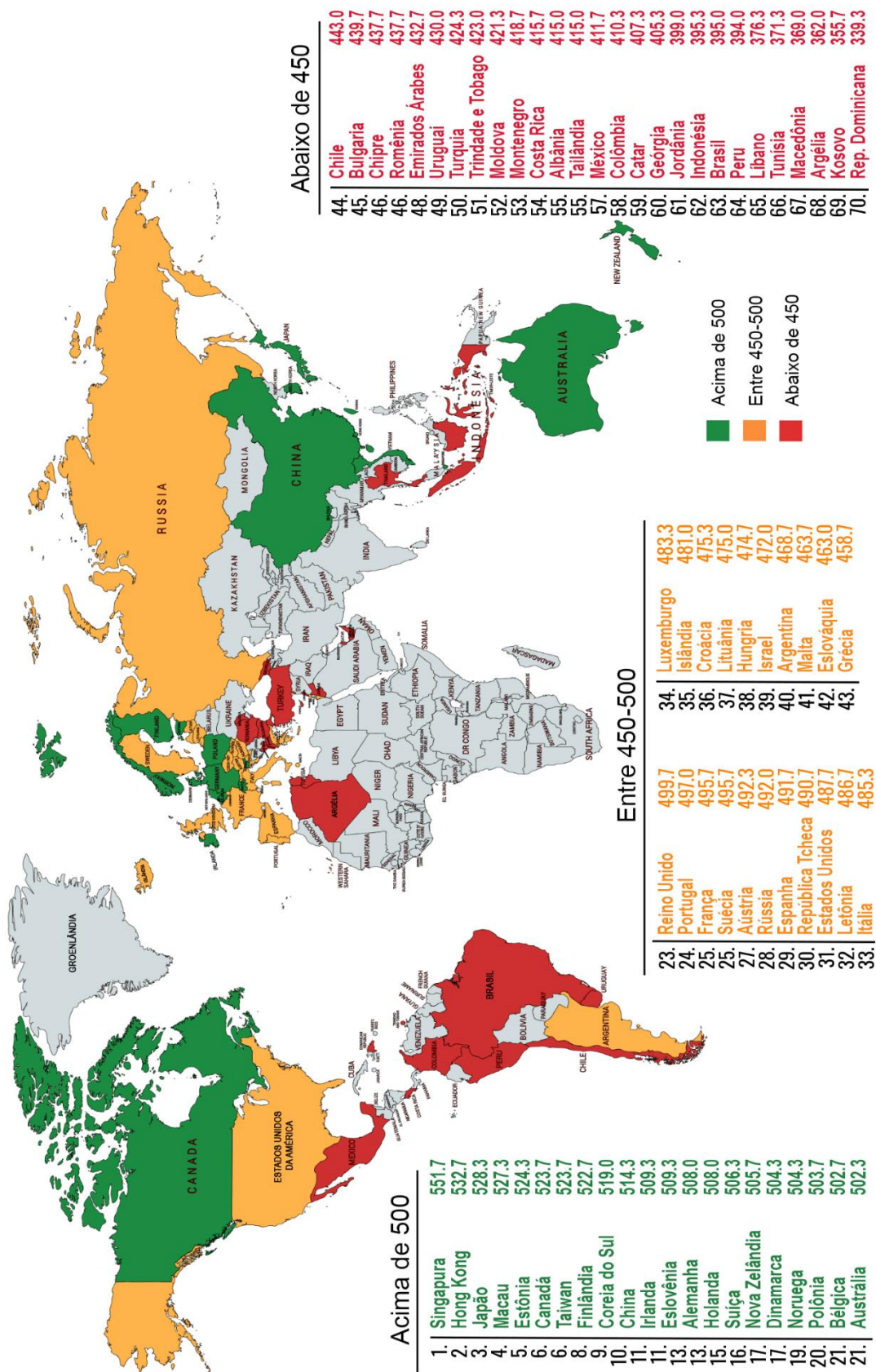
Pela Figura 17 é possível verificar um melhor detalhamento do *ranking*. Percebe-se que a Colômbia, que iniciou no PISA em 2006 no grupo dos países com as piores notas, em poucos anos conseguiu ultrapassar o Brasil, ocupando atualmente a 58ª posição.

De acordo com o sítio da OECD, em 2018, mais de meio milhão de jovens oriundos de 80 países e economias realizaram o teste PISA. Além das tradicionais

provas de leitura, matemática e ciências, alguns locais implementaram testes sobre educação financeira e competência global. De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2018), cerca de 13 mil estudantes brasileiros foram avaliados. A divulgação dos resultados está prevista para dezembro de 2019.

Pelos dados supracitados, torna-se compreensível porque o Brasil representa um ambiente tão favorável à ocorrência da corrupção, em suas múltiplas manifestações, dentre as quais, a Síndrome da Tredestinação Pública.

Figura 18 - Ranking Mundial PISA 2015 - Matemática, Ciências e Leitura



Fonte: Factsmaps/Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2015-2016

5.3 CAUSAS PATOLÓGICAS ADQUIRIDAS

Doenças adquiridas podem ser entendidas como patologias desenvolvidas após o nascimento, transmissíveis ou não, motivadas por situações relativas ao ambiente em que o indivíduo está inserido, excluídas quaisquer razões congênitas ou hereditárias (BLACK, 2007). Suas causas ambientais podem ser de origem mecânica, química ou biológica.

Delimitando-se o conceito ao âmbito das causas de ordem biológica, consideram-se agentes biológicos, etiológicos ou patógenos, animais, plantas e outros seres vivos (bactérias, fungos, protozoários etc.) que potencialmente podem causar doenças ou lesões, em graus variados, aos seres humanos ou a outros organismos; não devendo ser confundidos com vetores biológicos, seres vivos (notadamente os insetos) que veiculam determinado patógeno em outro ser vivo.

Numa perspectiva mais ampla, as doenças adquiridas por agentes biológicos podem ser consideradas como uma das consequências resultantes da interação entre os diversos organismos num dado ambiente.

5.3.1.1 O Fator Cultural

Para Dan Ariely (2012), honestidade e desonestidade são estruturas comportamentais baseadas numa mistura eclética de dois tipos de motivação: a econômica-racional, pela qual o indivíduo quer se beneficiar em detrimento dos demais; e a psicológica, pela qual quer ser visto como um ser altruísta. Apesar de contraditórias, tais motivações coexistem, pelo que se denomina teoria da margem de manobra, segundo a qual, a flexibilidade e a racionalização humana conduzem à prática de pequenas trapaças. Assim, obtém-se alguns benefícios da desonestidade enquanto se mantém uma imagem positiva de si próprio. Acrescenta Ariely, que as

peessoas têm a mesma propensão a serem desonestas; o que muda entre um país e outro são sistemas de leis e de incentivos à desonestidade – uma diferença cultural.

Dentre os significados atribuídos ao termo “cultura”, ressalta-se: “conjunto de padrões de comportamento, crenças, costumes e atividades de um grupo social; forma ou etapa evolutiva das tradições e valores de um lugar ou período específico, civilização; conhecimento, instrução”. (HOUAISS, A.; VILLAR, M. S.; FRANCO, F. M. M.; 2009). Cultura é, portanto, um conceito eclético que abarca o sentido de conhecimento, crenças, arte, lei, moral, costumes, hábitos e aptidões aquinhoados pelo ser humano não apenas no seio familiar, mas também nos demais grupos sociais dos quais é membro.

Nesse mesmo azimute, Clifford James Geertz, apresenta a cultura como modos de vida pelos quais um grupo social se expressa que complementam a existência humana:

[...] nós somos animais incompletos e inacabados que nos completamos e acabamos através da cultura - não através da cultura em geral, mas através de formas altamente particulares de cultura: dobuana e javanesa, Hopi e italiana, de classe alta e classe baixa, acadêmica e comercial. [...] Nossa capacidade de falar é inata certamente, nossa capacidade de falar inglês, porém, é sem dúvida cultural. [...]. Nossas idéias, nossos valores, nossos atos, até mesmo nossas emoções são, como nosso próprio sistema nervoso, produtos culturais - na verdade, produtos manufaturados a partir de tendências, capacidades e disposições com as quais nascemos, e, não obstante, manufaturados (GEERTZ, 1989, p.62-63).

Assim, apesar de não haver dúvidas que o comportamento de um indivíduo seja influenciado pelo seu padrão cultural, ressalta Geertz que os limites entre o que é inato ao indivíduo e o que é controlado culturalmente são altamente imprecisos, marcados por um processo interativo e não-aditivo.

Heidenheimer, et al. (1970) enfatizou a influência do fator cultural na definição de corrupção, distinguindo três grupos que ilustram como as pessoas reagem à manifestação do fenômeno em uma sociedade: a corrupção negra, a cinza e a branca.

Um comportamento corrupto seria considerado como "negro" quando o público o considerasse corrupto e desejasse que fosse punido; seria "cinzento", quando percebido como corrupção, mas fosse considerado punível apenas por algumas pessoas; e seria "branco", se considerado corrupto, mas ninguém achasse que fosse algo passível de sanção. Assim, por meio de sua tipologia, Heidenheimer sugeriu que a tolerância social é uma condição necessária, se não suficiente, para definir a corrupção.

5.3.1.1.1 O Jeitinho Brasileiro

De acordo com a cultura brasileira, pessoa sábia é aquela capaz de descobrir soluções ou obter vantagens aparentemente inexistentes ou impossíveis. Essa suposta "criatividade", apelidada de "jeitinho brasileiro" e ostentada por muitos como uma resposta às dificuldades sociais enfrentadas pelo nacional do Brasil, parece configurar uma pretensão emotiva de estado de necessidade. Personagens do imaginário popular brasileiro retratam bem esta característica, a exemplo de Pedro Malasartes, de origem portuguesa, incorporado no folclore popular brasileiro através do livro "Malasaventuras", de Pedro Bandeira; e João Grilo, de Ariano Suassuna, em "Auto da Compadecida".

Segundo Mário Sérgio Cortella (2009), tal criatividade pode, sim, numa autêntica perspectiva darwinista, representar o mérito pelo qual sobrevive o mais apto e não o mais forte. Entretanto, torna-se um instrumento letal quando empregado como argumento universal de relativização de valores; ou seja, quando alguém, a todo custo, procura auferir determinada vantagem, ainda que tenha que infringir princípios e normas, fundamentando-se numa suposta questão de sobrevivência.

[...] existe uma parte do jeitinho que é a infração ética, que é a fragilidade de princípios e, mais do que isso, a intenção de desviar de pegar atalhos, ao

invés de seguir caminho que é correto, certo, socialmente admitido. Quando nós olhamos a idéia do jeitinho como infração ética, ele é extremamente negativo, porque ele enfraquece as nossas instituições, a nossa vida coletiva e mais do que isso, ele quebra as nossas pontes para um futuro mais sólido (CORTELLA, 2009, n. p.).

Sob essa última perspectiva, o “jeitinho brasileiro” pode ser definido como uma alternativa ao caminho correto, uma fiel manifestação do fenômeno corruptivo. Em outras línguas há expressões que dele se aproximam, como “la mordida”, no México; “la salida”, no Peru; “viveza criolla”, na Argentina; “pay off”, nos Estados Unidos e “bustarella”, na Itália.

Antropologicamente, o jeitinho pode estar relacionado à emotividade do brasileiro, apelidado por Sérgio Buarque de Holanda (1995) como “homem cordial”²⁰. Cabe ressaltar que a cordialidade apontada por Holanda é originária do termo latino *cordis* (coração), não significando bondade, mas sim o “predomínio dos comportamentos de aparência afetiva, não necessariamente sinceros nem profundos”, bem como a falta de discernimento entre o público e o privado, afastando-se do formalismo, da ética e da civilidade. Dessa forma, no cotidiano, tornou-se corriqueiro ignorar as leis em favor das amizades: “aos inimigos, as leis; aos amigos, tudo”.

Roberto Damatta (1984), equiparando a postura norte-americana com a dos brasileiros em relação ao trabalho e às leis, aponta distinções entre o comportamento formalista-respeitador estadunidense e o jeitinho brasileiro. No Brasil, seguindo-se a tradição católica romana, o trabalho é visto como um castigo, algo bem diferente da concepção anglo-saxã que sob a influência calvinista o equaciona como uma ação

²⁰ O conceito de homem cordial, desenvolvido por Sérgio Buarque de Holanda em *Raízes do Brasil*, de 1936, tem origem na década de 1930, em carta de Ribeiro Couto publicada por Alfonso Reyes, então embaixador do México no Brasil, na revista *Monterrey: Correo Literario* de Alfonso Reyes.

destinada à salvação. Tal diferença se manifesta da mesma forma em relação às leis, que numa sociedade igualitária e liberal não admitem o “jeitinho” ou a cultura do “mais ou menos”. Para Damatta, a ideologia anglo-saxã nega as relações sociais intermediárias e, com isso, a presença das redes imperativas de amizade e de parentesco.

Nesse contexto, a questão cultural assume certo protagonismo no Brasil em relação à ocorrência da Síndrome da Tredestinação Pública. Entretanto, há que se rechaçar qualquer ilação determinista que procure isentar o brasileiro da responsabilidade existente no processo decisório. Na lição de Clóvis de Barros Filho e Mário Sérgio Cortella (2014), contrariando-se a máxima popular brasileira de que “a ocasião faz o ladrão”, há que se entender que essa prática é uma questão de escolha, ainda que altamente influenciada por valores culturais internalizados no indivíduo:

[...] O que faz o ladrão, portanto, não é a ocasião. O que faz o ladrão é o indivíduo, que pode ser ladrão ou não, aproveitar a ocasião. Em outras palavras, a ocasião faz o ladrão só quando há uma decisão por ser ladrão; não é a ocasião, mas o possível ladrão que decide. Portanto, a decisão continua a ser determinada pelo indivíduo e não pela circunstância (CORTELLA; FILHO, 2014, n. p.).

Assim, a questão cultural deve ser entendida como uma causa adquirida da STP, porém não determinante, vez que não tem o condão de eximir o agente de sua conduta com base em alegações vitimistas de sobrevivência ou de inimizabilidade.

6 FATORES EPIDEMIOLÓGICOS

Epidemiologia é o ramo da medicina dedicado ao estudo dos diferentes fatores que intervêm na difusão e propagação de doenças, sua frequência, seu modo de distribuição, sua evolução e à colocação dos meios necessários à sua prevenção (HOUAISS, A.; VILLAR, M. S.; FRANCO, F. M. M.; 2009).

Como se vê, o conceito de epidemiologia está diretamente relacionado com o de fatores de risco, que não podem ser confundidos com causas, situação corriqueira quando se fala de temas correlatos à corrupção. Se estas representam os elementos congênitos, hereditários ou adquiridos responsáveis pela ocorrência patológica, aqueles devem ser entendidos, segundo a OMS, como quaisquer atributos, características ou exposições de um indivíduo que aumentem a probabilidade de desenvolver uma doença ou lesão (ROUQUAYROL, 1994). Considerar fatores de risco como situações equivalentes às causas pode conduzir à adoção de medidas saneadoras e a ilações equivocadas.

Mediante esse discernimento metodológico se fará possível a redução do caráter retórico da seguinte pergunta: a corrupção no Brasil é um fenômeno diretamente relacionado a questões ontológicas de sua população ou está mais ligado a um ambiente favorável à sua propagação?

Nesse contexto, a respeito da Síndrome da Tredestinação Pública podem ser identificados, de forma exemplificativa, alguns fatores de risco, dentre os quais fatores de ordem social, econômica, político-institucional e ambiental, que potencializam tal anomalia em termos de ocorrência, amplitude e duração.

6.1.1 A Desigualdade como Fator Social de Risco

Por ocasião da abordagem semiológica da STP verificou-se por meio de indicadores como o IDH que a geração de desigualdade social é uma de suas consequências patológicas. Infelizmente, a recíproca também é verdadeira, ou seja, a desigualdade configura um cenário altamente favorável para o desenvolvimento da corrupção.

Eric Uslaner (2008) denomina esse fenômeno de armadilha da desigualdade, um processo cíclico, de difícil quebra, segundo o qual, corrupção, desconfiança e desigualdade se reforçam mutuamente, mantendo-se constante numa sociedade. Desigualdade gera baixa confiança, que gera corrupção, que por seu turno, gera mais desigualdade.

A desigualdade conduz ao clientelismo, pois os líderes governamentais são formatados como fornecedores messiânicos de benefícios públicos para os cidadãos comuns, não prestando contas aos seus eleitores, como a teoria democrática nos faria crer.

Conforme discutido em 4.2.3, a corrupção conduz o país a níveis mais baixos de crescimento econômico e a governos ineficientes (MAURO, 1997). Ela age como um imposto extra sobre os cidadãos, deixando menos dinheiro para gastos públicos. Governos corruptos têm menos recursos para empregar nos projetos estatais, o que conduz a uma política remuneratória deficitária para seus servidores. Por tal razão, esses funcionários de nível inferior estarão mais propensos a extorquir fundos do bolso público. Dessa forma, funcionários do governo em sociedades corruptas gastarão mais tempo cuidando de seus próprios bolsos do que servindo ao público.

A desigualdade conduz à corrupção generalizada, levando os cidadãos comuns a entenderem o aparelho estatal como algo programado em seu desfavor, criando

assim um senso de dependência e de pessimismo e minando a moral de uma sociedade. Segundo Gambetta (2002), as pessoas na base da escada econômica terão pouca escolha a não ser jogar o mesmo jogo, mesmo que se ressentam das vantagens dos abastados; como afirmam Della Porta e Vannucci (1999), a corrupção generalizada torna as pessoas menos dispostas a condená-la como imoral.

A corrupção vai sendo internalizada culturalmente pelo grupo social, materializando-se em “pequenas” infrações praticadas pelos cidadãos no dia a dia, até se encontrar profundamente enraizada (MAURO, 1996). Desordem vai gerando desordem. A tese de Wilson e Kelling (1982) acerca das “janelas quebradas” tipifica bem essa situação. A falha em consertar uma janela quebrada leva a outra, até que a vizinhança esteja em completo estado de abandono, enviando um sinal para potenciais predadores.

Segundo William Edwards Deming, “não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, e não há sucesso no que não se gerencia”.

A desigualdade social pode ser medida por diversos indicadores e em variadas conjunturas; entretanto, a questão da mutabilidade social traz certa fragilidade a essas informações obtidas por meio de teorias e pesquisas que carecem de constante atualização. Dentre esses indicadores, merecem destaque o Produto Interno Bruto – PIB, a Renda Per Capita, e o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

No caso brasileiro, cabe menção específica à Síntese de Indicadores Sociais – SIS, promovida pelo IBGE anualmente²¹. Uma pesquisa baseada em indicadores que procuram mapear a heterogeneidade da sociedade brasileira sob a perspectiva das

²¹ A SIS é realizada anualmente, excetuando-se os períodos de realização do censo demográfico.

desigualdades sociais, analisando a “qualidade de vida e os níveis de bem-estar das pessoas, famílias e grupos populacionais, a efetivação de direitos humanos e sociais, bem como o acesso a diferentes serviços, bens e oportunidades” (IBGE, 2018).

Atualmente, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua, constitui a principal fonte de informação da SIS, rompendo, desde 1998, com a hegemonia de indicadores econômicos tradicionais, como o PIB.

A SIS constitui uma proposta diferenciada de avaliação das condições de vida, contemplando questões relacionadas a população e famílias, divisão do trabalho, mobilidade ocupacional da força de trabalho, distribuição de renda, despesa familiar, habitação, educação e saúde (IBGE, 2018). A tabela 2 representa uma amostra do trabalho realizado na SIS.

Tabela 2 - Classes de rendimento real efetivo domiciliar per capita – Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2017

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Total		Arranjos domiciliares residentes em domicílios particulares																			
	(1 000 domicílios)		Distribuição percentual, por classes de rendimento real efetivo domiciliar per capita (salário mínimo) (%)																			
	Absoluto	CV (%)	Sem rendimento		Mais de zero até ¼		Mais de ¼ até ½		Mais de ½ até 1		Mais de 1 a 2		Mais de 2 a 3		Mais de 3 a 5		Mais de 5					
			Percentual	CV (%)	Percentual	CV (%)	Percentual	CV (%)	Percentual	CV (%)	Percentual	CV (%)	Percentual	CV (%)	Percentual	CV (%)	Percentual	CV (%)				
Brasil	69 773	0,2	2,2	2,5	8,3	1,3	14,0	0,9	26,4	0,7	28,7	0,7	9,0	1,4	6,0	1,8	5,4	3,2				
Norte	5 125	0,6	2,4	6,3	15,5	2,8	21,7	2,0	28,8	1,7	21,1	2,1	5,1	4,7	3,2	6,6	2,4	8,4				
Rorônia	597	1,1	1,9	15,8	6,9	8,0	17,1	6,9	30,8	3,4	31,0	4,7	6,9	8,2	3,4	13,5	2,0	21,1				
Acre	238	1,1	2,8	13,2	20,1	6,2	19,9	4,5	25,7	4,0	20,5	4,7	4,8	10,4	3,5	13,0	2,8	16,4				
Amazonas	1 087	1,3	3,3	12,6	17,6	4,8	23,1	4,2	24,9	3,6	19,0	4,7	5,1	10,8	3,5	18,1	3,5	18,4				
Roraima	137	1,5	3,0	18,4	9,6	8,9	21,8	6,2	26,4	6,7	23,2	5,8	7,1	15,3	5,4	17,8	3,6	25,8				
Pará	2 353	1,1	2,1	11,3	17,9	4,5	22,8	3,2	30,2	2,9	18,6	4,0	4,2	9,2	2,5	11,0	1,7	15,5				
Amapá	211	2,0	2,8	21,7	15,5	12,0	23,2	7,6	26,7	6,4	16,2	9,6	6,4	14,5	5,0	25,9	4,1	19,9				
Tocantins	503	1,3	1,9	16,0	9,3	9,5	18,7	5,3	31,2	3,9	26,9	4,8	5,9	10,4	3,6	13,9	2,5	20,4				
Nordeste	18 453	0,3	2,4	4,4	18,3	1,7	21,2	1,3	28,6	1,1	19,6	1,5	4,6	3,7	2,8	4,8	2,6	8,6				
Maranhão	2 023	0,6	3,0	7,9	24,3	2,5	24,3	2,4	27,4	2,1	14,9	3,4	3,5	7,3	1,7	11,1	1,1	19,7				
Piauí	1 014	1,1	1,6	17,7	20,5	4,7	20,6	4,7	28,2	3,8	19,2	4,6	5,1	11,5	3,1	15,0	1,7	23,6				
Ceará	2 878	0,7	1,7	9,7	18,4	3,3	21,6	2,9	29,3	2,5	18,7	3,1	5,0	13,0	2,7	12,4	2,5	14,8				
Rio Grande do Norte	1 106	1,1	2,0	15,3	15,4	5,5	20,7	4,6	29,5	3,6	21,2	4,6	4,7	9,6	3,6	17,3	2,9	21,9				
Paraíba	1 278	0,9	1,0	16,8	15,7	4,7	21,7	3,9	29,6	3,1	20,2	4,1	5,2	9,0	3,2	14,2	3,6	18,2				
Pernambuco	3 119	0,9	2,0	11,5	16,4	4,3	20,0	3,9	30,9	2,5	20,4	3,9	4,7	8,7	2,7	12,2	2,9	20,5				
Alagoas	1 090	0,9	2,4	9,8	19,1	3,2	23,2	3,1	30,2	2,5	17,2	3,8	3,6	10,0	2,4	15,4	1,9	23,1				
Sergipe	776	1,1	3,0	12,3	16,8	5,4	19,7	4,5	30,4	3,7	19,1	4,8	5,1	13,0	3,3	14,4	2,6	22,5				
Bahia	5 170	0,8	3,3	9,3	17,9	4,7	20,2	3,2	26,2	2,7	21,5	3,4	4,8	7,1	3,0	10,2	3,1	20,1				
Sudeste	30 230	0,4	2,2	4,2	3,8	3,4	10,9	2,0	25,6	1,3	32,3	1,0	10,7	2,2	7,4	2,8	7,0	5,1				
Minas Gerais	7 237	0,6	2,4	8,2	5,5	5,1	13,0	3,0	28,0	2,0	32,1	1,9	8,8	3,9	5,6	6,0	4,6	7,7				
Espírito Santo	1 382	0,7	2,9	9,6	5,7	7,4	14,2	4,1	28,6	2,8	30,0	2,6	8,5	5,6	5,6	7,9	4,4	9,7				
Rio de Janeiro	6 183	0,6	2,7	6,8	3,5	5,7	11,4	3,2	27,7	2,0	30,2	1,7	10,1	3,7	7,8	4,3	6,6	6,5				
São Paulo	15 429	0,6	1,9	7,3	3,0	6,7	9,4	3,7	23,4	2,5	33,5	1,7	12,1	3,3	8,2	4,2	8,5	7,6				
Sul	10 582	0,4	1,8	5,8	2,6	4,9	7,8	3,0	23,3	1,7	36,8	1,2	13,1	2,2	8,5	2,9	6,1	4,3				
Paraná	3 916	0,7	1,8	9,4	3,2	7,7	9,6	4,7	26,1	2,6	35,2	2,3	11,1	4,1	7,3	5,6	5,9	8,0				
Santa Catarina	2 465	0,6	1,4	9,8	1,5	10,1	5,3	5,2	20,8	2,5	40,4	1,6	15,4	3,0	9,7	4,3	5,4	6,6				
Rio Grande do Sul	4 201	0,6	2,0	9,6	2,7	7,4	7,7	5,0	22,0	3,0	36,2	2,0	13,6	3,7	9,1	4,9	6,7	6,7				
Centro-Oeste	5 383	0,6	1,9	7,3	3,9	5,5	11,4	3,1	27,3	1,8	31,7	1,6	9,8	3,3	6,7	3,9	7,4	7,1				
Mato Grosso do Sul	902	1,2	1,8	14,2	4,5	11,4	11,7	6,7	26,7	3,6	33,7	3,0	10,3	6,0	6,5	9,0	4,9	13,3				
Mato Grosso	1 113	1,0	1,9	13,4	3,8	10,4	11,1	5,7	29,8	3,2	33,9	2,8	9,7	6,4	5,8	8,3	4,1	13,3				
Goiás	2 327	0,9	2,1	11,8	4,2	8,9	12,3	5,1	29,4	2,7	32,8	2,5	9,3	6,1	5,5	7,1	4,5	11,0				
Distrito Federal	1 041	1,7	1,5	18,3	2,7	14,9	9,5	7,7	20,5	5,7	25,0	4,7	10,7	7,1	10,4	7,3	19,7	11,0				

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2017, consolidado de primeiras entrevistas.
 Notas: Excluídas as pessoas cuja condição no arranjo domiciliar era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.
 Rendimentos deflacionados para reais médios de 2017.

Apesar da imprecisão intrínseca dos indicadores sociais e de suas metodologias, não é difícil concluir que o Brasil ainda é marcado por um elevado nível de desigualdade social, revelando-se um ambiente extremamente favorável ao desenvolvimento da corrupção.

6.1.2 A Impunidade como Fator Econômico de Risco

Quando se utiliza a expressão “fatores econômicos” em certo discurso, corriqueiramente se faz referência a conceitos como mercado, oferta, demanda, inflação, capital, etc. Não é este o propósito ora pretendido. O que se deseja é tratar a questão da proporcionalidade incidente no ato da corrupção, da análise racional realizada por quem o pratica, abstraindo-se aspectos morais e éticos. De forma mais objetiva, pretende-se discutir questões relativas à impunidade como incentivo direto ou indireto para a ocorrência da STP.

A perspectiva de que as pessoas cometem crimes com base em uma análise racional é atribuída a Gary Becker, economista da Escola de Chicago, já referenciado no capítulo 3. Em 1968, por meio do artigo intitulado “Crime and Punishment: An Economic approach”, Becker fez uso do raciocínio econômico para explicar de que forma indivíduos racionais consideram determinadas variáveis, antes de praticar condutas penalmente ilícitas. Cerqueira e Lobão (2004, p. 247) verbalizam essa tese da seguinte maneira:

[...] a decisão de cometer ou não o crime resultaria de um processo de maximização da utilidade esperada, em que o indivíduo confrontaria, de um lado, os potenciais ganhos resultantes da ação criminosa, o valor da punição e as probabilidades de detenção e aprisionamento associadas e, de outro, o custo de oportunidade de cometer crimes, traduzido pelo salário alternativo no mercado de trabalho.

Dessa maneira, partindo das noções de prazer e sofrimento presentes em Beccaria e em Bentham, Becker defende a prática criminosa como uma atividade

econômica qualquer, vez que, buscando uma “maximização da utilidade”, o indivíduo realiza uma análise de custos e benefícios (PIRES, 2015).

De acordo com essa abordagem econômica da prática delituosa, a penalidade teria, entre outras funções, a de dissuadir o potencial delinquente da prática ilícita, vez que o ônus sancionatório seria superior ao eventual bônus obtido. Percebe-se que tal perspectiva alinha-se com as teorias relativas utilitaristas da seara penal, segundo as quais, a reprimenda pela prática ilícita vai além do caráter retribucionista kantiano e hegeliano de apenas se fazer justiça. As teorias relativas atribuem à pena um caráter preventivo à prática do delito, inibindo o máximo possível a realização de novos atos ilícitos.

Há quem defenda que o Brasil não seja o país da impunidade, argumentando que é um dos que mais prende pessoas no mundo, em face de ser detentor da 4ª maior população carcerária do planeta: mais de 600 mil pessoas presas, ficando atrás apenas de Estados Unidos, China e Rússia. Alegam que o problema reside no caráter seletivo da persecução criminal (MPF, 2015). Com a devida vênia, não parece razoável estabelecer tal defesa com base em dados numéricos absolutos sobre encarceramento, sem considerar a proporcionalidade em relação à população do país.

No presente trabalho, considera-se a impunidade como elemento caracterizador do ecossistema social brasileiro, um ambiente altamente propenso para a prática de atos de corrupção. Sua manifestação é complexa, pois envolve uma série de distorções jurídico-materiais e disfunções jurídico-processuais, provocadas pela obsolescência de normas e regulamentos e pela não rara captura da função normativa.

Por distorções jurídico-materiais entendem-se situações relacionadas a institutos de direito material tendentes a configurar um ecossistema de impunidade

no país. Podem abranger desde prerrogativas inadequadas (apesar de legais) até aspectos relacionados a uma política criminal incoerente e defasada. Dentre estas, podem ser mencionadas os abusos relacionados ao foro por prerrogativa de função, a ausência de tipificação de condutas relativas à prática da corrupção (“caixa 2”, enriquecimento ilícito e corrupção privada); a aposentadoria compulsória remunerada como sanção aplicável a magistrados; a instrumentalização política de institutos como graça, indulto e anistia; a previsão sancionatória insuficiente para crimes licitatórios, entre outras distorções.

De forma similar, por disfunções jurídico-processuais entendem-se situações relacionadas a institutos de direito processual, que também contribuem para a configuração de um ecossistema de impunidade no país. Como exemplos podem ser mencionados a lentidão no julgamento das ações de improbidade administrativa; as deturpações relacionadas ao instituto da prescrição; e o caráter altamente procrastinatório do sistema recursal brasileiro.

6.1.3 Fatores Estatais de Risco

No âmbito interno do aparelho estatal, há determinadas práticas e não-conformidades altamente favoráveis à manifestação da Síndrome da Tredestinação Pública: patrimonialismo, clientelismo, nepotismo, disfunções burocráticas, entre outras. Conhecer com propriedade os aspectos relativos a esses fatores de risco, constitui uma estratégia relevante no combate à STP.

6.1.3.1 Patrimonialismo

A historicidade da gestão pública ao redor do mundo proporcionou a formatação de três modelos administrativos essenciais: o patrimonialista, o

burocrático e o gerencial. Cabe destacar que, apesar de representarem etapas de um processo evolutivo, o advento do modelo subsequente, não significa o esgotamento dos antecedentes. No caso brasileiro, por exemplo, verifica-se que o modelo burocrático implementado por Vargas a partir da década de 30, as tentativas de reforma gerencial implementadas nas décadas de 60 e 70 pelo governo militar, bem como a realizada na década de 90, não significaram o abandono de práticas patrimonialistas.

O termo “política” foi emblematicamente definido por Harold Lasswell (1958) como a arte e a ciência do “quem leva o quê”. Na década de 70, as relações sociais hierárquicas que marcaram as sociedades feudais que ainda permeavam a política contemporânea ao redor do mundo, passaram a ser denominadas como “clientelismo” (SCHMIDT et al., 1977). Dessa forma, delimitou-se o fenômeno que passou a ser compreendido como uma complexa rede de conexões pessoais entre padrinhos políticos e seus clientes, estruturada em vantagens recíprocas, por meio das quais o patrão proporcionava benefícios aos dependentes e cúmplices, em troca de apoio e cooperação.

Por seu turno, a origem da terminologia “patrão” ou “patrono” é antecedente à ideia de clientelismo, remontando à época de Mecenas, cidadão romano da época imperial, que contribuiu para a formação de uma relação hierárquica estabelecida entre um patrono ou patrão e seu protegido ou cliente, relação que se deu a alcinha de mecenas. Empréstimos em dinheiro, influência para a celebração de negócios ou casamentos, representação legal em tribunais, apoio à candidatura para um cargo político ou sacerdotal eram alguns dos benefícios proporcionados ao protegido, em troca da disponibilização de seus serviços ao patrono, conforme a necessidade deste.

Max Weber (2004, p.3), empregou a terminologia “patrimonialismo” para indicar uma espécie de dominação tradicional marcada pela indistinção entre as esferas pública e privada no exercício do poder político:

Também hoje, portanto, não é unívoca por toda parte a delimitação das esferas do direito público e do privado [...]. Isso acontece quando todo direito e todas as competências, especialmente todos os poderes de mando, têm o caráter de privilégios pessoais [...]. Nesse caso, o poder político, do ponto de vista jurídico, não tem estrutura de instituição, mas apresenta-se na forma de relações associativas e compromissos concretos dos diversos detentores e pretendentes de faculdades de mando subjetivas. Quanto à sua natureza, o poder de mando político, o do pai de família, o do senhor territorial ou o do senhor de servos não diferem neste caso: trata-se da situação de "patrimonialismo".

Reinhard Bendix (1986, p. 270), elucidando essa indistinção, asseverou:

No patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predicado útil de sua propriedade privada. Ele confere poderes a seus funcionários, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão de trabalho entre eles. [...] Os funcionários, por sua vez tratam o trabalho administrativo, que executam para o governante como um serviço pessoal, baseado em seu dever de obediência e respeito. [...] Em suas relações com a população, eles podem agir de maneira tão arbitrária quanto aquela adotada pelo governante em relação a eles, contanto que não violem a tradição e o interesse do mesmo na manutenção da obediência e da capacidade produtiva de seus súditos. Em outras palavras, a administração patrimonial consiste em administrar e proferir sentenças caso por caso, combinado o exercício discricionário da autoridade pessoal com a consideração devida pela tradição sagrada ou por certos direitos individuais estabelecidos.

Dessa forma, patrimonialismo pode ser definido como um modelo de administração por meio do qual o aparelho do Estado é instrumentalizado ao alcance dos interesses pessoais do governante, tornando-se uma extensão do poder soberano, havendo nítida desordem entre a *res publica* e a *res principis*: um ambiente favorável à prática do nepotismo e da corrupção.

Segundo Raymundo Faoro (2001), o patrimonialismo, tal como concebido por Weber, alcançou grande aplicabilidade na história administrativa brasileira, sobretudo no que se refere à gênese das instituições, fato justificado pelo caráter específico da

formação histórica nacional caracterizado pela fiel incorporação do modelo administrativo patrimonialista português, que serviu de referência no processo de independência, no advendo do Império, bem como da República no Brasil.

Oliveira Vianna (1982) enfatiza que com a proclamação da República, o modelo patrimonialista foi estruturado sob a forma de dominação tradicional, marcada pela existência de um “clã feudal” para o povo e de um “clã parental”, formado pela elite aristocrática, transmutando-se em “clãs políticos”. De fato, mesmo diante das reformas administrativas vivenciadas pelo o Estado Brasileiro, verifica-se em toda a história republicana, que as práticas patrimonialistas ainda se fazem manifestas de forma estruturante.

Por oportuno, há que se ter em mente que a prática da corrupção não representa uma exclusividade do modelo patrimonialista, porém, este se revela uma circunstância ambiental bem mais favorável à ocorrência da Síndrome da Tredestinação Pública, seja pela típica promiscuidade entre os bens estatais e os bens das autoridades, seja pelos vínculos pessoais em que está estruturada.

6.1.3.1.1 Nepotismo

Numa acepção moderna, nepotismo é uma terminologia que designa o favoritismo pautado por laços de parentesco na contratação para cargos de trabalho, presente em vários campos, como o religioso, de entretenimento e de negócios em geral. De acordo com o Dicionário Houaiss (2009), etimologicamente, a palavra é composta pelo termo latino “*nepos*”, que significa sobrinho ou neto, acrescido do sufixo grego “*ismo*”. Tal composição se traduz como herança da prática corrupta adotada nos séculos XIV e XV, de se nomear parentes do papa para a administração, comumente filhos ilegítimos, chamados de “sobrinhos”.

Apesar de considerar tal significação tecnicamente precisa, Adam Bellow (2006) a rotula como ilusoriamente estrita. Para o autor, o vocábulo derivaria do termo italiano “*nepote*”, que pode se referir a praticamente qualquer membro da família, de qualquer geração, seja homem ou mulher:

Atualmente, a maioria das pessoas usa o termo mais estritamente para se referir não apenas à contratação de um parente, mas à contratação de alguém que é tremendamente incompetente – embora a rigor se tenha de convir em que empregar um parente é nepotismo independentemente de ele ser ou não qualificado (BELLOW, 2006, p.22).

Napoleão Bonaparte constitui uma grande referência de nepotismo na história mundial, tendo nomeado Luciano, Luís e Jerônimo, três de seus irmãos, para vários cargos de destaque, tendo este último recebido o título de rei de Vestfália.

No Brasil, as origens do nepotismo remontam à época das Capitâneas Hereditárias, concessões territoriais concedidas pela Coroa a pessoas que lhe eram próximas, como forma de agrado ou pagamento de favores e dívidas, atreladas ao compromisso de se remeter periodicamente altos valores usurpados da terra recentemente descoberta.

Cabe menção ao pedido realizado no último parágrafo da Carta de Pero Vaz de Caminha, pelo qual o cronista apelou a D. Manuel para que libertasse do cárcere o seu genro Jorge Osório, casado com sua filha Isabel, preso por assalto e agressão. Por vezes, tal solicitação é equivocadamente interpretada como a primeira tentativa de nepotismo em território brasileiro.

[...] E pois que, Senhor, é certo que tanto neste cargo que levo como em outra qualquer coisa que de Vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer singular mercê, **mande vir da ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro**—o que d'Ela receberei em muita mercê. Beijo as mãos de Vossa Alteza. Deste Porto Seguro, da vossa Ilha da Vera Cruz, hoje, sexta-feira, 1º dia de maio de 1500 (GONÇALVES, 2016, p. 27, grifo nosso).

Para Raymundo Faoro as manifestações de nepotismo na atual estrutura administrativa do Estado brasileiro representam resquícios patrimonialistas por meio

dos quais o estamento burocrático — grupo de pessoas influentes junto ao governo — “comanda o ramo civil e militar da administração e, dessa base, com aparelhamento próprio, invade e dirige a esfera econômica, política e financeira” (FAORO, 2012, p.12).

Mesmo que esse estamento burocrático não seja estabelecido em razão de laços familiares, o mesmo se vale do setor público de acordo com seu mister, não se opondo à nomeação de parentes para o desempenho das funções estatais. Assim, o poder político “fecha-se na sua perpetuidade hereditária, ao eleger os filhos e genros, com o mínimo de concessões ao sangue novo” (FAORO, 2012, p.92):

Segundo Lauren Schoenster (2014), pesquisadora da ONG Transparência Brasil, a atual crise de popularidade incidente sobre as instituições políticas brasileiras — com destaque aos órgãos do Poder Legislativo — é um fenômeno multifatorial, sendo a persistência de clãs regionais, uma das principais causas. A cada pleito eleitoral, a perpetuação do poder entre gerações de uma mesma família conduz à formação de uma base parlamentar impeditiva de mudanças significativas no destino da nação. Nesse contexto, Schoenster (2014) relata os levantamentos realizados pela ONG nas eleições de 2010 e 2014, a respeito do parentesco político dos congressistas eleitos, distribuídos por partidos, estados, regiões, idade e gênero. Os quadros a seguir consolidam tais informações por região e por partido político:

Quadro 20 - Parlamentares com Parentes: Percentual por Região - 2010-2014

Região	2010						2014					
	Câmara			Senado*			Câmara			Senado**		
	Parentes	Total	%	Parentes	Total	%	Parentes	Total	%	Parentes	Total	%
Nordeste	91	151	60%	19	27	70%	95	151	63%	16	27	59%
Norte	28	65	43%	14	21	67%	34	65	52%	14	21	67%

Centro-Oeste	19	41	46%	6	12	50%	18	41	44%	5	12	42%
Sudeste	64	179	36%	8	12	67%	78	179	44%	8	12	67%
Sul	26	77	34%	5	9	56%	24	77	31%	6	9	67%
TOTAL	228	513	44%	52	81	64%	249	513	49%	49	81	60%

Fonte: Elaborado com base em dados Transparência.org.

* Senadores eleitos em 2006 e 2010

** Senadores eleitos em 2010 e 2014

Quadro 21 - Parlamentares com Parentes: Percentual por Partido - 2010-2014

Partidos	2010						2014					
	Câmara			Senado*			Câmara			Senado**		
	Bancada	Parentes	%	Bancada	Parentes	%	Bancada	Parentes	%	Bancada	Parentes	%
DEM/PFL	43	29	67%	8	5	63%	22	12	55%	5	4	80%
PC do B	15	3	20%	2	1	50%						
PDT	27	10	37%	3	1	33%	19	9	47%	7	4	57%
PMDB	77	49	64%	18	14	78%	66	43	65%	18	16	89%
PP	44	26	59%	5	5	100%	36	21	58%	5	4	80%
PPS	12	5	42%	2	0	0%						
PR	40	18	45%	4	2	50%	34	16	47%	3	1	33%
PSB	34	16	47%	5	3	60%	34	19	56%	6	4	67%
PSC	17	9	53%	1	0	0%						
PSD							37	22	59%	3	1	33%
PSDB	53	23	43%	11	9	82%	54	29	54%	10	7	70%
PT	88	15	17%	13	7	54%	70	19	27%	14	4	29%
PTB	22	13	59%	4	2	50%	25	15	60%	3	1	33%
PV	14	4	29%	0	0	0%						
SD							15	9	60%	1	1	100%

Fonte: Elaborado com base em dados Transparência.org.

* Senadores eleitos em 2006 e 2010

** Senadores eleitos em 2010 e 2014

Revela a pesquisa que, de 2010 para 2014, o percentual de parlamentares eleitos detentores de relações de parentesco com parlamentares veteranos evoluiu de 44% para 49% na Câmara dos Deputados e regrediu de 64% para 60% no Senado Federal. Verifica-se pelos resultados que o argumento de uma progressiva renovação política no país não parece tão substancial pois, ainda que o índice de reeleições

venha decaindo por fatores como a Lei da Ficha Limpa e a Operação Lava-Jato, quase metade dos congressistas eleitos nessas duas disputas são filhos, netos, cônjuges, irmãos e sobrinhos de antigos políticos. Ressalta ainda a pesquisa que, os percentuais mais elevados estão entre nordestinos, mulheres e detentores de concessões de rádio e TV, e que estes parlamentares, em sua maioria, são pertencentes a clãs regionais com pelo menos duas gerações envolvidas com a política local.

Segundo levantamento preliminar relativo às eleições de 2018 realizado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP (2018), dentre os 567 novos parlamentares, 138 foram identificados como pertencentes a clãs políticos, tendo o estudo considerado apenas as relações de parentesco de primeiro grau.

É fato notório que, o Brasil dos dias atuais contempla pelo menos duas dezenas de clãs políticos atuantes em regiões específicas do país: os Sarney, no Maranhão; os Calheiros, em Alagoas; os Barbalho, no Pará; os Ferreira Gomes, no Ceará; os Cunha Lima, na Paraíba; os Alves e os Maia, no Rio Grande do Norte; os Arraes, os Coelho e os Bezerra em Pernambuco; os Cabral, os Cunha, os Picciani e os Garotinho, no Rio de Janeiro. Destaca-se ainda, abstraindo-se qualquer atributo de cunho axiológico, a recente ascensão da família Bolsonaro em nível federal.

Argumenta o sociólogo Elsie Lenardão (2016), que as privatizações relativas ao Programa Nacional de Desestatização (PND) ocorridas na década de 90, promoveram no país uma significativa transferência de patrimônio e de propriedade entre as frações de classe, ocasionando um enfraquecimento da capacidade clientelista tanto do governo como das oligarquias regionais. Acrescenta o autor que, a progressiva competição eleitoral, tem conduzido a uma redução ainda maior da influência desse poder familiar, passando a ter relevância no cenário a presença de “novos atores”:

É provável que nos últimos decênios no Brasil, a presença das oligarquias políticas regionais parasitando o Estado brasileiro, embora maléfica, não seria, de fato, o principal problema do Estado e da sociedade. Por exemplo, a exposição recente de mega casos de corrupção mostra um novo (nem tão novo assim) agente principal nas transações parasitárias com o Estado e não são as oligarquias. São empresários (caso da Lava Jato) 21 e banqueiros (caso da Zelotes). São “novos” atores, dentro do atual bloco no poder, no quadro das várias formas de se sacrificar o caráter público do Estado, privatizando-o (LENARDÃO, 2016, p. 1097-1098).

Verifica-se que a prática do nepotismo não encontra obstáculos apenas no âmbito dos preceitos éticos e morais. No caso do Brasil, há diversas normas jurídicas impeditivas, cujo fundamento reside na regra constitucional que estabelece os critérios de acesso aos cargos públicos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1988);

No âmbito das normas componentes do regime jurídico anti-nepotismo a que o Brasil está vinculado, também é digna de menção a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela ONU em São Petersburgo, em 31 out. 2003 e ratificada em 31 jan. 2006, por meio do Decreto 5.687. Tal diploma também estabelece recomendações acerca de princípios e critérios a serem empregados pelos sistemas de ingresso no funcionalismo público:

Artigo 7

Setor Público

1. Cada Estado Parte, quando for apropriado e de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, procurará adotar sistemas de convocação, contratação, retenção, promoção e aposentadoria de funcionários públicos e, quando proceder, de outros funcionários públicos não empossados, ou manter e fortalecer tais sistemas. Estes:

- a) Estarão baseados em princípios de eficiência e transparência e em critérios objetivos como o mérito, a equidade e a aptidão;

- b) Incluirão procedimentos adequados de seleção e formação dos titulares de cargos públicos que se considerem especialmente vulneráveis à corrupção, assim como, quando proceder, a rotação dessas pessoas em outros cargos; [...] (BRASIL, 2006).

Infere-se pela Convenção, que o ingresso no serviço público em razão de vínculos de apadrinhamento, como no caso do nepotismo, pressupõe troca de favores, fazendo com que o ocupante do cargo exerça suas atividades em detrimento do interesse público, e que sua atuação resulte em práticas corruptas.

Ainda no que se refere ao Ordenamento Jurídico brasileiro, destaca-se a Resolução nº 07, editada pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, em 2005, que vetou a prática do nepotismo nos quadros do Poder Judiciário, definindo objetivamente a conduta, em termos de grau de parentesco:

Art. 2º Constituem práticas de nepotismo, dentre outras:

I - o exercício de **cargo de provimento em comissão ou de função gratificada**, no âmbito da jurisdição de cada Tribunal ou Juízo, por **cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau**, inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados;

II - o exercício, em Tribunais ou Juízos diversos, de cargos de provimento em comissão, ou de funções gratificadas, por **cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau**, inclusive, de dois ou mais magistrados, ou de servidores investidos em cargos de direção ou de assessoramento, em circunstâncias que caracterizem ajuste para burlar a regra do inciso anterior mediante reciprocidade nas nomeações ou designações;

III - o exercício de cargo de provimento em comissão ou de função gratificada, no âmbito da jurisdição de cada Tribunal ou Juízo, por **cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau**, inclusive, de qualquer servidor investido em cargo de direção ou de assessoramento;

IV - a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de **cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados**, bem como de qualquer servidor investido em cargo de direção ou de assessoramento; [...] (BRASIL, 2005, grifo nosso).

Três anos depois, por intermédio da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12, o Supremo Tribunal Federal – STF consolidou o entendimento de que a vedação ao nepotismo é premissa constitucional, aplicável aos Três Poderes

(BRASIL, 2008). Nessa época, foi aprovada, por unanimidade, nessa mesma corte, a Súmula Vinculante nº 13, vedando expressamente a prática do nepotismo no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios, fazendo referência, ainda, ao nepotismo cruzado.

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal (BRASIL, 2008).

O texto da Súmula Vinculante nº 13, entretanto, não se revelou suficiente à padronização de procedimentos. A inexistência de lei específica que estabelecesse regras claras, definindo o que é e o que não é nepotismo, permitiu a ocorrência de várias interpretações acerca da decisão do Supremo.

Dentro desse escopo normativo, o Decreto nº 6.906/2009, passou a dispor sobre a obrigatoriedade de prestação de informações sobre vínculos familiares pelos agentes públicos ocupantes de determinados cargos:

Art. 1º - É obrigatória a apresentação de declaração acerca da existência de vínculo matrimonial, de companheirismo ou de parentesco consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, conforme disposto no Anexo I, com ocupantes de cargos em comissão ou funções de confiança no âmbito do Poder Executivo federal, pelos agentes públicos a seguir indicados, que se encontrem em exercício na data de publicação deste Decreto:

I - Ministro de Estado;

II - ocupante de cargo de natureza especial; e

III - ocupante de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores.

Parágrafo único. A declaração referida no caput deverá incluir também informação sobre a existência de vínculo matrimonial, de companheirismo ou de parentesco consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, com estagiário, terceirizado ou consultor contratado por organismo internacional que prestem serviços para o órgão ou entidade da administração pública direta, autárquica ou fundacional onde o agente exerce atividade (BRASIL, 2009).

Nesse mesmo diapasão, em 2010, foi editado o Decreto nº 7.203, proibindo que servidores contratassem parentes para ocupar funções em cargos de confiança em órgãos públicos administrados pela União.

Art. 3º No âmbito de cada órgão e de cada entidade, são vedadas as nomeações, contratações ou designações de familiar de Ministro de Estado, familiar da máxima autoridade administrativa correspondente ou, ainda, familiar de ocupante de cargo em comissão ou função de confiança de direção, chefia ou assessoramento, para:

I - cargo em comissão ou função de confiança;

II - atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público, salvo quando a contratação tiver sido precedida de regular processo seletivo; e

III - estágio, salvo se a contratação for precedida de processo seletivo que assegure o princípio da isonomia entre os concorrentes.

§ 1º Aplicam-se as vedações deste Decreto também quando existirem circunstâncias caracterizadoras de ajuste para burlar as restrições ao nepotismo, especialmente mediante nomeações ou designações recíprocas, envolvendo órgão ou entidade da administração pública federal.

§ 2º As vedações deste artigo estendem-se aos familiares do Presidente e do Vice-Presidente da República e, nesta hipótese, abrangem todo o Poder Executivo Federal.

§ 3º É vedada também a contratação direta, sem licitação, por órgão ou entidade da administração pública federal de pessoa jurídica na qual haja administrador ou sócio com poder de direção, familiar de detentor de cargo em comissão ou função de confiança que atue na área responsável pela demanda ou contratação ou de autoridade a ele hierarquicamente superior no âmbito de cada órgão e de cada entidade (BRASIL, 2010).

No que se refere à matéria, um questionamento recorrente tem sido sobre a aplicabilidade da Súmula Vinculante nº 13 nos casos de nomeação para cargos de natureza política. De acordo com jurisprudência recente²², o STF tem afastado a incidência do dispositivo nos casos que envolvem a investidura de cônjuges ou a nomeação de parentes em cargos públicos de natureza política, como ministro de Estado ou de secretário estadual ou municipal, desde que não se configurem hipóteses de fraude à lei ou no caso de ausência evidente de qualificação técnica ou de idoneidade moral para o desempenho da função pública.

²² RCL 22.339

Torna-se mister ressaltar que nepotismo não configura necessariamente uma prática criminosa, entretanto, pode ser enquadrado como ato de improbidade administrativa, passível de responsabilização por meio de ação civil pública, nos termos dos arts. 11 e 12 da Lei nº 8.429/92:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...]

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: [...]

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos (BRASIL, 1992).

Apesar de não significar necessariamente crime ou corrupção, o nepotismo pode ser encarado como um comportamento típico de sociedades tradicionais, tal como o clientelismo, a patronagem e o fisiologismo, que promovem vulnerabilidades institucionais que podem resultar em corrupção. Além disso, aproxima-se da malversação de recursos públicos, extorsão, concussão, suborno e prevaricação, vez que, tal como essas ações, representa uma conduta ilegítima e contrária ao interesse público (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

6.1.3.2 Disfunções Burocráticas

Burocracia é uma palavra que quando empregada coloquialmente traz consigo uma carga pejorativa de significados tais como lentidão, ineficiência e procrastinação. Entretanto, se tomada em seu sentido técnico, a terminologia passa a apresentar uma significação totalmente diversa.

Em “Economia e Sociedade”, Max Weber, a evidenciou a dominação como um elemento indispensável à manutenção da sociedade (2004, p. 187):

A "dominação", como conceito mais geral e sem referência a algum conteúdo concreto, é um dos elementos mais importantes da ação social. Sem dúvida, nem toda ação social apresenta uma estrutura que implica dominação. Mas, na maioria de suas formas, a dominação desempenha um papel considerável, mesmo naquelas em que não se supõe isto à primeira vista.

Indicou o sociólogo a existência de três tipos “puros” de dominação: a tradicional, a carismática e a legal. Na tradicional, baseada na crença e nos poderes de senhores, alguém manda e alguém obedece. Na carismática, marcada pela devoção e por pessoas de caráter comunitário, quem manda é o líder, e quem obedece é o apóstolo. Na legal, a dominação é realizada mediante estatutos e regulamentos, criáveis e alteráveis segundo regras pré-definidas.

Para Weber (1999) a burocracia seria a expressão mais pura do tipo legal de dominação. Poderia ser entendida como um modelo institucional onde se busca a máxima eficiência por meio da previsibilidade comportamental de seus integrantes, proporcionada pela existência de normas e regulamentos escritos, pela distribuição impessoal de atividades, pela divisão sistemática e hierárquica do trabalho e pela valorização do profissionalismo.

Cerca de vinte anos após a morte de Weber, coube a Talcott Parsons a tradução das obras do sociólogo para o inglês. Dessa forma foram resgatadas as concepções weberianas que estruturaram a consolidação da Teoria da Administração Burocrática nos Estados Unidos.

Ao se submeter progressivamente aos interesses estatais e não considerando a organização informal e a variabilidade humana, a administração burocrática passou a desenvolver o que Merton (1952) denominou disfunções, a exemplo do apego

excessivo à normatização, a exasperação da tecnocracia, do formalismo e dos mecanismos de controle, em detrimento do alcance de bons resultados.

Tais disfunções se infiltraram nos processos administrativos, promovendo mutações comportamentais nos membros da organização, tornando essas pessoas alienadas quanto aos seus propósitos, sem criatividade, sem iniciativa e resistentes a alterações nas suas rotinas. Dessa forma, a burocracia foi se tornando procedimentalmente lenta, excessivamente formal e resistente a mudanças, o que conduziu o modelo a um desprestígio perante a sociedade, corroborando para a formação de como é traduzida hoje: um sinônimo de ineficiência.

Apesar disso, renegar totalmente o modelo burocrático não seria uma empresa razoável, pois a administração pública deve a ele os valores de impessoalidade, hierarquia funcional, profissionalização, carreira pública, além do combate às mazelas patrimonialistas, com destaque ao nepotismo e à corrupção. Foi na tentativa de seu aperfeiçoamento que se deu o advento do modelo gerencial, desviando o foco administrativo dos mecanismos de controle, para o alcance de bons resultados, traduzido nas ideias e eficiência e eficácia.

6.1.3.3 Hipertrofia Estatal Brasileira

De acordo com a Secretaria da Receita Federal do Brasil (2018), aproximadamente 33% do PIB no Brasil é arrecadado pelo governo sob a forma de tributo. Isso quer significar que um terço de tudo que é produzido no país é direcionado ao Estado, em seus diversos âmbitos – federal, estadual, distrital e municipal. Nesse patamar, a carga tributária brasileira está posicionada ao lado das de países com elevados níveis de renda e de desenvolvimento humano, como Alemanha, Inglaterra e Austrália.

De forma paradoxal, dados do Fórum Econômico Mundial (WEF, 2018), indicam uma progressiva piora no desempenho do Brasil quanto à qualidade da gestão pública. Em seu relatório anual, que registra os fatores de competitividade de aproximadamente 140 países, o Estado brasileiro tem aparecido entre os últimos 10 colocados, nos últimos cinco anos. Na avaliação da qualidade do gasto público brasileiro entre os anos de 2014 e 2018, a pontuação do país recuou de 2.2 para 1.8 – numa escala de 0 a 7.

Conforme explicitado em 4.2.4, de acordo com o último levantamento sobre o Índice de Desenvolvimento Humano, divulgado em setembro/2018, em que foram analisados 189 países, pelo terceiro ano seguido, o Brasil se manteve na 79ª posição, tendo ficado abaixo de países como Chile, Argentina, Cuba, Uruguai, México e Venezuela.

Além da gestão ineficaz dos recursos públicos, nos últimos anos, o país tem gastado mais do que recebido, o que tem prejudicado as contas governamentais e elevando o patamar da dívida pública. De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (2019), o rombo da previdência em 2018 aumentou para R\$ 290 bilhões. em 2018.

Segundo o Ministério da Economia (2019), a economia de R\$ 1 trilhão em 10 anos (2020-2029) almejada pela equipe econômica com a reforma da Previdência Social representa menos de um terço do déficit do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) estimado para o período. Isso significa que, num futuro próximo, em não havendo reforma da previdência, o Estado não terá como cumprir suas tarefas essenciais tais como, educação, saúde e segurança.

Diante desses dados, verifica-se que o Estado Brasileiro é grande e ineficiente, situação altamente favorável para que a Síndrome da Tredestinação Pública se manifeste.

6.1.4 Fatores Ambientais de Risco

6.1.4.1 Das Interações ou Relações Ecológicas

Na natureza, nenhum ser vivo existe em absoluto isolamento, necessitando interagir com o meio ambiente e com outros organismos para que possa sobreviver, ou contribuir para o funcionamento do ecossistema como um todo. Assim, as relações ou interações ecológicas podem ser catalogadas de acordo com os efeitos gerados por um organismo sobre o outro em uma certa comunidade.

Dentro de um ecossistema há várias possibilidades de interação entre os seres vivos, diferenciando-se pelo tipo de dependência que estes organismos mantêm entre si, contemplando situações mutuamente benéficas, neutras ou mutuamente prejudiciais. Essas relações ecológicas podem ser intraespecíficas ou homotípicas, quando ocorrem entre indivíduos da mesma espécie; e interespecíficas ou heterotípicas, quando entre indivíduos de espécies diferentes (RICKLEFS, 2010). Pelos quadros a seguir torna-se possível diferenciar as principais categorias.

Quadro 22 - Relações Ecológicas Harmônicas

RELAÇÕES HARMÔNICAS	INTRAESPECÍFICAS	Sociedades	Associações entre indivíduos de mesma espécie onde existem funções cooperativas muito bem definidas e o grupo com seus componentes pode se separar a qualquer momento e compor um novo grupo diferente do qual o originou.
		Colônias	Associações harmônicas entre indivíduos da mesma espécie que necessitam anatomicamente desta relação, com o prejuízo de morte sobre a separação da colônia.

	INTERESPECÍFICAS	Mutualismo	Relação interespecífica temporária benéfica para as duas espécies envolvidas, podendo ser obrigatória ou não.
		Protocooperação	Relação ecológica harmônica e interespecífica em que ocorrem benefícios para todos os seres envolvidos, sendo que estes podem viver de modo independente. Espécie de mutualismo facultativo, pois embora os indivíduos se beneficiem, não é indispensável para sua sobrevivência.
		Comensalismo	Relação ecológica entre seres vivos de espécies diferentes onde uma espécie se beneficia no aspecto alimentar sem prejudicar a outra. O animal que se beneficia na relação é chamado de comensal do outro.
		Inquilinismo Epifitismo	Relação ecológica harmônica entre seres vivos de espécies diferentes, onde uma espécie se beneficia nos aspectos de suporte e proteção, sendo que a outra espécie não sai prejudicada. Os seres vivos que se beneficiam são chamados de inquilinos.
		Foresia	Associação entre indivíduos de espécies diferentes, na qual um transporta outro, sem se prejudicarem.
		Simbiose	Relação interespecífica permanente benéfica para as duas espécies envolvidas. Espécie de mutualismo obrigatório.

Fonte: Elaborado com base em ODUM, E. P. **Fundamentos de Ecologia**. 6 ed. Rio de Janeiro: Fundação Calouste Gulbenkian, 1988.

Quadro 23 - Relações Ecológicas Desarmônicas

RELAÇÕES DESARMÔNICAS	INTRAESPECÍFICAS	Canibalismo	Interação desarmônica entre indivíduos de mesma espécie na qual um dos indivíduos mata e devora outro de sua espécie.
		Competição	Essa relação ocorre quando há limitações de espaço, alimento, parceiro sexual entre indivíduos de uma mesma espécie.
	INTERESPECÍFICAS	Competição	Quando duas populações de espécies distintas, mas que possuem o mesmo nicho ecológico ou semelhante, disputam pelo mesmo recurso.
		Esclavagismo	Essa relação ocorre quando uma espécie utiliza para o seu benefício o trabalho de outra, provocando o prejuízo para esta.
		Parasitismo	Relação entre duas espécies, na qual uma delas, o parasita, se beneficia da outra, o hospedeiro, causando-lhe danos de maior ou menor importância, mas raramente a morte.

		Predatismo	Relação ecológica, de caráter alimentar, desarmônica onde uma espécie se beneficia em detrimento da outra. A espécie predadora é a que se beneficia, se alimentando da presa (prejudicada).
		Amensalismo	Relação ecológica entre duas espécies em que uma inibe ou impede o desenvolvimento da outra.

Fonte: Elaborado com base em ODUM, E. P. **Fundamentos de Ecologia**. 6 ed. Rio de Janeiro: Fundação Calouste Gulbenkian, 1988.

A instrumentalização da Ecologia para análises no âmbito das ciências sociais não representa uma novidade. A Ecologia Organizacional, por exemplo, escola de pensamento surgida no final do século XIX, baseada no Darwinismo Social e inserida no contexto das Teorias da Administração, utiliza o modelo biológico da evolução das espécies para explicar como as condições ambientais afetam a abundância e diversidade de organizações. Por esse entendimento, o sucesso das instituições é determinado pelo ambiente, e é adquirido por acaso; desconsiderando os gestores como agentes importantes nesse processo, atribuindo-lhes um papel passivo (HANNAN; FREEMAN, 1977).

Somando-se à visão estatal organicista, a perspectiva ecológica das interações sociais, torna-se possível mapear diversas relações jurídicas nas quais a entidade estatal assume o papel de parte: relações jurídicas internas (quando entre órgãos e entidades estatais) ou externas (quando realizadas entre o Estado e demais instituições integrantes desse ecossistema social); por vezes, relações harmônicas, em que o organismo estatal é beneficiado; por outras, verdadeiras oportunidades de parasitismo. Nesse cenário, torna-se estratégico investigar de forma mais aprofundada os agentes envolvidos nessas interações, bem como de que forma podem ser agrupados.

6.1.4.2 Setores Sociais

Em termos institucionais, hoje parece consolidada a ideia acerca da existência de três setores sociais bem delimitados. O primeiro deles, denominado Setor Estatal, reúne todos os órgãos e entidades governamentais; o segundo, Setor Privado, todas as entidades atuantes no mercado, com finalidade lucrativa. Por derradeiro, há o Terceiro Setor, também conhecido como Sociedade Civil Organizada, que reúne uma ampla gama de entidades privadas sem fins lucrativos, que cooperam diretamente com o Primeiro Setor na persecução do interesse público.

O pioneirismo dessa concepção social tripartida é atribuído a Amitai Etzioni, um dos autores de maior expressão na Teoria Estruturalista da Administração (CORRY, 2010). Segundo o sociólogo, o Terceiro Setor, representaria um caminho alternativo diferenciado, que procura equilibrar as atuações do Estado e do mercado. Em seu artigo *“The Third Sector and Domestic Missions”*, publicado em 1973, Etzioni enfatizou o debate de mais de um século acerca das ferramentas mais adequadas ao atendimento das demandas econômicas e sociais; se o capitalismo, com seu sistema de mercado, ou o socialismo, com sua opção declarada por uma administração estatal (ETZIONI, 1973).

Etzioni defendeu a tese de que cada um desses sistemas ideológicos buscou pureza em seus princípios orientadores, apesar de não serem mutuamente exclusivos; e que com o passar dos anos, essa dicotomia sofreu um processo de suavização. Declarou o autor que, à época, a empresa privada já desempenhava um papel significativo na produção e distribuição de bens e serviços nas repúblicas socialistas, apesar dessa atividade ser considerada uma exceção, um resíduo, um elemento transitório ou uma concessão, algo antiquado a ser eliminado posteriormente.

De forma simétrica, nos Estados Unidos, deu-se a ocorrência de negócios governamentais em larga escala – a exemplo da Comissão de Energia Atômica e o Serviço Postal, ainda que em caráter excepcional e restrito a fins especiais, como a segurança ou a falta de rentabilidade em um serviço vitalmente necessário.

Na opinião de vários analistas, o capitalismo e socialismo, de forma contrária às suas intenções declaradas, estariam se movendo um em direção ao outro. Para Etzioni, não; o movimento seria, na verdade, em direção a um terceiro sistema, no qual tanto o lucro quanto os princípios de organização, produção e distribuição seriam amplamente utilizados. Isto não significaria que as diferenças entre os sistemas desapareceriam, mas os dois estariam se tornando cada vez menos puros e mais próximos a um terceiro tipo (ETZIONI, 1973).

Dessa forma, se chegou ao entendimento de que se algo não é governado primariamente pela lógica de mercado nem por uma cadeia de comando burocrática, deve ser parte do Terceiro Setor. Salamon e Anheier (1997, p. 60), apontam os seguintes traços diferenciadores dessas organizações:

Nós nos concentramos no componente institucional chave da sociedade civil: o setor privado voluntário, ou sem fins lucrativos, que definimos como um conjunto de entidades que é (i) organizado, (ii) privado; (iii) distribuição sem fins lucrativos, (iv) autogoverno e (v) voluntária em alguma extensão significativa. Incluem-se aqui associações de membros, grupos comunitários locais, clubes, provedores de serviços de saúde, instituições educacionais, agências de serviços sociais, grupos de defesa, fundações, grupos de auto-ajuda e muito mais. Embora isso não capture todos os componentes da sociedade civil, como a liberdade de imprensa, a proteção dos direitos civis, a vida religiosa ou a participação de indivíduos na vida pública fora dos ambientes organizacionais, ela abraça a incorporação institucional essencial desse conceito (*tradução nossa*).

Atualmente, alguns doutrinadores têm apontado para a existência de um “quarto setor”, visto que, grupos comunitários como clãs, famílias e associações informais, frequentemente têm sido excluídos da padronagem estabelecida internacionalmente para uma entidade do Terceiro Setor (PRILLER; ZIMMER, 2001).

6.1.4.3 Relações Estatais Simbióticas e Parasitárias

Além dos fatores já elencados, a ocorrência da Síndrome da Tredestinação Pública pode ser favorecida por circunstâncias internas e externas à estrutura estatal. Existem relações jurídicas estabelecidas entre órgãos e entidades pertencentes à própria estrutura do Estado — ora denominadas intraespecíficas, e outras celebradas entre este e demais agentes do segundo ou terceiro setor — ora denominadas, interespecíficas. Tais relações são materializadas por meio de contratos, convênios, acordos de cooperação, termos de parceria, entre outros. Pelo quadro a seguir, torna-se possível mapear as principais características desses instrumentos, com destaque aos atores e setores envolvidos:

Quadro 24 - Instrumentos Formais de Interação Intra e Intersetorial

INSTRUMENTO	SETORES e AGENTES ENVOLVIDOS	DESCRIÇÃO	FUNDAMENTO
Acordo de Cooperação	Organizações da Sociedade Civil - OSC (3º Setor)	Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;	Lei 13.019/14 art. 2º, VIII-A Decreto 8.726/16 art. 2º, II; art. 5º
Consórcio Público	Entidades Federativas (1º Setor)	Pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.	Lei 11.107/05 art. 3º Decreto 6.017/07 art. 2º, I Portaria Interministerial 424/16 art. 1º, § 1º, IX

Contrato	Setor Privado (2º Setor)	Todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.	Lei 8.666/93 art. 2º, § único; art. 54
Contrato de Gestão	Organizações Sociais - OS (3º Setor)	Instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.	Lei 9.637/98 art. 5º Decreto 6.017/07 art. 2º, XVIII
	Autorarquias Fundações Públicas (1º Setor)	Instrumento firmado entre a administração pública e autarquia ou fundação qualificada como Agência Executiva, por meio do qual se estabelecem objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.	Lei 9.649/98 art. 51 e 52 Decreto 2.487/98 art. 1º, § 1º, a; art. 3º
Contrato de Programa	Administração Direta ou Indireta Consórcios Públicos (1º Setor)	Instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa.	Lei 11.107/05 art. 13 Decreto 6.017/07 art. 2º, XVI
Contrato de Rateio	Entidades Federativas Consorciadas (1º Setor)	Contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público.	Lei 11.107/05 art. 8º Decreto 6.017/07 art. 2º, VII art. 13
Contrato de Repasse	Entidades Privadas sem fins lucrativos (3º Setor)	Instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União.	Decreto 6.170/07 art. 1º, § 1º, II Portaria Interministerial 424/16 art. 1º, § 1º, VI

Convênio	Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, Direta ou Indireta Consórcios Públicos (1º Setor) Entidades Privadas sem fins lucrativos (3º Setor)	Instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, para órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.	Lei 8.666/93 art. 116 Decreto 6.170/07 art. 1º, § 1º, I. Portaria Interministerial 424/16 art. 1º, § 1º, IX
Termo de Colaboração	Organizações da Sociedade Civil - OSC (3º Setor)	Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;	Lei 13.019/14 art. 2º, VII Decreto 8.726/16 art. 2º, II
Termo de Execução Descentralizada (antigo "Termo de Cooperação")	Órgãos e Entidades da Administração Federal (1º Setor)	Instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática.	Decreto 6.170/07 art. 1º, § 1º, III
Termo de Fomento	Organizações da Sociedade Civil - OSC (3º Setor)	Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros.	Lei 13.019/14 art. 2º, VIII Decreto 8.726/16 art. 2º, II

Termo de Parceria	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) (3º Setor)	Instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.	Lei 9.790/99 art. 9º Decreto 6.017/07 art. 2º, XVII Decreto 3.100/99 art. 8º Portaria Interministerial 424/16 art. 1º, § 1º, XXXIII

Importa destacar que, as relações sociais desarmônicas tendentes a manifestar a Síndrome da Tredestinação Pública nascem da deturpação de relações jurídicas ontologicamente predestinadas a uma função simbiótica para o organismo estatal, transmutando-se em verdadeiras oportunidades de parasitismo, privilegiando interesses totalmente díspares com o interesse público.

7 MEDIDAS TERAPÊUTICAS E PROFILÁTICAS

A Terapêutica representa a parte da Medicina que se ocupa da escolha e da administração dos tratamentos das doenças e da natureza dos remédios (MANUILA L.; et al, 2004). Por seu turno, a Profilática pode ser entendida como o segmento da ciência médica que estabelece medidas preventivas para a preservação da saúde da população, ou seja, procedimentos e recursos empregados para a prevenção de doenças, a exemplo das medidas de higiene, das atividades físicas, do cuidado com a alimentação, da vacinação, etc. (HOUAISS, A.; VILLAR, M. S.; FRANCO, F. M. M.; 2009).

Dessa forma, no âmbito da Síndrome da Tredestinação Pública, a terapêutica estaria relacionada à adoção de medidas aptas ao ataque incisivo contra as causas e efeitos da doença, enquanto a profilaxia, aos meios aptos a reduzir substancialmente as possibilidades de manifestação dessa patologia, sobretudo no que se refere aos fatores de risco.

Em razão da complexa bivalência entre o caráter terapêutico e profilático apresentado por algumas medidas, opta-se no presente trabalho por abordá-las num único tópico. Nesse azimuth, serão apontados diversos mecanismos preventivos e combativos da Síndrome da Tredestinação Pública, com base na experiência nacional e, sobretudo, internacional no combate à corrupção. Didaticamente, tais medidas foram agrupadas em três grupos: medidas educacionais, medidas de reestruturação administrativa e medidas de *accountability*, a seguir detalhadas.

7.1 EDUCAÇÃO

Tal como apontado em 5.3.2, as falhas no processo educacional configuram causas congênicas da Síndrome da Tredestinação Pública, vez que tais circunstâncias

desfavoráveis se manifestam durante a formação do indivíduo repercutindo sobretudo na construção de seus valores, autoestima e caráter.

Sob essa perspectiva, não seria temerário prever que a educação constitui o instrumento de maior potencialidade na prevenção e combate à STP. Celeridade, entretanto, não representa um de seus atributos, pois a dinâmica de seus efeitos pode ser equiparada a uma grande caldeira que demanda razoável tempo tanto para ser aquecida como para ser resfriada. Tal inércia se justifica no fato de um processo educacional efetivo atuar na construção de valores morais e éticos, um dos terrenos mais complexos da racionalidade humana.

Ideia anteriormente discutida, o ambiente cultural representa um fator de risco relevante para a intercorrência da Síndrome da Tredestinação Pública, sobretudo se se considerar o “jeitinho brasileiro” como elemento estrutural, tomado em seu aspecto pejorativo. Entretanto, ainda que momentaneamente incurável, a manifestação da anomalia não representa um processo irreversível, vez que uma cultura pode ser alterada com educação e com o acesso ao conhecimento.

Diante desse cenário, para que a educação possa representar uma medida terapêutica e profilática eficaz contra a STP, sugestionam-se aqui dois objetivos principais a serem alcançados: uma contínua otimização da política educacional no país e a preocupação institucionalizada com a formação moral dos brasileiros.

7.1.1 Otimização da Política Educacional

Conforme já mencionado em 5.3.2, por ocasião do estudo das causas congênicas da STP, Eric M. Uslaner (2017) destacou a relação estatística entre os níveis de educação de massa em 1870 e os níveis de corrupção em 2010 em 78 países do norte e do sul da Europa, Ásia, África, América Latina, Estados Unidos,

Canadá, Austrália e Nova Zelândia. De forma geral, concluiu que em 150 anos, a trajetória histórica adotada pelos países analisados em relação aos seus sistemas de educação, impactou significativamente seu nível contemporâneo de corrupção. Para Uslaner (2017), a introdução precoce da educação universal mostra-se ligada a níveis de igualdade econômica e a esforços para aumentar a capacidade do Estado. Sociedades com uma educação mais igualitária deram aos cidadãos mais oportunidades e poder para se oporem à corrupção.

Pode-se afirmar que a qualidade do ensino no Brasil é sofrível. Políticas de inclusão aparentes conduziram a um processo mais preocupado com a indústria de certificados e com a instrumentalização da educação para fins econômicos e ideológicos, do que com o ensino efetivo. Os panoramas PISA e IDEB, detalhados em 5.2.1, comprovam isso.

Preliminarmente, importa destacar que a otimização da qualidade do ensino no Brasil não é uma questão orçamentária e sim uma questão de gestão. De acordo com o relatório “Aspectos Fiscais da Educação no Brasil”, divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 2018, o gasto atual do país em educação pública alcança cerca de 6,0% do PIB; valor superior à média de 5,5% da OECD, que abarca as principais economias mundiais; e de países como Argentina (5,3%), Colômbia (4,7%), Chile (4,8%), México (5,3%) e Estados Unidos (5,4%). Aproximadamente 80% dos países, incluindo-se alguns desenvolvidos, possuem um gasto percentual do PIB inferior ao que o Brasil investe em educação (BRASIL, STN, 2018). Pela Tabela 3, bem como pela Figura 19, torna-se possível verificar um maior detalhamento dessas informações.

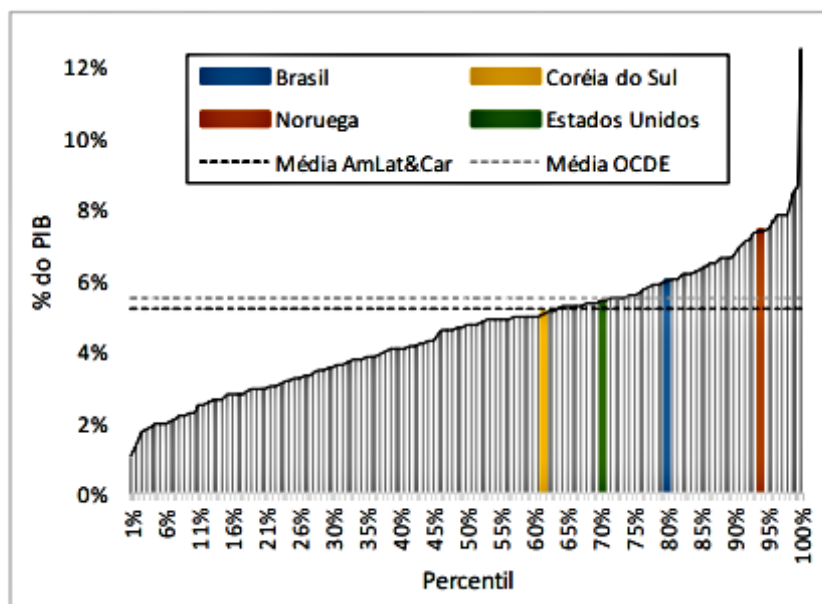
Tabela 3 - Gasto em educação 2008-2017 (R\$ bilhões constantes de 2017).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Educação	61,4	71,0	90,0	98,7	112,5	119,2	130,2	127,0	123,6	117,2
Educação Superior e Profissional	31,8	36,3	46,3	51,4	58,1	69,4	77,9	79,1	77,3	75,4
IFES (Pessoal + Funcionam.)	27,3	28,0	32,8	34,7	35,5	39,1	41,8	40,7	40,4	41,4
IFET (Pessoal + Funcionam.)	2,4	3,0	5,8	7,1	8,0	9,4	11,0	11,7	12,3	12,7
Hosp. Univ. (Pessoal + Func.)	0,8	3,6	4,5	4,8	5,1	5,7	6,3	8,4	8,8	9,6
Bolsas + Assist. Estudante	1,1	1,5	1,7	2,2	2,9	5,2	6,4	8,2	5,3	4,4
FIES (Admin. + Imp. Primário)	0,2	0,2	1,5	2,5	4,9	6,6	7,9	7,1	8,4	6,9
Pronatec	-	-	-	-	1,7	3,5	4,6	2,9	2,2	0,5
Educação Básica	18,9	23,6	26,6	32,5	37,2	38,3	39,1	38,9	37,4	34,6
Fundeb + Salário Educação	14,6	17,8	19,6	24,8	26,9	26,3	27,2	28,3	27,0	25,1
PNAE + DDE + TE + PNLD	4,3	5,7	7,0	7,6	9,9	11,2	10,0	8,7	8,5	7,6
Demais	-	-	-	-	0,4	0,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Outros	10,7	11,2	17,0	14,9	17,2	11,6	13,1	9,0	9,0	7,2
Pessoal	3,3	4,5	6,6	6,2	9,5	4,6	6,8	3,9	4,7	3,4
Demais	7,4	6,7	10,4	8,6	7,7	7,0	6,3	5,1	4,3	3,8
Receita Corrente - União	755	775	890	1.030	1.135	1.220	1.243	1.283	1.361	1.408
% da Rec. Corrente										
Educação	4,7%	5,6%	6,4%	6,4%	7,1%	7,4%	8,4%	8,4%	8,5%	8,3%
PIB	3.110	3.333	3.886	4.376	4.815	5.332	5.779	5.996	6.259	6.560
% do PIB										
Educação	1,1%	1,3%	1,5%	1,5%	1,7%	1,7%	1,8%	1,8%	1,9%	1,8%

Fonte: Tesouro Gerencial e IBGE.

Notas: (1) Pessoal inclui despesas com ativos, inativos e benefícios ao servidor, exceto os vinculados a IFES, IFET e Hospitais Universitários. (2) Bolsas incluem bolsas de pós-graduação ofertadas pela CAPES e assistência ao estudante. (3) Educação Básica inclui as despesas de Complementação do Fundeb, Salário-Educação, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Dinheiro Direto na Escola, Transporte Escolar, Programa Nacional do Livro Didático, Enem e Prova Brasil e Bolsas CAPES para a formação de professores. (4) IFES, IFET e Hospitais Universitários incluem pessoal, despesas de funcionamento e investimento. (5) Hospitais Universitários inclui bolsas de residência.

Figura 19 - Despesas públicas com educação em percentual do PIB - 2014 (*):



Fonte: STN 2018, a partir de dados do World Bank Open Data

Nota (*): em alguns casos devido à indisponibilidade de valores para 2014, foram utilizados dados de 2015, 2013 ou 2012, nessa ordem de preferência. No caso do Brasil os dados se referem a 2013.

Em face a esses dados, comprova-se que a baixa qualidade vivenciada pelo ensino no Brasil não se justifica pela insuficiência de recursos orçamentários. O citado relatório reforça tal conclusão ao mencionar que o Estado do Ceará, em 2015, alcançou o quinto melhor IDEB nos anos iniciais do Ensino Fundamental, mesmo com um gasto inferior à média da própria região Nordeste e à média nacional. O município cearense de Sobral, que obteve o melhor IDEB municipal do país, aplicava, em 2017, valor inferior à média do próprio estado do Ceará.

Segundo Eric A. Hanushek (2003) os esforços governamentais ao redor do mundo em aprimorar a qualidade das escolas mediante incrementos orçamentários têm se mostrado uma medida ineficaz, revelando que a qualidade do ensino não está sistematicamente relacionada aos recursos da escola. Hanushek propõe uma política de incentivos internos para o alcance de bons resultados educacionais.

Diversas são as sugestões para que a qualidade do ensino no Brasil seja otimizada. Dentre elas podem ser mencionadas o uso eficiente o tempo em sala de aula, o combate ao absenteísmo, a implantação de uma política meritocrática para os professores, o emprego massivo das soluções de tecnologia da informação, a ampliação da oferta de vagas em escolas de tempo integral, a responsabilização exemplar por desvios de recursos direcionados à educação.

7.1.2 Formação Moral

O segundo objetivo educacional a ser buscado pelo país, refere-se à formação moral dos brasileiros, ou seja, a efetiva construção de valores que progressivamente possam mitigar o caráter “cordial” de nossa cultura, abdicando-se da política do “jeitinho” e fazendo com que a corrupção deixe de ser encarada como algo natural. Essa parece ser a única ferramenta possível para uma transformação efetiva de caráter das futuras gerações.

Desde os primeiros anos de ensino, a criança deve ser instruída adequadamente, de forma a chegar à adolescência compreendendo bem a respeito do funcionamento do Estado, para que serve a separação dos poderes e qual a função de cada cargo político, estando habilitadas a escolher bem seus representantes, a fiscalizá-los, e a cobrar os resultados de sua gestão. Assim será possível formar uma geração apta a discernir informações, não manipulável por ideologias e, sobretudo, que repudie a corrupção, não encarando esta como uma questão de esperteza e inteligência, mas como uma doença social.

Deverão ser fomentadas iniciativas que visem estimular os profissionais da educação a empregarem o combate à corrupção como tema interdisciplinar abordado dentro dos conteúdos regulares. Outra estratégia relevante seria realização de

campanhas, sobretudo com o auxílio da tecnologia da informação mediante a disponibilização de aulas, vídeos, cartilhas e reportagens; realização de concursos de redação e desenho.

Importante ressaltar que esse processo educacional não deverá estar restrito ao MEC e às instituições de ensino públicas e privadas, sobretudo em razão do papel exercido pela família e demais entidades da sociedade civil na construção dos valores do indivíduo.

Entidades fiscalizadoras como Ministério Público, Tribunais de Contas e Controladoria Geral da União devem somar esforços junto ao Ministério da Educação.

7.2 ACCOUNTABILITY

No propósito de se indicar ações eficazes que pudessem ser traduzidas como medidas terapêuticas e profiláticas no combate à Síndrome da Tredestinação Pública, chegou-se, juntamente com a educação, a temas diversos como cidadania, controle, transparência e responsabilização, que encontraram no conceito de *accountability*, o perfeito suporte semântico agregador.

Foi no começo da década de 1990 que se deu a introdução dessa terminologia nos debates acadêmicos brasileiros e desde então, em razão da polissemia que o vocábulo estrangeiro abarca, não se tornou possível estabelecer uma tradução precisa para o conceito. Anna Maria Campos (1990) retratou bem esse problema, revelando que a falta de correspondência semântica ia muito além das questões linguísticas.

De acordo com a *International Federation of Accountants* – IFAC (2001) *accountability* pode ser entendida como o processo pelo qual os órgãos e entidades públicas, bem como seus colaboradores, se tornam responsabilizáveis por suas

decisões e ações, sendo avaliados pela forma como os recursos públicos são geridos, incluindo-se todos os aspectos relacionados ao desempenho e aos resultados.

Nesse mesmo diapasão, a *International Organization of Supreme Audit Institutions* - INTOSAI (1998) considera *accountability* como sendo uma obrigação imposta aos agentes e entidades do setor público de responderem aos seus delegatários, de forma fiscal, gerencial e programática quanto aos recursos que lhes foram confiados.

Relacionando o tema com a incidência da corrupção, afirma Bandeira de Mello (2008) que os níveis de corrupção estariam intimamente ligados aos índices de *accountability*, de sorte que “a alta incidência da primeira é resultado dos baixos níveis da segunda”. Assim, quanto mais *accountable* for um Estado, menores serão seus índices de corrupção.

Guillermo O'Donnell (1998) contribuiu para uma ampliação do conceito, mediante uma abordagem direcional. Para o autor, a *accountability* horizontal corresponderia ao dever de prestação de contas entre entidades governamentais autônomas, em razão de uma conexão objetiva. Sua origem residiria no sistema de freios e contrapesos idealizado por Montesquieu (2008), segundo o qual poderes independentes e harmônicos prestariam contas uns aos outros, ou seja, o controle do Poder pelo próprio Poder.

Por sua vez, a *accountability* vertical englobaria a ideia de uma responsabilização de quem gerencia os recursos perante os indivíduos que os disponibilizam; situação adquirida pelos gestores públicos no instante que aceitam o encargo de administrar a “*res*” pública.

Outra abordagem instrumental sobre *accountability* foi ofertada por Andreas Schedler (1999). Para ele, a eficácia desse conceito depende da identificação de três

variáveis: informação, justificação e punição. As duas primeiras estariam compreendidas naquilo que denominou “*answerability*”, ou seja, na obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem por seus atos. A última variável — punição — estaria relacionada à capacidade de “*enforcement*”, ou seja, à imposição de sanções e perda de poder aos que violarem o cumprimento de sua missão.

O caráter binário apresentado por Schedler, possibilita uma compreensão da *accountability* no decurso do tempo, vez que o processo corresponderia a dois momentos sequenciais: a *answerability* e o *enforcement*.

A partir de tais considerações, torna-se possível um maior detalhamento das ideias de controle, transparência, prestação de contas e responsabilização como medidas profiláticas e terapêuticas tendentes à erradicação da Síndrome da Tredestinação Pública.

7.2.1 Controle ou Monitoramento

If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary (MADISON, 1982 [1788]).

O monitoramento da corrupção pelo governo é comumente realizado sob a forma “*top-down*”, ou seja, mediante intervenções estatais de cima para baixo, baseadas em ações de controle externo, acompanhadas de possíveis sanções. Outra alternativa, é o monitoramento “*bottom-up*”, baseado em denúncias dos cidadãos sobre eventual prática da corrupção por funcionários públicos (*Whistleblowing*).

Por meio de um experimento laboratorial, Danila Serra (2012), observou que o uso combinado de sistemas de responsabilização pode ser altamente eficaz no

combate à corrupção, mesmo quando a probabilidade de punição decorrente de um monitoramento *bottom-up* seja baixa.

Ao investigar as razões pelas quais o governo central da República da Geórgia, levado ao poder pela "Revolução das Rosas" de 2003, mais do que triplicou sua receita tributária no período de 2004 a 2007, Samuel Shueth (2012) verificou que, além do uso de elementos de coerção (envolvendo inclusive o uso das forças de segurança), foi empregado um conjunto de táticas de combate à corrupção e à evasão fiscal, baseado em ações de controle "*top-down*", bem como pelo fiel cumprimento dos novos códigos processuais pelos funcionários públicos.

7.2.1.1 *Accountability* Horizontal

A repressão estatal ao suborno pode incentivar a corrupção no longo prazo? Esta pergunta procurou ser respondida por Sheheryar Banuri e Catherine Eckel (2015) por meio de um experimento realizado em laboratório com estudantes universitários norte-americanos e paquistaneses. O jogo contava com a participação de três jogadores (uma empresa, um funcionário do governo e um cidadão) e consistia em três fases: pré-repressão, repressão e pós-repressão.

Na primeira fase, a corrupção ficava impune; na segunda, sanções eram aplicadas, e na terceira, a corrupção não era punida, tal como na primeira. Observou-se que, apesar do efeito imediato da repressão sobre o suborno, o comportamento retornava aos níveis anteriores quando a fiscalização era removida. Assim, concluiu-se pela ineficácia do impacto das repressões sobre os comportamentos no longo prazo. Em outro experimento semelhante, Günther Schulze e Björn Frank (2003) verificaram que o monitoramento reduz a corrupção através da dissuasão e, ao mesmo tempo, destrói a motivação intrínseca para a honestidade.

De acordo com uma pesquisa realizada por Jennifer Davis (2004) sobre a prática da corrupção em entidades públicas encarregadas do serviço de abastecimento de água e saneamento em várias localidades do sul da Ásia, verificou-se que, o emprego de rígido controle sobre a atuação dos funcionários públicos, tem duplo potencial: pode reduzir a corrupção, bem como o moral dessas pessoas, minando os esforços para obtenção de seu apoio nas campanhas anticorrupção.

Ao estudarem os efeitos repressivos de auditorias realizadas sobre as compras realizadas por hospitais públicos de Buenos Aires, Rafael di Tella e Ernesto Schargrodsky (2003) observaram que, com base nos dados de 28 estabelecimentos, durante a repressão, o custo de suprimentos médicos básicos caía aproximadamente 15%; à medida que a intensidade das fiscalizações diminuía, os preços voltavam a subir, apesar de ficarem bem abaixo de seus níveis iniciais.

Durante a primeira metade da década de 1990, um grupo de juízes promoveu uma série de investigações sobre práticas corruptas na Itália, denominada *Mani Pulite* (Operação Mãos Limpas). Tal operação levou muitos funcionários públicos a serem processados e condenados por causa de suborno e peculato. Antonio Acconcia e Claudia Cantabene (2008) valendo-se de dados relativos a 95 províncias italianas, examinaram os efeitos dessa repressão sobre o nível de corrupção. Chegaram à conclusão de que a Operação Mãos Limpas operou um grande efeito dissuasório quanto à ocorrência de novas práticas corruptas.

Em face desses levantamentos empíricos, verifica-se que, pelo menos no curto prazo, o exercício da *accountability* horizontal, ou seja, o emprego de mecanismos de monitoramento e controle por parte do Estado (auditorias “*top-down*”) é um fator profilático e terapêutico eficaz no combate à Síndrome da Tredestinação Pública; não se podendo afirmar o mesmo, num período mais extenso.

7.2.1.2 Accountability Vertical

O estudo de caso realizado por René Véron et al. (2006) sobre um programa social empreendido na zona rural de Bengala (*Employment Assurance Scheme*) demonstra que, quando as estruturas de monitoramento “*top-down*” são fracas, as estruturas horizontais de prestação de contas (“*bottom-up*”) entre a sociedade civil e os funcionários públicos podem se transformar em redes de corrupção, nas quais os atores da comunidade se tornam cúmplices ou agentes primários.

Ao estudar os papéis do Estado e da sociedade civil no combate à corrupção no Zimbábue, Stephen Moyo (2014) conclui, com base em entrevistas aprofundadas com 58 informantes-chave de diferentes níveis dentro do governo e da sociedade civil, que embora haja o estabelecimento de um marco legal e constitucional para combater a corrupção no local, há uma clara ausência de vontade política para que isso seja efetivado.

José-Maria Muñoz (2014) demonstra como a eficácia dos representantes da sociedade civil que participam de conselhos destinados a supervisionar a transparência dos contratos públicos em Camarões é prejudicada pelo fato de muitos desses representantes serem contratados pelo poder público.

Benjamin Olken (2007), em seu estudo sobre projetos rodoviários na Indonésia, comparou a eficácia do monitoramento “*bottom-up*” da sociedade civil com as auditorias “*top-down*”. Verificou que, embora o uso de formulários encorajando denúncias sobre incidentes de corrupção, bem como a realização de reuniões de responsabilização (nas quais funcionários públicos informavam os moradores sobre o uso dos recursos do projeto) tenham aumentado a participação da comunidade no processo de monitoramento, elas não tiveram efeito significativo sobre os níveis de corrupção.

Diante dessa pequena amostragem empírica a respeito dos monitoramentos “*bottom-up*”, observa-se um quadro pessimista quanto à eficácia dessa espécie de *accountability*.

7.2.1.3 Da Instrumentalidade da Imprensa no Combate à Corrupção

Cynthia Werner (2000), numa pesquisa realizada sobre o combate à corrupção no Cazaquistão pós-soviético, destacou a importância da imprensa como agente influenciador da opinião pública. Para ela, o surgimento de uma mídia independente nos anos 1990, combinada com o afrouxamento dos controles sobre a mídia estatal, conduziram a um novo formato de reportagem. Por meio de matérias investigativas e artigos opinativos, diversos jornalistas passaram a liderar um movimento local anticorrupção, denunciando casos específicos envolvendo abuso de poder e suborno, principalmente em processos de privatização.

Como consequência, alguns jornalistas enfrentaram processos por calúnia, outros, foram assediados mediante tentativas de pagamento de propina, e outros foram ameaçados em sua integridade física, por autoridades investigadas.

No período soviético, mesmo havendo relatos sobre corrupção, o Estado controlava a mídia, manipulando a divulgação de atividades corruptas em seu próprio benefício. Assim, nessa época, os artigos sobre corrupção serviam aos interesses do Estado, porém, os dos últimos anos soviéticos e pós-soviéticos passaram a servir aos interesses do público, pressionando o Estado a tomar novas medidas, e municiando a população com novos conhecimentos.

Alguns estudos empíricos têm demonstrado que incentivar a liberdade de imprensa contribui para os esforços de combate à corrupção. Depois de documentarem o desvio maciço de subsídios do governo alocados para financiamento

escolar em Uganda, Reinikka & Svensson (2005) descobriram que a publicação de dados do governo sobre transferências de subsídios em jornais locais tinha um grande efeito. Explorando a variação do acesso à informação entre professores, demonstraram que um aumento na exposição de informações resultava em aproximadamente 44 pontos percentuais a mais de financiamento chegando à escola.

Mais recentemente, Banerjee et al. (2018) realizaram um estudo randomizado de controle em mais de 550 aldeias na Indonésia, com o objetivo de reduzir desvio em programas de subsídios alimentares, resultantes da corrupção do governo local. A distribuição de cartões postais entre os agregados familiares, com informações sobre a quantidade e o valor monetário dos subsídios alimentares a que tinham direito, resultou num aumento de 26% nos subsídios recebidos.

Por seu turno, Di Tella & Franceschelli (2011) analisando até que ponto os quatro principais jornais da Argentina relatavam a corrupção do governo, no período 1998-2007, constataram que quanto maior era a dependência de determinado jornal em propagandas governamentais, menor era a sua disposição em fornecer cobertura dos escândalos de corrupção do governo.

Apesar da existência de uma imprensa independente representar um fator estratégico no monitoramento e no combate à corrupção, os dias atuais tem demonstrado a existência de uma agenda política e ideológica por trás dos editoriais, sobretudo no Brasil.

Em face dos fatos ocorridos nas eleições brasileiras de 2018, a divulgação de “*fake news*” por meio da internet, numa velocidade exponencial, tem feito de qualquer desagravo judicial uma medida quase que inerte e tardia. Assim, o argumento favorável a uma imprensa independente do controle estatal, como um fator profilático

contra a anomalia corruptiva, precisa ser amplificado para uma independência mais ampla e efetiva, se é que isso existe.

7.2.1.4 Das Agências Anticorrupção

A atividade anticorrupção na década de 1990 foi marcada por inovações regulatórias e institucionais. Além dos atores tradicionais, surgiram órgãos especializados nesse combate: as *Anticorruption Agencies* - ACA, “órgãos” públicos de caráter durável, com o escopo de combater à corrupção, bem como reduzir as estruturas de oportunidade favoráveis à sua ocorrência, seja pela prevenção ou repressão (DE SOUSA, 2010).

Apesar de ser possível considerar comissões parlamentares, comissões de inquérito, delegacias especiais ou ligas anticorrupção como seus precursores institucionais, o advento das ACA ocorreu oficialmente após a Segunda Guerra Mundial, na tentativa dos governos recém-independentes de construir uma nova administração livre dos velhos hábitos e práticas corruptas herdadas das potências coloniais. Foi assim que surgiram o Escritório de Investigação de Práticas Corruptas de Cingapura - *Corrupt Practices Investigation Bureau* – CPIB e a Comissão Independente contra a Corrupção de Hong Kong - *Independent Commission Against Corruption* – ICAC, estabelecidos pelo Governo Colonial Britânico em 1952 e 1974, respectivamente (JOHNSTON, 1999; QUAH, 2000).

Desde o fim da Guerra Fria, após a superação da visão estereotipada acerca da corrupção, as ACA expandiram sua localização geográfica do mundo em desenvolvimento para o mundo desenvolvido, das sociedades em transição para democracias consolidadas. Da mesma forma que a corrupção havia se tornado um fenômeno global, os esforços anticorrupção também o fizeram.

Em resposta à onda de escândalos ocorrida no final dos anos 80 e início dos anos 90, surgiram diversas agências, como a Comissão Independente Australiana Contra a Corrupção – ICAC/NSW e a Comissão Permanente Maltesa contra a Corrupção – PCAC, em 1988; a Unidade de Combate à Corrupção e ao Crime Financeiro do Serviço de Polícia e Investigação Criminal da República Checa – *Útvar Odhalování Korupce a Finanční Kriminality* - ÚOKFK, em 1991; e o Serviço Central de Prevenção da Corrupção Francês – *Service Central de Prévention de la Corruption* SCPC, em 1993 (DE SOUSA, 2010).

Adicionalmente, como consequência indireta do processo de adesão à UE, um grande número dessas agências proliferou na Europa Central e Oriental a partir da década de 1990: o Serviço de Investigação Especial Lituânio - *Specialiųjų Tyrimų Tarnyba* – STT, em 1997; o Gabinete Croata para a Prevenção da Corrupção e do Crime Organizado - *Ured Za Suzbijanje Korupcije i Organiziranog Kriminaliteta* – USKOK, em 2001; o Gabinete de Prevenção e Combate à Corrupção da Letônia - *Korupcijas Novēršanas un Apkarošanas Biroja* – KNAB e a Direção Nacional Anticorrupção Romena - *Direcția Națională Anticorupție* – DNA, em 2002 (DE SOUSA, 2010).

Para uma melhor compreensão da instrumentalidade dessas agências, opta-se no presente trabalho por um maior detalhamento histórico acerca da Comissão Independente contra a Corrupção de Hong Kong - *Independent Commission Against Corruption* – ICAC, um dos maiores referenciais de eficiência em termos de agências anticorrupção da atualidade.

No final da década de 1960, Hong Kong, a “pérola do oriente”, era uma sociedade sob o domínio britânico, detentora de um status socioeconômico ascendente. Da mesma forma, era uma nação estigmatizada por uma cultura da

corrupção que englobava desde situações de rotina entre comunidades até o suborno institucional em larga escala (LA MAGNA, 1999). Muitos funcionários do governo cobravam o “dinheiro do chá” para garantir a continuidade de uma atividade, bem como o bom funcionamento de empresas locais (LAI, 2000). O fato mais desanimador era que a polícia era uma das principais corporações infratoras, havendo abuso na alocação de recursos e no emprego do poder de investigação. Para os cidadãos, a corrupção policial era considerada comum; acreditavam que em Hong-Kong não havia uma “xícara limpa” sequer (LETHBRIDGE, 1985).

Com o compromisso de uma governança ética, materializada pela criação da *Independent Commission Against Corruption* – ICAC, em 1974, Hong Kong passou a projetar a imagem de uma cultura livre da corrupção (LETHBRIDGE, 1985). De acordo com o último relatório anual da Transparência Internacional, sobre o Índice de Percepção da Corrupção – IPC, Hong Kong é, juntamente com Áustria e Islândia, classificada como o 14º governo mais limpo entre 176 países (TI, 2019).

Apesar de não ser o único caso de sucesso no combate à corrupção, Hong Kong representa, na opinião de Manion (2004), o melhor exemplo de transformação bem-sucedida de um cenário de corrupção generalizada, à condição de destaque mundial quanto à probidade administrativa, isso num intervalo inferior a duas décadas.

Segundo La Magna (1999), a chave para a história transformadora e os bons resultados anticorrupção de Hong Kong reside na abordagem tripla (*Three Pronged Approach* – TPA) estabelecida pelo ICAC, reconhecida internacionalmente como uma luta de três frentes contra a corrupção: investigação, prevenção e educação.

A TPA foi operacionalizada em três departamentos internos do ICAC: o Departamento de Operações — responsável pelas ações de investigação, o Departamento de Prevenção à Corrupção — encarregado das medidas preventivas,

e o Departamento de Relações com a Comunidade — responsável pelas ações educativas junto à população e às instituições (MANION, 2004).

Do total de 1.351 integrantes do ICAC, o Departamento de Operações contemplava 986 agentes — 73% do efetivo total — dedicado às atividades de investigação tanto no setor governamental quanto no setor privado, com poderes de receber, revisar e analisar alegações, bem como de executar buscas, prisões, detenções e apreensões, por meio de mandados emitidos por tribunais (HSIEH, 2017). O Departamento de Prevenção à Corrupção era operado por um total de 62 agentes (5% do total de funcionários do ICAC), a maioria, especialistas nas áreas de engenharia, agrimensura, contabilidade e ciência da informação, como na tecnologia de software ou hardware (LA MAGNA, 1999).

Por fim, o Departamento de Relações com a Comunidade, considerado “pedra angular da reforma cultural em Hong Kong” (MANION, 2004), contava com 163 agentes, dedicados a ações educativas anticorrupção, mediante seminários, fóruns e reuniões anuais, atuando também por meio da mídia, sites, Internet e anúncios comerciais. Destaca-se ainda, seu trabalho relativo à educação dos jovens, reforçando valores morais e otimizando a formação ética (HSIEH, 2017).

Apesar da TPA ter inspirado muitos Estados quanto ao tríptico combate à corrupção, a maioria não conseguiu alcançar os bons resultados obtidos pelo ICAC (CHOI, 2009; GORTA, 2003, 2006). Potenciais falhas administrativas da TPA foram discutidas em diversos estudos, a exemplo das barreiras à coordenação dentro e entre agências (QUAH, 2009), das estruturas redundantes na Coreia (CHOI, 2009), e da falta de vontade política na Tailândia (QUAH, 2010).

Alina Mungui-Pippidi (2015) declara que, enquanto 12 países tinham um ACA em 1990, em 2008, esse número havia subido para quase 100; e que apesar desse

crescimento, poucos estudos sistemáticos foram realizados para avaliar a eficácia dessas agências. Um dos impedimentos apontados para tal déficit reside na indefinição objetiva dos limites do fracasso e do sucesso por parte das ACA. Cite-se como exemplo o caso de Gana, um país com nível de recursos governamentais relativamente baixo, onde uma agência anticorrupção conseguiu sanar algumas brechas que viabilizavam a corrupção e recuperou grandes somas de dinheiro roubado, sem ter, entretanto, transformado os níveis nacionais de corrupção (ASIBUO, 2001).

A heterogeneidade regimental dessas agências representa outro óbice à realização de comparações, vez que possuem recursos, poderes e mandatos muito diferentes em cada país, razão pela qual, muitos especialistas consideram a canonização do modelo de Hong Kong um equívoco, pois pode conduzir a expectativas irrealistas, encorajando as ACA a assumir compromissos muito além da capacidade efetiva de seus limitados recursos (DOIG; WATT; WILLIAMS, 2006).

Investigando as estratégias de combate à corrupção de seis países asiáticos Quah (2004) sugere que o sucesso de Cingapura, Hong Kong e Coréia do Sul em relação à Índia, as Filipinas e a Mongólia, pode ser justificado pela existência de um ACA centralizado, e não por múltiplas agências com poderes sobrepostos para combater a corrupção. Em contraposição a essa ideia, Mungiu-Pippidi (2015) aponta histórias de sucesso recentes fora da Ásia, como na Estônia e na Geórgia, onde não há uma ACA centralizada, mas sim uma estratégia anticorrupção descentralizada.

Em estudos posteriores, Quah (2007) apontou seis pré-condições para uma ACA efetiva:

- a) Incorruptibilidade da própria ACA;
- b) Independência da política e outros órgãos de aplicação da lei;

- c) Inserção na legislação abrangente de combate à corrupção;
- d) Pessoal e financiamento adequados;
- e) Capacidade de cumprir imparcialmente as leis; e
- f) Suporte ou “vontade política” - dos principais líderes do país.

Gans-Morse, et al. (2018) argumentam que tais estudos raramente oferecem critérios objetivos para qualificar as ACA como medida eficaz no combate à corrupção, pecando por sugestionarem a existência de pré-condições como sucesso consumado. Assim, enquanto o número limitado de pesquisas sistemáticas e as dificuldades pertinentes à avaliação do sucesso das ACA impedem conclusões, os trabalhos existentes parecem indicar que, em geral, ainda não se viu uma literatura que indicasse histórias de sucesso como as de Cingapura e Hong Kong.

Conclui-se, portanto, que frente à limitada quantidade de estudos, em contraposição à ampla adoção de tais agências após a primeira geração das ACA, há um hiato de histórias de sucesso bem definidas, tornando questionável o caráter estratégico dessa medida institucional. Entretanto, diante das ineficiências dos órgãos e entidades de aplicação da lei convencionais (polícia, tribunais, procuradorias-gerais, etc.), as ACA tem sido frequentemente consideradas pelos governos e organizações governamentais internacionais como uma resposta institucional definitiva à corrupção.

No que se refere à existência dessas entidades no Brasil, em 16 jul. 2015, por ocasião da 37ª reunião da CPI da Petrobras, Valdir Moysés Simão, ministro-chefe da Controladoria-Geral da União-CGU, afirmou que o órgão que presidia era uma autêntica agência de combate à corrupção²³.

²³ <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1242/15>

Criada pela Medida Provisória nº 2.143-31, de 2001, sob o nome de Corregedoria-Geral da União, e transformada em o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, em 2016, a CGU representou em sua origem, a incorporação das atividades de controle interno e de ouvidoria, antes desempenhadas pela Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, subordinada ao Ministério da Fazenda e pela Ouvidoria-Geral da União, subordinada ao Ministério da Justiça, respectivamente (OLIVEIRA; DE SOUZA, 2017).

Desde 2013, as competências da CGU tem passado por um processo de amplificação, principalmente com a vigência da Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção) e de seu Decreto regulamentador nº 8.420/15, que, no âmbito do Poder Executivo federal, atribuíram competência ao órgão para instaurar e julgar processos administrativos de apuração da responsabilidade de pessoas jurídicas, bem como para celebrar acordos de leniência com aquelas consideradas responsáveis pela prática de atos contra a administração pública federal ou estrangeira.

Para Oliveira e De Souza (2017), essa expansão de competências, não configura, propriamente, a adoção do modelo de agência anticorrupção *stricto sensu* em âmbito federal pelo Brasil, pois ao se cotejar a atuação da CGU com as peculiaridades do modelo institucional centralizado, algumas incompatibilidades são observadas. Além disso, ao se comparar as competências da CGU com as de outras instâncias de controle (TCU, PF, MPF, Judiciário, etc.), chega-se à conclusão de que o sistema brasileiro de combate à corrupção está formatado como um sistema multiagências, no qual há efetiva pluralidade organizacional no exercício das atividades de fiscalização, investigação e responsabilização.

7.2.2 Transparência

A elevação do nível de transparência pública é um dos mais relevantes desafios da Administração Pública na atualidade. Sem que haja uma efetiva divulgação dos atos governamentais, não se torna possível o exercício da cidadania, o que, por fim, compromete a viabilidade do próprio regime democrático. Diante de tal relevância, cabe ao próprio Estado o dever de viabilizar aos cidadãos este acesso, de forma ampla, tempestiva e irrestrita.

Ratificando esse entendimento, Cory Armstrong (2011), afirma que a transparência governamental é um requisito básico e imprescindível para que os cidadãos possam exercer o controle da gestão pública. Em razão do aumento da velocidade de disseminação de dados decorrente surgimento da *internet*, Armstrong assevera que quanto mais informações confiáveis forem divulgadas pelo governo por meio de *websites*, mais positiva será a imagem dos administradores perante a população, seja pela melhora do diálogo entre governantes e governados, seja pelo maior monitoramento das ações governamentais, como forma de prevenção de erros.

Nesse contexto, digna de menção é a experiência vivenciada no país africano Camarões acerca da cultura do *accountability*, em sua vertente transparência. Em 2001, houve o advento da *Agence de Régulation des Marchés Publics* – ARMP, uma entidade criada com escopo de servir de polícia das contratações públicas naquele país, tornando-se rapidamente conhecida por incessantes atividades de divulgação, mediante boletins informativos mensais e por um funcional *website*²⁴.

No desiderato de cumprir à risca sua missão saneadora das contratações públicas camaronenses, a ARMP publicou em 2006 um estudo contendo um catálogo

²⁴ www.arpmp.cm

com mais de 160 práticas indevidas, observadas no ano anterior. Em seus próprios termos, o estudo foi uma resposta ao reconhecimento de que o “aparato repressivo” do Código de Contratos Públicos “não estava operacional” e a aplicação de penalidades “não era nem eficaz nem sistemática” (ARMP, 2006).

Desta forma, visando a estabilidade do sistema de contratações públicas, os promotores dessas reformas nos Camarões complementaram decretos e circulares ministeriais com eventos de conscientização, campanhas de mídia, reuniões de consulta e *workshops* de treinamento. As autoridades envolvidas, contando com o apoio de organizações internacionais e consultores, organizaram campanhas e oficinas com funcionários públicos e contratados, para popularizar a nova legislação e para aumentar a conscientização sobre o novo regime de regras, procedimentos, controles e penalidades (MUÑOZ, 2014).

Vargas & Shlutz (2016), baseados na iniciativa do Banco Mundial de Mecanismos de Responsabilidade Pública e utilizando dados de painel para 91 países no período entre 1996 e 2012, observaram que a divulgação de renda, bens e conflitos de interesse podem servir como poderosas ferramentas para chamar a atenção quanto a abusos praticados no exercício de cargos públicos, ajudando a processar infratores e a criar uma cultura anticorrupção. Nesse mesmo azimuth, Fisman et al. (2016), analisando as eleições para assembleias estaduais na Índia, antes e depois da introdução das leis de divulgação financeira, concluíram que tais normas motivaram políticos corruptos a deixarem o cargo.

No Brasil, muito além de uma recomendação, transparência representa um mandamento constitucional. Preliminarmente, a ideia está vinculada à previsão do direito à informação no rol direitos fundamentais. É o que se verifica no inciso XXXIII do art. 5º:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (BRASIL, 1988).

Além disso, o diploma constitucional resguardou o direito de acesso à documentação governamental:

Art. 216.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (BRASIL, 1988).

Tais dispositivos gozaram de adequada regulamentação a partir de 2011, com o advento da Lei nº 12.527 – a Lei de Acesso à Informação, fruto de uma proposta da Controladoria-Geral da União, elaborada após diversos debates ocorridos no Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC) e de estudos do Ministério da Justiça.

A ideia de transparência pública também encontra respaldo no princípio da publicidade, previsto no art. 37 da Carta Magna; um princípio que comporta exceções constitucionais e legais à sua aplicabilidade²⁵. Entretanto, quando devido, se não for observado, sanciona o ato eventualmente praticado com a perda de eficácia, ou seja, destitui do ato a aptidão de gerar seus efeitos jurídicos típicos. É o que ratifica Mattos (2001), afirmando que a publicidade passou a constituir um dos elementos essenciais dos atos administrativos, tendo o condão de atribuir eficácia perante terceiros, além de viabilizar o controle social.

Outro grande avanço brasileiro quanto à transparência foi a publicação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que em seu art. 48 previu instrumentos de transparência da gestão fiscal:

²⁵ Vide Constituição Federal, art. 5º, X; XXXIII; LX; Lei 12.527/2011, art. 25 e 26; Decreto nº 7.845/2012.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

O lançamento do Portal da Transparência do Governo Federal pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União em 2004, representou outro grande avanço do país em termos de *accountability*. Por essa ferramenta, o cidadão passou a ter amplo acesso a informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de tomar conhecimento sobre assuntos relativos à gestão pública brasileira.

Outra grande inovação foi a edição do Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, que instituiu no país a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Como finalidades de tal medida foram previstas a geração de benefícios para a sociedade mediante o uso da informação e dos recursos de tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços públicos; a estimulação da participação da sociedade na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital; além do fornecimento de informações à sociedade (BRASIL, 2016).

Com o propósito de adequar os princípios de governança corporativa à seara pública, em novembro de 2017 foi publicado o Decreto nº 9.203. Após conceituar

governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017), o novel diploma elencou alguns princípios a serem considerados na matéria:

Art. 3º São princípios da governança pública:
 I - capacidade de resposta;
 II - integridade;
 III - confiabilidade;
 IV - melhoria regulatória;
 V - prestação de contas e responsabilidade; e
 VI – transparência (BRASIL, 2017).

Como se observa, a transparência também foi erigida à condição de princípio de governança pública.

Adicionalmente, no projeto “Novas Medidas contra a Corrupção”, publicado em 2018 pela ONG Transparência Internacional, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, se verifica a propositura de diversas medidas relacionadas ao princípio da transparência. O quadro a seguir, consolida as principais sugestões:

Quadro 25 - Novas Medidas contra a Corrupção - Transparência Pública

Política Nacional de Dados Abertos
• Prevê a publicidade das bases de dados como preceito geral, essas bases devem se encontrar em formato aberto, serem legíveis por máquinas, disponibilizadas em sua forma primária, com o maior grau de granularidade possível, e atualizadas de forma periódica. • Autoriza qualquer cidadão a apresentar pedido de abertura de base de dados públicos, não sendo permitidas às autoridades questionar os motivos desse pedido ou negá-los em razão de inconsistências na base de dados.
Criação do Instituto Nacional de Acesso à Informação e Aperfeiçoamento da Lei de Acesso à Informação
• Cria o Instituto Nacional de Acesso à Informação, competente para monitorar e garantir a aplicação da LAI, a adequada interpretação de seus preceitos e o cumprimento de suas determinações por todos os agentes públicos. É, assim, o órgão competente para julgar recursos contra a unidades locais. • Determina que todos os órgãos e entidades sujeitos à LAI deverão criar uma Unidade de Transparência e Acesso à Informação. • Elimina a necessidade de fornecimento de dados de identificação do solicitante para a formulação dos pedidos de acesso à informação. • Subordina os partidos políticos à Lei de Acesso à Informação, com o objetivo de aumentar a transparência partidária.

Processo Legislativo Participativo
• Prevê que todos os documentos relevantes na tramitação de proposições pela Câmara dos Deputados serão disponibilizados em formato de dados abertos, para permitir a leitura e processamento por máquinas e facilitar a participação social.
Transparência, Responsabilidade e Democracia Partidárias
• Determina que os processos eleitorais internos dos partidos observem os princípios democráticos do voto direto, secreto, universal e periódico, além daquele da alternância de poder. De modo geral, garante a participação dos filiados nos processos de tomada de decisão dos partidos dos quais fazem parte. • Prevê-se que os balanços financeiros e as prestações de contas mensais ou anuais dos partidos devem ter a maior publicidade, sendo publicadas na internet.
Sistema de Declaração de Bens e Direitos dos Servidores Públicos
• Prevê que todos os agentes públicos devam apresentar declarações eletrônicas detalhando seus patrimônios, bem como as de seus filhos e cônjuge. No caso de posse de mais de 30% das cotas societárias de empresas, o patrimônio destas também deverá ser informado.

Fonte: Elaborado com base em informações disponibilizadas pela ONG Transparência Internacional - TI/Fundação Getúlio Vargas - FGV²⁶.

Como se percebe, o ordenamento jurídico brasileiro contempla diversas normas consagradoras da transparência pública. Entretanto, a concretização da cultura de *accountability* ainda é deficitária no país, sobretudo pela falta de interesse da população em fiscalizar a prática dos atos governamentais – uma apatia política que decorre da própria corrupção, como já analisado em 4.2.2.

Por fim, cabe ressaltar que a ideia de transparência não se concretiza com a mera disponibilização de dados, mas sim, em fazê-lo em linguagem clara e acessível a toda a sociedade. De acordo com Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC (2004), ser transparente vai além do simples ato de divulgar informações. O gestor público deve estar tomado pelo desejo de tornar-se compreendido pelo cidadão, produzindo informações instrumentais e valorosas para a sociedade.

Mediante tais práticas, torna-se possível acreditar numa mudança cultural no país, que conduzirá a sociedade a participar efetivamente dos rumos do Estado, o que

²⁶ Disponível em: <<https://unidoscontraacorrupcao.org.br>>. Acesso em: 29 fev. 2019.

representará inquestionavelmente uma medida profilática eficaz no combate à Síndrome da Tredestinação Pública.

7.2.3 Prestação de Contas

Outra ideia intrínseca ao conceito de *accountability* se evidencia no dever de prestação de contas; obrigação que também encontra lastro constitucional:

Art. 34. **A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto** para:

[...]

VII - assegurar a observância dos seguintes **princípios constitucionais**:

[...]

d) **prestação de contas da administração pública**, direta e indireta. [...]

Art. 35. **O Estado não intervirá em seus Municípios**, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, **exceto quando**:

[...]

II - **não forem prestadas contas devidas**, na forma da lei;

Art. 70

[...]

Parágrafo único. **Prestará contas** qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988, *grifo nosso*).

Doutrinariamente tal dever é formatado sob o conceito de princípio da responsividade, segundo o qual o administrador público tem o dever subjetivo de prestar contas acerca de suas escolhas fiscais.

Vê-se que o dever de prestar contas guarda íntima relação com a ideia de transparência, corroborando mais uma vez com a participação do cidadão no acompanhamento da gestão pública e consequentemente servindo de instrumento profilático à ocorrência da corrupção, ou terapêutico, se se tratar do caso de responsabilização.

Tal como ocorrido com a transparência, o dever de prestar contas também foi também foi erigido à condição de princípio de governança pública, nos termos do art. 3º do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.

Importa ser destacado que, atualmente, a obrigação de prestar contas não está limitada à seara administrativa, visto que é uma exigência aplicável a todos os poderes e serviços prestados pelo Estado, pelo menos em tese.

Dentre as propostas legislativas constantes do projeto “Novas Medidas contra a Corrupção”, publicado em 2018 pela ONG Transparência Internacional, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, ressalta-se a alteração sugerida na Lei de Improbidade Administrativa, transferindo a previsão da omissão da prestação de contas, do art. 11, para o art. 10, a fim de que um agente público que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao Erário não utilize a estratégia de omitir contas, a fim de que se configure apenas uma lesão a princípios da administração pública. O quadro a seguir detalha a proposta:

Quadro 26 - Novas Medidas contra a Corrupção - Prestação de Contas

Melhora da Resposta da Lei de Improbidade Administrativa para a Falta de Prestação de Contas
• Transfere a previsão da omissão da prestação de contas do art. 11 para o 10, criando, quanto aos efeitos da condenação, uma presunção relativa de dano, já que o gestor ímprobo que tenha desviado, executado de forma deficiente ou mesclado o uso de recursos para aquela obra ou serviço específico com outros recursos vê na omissão de prestação de contas uma “saída” para não devolver valores eventualmente desviados ou malversados. • Cria o dever de ressarcir a totalidade dos recursos com contas não prestadas ou manifestamente ineptas, com o propósito de impedir que o administrador se utilize de artifícios por ele mesmo criados para evitar sua submissão às sanções decorrentes da Lei Federal n. 8.429/92, notadamente as patrimoniais. • Da mesma forma, cria-se um incentivo para que o administrador público realize a prestação de contas, ainda que incompletas, de modo a afastar a configuração de seu dolo na prática do ato ímprobo.

Fonte: Elaborado com base em informações disponibilizadas pela ONG Transparência Internacional - TI/Fundação Getúlio Vargas - FGV²⁷.

²⁷ Disponível em: <<https://unidoscontraacorrupcao.org.br>>. Acesso em: 29 fev. 2019.

7.2.4 Responsabilização

Possivelmente não há abordagem mais direta no combate à corrupção do que a penalização do comportamento ilícito. Não à toa, a responsabilização (“*enforcement*”) usufrui de certo protagonismo no conceito de *accountability*. O cálculo econômico é simples: a prática de um delito está relacionada à ponderação feita pelo possível infrator entre o ônus e o bônus decorrente da conduta. Assim, em tese, a solução do problema estaria em proporcionar incentivos a fim de dissuadi-lo em sua empreitada ilícita.

No Brasil, prevalece na doutrina e na jurisprudência clássica três modalidades de responsabilização jurídica. A Responsabilidade Civil seria aquela encarregada de disciplinar situações jurídicas de Direito Privado, decompondo os elementos estruturais de uma possível reparação economicamente aferível: a conduta (objetiva ou subjetiva), o dolo ou culpa, a existência de nexo causal e o dano.

A Responsabilidade Penal seria aquela afeta às sanções mais restritivas sobre o indivíduo, variando entre a privação de sua liberdade, restrições a direitos e multa. Não sem razão, vale-se de uma estrutura metodológica mais rígida, baseada na precisa tipificação de condutas passíveis de punição.

A Responsabilidade Administrativa estaria relacionada às situações jurídico-administrativas decorrentes dos possíveis vínculos entre o cidadão e o Estado, seja num espectro de sujeição geral — onde todos os cidadãos estariam potencialmente submetidos a determinada situação jurídica disciplinada em lei, seja numa relação de sujeição especial — onde apenas alguns indivíduos estariam vinculados ao cumprimento de determinadas normas, a exemplo dos estatutos que regulamentam a relação profissional entre os servidores públicos e determinada entidade estatal.

Em que pese a ausência de previsão normativa expressa, há rumores taxionômicos que considerariam a existência de seis espécies de responsabilidade, acrescendo à tríade clássica, a responsabilidade política — relacionada à prática de crimes de responsabilidade, a responsabilidade por improbidade administrativa e a responsabilidade por fiscalização das Cortes de Contas e das Comissões de Ética.

O fato é que, atualmente no Brasil, diante do que tem sido revelado pela Operação Lava Jato²⁸ desde o ano de 2014, a questão da impunidade tem sido considerada um fator relevante para a prática da corrupção, consequentemente a sociedade tem pressionado o poder público a promover uma série de alterações normativas que viabilizem uma punição exemplar dos corruptos. As discussões sobre propostas como “Dez Medidas contra a Corrupção²⁹”, “Novas Medidas contra a Corrupção³⁰” e o recente Projeto de Lei Anticrime³¹, da lavra do Ministro da Justiça, Sérgio Moro, comprovam isso³².

A questão que academicamente se levanta é se o agravamento da responsabilização (seja de que natureza for) por atos de corrupção, corresponde a uma medida eficaz no combate à Síndrome da Tredestinação Pública.

Na seara penal, diversas são as doutrinas e teorias que discutem as funções da pena, contemplando desde a perspectiva abolicionista, segundo a qual o direito

²⁸ O Apêndice B apresenta um quadro sinótico, descrevendo objetivamente os fatos relativos a todas as fases da Operação Lava Jato, até o momento.

²⁹ O Apêndice C apresenta um quadro sinótico, descrevendo objetivamente as propostas relativas ao projeto “Dez Medidas contra a Corrupção”.

³⁰ O Apêndice D apresenta um quadro sinótico, descrevendo objetivamente as 70 propostas relativas ao projeto “Novas Medidas contra a Corrupção”.

³¹ O Apêndice E apresenta um quadro sinótico, descrevendo objetivamente as alterações normativas constantes do Projeto de Lei Anticrime.

³² Por ocasião do item 7.3.3, haverá uma abordagem mais detalhada sobre essas propostas.

penal deve ser substituído por soluções informais (HULSMAN, 1993), até as várias expressões da doutrina justificacionista, cujas teorias atribuem uma função à pena, seja ela retributiva ou preventiva. O quadro a seguir sintetiza as principais contribuições teóricas.

Quadro 27 - Teorias da Pena

Teoria	Descrição	Principais Representantes
Teorias Absolutas ou Retributivas	A função da pena se exaure na ideia de aplicação de uma sanção ao infrator, sendo uma consequência justa e necessária do crime praticado, entendida como uma necessidade ética (imperativo categórico), segundo Kant, ou necessidade lógica (negação do crime e afirmação da pena), segundo Hegel.	Kant, Hegel, Maggiore e Betiol
Teorias Relativas ou Preventivas	Teoria da Prevenção Geral Positiva: o objetivo da sanção seria, mediante a aplicação penal, dissuadir os demais cidadãos quanto ao cometimento do crime. A função da pena seria traduzida como uma coação psicológica. Fundamentadora: A pena exerce uma função de confirmar a confiança nas instâncias formais (Jakobs). Limitadora: é válido atribuir-se a pena a utilidade social, porém observados princípios garantidores (Roxin).	Günter Jakobs Klaus Roxin
	Teoria da Prevenção Geral Negativa: o objetivo da sanção seria, mediante a aplicação penal, dissuadir os demais cidadãos quanto ao cometimento do crime, seja em razão da pena (Beccaria) seja em razão da previsão normativa (Romagnosi). A função da pena seria traduzida como uma coação psicológica.	Beccaria Romagnosi
	Teoria da Prevenção Especial Positiva: atribui à pena a função de ressocialização do condenado.	Bentham
	Teoria da Prevenção Especial Negativa: atribui à pena a função de incapacitar ou neutralizar o criminoso.	Cesare Lombroso, Erico Ferri e Raffaele Garofalo
Teoria Mista ou Unificadora	Em cada um dos estágios ou fases da pena, ela cumpre funções distintas: no momento da ameaça da pena (legislador) é decisiva a prevenção geral; no momento da aplicação da pena, predomina a ideia de retribuição; no momento da execução da pena, prevalece a prevenção especial, porque então se pretende a reeducação e socialização do delinquente. Teoria adotada pelo art. 59 do Código Penal Brasileiro.	

Fonte: Elaborado com base nas descrições de Jason Albergaria (1996, p. 20).

Na lição de Becker e Stigler (1974), a lógica das penalidades mais altas cria um efeito dissuasivo contra o comportamento ilícito. Isto porque, de acordo com a racionalidade econômica dos funcionários públicos, quando os custos envolvidos no ato de corrupção se revelam superiores aos eventuais benefícios, a prática ilícita se torna inviável.

De acordo com experimentos de laboratório (jogo de dois competidores) realizados por Klaus Abbink et al. (2002), relações de reciprocidade podem estabelecer a prática de suborno onde externalidades negativas não têm efeito aparente. À medida que a percepção de potenciais penalidades aumenta, os indivíduos se tornam menos dispostos à prática da corrupção.

Raymond Fisman e Edward Miguel (2007) ao pesquisarem sobre a disposição dos diplomatas das Nações Unidas em abusar do privilégio diplomático de não pagar multas, descobriram que, após a cidade de Nova York começar a confiscar as placas diplomáticas de veículos oficiais que acumulavam bilhetes de estacionamento não pagos, as violações diminuíram significativamente. Tal pesquisa colocou em xeque a necessidade de se implementar penalidades rigorosas para redução da corrupção.

Jennifer Hasty (2005), em um estudo sobre os esforços anticorrupção em Gana, destaca os desafios encontrados ao se encorajar funcionários públicos a distinguirem presentes costumeiros de propinas ilícitas. Segundo a pesquisadora, pelo menos no caso de Gana, encorajar os funcionários públicos a restituir os recursos desviados ou a devolver os bens saqueados, muitas vezes se mostrou uma medida mais eficaz do que o tempo de prisão ou multas.

Segundo análise realizada por Odd-Helge Fjeldstad (2003) sobre a Autoridade Tributária da Tanzânia, a demissão de funcionários corruptos pode ter um efeito contrário ao desejado. Foi verificado que fiscais corruptos demitidos muitas vezes são

recrutados por empresas como "especialistas tributários", os quais, transitando entre os setores público e privado, acabam atuando como facilitadores da corrupção.

Edgar Kiser e Xiaoxi Tong (1992), ao realizarem uma análise histórica sobre as tentativas de reforma de sistemas fiscais chineses (Ming e Qing), tendo por enfoque como os governantes enfrentavam problemas de medição de ativos tributáveis e como os coletores de impostos estaduais eram monitorados e responsabilizados, chegaram ao entendimento de que a aplicação de penalidades severas não corrobora para o aumento do controle, nem para a diminuição da corrupção. Nesse mesmo azimute, Jiangnan Zhu (2012), submetendo a corrupção chinesa sob o crivo da Teoria dos Jogos, dentre outras conclusões, chega ao entendimento de que o simples aumento da penalidade, ao invés de reduzir a corrupção, compromete a frequência com que investigações são realizadas.

Em que pese o clamor popular pela adoção de políticas severas de responsabilização pela prática de atos ilícitos no Brasil, com base nas pesquisas empíricas mencionadas, fica temerário afirmar que punições severas sejam uma rota eficaz no combate da corrupção.

7.3 NORMATIZAÇÃO

Também suborno não tomarás; porque o suborno cega os que têm vista, e perverte as palavras dos justos.

Êxodo 23:8

A repreensão à obtenção ilícita de vantagens era uma preocupação corriqueira nas legislações antigas. Pela lei mosaica, um juiz corrupto seria alvo de flagelo; na Grécia e em Roma, era punido com a morte (GARCIA; ALVES, 2013). De acordo com a Lei das XII Tábuas, ao juiz que obtivesse valores indevidos no exercício de sua

função era imposta a pena capital: “*Si judex aut arbiter jure datur ob rem judicandam pecuniam acceperit capite luito*” (HUNGRIA, 1955, p. 365).

A natureza das sanções cominadas à corrupção foi sendo alterada progressivamente, substituindo-se a pena de morte pela obrigação de se restituir o indébito (GARCIA; ALVES, 2013). Segundo Aristóteles (2003), na Grécia antiga, se alguém fosse culpado de peculato, seria condenado a restituir dez vezes o valor desviado; se aceitasse suborno ou se fosse condenado por má gestão, o valor a ser pago era arbitrado por juízes; não ocorrendo o pagamento, o valor era duplicado.

Após a configuração da corrupção como ilícito penal, a partir da *Lex Acilia Repetundarum* ou *Sempronia Iudiciaria* (123 a.C.), as legislações foram crescendo ao rol das penalidades, a perda dos direitos civis, as penas de exílio e de confisco de bens (GARCIA; ALVES, 2013).

Apesar de não ser uma medida terapêutica e profilática suficiente ao combate da Síndrome da Tredestinação Pública, e ainda que demande substancial capital político para sua construção, um arcabouço normativo adequado às circunstâncias representa um instrumento indispensável; ainda mais num país de tradição romanística que se intitula constitucionalmente como “Estado de Direito”.

A lei 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida no Brasil como lei anticorrupção, constitui a primeira legislação especial voltada exclusivamente à prevenção, ao combate e à repressão de atos corruptos, prevendo, inclusive, a responsabilização da pessoa jurídica. Sua inspiração tem como referenciais primários a *Foreign Corruption Practice Act* - FCPA (1977), dos Estados Unidos, e o *Bribery Act* – BA (2010), do Reino Unido. Atos normativos que foram fruto de um longo histórico de negociações internacionais sobre o tema, cujo resgate se revela oportuno ao propósito da presente tese.

A Constituição Americana de 1787 abarca a primeira normatização anticorrupção dos Estados Unidos. De acordo com o previsto na Seção 4 do Art. II, “o Presidente, o Vice-Presidente, e todos os funcionários civis dos Estados Unidos serão afastados de suas funções quando indiciados e condenados por traição, suborno, ou outros delitos ou crimes graves” (USA, 1787).

No decorrer dos anos, tal previsão foi sendo complementada, merecendo destaque as inserções normativas ocorridas em 1934 (*Hobbs Act*), 1961 (*International Travel Act*) e 1970 (*Racketeer Influenced and Corrupt Organization Act*), todas compiladas no Título 18 do Código de Leis dos Estados Unidos (USA, 2018), dedicado à seara penal e processual penal.

Como ápice dessa evolução normativa, em 1977, após o movimento anticorrupção decorrente da repercussão do escândalo *Watergate*³³, deu-se o advento da “*Foreign Corrupt Practices Act*” – FCPA (Lei de Práticas Corruptas Estrangeiras). Seu escopo era de combater a corrupção e desestimular corporações e empresas norte-americanas a se envolverem em casos de corrupção e suborno no exterior (SPORKIN, 1997).

Em 2010, o Reino Unido finalizou sua lei anticorrupção. Após várias décadas de relatórios e projetos de lei, a “*UK Bribery Act*” (B. A.) recebeu em 8 de abril o *Royal Assent* — ato conclusivo de promulgação. Ao prever algumas variações penais relativas à prática do suborno, a legislação revelou seu caráter extraterritorial, fazendo com que seus efeitos ultrapassassem as fronteiras da Inglaterra, Irlanda, Escócia e País de Gales. Foram definidas quatro grandes categorias para o ilícito:

³³ Caso Watergate: escândalo político ocorrido em 1974 nos Estados Unidos que culminou com a renúncia do presidente Richard Nixon, do Partido Republicano. Teve início durante a campanha eleitoral de 1972, com a detenção de cinco pessoas que tentavam fotografar documentos e instalar aparelhos de escuta no escritório do Partido Democrata – o Complexo Watergate. O caso se tornou exemplo emblemático de corrupção (LEWIS, 1972).

- a) Corrupção ativa de sujeitos públicos ou privados (*Section 1*);
- b) Corrupção passiva de sujeitos públicos ou privados (*Section 2*);
- c) Corrupção de funcionários públicos estrangeiros (*Section 6*); e
- d) Falha da organização comercial na prevenção da corrupção (*Section 7*)

Assim, a referida lei concedeu jurisdição sobre infrações cometidas no Reino Unido, bem como em outras jurisdições com que o Reino Unido tenha "conexão próxima", ou seja, empresas do Reino Unido com operações no Brasil, ou empresas brasileiras com alguma relação comercial com o Reino Unido passaram a estar sujeitas ao regime da nova lei (UK, 2010).

Outra grande inovação da *Bribery Act* foi a responsabilização de organizações omissas na prevenção de práticas ilícitas por pessoa associada, seja representante, agente ou distribuidor, que decida, por si próprio, a dar, prometer ou oferecer vantagem financeira ou não, com o objetivo de induzir terceiros à prática de ato indevido, com a finalidade de obter ou manter transações comerciais ou vantagens (*Section 9*).

Apesar de tais inovações terem sido, em grande parte, consolidadas no Brasil pela Lei nº 12.846, o arcabouço normativo anticorrupção com o que o país conta na atualidade é bem mais amplo, abarcando, além dos dispositivos constitucionais, leis, decretos, e convenções internacionais. Entretanto, é preciso ter em mente que, mais importante que dispor de um extenso rol normativo anticorrupção, é dotá-lo de efetividade. Para tanto, é fundamental conhecê-lo, aplicá-lo e aperfeiçoá-lo, continuamente.

7.3.1 Convenções Internacionais Anticorrupção

Apesar da marcante delimitação existente entre as normas do direito internacional e as normas do direito interno para os seguidores da corrente dualista, (como é o caso do Brasil), é inegável reconhecer o papel dos tratados e convenções internacionais como mola propulsora para a produção legislativa interna. As convenções internacionais direcionadas ao combate da corrupção não representam uma exceção a essa regra. Nos últimos anos, muito do que se produziu no país contra a corrupção, em termos normativos, foi fruto de compromissos assumidos pelo país perante a Sociedade Internacional.

Dentre esses acordos, merecem destaque a Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC), de 1996; a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, de 1997; e, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), de 2003.

7.3.1.1 Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC) - 1996

Diante do peculiar cenário da década de 1990, de uma progressiva preocupação com os efeitos da corrupção, diversas medidas de ordem normativa foram implementadas pela comunidade internacional. A Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996, foi o “primeiro instrumento jurídico internacional a reconhecer o caráter transnacional da corrupção e a importância da cooperação como instrumento para combatê-la” (BRASIL, 2016c, p. 5).

Como fruto das aspirações manifestas na Declaração de Belém do Pará, e na Primeira Cúpula das Américas, em 1994, a citada convenção foi firmada em Caracas, na Venezuela, em 29 de março de 1996, contando com a aprovação e assinatura de vinte e um Estados, incluindo o Brasil.

Aprovada internamente pelo Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, com reserva ao artigo XI, §1º, “c”³⁴, e ratificada por meio do Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002, a convenção tinha por escopo “promover e fortalecer, de forma geral, o desenvolvimento de mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, além de promover, facilitar e regular a assistência e cooperação entre os Estados Partes” (BRASIL, 2016c, p. 5).

Dentre as suas maiores contribuições destacam-se a ênfase dada à adoção de medidas preventivas, a apresentação de um rol de atos ilícitos, a tipificação dos delitos de suborno transnacional e enriquecimento ilícito e a questão da cooperação internacional.

Como fruto desse diploma, deu-se no Brasil, entre outras medidas, a aprovação da Lei nº 12.813, tratando a respeito do conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no Poder Executivo Federal; a inserção do Capítulo II-A, que trata dos crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira, ao Título XI do Código Penal; a responsabilização da Pessoa Jurídica, por meio da Lei nº 12.846, de agosto de 2013; e a criação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA.

7.3.1.2 Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais - 1997

A questão da corrupção praticada por funcionários públicos estrangeiros foi um tema inicialmente tratado pelo Grupo de Trabalho da *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) sobre Suborno em Transações Comerciais

³⁴ O artigo XI, §1º, “c”, trata da tipificação da prática de *lobby* para indução de ato por parte autoridade pública, com o objetivo de obter proveito ilícito.

Internacionais. Dessa atuação resultou, em 1994, no primeiro acordo multilateral relacionado ao combate do suborno de servidores estrangeiros, firmado em 1997 pelos Estados membros da OECD, aos quais se somaram outros países como o Brasil, Argentina e Chile (CGU, 2016b).

No Brasil, a Convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 125, de 14 de junho de 2000, e promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Seu escopo principal era prevenir e combater a prática da corrupção por funcionários públicos estrangeiros no âmbito das transações comerciais internacionais.

Uma das contribuições iniciais do tratado foi a ampla delimitação do conceito de funcionário público estrangeiro, incluindo qualquer pessoa que ocupasse cargo nos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário de um país estrangeiro, independentemente de nomeação ou eleição; ou, ainda, qualquer pessoa que exercesse função pública para um país estrangeiro, acrescidos ao rol, os funcionários ou representantes de organização pública internacional (BRASIL, 2000).

Outrossim, a Convenção determinou aos Estados signatários que criminalizassem o oferecimento, a promessa ou a concessão de vantagem indevida, pecuniária ou de qualquer outra natureza, a funcionário público estrangeiro que, direta ou indiretamente, por meio de ação ou omissão no desempenho de suas funções públicas, realizasse ou dificultasse transações na condução de negócios internacionais.

Destaca-se que, no intuito de dotar os termos da Convenção de efetividade, seus efeitos se tornaram incidentes sobre qualquer indivíduo ou entidade que ofertasse suborno a funcionário público estrangeiro no território de um Estado signatário da Convenção da OECD, independentemente de sua nacionalidade.

Dispôs ainda sobre normas tributárias e de contabilidade, vedando a prática do “caixa dois” e de quaisquer operações que facilitassem a ocultação da corrupção de funcionários públicos estrangeiros, garantindo efetividade a essas proibições, mediante a exigência de que cada Estado Parte deveria cominar penalidades civis, penais e administrativas pelas omissões e falsificações em livros e registros contábeis, contas e declarações financeiras.

Em relação à lavagem de dinheiro, a Convenção exigiu dos Estados signatários um tratamento paritário entre a criminalização interna de um funcionário público com os casos de suborno de funcionário público estrangeiro, independentemente do local da ocorrência do fato.

Outra contribuição relevante foi seu regramento acerca da responsabilização de pessoas jurídicas decorrente de ato de corrupção praticado por funcionário público estrangeiro. Para os países cujo ordenamento jurídico não previsse a responsabilização criminal de pessoas jurídicas, a Convenção determinou que os signatários assegurassem pelo menos sua sujeição a sanções não-criminais, incluídas as de natureza pecuniária.

7.3.1.3 Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC) - 2003

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, considerada o maior e mais completo instrumento contra a corrupção, foi aprovada pela Assembleia-Geral da ONU por meio da Resolução 58/4, de 31 de outubro de 2003 e assinada por mais de 100 países, em 9 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida, México. A partir de então, o dia 9 de dezembro foi instituído como o Dia Internacional contra a Corrupção. No Brasil, foi ratificada pelo Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Seu escopo principal era de fortalecer a cooperação internacional para ampliar a prevenção e o combate à corrupção em escala mundial. Para tanto, estabeleceu em seu texto medidas preventivas a serem implantadas pelos Estados signatários, objetivando a promoção da integridade, transparência e a boa governança nos setores público e privado.

No que se refere à penalização e aplicação da lei, a convenção estabeleceu aos signatários que obrigatoriamente tipificassem como crime o suborno a funcionários públicos, a corrupção ativa a oficiais estrangeiros, o peculato, a fraude, a apropriação indébita, a lavagem de dinheiro e a obstrução da justiça; requisitou, ainda, que, na medida do possível, transcendessem às já mencionadas formas de corrupção, contemplando condutas como abuso de poder, obstrução da justiça, tráfico de influência e lavagem de recursos provenientes da corrupção (BRASIL, 2006).

Além de propor uma estrutura normativa para a criminalização da corrupção em suas diversas manifestações, o tratado ampliou a cooperação internacional no enfrentamento de paraísos fiscais, facilitando a recuperação de ativos desviados para o exterior. Além disso, fez menção ao Ministério Público, ressaltando a importância de sua independência em relação ao Poder Judiciário e de sua autonomia para combater a corrupção.

Em seu art. 26, a CNUCC determinou, ainda, aos Estados Partes a adoção de medidas que estabeleçam a responsabilização penal, civil ou administrativa das pessoas jurídicas por participação em atos de corrupção, sem prejuízo da responsabilidade penal das pessoas físicas que tenham praticado os delitos.

7.3.2 Histórico Normativo Brasileiro Anticorrupção

Com exceção da Carta de 1824, que em seu art. 99 estipulou acerca da irresponsabilidade do Imperador, todas as Constituições Republicanas estabeleceram os atos atentatórios contra a probidade na administração como hipótese de crime de responsabilidade do Presidente da República (1891 – art. 54, 6º; 1934 – art. 57, f; 1937 – art. 85, d; 1946 – art. 89, V; 1967 – art. 84, V; 1969 – art. 82, V; e 1988 – art. 85, V). O Quadro 25 consolida as principais contribuições constitucionais no combate normativo à prática de atos de improbidade.

Quadro 28 - Improbidade Administrativa - Histórico Constitucional Brasileiro

1824	Art. 37. Também principiarão na Câmara dos Deputados I. O Exame da administração passada, e reforma dos abusos nela introduzidos.
	Dos Conselhos Gerais de Província , e suas atribuições. Art. 75. A idade de vinte e cinco anos, probidade, e decente subsistência são as qualidades necessárias para ser Membro destes Conselhos.
	Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis I. Por traição. II. Por peita, suborno ou concussão. III. Por abuso do Poder. IV. Pela falta de observância da Lei. V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos. VI. Por qualquer dissipação dos bens públicos.
	Art. 135. Não salva aos Ministros da responsabilidade a ordem do Imperador vocal, ou por escrito.
	Art. 156. Todos os Juizes de Direito, e os Officiaes de Justiça são responsáveis pelos abusos de poder, e prevaricações , que commetterem no exercicio de seus Empregos; esta responsabilidade se fará effectiva por Lei regulamentar.
	Art. 157. Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra elles acção popular , que poderá ser intentada dentro de anno, e dia pelo proprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei.
1891	Art 82 - Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos , assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos . Parágrafo único - O funcionário público obrigar-se-á por compromisso formal, no ato da posse, ao desempenho dos seus deveres legais.
1934	Art 7º - Compete privativamente aos Estados: I - decretar a Constituição e as leis por que se devam reger, respeitados os seguintes princípios: [...] f) prestação de contas da Administração ;

	Art. 12 - A União não intervirá em negócios peculiares aos Estados, salvo: V - para assegurar a observância dos princípios constitucionais especificados nas letras a a h , do art. 7º, nº I, e a execução das leis federais; Art. 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente: § 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do art. 12.
1937	Sem inovações substanciais em relação à matéria.
1946	Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 31 - Não haverá pena de morte, de banimento, de confisco nem de caráter perpétuo. São ressalvadas, quanto à pena de morte, as disposições da legislação militar em tempo de guerra com país estrangeiro. A lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica,
1967	Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 11 - Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento, nem de confisco. Quanto à pena de morte, fica ressalvada a legislação militar aplicável em caso de guerra externa. A lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública.
EC nº 1 1969	Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 11. Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento, ou confisco, salvo nos casos de guerra externa, psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva, nos termos que a lei determinar. Esta disporá, também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício do cargo, função ou emprego na Administração Pública, direta ou indireta. Art. 154. O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos, a qual será declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador Geral da República, sem prejuízo da ação cível ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa. Parágrafo único. Quando se tratar de titular de mandato eletivo, o processo não dependerá de licença da Câmara a que pertencer.
1988	Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: § 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...] V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador: [...] II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

No que se refere aos diplomas infraconstitucionais, o Quadro 29 elenca os principais marcos normativos, desde o Império, até os dias atuais, fazendo menção às suas principais contribuições para o combate à corrupção.

Quadro 29 - Normas Infraconstitucionais: Principais Contribuições Normativas Anticorrupção

01	Ordenações Filipinas – Brasil Império
	- Em seu livro V são previstas diversas situações de punição à corrupção praticada tanto dos funcionários como pelos agentes do reino, a exemplo do Título LXXII que vedava o recebimento de vantagens por parte dos Oficiais de Justiça. Entretanto, não havia delimitação quanto a descrição do fato criminoso e da pena a ser aplicada, ficando a critério do juiz a decisão. - A delação premiada, instituto tão discutido na atualidade, já se fazia constar nos títulos VI (“Do Crime de Lesa Majestade”), e CXVI (“Como se perdoará aos malfetores, que derem outros a prisão”) do Livro V.
02	Lei de 16 de dezembro de 1830 - Código Criminal
	Tipificação dos delitos de peita (art. 130 a 132) e suborno (art. 133 e 134).
03	Decreto nº. 847, de 11 de outubro de 1890 - Código Penal
	- Em seus artigos 165 a 178 tratava “Dos crimes contra o livre gozo e exercício dos direitos individuais”, capítulo em que tratava do crime de corrupção e demais delitos eleitorais; - Unificou os delitos de peita e suborno em um único tipo penal, previsto nos art. 214 a 218.
04	Decreto-Lei nº. 3.240, de 8 de maio de 1941
	Previu em seu art. 1º, a pena de sequestro e perdimento de bens para pessoas indiciadas por crime que ocasionasse prejuízo à fazenda pública e que resultasse em locupletamento ilícito pelo indiciado.
05	Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal
	Trouxe comandos normativos específicos em relação aos atos de improbidade perpetrados pelos agentes públicos, a prática de crimes funcionais e de abuso de autoridade.
06	Lei nº. 1.079, de 10 de abril de 1950
	Definiu os crimes de responsabilidade e regulou o respectivo processo de julgamento para o Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do STF, Procurador-Geral da República, Governadores e Secretários de Estado.
07	Lei nº. 3.164, de 1º de junho de 1957 - Lei Pitombo-Godói Ilha
	Previu em seu art. 1º a aplicação da penalidade de sequestro e perda de bens em favor da Fazenda Pública, que tenham sido adquiridos por servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha aquele incorrido.

08	Lei nº. 3.502, de 21 de dezembro de 1958 - Lei Bilac Pinto
	Regulou “o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função” de forma diversa do diploma anterior. Sistematizou a matéria, esclarecendo o alcance da expressão “servidor público” e elencando de forma taxativa os casos de enriquecimento ilícito.
09	Lei nº. 4.717, de 29 de junho de 1965 - Lei da Ação Popular
	Disciplinou as hipóteses de cabimento e a forma de utilização da ação popular para a anulação ou a declaração de nulidade dos atos lesivos ao patrimônio público por parte do cidadão.
10	Lei nº. 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral
	Previu nos artigos 283 a 364 um rol exemplificativo de crimes eleitorais e seus respectivos procedimentos de persecução.
11	Decreto-Lei nº. 359, de 17 de dezembro de 1968
	- Instituiu uma Comissão Geral de Investigação no âmbito do Ministério da Justiça com a incumbência de promover investigações sumárias para o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública. - Em seu art. 6º definiu enriquecimento ilícito como sendo “a aquisição de bens, dinheiro ou valores, por quem tenha exercido ou exerça cargo ou função pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como das respectivas autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista, sem que à época da aquisição dispusesse de idoneidade financeira para fazê-lo, a vista da declaração de rendimentos apresentada para fins de imposto de renda”.
12	Decreto-Lei nº. 502, de 17 de março de 1969
	Estabeleceu medidas acauteladoras para o confisco de bens previsto no Artigo 8º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968 e no Ato Complementar nº 42, de 27 de janeiro de 1969.
13	Lei nº. 8.429, de 02 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa
	Diploma que inovou o combate à corrupção ao alargar os limites conceituais do ato de improbidade para além do enriquecimento ilícito, abrangendo situações relativas a danos ao Erário e violação a princípios da administração pública.
14	Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos
	Além de estabelecer o regime jurídico das licitações e contratos administrativos, elencou nos art. 89 a 98 um rol de crimes licitatórios, com sanções de detenção variando de 6 meses a 6 anos e multa.
15	Lei nº. 10.467, de 11 de junho de 2002
	- Acrescentou o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, que trata dos crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira. - Dessa forma, o delito de suborno de funcionário público estrangeiro, foi tipificado no ordenamento jurídico brasileiro, em função da implementação da Convenção da OECD sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, mas também em conformidade com o previsto no Artigo 16 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.
16	Lei Complementar nº. 135, de 04 de junho de 2010 – “Lei da Ficha Limpa”

	Alterou a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, estabelecendo, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade e de cessação, visando tutelar a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.
17	Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação
	- Legislação que consagrou o direito de acesso a informações, previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dentre outros dispositivos. - Representou uma mudança de paradigma em termos de transparência pública.
18	Lei nº. 12.813, de 16 de maio de 2013 – Lei de Conflito de Interesses
	Lei que passou a regular as situações que configuram conflito de interesses envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal, os requisitos e restrições a ocupantes de cargo ou emprego que tenham acesso a informações privilegiadas, os impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego e as competências para fiscalização, avaliação e prevenção de conflitos de interesses.
19	Lei nº. 12.846, de 01 de agosto de 2013 – Lei Anticorrupção
	- Lei que passou a prever a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de ilícitos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. - Previu a possibilidade de celebração do chamado ‘acordo de leniência’ (art. 16 e 17) com empresas que colaborarem ativamente nas investigações de irregularidades, o que poderá isentá-la de certas penas e reduzir o valor de multas.
20	Lei nº. 12.850, de 02 de agosto de 2013 – Lei de Organizações Criminosas
	- A lei brasileira que detalhou o funcionamento da colaboração premiada. - Embora não houvesse previsão expressa desse instrumento de colaboração entre o criminoso e o Ministério Público antes da lei, eles já vinham sendo feitos desde a força-tarefa do caso Banestado (entre 2003 e 2007).
21	Decreto nº. 8.638, de 15 de janeiro de 2016 – Governança Digital
	Decreto que instituiu a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, servindo também como estímulo à participação da sociedade na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas e dos serviços disponibilizados em meio digital.
22	Lei nº. 13.303, de 30 de junho de 2016 – Estatuto das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista
	- Suprindo a omissão de legislativa tratada no parágrafo 1º do art. 173 da Constituição da República, a Lei 13.303 passou a dispor sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. - Além de simplificar o procedimento licitatório e garantir celeridade às contratações das Entidades da Administração Pública de Direito Privado, tratou da obrigatoriedade da existência de políticas de <i>compliance</i> e governança corporativa para as empresas estatais, com a vedação expressa da possibilidade de acontecimentos de atos de corrupção (art. 9º, §1º, I).
23	Decreto nº. 9.203, de 22 de novembro de 2017 – Governança Pública
	Instrumento utilizado para a implementação da Política de Governança Pública nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelecendo mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão.

7.3.3 Novas Propostas, Velhos Desafios

Tão importante quanto dispor de um arcabouço normativo anticorrupção, é dotá-lo de efetividade. Tal atributo está diretamente relacionado ao grau de adequação dessas normas às circunstâncias vigentes no grupo social. A única forma de corrigir obsolescências e distorções, bem como de expurgar iniciativas mal-intencionadas, que por captura política foram convertidas em lei, é promover uma constante avaliação e oxigenação desses dispositivos.

Desde o início da Operação Lava Jato em 2014, uma janela de oportunidades contra a impunidade e a favor da conscientização política foi aberta no país. Como fruto da pressão popular manifesta nas ruas, diversas propostas procurando aniquilar as distorções jurídico-materiais e disfunções jurídico-processuais adrede detalhadas, foram consolidadas sob a forma de mosaico normativo e submetidas à apreciação da sociedade brasileira. Dentre estas, As Dez Medidas contra a Corrupção (2015), as Novas Medidas contra a Corrupção (2018), e o Projeto de Lei Anticrime (2019) recentemente elaborado pelo Ministro da Justiça, Sérgio Moro.

7.3.3.1 Dez Medidas Contra a Corrupção³⁵

Em 2015, foi desenvolvido pelo Ministério Público Federal (MPF) um projeto de lei de iniciativa popular³⁶ direcionado ao aperfeiçoamento do sistema jurídico brasileiro, de forma a reprimir a corrupção e a impunidade (MPF, 2015).

³⁵ No Apêndice “C” é apresentado um quadro sinótico relativo à proposta original.

³⁶ Projeto de Lei nº 4.850/16 - Câmara dos Deputados, e Projeto de Lei nº 27/2017 – Senado Federal.

Intitulado “Dez Medidas contra a Corrupção”, o projeto teve sua coleta de assinaturas iniciada em 27 de julho de 2015, nas sedes das Procuradorias da República das unidades federativas e dos municípios. Em março do ano seguinte, após a obtenção de mais de 2 milhões de assinaturas, o projeto foi apresentado ao Congresso Nacional.

Realizados os trabalhos de análise pela Comissão Especial designada, em 23 de novembro de 2016, o texto do relator foi aprovado por unanimidade. Dentre as emendas propostas ao projeto de lei, a anistia aos crimes de caixa 2, apoiada por membros do DEM, PMDB, PP, PR, PSDB, PT e demais partidos com parlamentares envolvidos em grandes esquemas de corrupção, foi considerada pela opinião pública como um retrocesso a favor da impunidade. Um dos maiores beneficiados por essa emenda seria Renan Calheiros, então presidente do Senado, investigado em pelo menos doze inquéritos no Supremo Tribunal Federal (FERNANDES; BRAGA, 2016).

Em 30 de novembro de 2016, após mais de sete horas de sessão, a Câmara dos Deputados concluiu a votação do pacote, aprovando ao longo da madrugada diversas modificações ao texto exarado da comissão especial (CALGARO, 2016). Dentre os acréscimos, chamou atenção o projeto proposto pelo líder do PDT, Deputado Weverton Rocha, acrescentando que magistrados e integrantes do Ministério Público responderiam por crime de abuso de autoridade ao atuarem com conduta incompatível com o cargo. Mesmo sendo considerada uma tentativa de intimidação da Operação Lava Jato, a proposta foi aprovada por 313 votos a favor, 132 contrários e cinco abstenções (CUNTO, 2016).

Entretanto, em 14 de dezembro de 2016, em sede de liminar, o ministro Luiz Fux do Supremo Tribunal Federal, determinou que o pacote das dez medidas anticorrupção, desfigurado pela Câmara dos Deputados e remetido ao Senado,

retornasse à Casa inicial e recomeçando sua tramitação do início. Apenas em 16 de fevereiro de 2017, o então presidente do Senado, Eunício Oliveira (PMDB-CE) restituiu o projeto à Câmara (MARIZ; FERNANDES, 2016).

Em 28 de março de 2017, após a Câmara concluir a conferência das assinaturas dos apoiadores, houve a restituição da proposta ao Senado Federal. Mesmo diante de uma sinalização de que a demanda seria submetida ao regime de urgência, o projeto, agora sob nº 27/2017, encontra-se parado na CCJ, cujo último ato registrado foi em 14 de fevereiro de 2019, mantendo a Senadora Simone Tebet como Presidente da Comissão (BRASIL, 2019).

7.3.3.2 Novas Medidas contra a Corrupção³⁷

Diante da forma como o conjunto de propostas conhecido como “Dez Medidas Contra a Corrupção” foi adulterado pelo Congresso Nacional, um grupo comprometido em contribuir com a agenda anticorrupção retomou a discussão sobre reformas sistêmicas.

Assim, por meio de uma compilação de melhores práticas nacionais e internacionais e da colaboração de várias entidades da sociedade civil brasileira, um novo pacote de medidas anticorrupção foi elaborado contemplando uma série de alterações legislativas, administrativas e institucionais, com o escopo de promover um debate público orientado aos fatores etiológicos da corrupção, oferecendo soluções duradouras para o seu enfrentamento no longo prazo.

Como fruto desse trabalho, em 05 de junho de 2018, a ONG Transparência Internacional, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, divulgou o pacote “Novas

³⁷ No Apêndice “D” é apresentado um quadro sinótico relativo à proposta.

Medidas Contra A Corrupção”, constituído por 70 propostas legislativas (projetos de lei, propostas de emenda constitucional e resoluções), organizadas em 12 blocos temáticos, cujo detalhamento pode ser verificado no Apêndice D.

A elaboração da proposta contou com a participação de 373 instituições, dentre as quais, Transparência Internacional, Instituto Ethos, Observatório Social do Brasil, Contas Abertas, Instituto Cidade Democrática e o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. O documento foi redigido e revisado por 200 especialistas, contando com a participação ativa de 912 usuários cadastrados em uma plataforma digital, a Wikilegis (BRASIL, 2019).

Dentre as principais propostas destacam-se a criação de uma legislação de proteção ao denunciante de boa-fé (*whistleblower*), a estipulação de um teto para doação e para o autofinanciamento de campanhas eleitorais, a extinção do Fundo Partidário, “ficha limpa” para servidores públicos, a redução do foro privilegiado, a regulamentação do *lobby*, além de diversas medidas desburocratizantes.

Como forma de divulgação, foi lançada a campanha publicitária “Unidos Contra a Corrupção”, na tentativa de transformar o pacote de medidas anunciadas em tema a ser debatido por ocasião das eleições. Durante a campanha eleitoral, foi disponibilizado no site www.unidoscontraacorrupcao.org.br, os nomes dos candidatos e candidatas comprometidos com o projeto.

Até o momento, como tímido fruto desse trabalho, verifica-se a tramitação na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei nº 76/2019 que pretende alterar a Lei de Ação Popular (Lei 4.717), instituindo mudanças na ampliação de seu alcance e em seu processamento (BRASIL, 2019).

7.3.3.3 O Projeto de Lei Anticrime de Sérgio Moro³⁸

Com o objetivo de endurecer o combate a crimes violentos, como o homicídio e o latrocínio, e também agir contra a corrupção e as organizações criminosas, em 19 de fevereiro de 2019, foi assinado pelo Presidente Jair Bolsonaro, o Projeto de Lei Anticrime, da lavra de Sérgio Moro, antigo juiz atuante na Operação Lava Jato, agora, Ministro da Justiça. Nele são previstas alterações em 14 leis como o Código Penal, o Código de Processo Penal, a Lei de Execução Penal, a Lei de Crimes Hediondos e o Código Eleitoral (CAMARGO, 2019).

Em razão de forte pressão política e sob algumas críticas, o Ministro da Justiça decidiu pelo fatiamento da proposta em três projetos: o principal, que contempla medidas anticorrupção e contra crime organizado (mediante alterações em 14 leis); o segundo, que trata especificamente de alterações no art. 350 do Código Eleitoral, agravando penas e deslocando a competência dos crimes comuns em conexão com crimes eleitorais da Justiça Eleitoral para a Justiça Comum; e o terceiro, direcionado à criminalização do “Caixa 2”, prática atualmente considerada pela lei eleitoral como omissão de informações. Segue, desde o dia 19 fev. 2019, a tramitação na Câmara dos Deputados.

Verifica-se, pela proposta do Ministro Sérgio Moro, bem como pelos dois pacotes de propostas de alteração normativa já mencionados, que as principais deturpações jurídico-materiais e disfunções jurídico-processuais facilitadoras da Síndrome da Tredestinação Pública estão devidamente mapeadas e analisadas. Sugestões de medidas saneadoras não faltam. O que pesa agora é como a implementação de uma cultura de *accountability*, a ser materializada numa pressão

³⁸ No Apêndice “E” é apresentado um quadro sinótico relativo à proposta.

política da população brasileira sobre seus “representantes”, poderá influenciar a aprovação tais projetos, bem como sua efetivação.

7.4 REFORMAS INSTITUCIONAIS

Outra medida profilática e terapêutica relevante para o combate à STP seria a realização de reformas do aparelho estatal, corrigindo ineficiências e consequentemente mitigando as possibilidades de ocorrência da corrupção.

Ocorre que a realização de reformas estruturais não representa uma novidade para o Estado Brasileiro, sobretudo diante da necessidade de adaptação das instituições à evolução dos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial de administração. Assim, uma correta delimitação dessa medida profilática e terapêutica para os dias atuais requer um apanhado geral sobre as reformas do aparelho estatal brasileiro já realizadas.

7.4.1 Breve Histórico de Reformas do Aparelho Estatal Brasileiro

7.4.1.1 A Reforma Burocrática de Getúlio Vargas - 1930

No intuito de se combater as mazelas do modelo patrimonialista de administração, tão incidente no período da República Velha, Getúlio Vargas iniciou nos anos 30 uma reforma do aparelho estatal mediante a introdução dos ideais burocráticos weberianos de eficiência e meritocracia na administração pública brasileira. Acerca do tema, leciona Bresser-Pereira:

No Brasil, o modelo de administração burocrática emerge a partir dos anos 30. Surge no quadro da aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado assume papel decisivo, intervindo pesadamente no setor produtivo de bens e serviços. A partir da reforma empreendida no governo Vargas por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, a administração pública sofre um processo de racionalização que se traduziu no surgimento das primeiras carreiras burocráticas e na tentativa de adoção do concurso como forma de

acesso ao serviço público. A implantação da administração pública burocrática é uma consequência clara da emergência de um capitalismo moderno no país (BRASIL, 1995, p. 18).

Ressalta o economista, que este acontecimento “representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 6).

Como marco institucional desse processo tem-se a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, por meio do 28 Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938, que, além de assessorar tecnicamente o Presidente da República, tinha como missão o fornecimento de elementos para melhoria da máquina pública, situação já prevista na Constituição de 1937:

Art. 67 - **Haverá junto à Presidência da República**, organizado por decreto do Presidente, **um Departamento Administrativo** com as seguintes atribuições:

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia **e eficiência**, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público; [...] (BRASIL, 1937, *grifo nosso*).

Com o passar dos anos, a exacerbação do formalismo, da tecnocracia e dos mecanismos de controle passaram a colocar esse modelo em descrédito.

7.4.1.2 A Reforma Desenvolvimentista de Hélio Beltrão - 1967

Na década de 1960, a convicção de que os princípios rígidos da administração pública burocrática representavam um impedimento ao desenvolvimento do país, já era uma ideologia presente. Nesse contexto, por inspiração do Ministro Hélio Beltrão e sob a execução de Amaral Peixoto, uma nova reforma administrativa foi implementada:

De 1967 a 1969 empreendemos um intenso trabalho de descentralização e simplificação da máquina administrativa federal. Empenhamo-nos pessoalmente na batalha da Reforma Administrativa Federal, colocando a seu serviço todo o peso da autoridade do Ministério do Planejamento, que então exercíamos, e valemo-nos dos poderes instituídos pelo Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, de cuja elaboração havíamos anteriormente participado, a convite do Governo Castello Branco. A Reforma Administrativa de 1967 alcançou importantes resultados, insuficientemente divulgados, no campo da descentralização de decisões, da flexibilidade de organização e da execução indireta. Em um país em que poucos eram aqueles dispostos a abrir mão da autoridade, conseguimos, entre 1967 e 1969, a expedição de cerca de mil atos de delegação de competência e de alguns milhares de atos de reorganização destinados a conferir flexibilidade e agilidade à Administração. (BELTRÃO, 1984, p. 38).

O Decreto-Lei nº 200/67 foi o instrumento normativo que consubstanciou tal reforma, delimitando preceitos objetivos de organização e funcionamento da máquina administrativa. Como diretrizes foram indicados os princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle. Quanto à estrutura do Poder Executivo federal, houve distribuição dos ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento, bem como a indicação dos órgãos de assistência imediata do presidente da República.

Ficou estabelecida a distinção entre administração direta — os ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao presidente da República, e administração indireta — constituída por entidades descentralizadas — autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Foram esboçados os sistemas de administração financeira, orçamento, estatística, contabilidade e auditoria, dentre outros. Um novo plano de classificação de cargos foi delineado. Além da elaboração de normas de aquisição e contratação de bens e serviços, foram estruturados os fundamentos do controle interno e externo.

Bresser-Pereira sintetiza esse processo da seguinte maneira:

O aspecto mais marcante da Reforma Desenvolvimentista de 1967 foi a desconcentração para a administração indireta, particularmente para as fundações de direito privado criadas pelo Estado, as empresas públicas e as

empresas de economia mista, além das autarquias, que já existiam desde 1938. Através das fundações (que antecipavam as organizações sociais criadas na Reforma Gerencial de 1995) o Estado dava grande autonomia administrativa para os serviços sociais e científicos, que passavam, inclusive, a poder contratar empregados celetistas. Através da autonomia dada às empresas de economia mista viabilizava-se o grande projeto de industrialização com base em grandes empresas estatais de infraestrutura e serviços públicos que já havia sido iniciado nos anos 40, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, e acelerado nos anos 50, com a criação da Petrobrás, da Eletrobrás, e da Telebrás, e do BNDES. Por outro lado, são então criadas ou desenvolvidas novas agências reguladoras, como o Banco Central, que regulam também com autonomia as atividades econômicas, tendo sempre como critério a promoção do desenvolvimento industrial (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 316).

Em que pesem todos os esforços empregados, a primeira tentativa de reforma gerencial do Estado brasileiro plasmada no Decreto-Lei nº 200/67 não correspondeu às expectativas, nem mesmo para Hélio Beltrão, vez que “ (...) não chegou a realizar seus objetivos finais e mais profundos de simplificação e desburocratização” (1984, p.38). Por ter concentrado suas ações apenas em relação à Administração Indireta, Bresser-Pereira classificou o processo como uma “reforma pela metade” (1996, p. 5).

7.4.1.3 Programa Nacional de Desburocratização - 1979

No início dos anos 80, de forma acoplada ao processo de redemocratização que vivenciava o país, houve o advento do Programa Nacional de Desburocratização – PrND. Este plano, implementado por meio do Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, que tinha como escopo a dinamização e a simplificação do funcionamento da Administração Pública Federal.

Com base nesse decreto, Hélio Beltrão aboliu dos órgãos da Administração Federal, direta ou indireta, a exigência de apresentação de atestados de vida, residência, pobreza, dependência econômica, idoneidade moral e de bons antecedentes e o reconhecimento de firmas em cartório. Conseguiu, ainda, aprovar o Estatuto da Microempresa e os Juizados de Pequenas Causas (mais tarde denominados Juizados Especiais), justificando assim essas medidas:

A administração pública herdou do passado e entronizou em seus regulamentos a centralização, a desconfiança e a complicação. A presunção da desonestidade, além de absurda e injusta, atrasa e encarece a atividade privada e governamental (BELTRÃO, 1984, p. 126).

Além de constituir um aspecto relevante e inseparável para o processo de redemocratização do país, para Hélio Beltrão (1984, p.32), o PrND representou o resgate da reforma gerencial iniciada em 1967, ou seja, um retorno aos princípios enunciados de forma programática pelo Decreto-lei nº 200/67. Adicionalmente, viabilizou uma significativa alteração quanto à forma de tratamento dirigida aos utentes dos serviços públicos:

O programa pretende restabelecer, na consciência dos administradores, o conceito, hoje um tanto esquecido, de que serviço público significa servir ao público. [...] desburocratizar implica modificar a própria estrutura do poder e a forma por que ele é exercido, dentro da Administração. [...] Enquanto a racionalização tem como objetivo a própria Administração, buscando aumentar-lhe a eficácia e a produtividade, a desburocratização dirige-se diretamente ao interesse do usuário ou “consumidor” do serviço público, com o objetivo de aliviá-lo de exigências excessivas e assegurar-lhe o bom atendimento a que tem direito (BELTRÃO, 1984, p.31-37).

Cabe ser destacado que o sentido de burocracia combatido pelo PrND foi aquele tomado na concepção coloquial para se referir às disfunções burocráticas, ou seja, não na perspectiva weberiana.

7.4.1.4 O Retrocesso Constitucional Burocrático de 1988

Sob os mais diversos enfoques pode-se afirmar que a promulgação da Constituição Federal de 1988 representou para o Estado brasileiro uma inquestionável evolução. Os direitos fundamentais, por exemplo, receberam um tratamento inédito. Além de sua significativa ampliação, e de lhes ter sido atribuída aplicabilidade imediata, foram blindados contra eventuais abusos do poder constituinte reformador, sendo erigidos à condição de cláusulas pétreas.

Paradoxalmente, a transição democrática ocorrida em 1985, sob a perspectiva gerencial, não representou um avanço no que se refere à administração pública, visto que foram resgatados de forma maciça os ideais burocráticos de controle, peculiares aos anos 30. Na opinião de Bresser-Pereira e Spink (2003, p. 252):

Na medida em que a Constituição de 1988 representou um retrocesso burocrático, revelou-se irrealista. Num momento em que o país necessitava urgentemente reformar sua administração pública, de modo a torná-la mais eficiente e de melhor qualidade, aproximando-a do mercado privado de 35 trabalho, realizou-se o inverso. O serviço público tornou-se mais ineficiente e mais caro, e o mercado de trabalho público separou-se completamente do mercado de trabalho privado. A separação foi causada pelo sistema privilegiado de aposentadorias do setor público; pela exigência de um regime jurídico único, que levou à eliminação dos funcionários celetistas; e pela afirmação constitucional de um sistema de estabilidade rígido, que tornou inviável a cobrança de trabalho dos servidores.

Importa observar que esse retrocesso burocrático era marcado pela incoerência de representar uma insurgência contra o clientelismo dominante no país durante o regime de exceção, ao mesmo tempo que viabilizava a concessão de privilégios corporativistas e patrimonialistas. Tal situação aliada ao agravamento de outras disfunções burocráticas conduziu à inexorável necessidade de se resgatar os ideais de uma reforma gerencial do Estado.

7.4.1.5 A Reforma do Aparelho do Estado de 1995

No ano de 1995, uma nova tentativa de reforma gerencial na administração pública brasileira foi iniciada. Dessa vez, na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, e sob o comando de Luiz Carlos Bresser-Pereira, então Ministro da Administração e Reforma do Estado. Com o escopo de tornar a gestão estatal mais eficiente, moderna e voltada aos cidadãos, tal processo foi operacionalizado por meio de um documento intitulado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

Inicialmente, a reforma administrativa não foi encarada como uma prioridade do Governo FHC, pois além de não contar com o apoio do grupo mais forte do governo, se deparava com forte resistência por parte dos servidores públicos.

Apesar de aparecer de maneira bastante tímida na campanha presidencial de 1994 e de não contar com o apoio entusiástico do grupo governamental mais forte (na Casa Civil, Clóvis Carvalho; na Fazenda, Pedro Malan; e no Planejamento, José Serra), o tema da reforma administrativa foi sendo colocado na agenda nacional devido à habilidade do ministro Bresser Pereira, que comandava o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) (TORRES, 2004. p. 171).

Segundo previsto no PDRAE, o aparelho estatal brasileiro seria dividido em quatro grandes setores: o núcleo de decisões estratégicas, o núcleo de atividades exclusivas do Estado, o núcleo de serviços não exclusivos e o núcleo de produção de bens e serviços para o mercado.

Objetivando alcançar maior eficiência na execução das atividades exclusivas do Estado, por meio da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, foi prevista a qualificação das autarquias e fundações públicas como Agências Executivas. Dessa forma, conciliando uma reestruturação organizacional com o cumprimento de metas estabelecidas num contrato de gestão, essas entidades poderiam contar com recursos humanos, materiais e financeiros indispensáveis ao cumprimento de sua missão.

Por intermédio de um processo denominado publicização, a gestão de serviços e atividades, não exclusivas do Estado (antes a cargo de autarquias e fundações) foram transferidas para o setor público não estatal, fato este operacionalizado pelas leis nº 9.637/98 e 9.790/99 que implementaram a qualificação das entidades privadas sem fins lucrativos como organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), respectivamente. Quanto ao 4º setor, foi adotada a estratégia das privatizações, transferindo-se os ativos de empresas estatais do núcleo de produção de bens e serviços para o mercado, para o setor privado.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19, em 04 de junho de 1998, deu-se a consolidação desse processo de reforma. Tal diploma constitucionalizou a eficiência como princípio basilar da administração pública brasileira, incentivou o controle social sobre a atuação estatal e flexibilizou a estabilidade dos servidores públicos em caso de insuficiência de desempenho, dentre outras inovações.

Segundo previsto no PDRAE, a reforma gerencial de 1995 objetivava atuar nas dimensões institucional, cultural e gerencial. Entretanto, suas ações foram concentradas no plano institucional-normativo, o que fez com que diversos problemas que sempre comprometeram o bom desempenho da administração pública brasileira permanecessem enraizados na esfera político-cultural.

Apesar de ser pacífico o entendimento de que a realização de reformas administrativas pode representar atualmente uma estratégia relevante no combate à corrupção, a variabilidade de medidas a serem consideradas nesse processo pode dificultar sua adoção. De forma a mitigar esse amplo espectro, propõe-se a sistematização dessas propostas em três eixos: o organizacional, o normativo e o de pessoal.

7.4.2 Reestruturação Organizacional

No primeiro eixo estariam reunidas todas as propostas relativas à estrutura organizacional do Estado. Nesse contexto cabe menção às iniciativas direcionadas à redução do aparelho estatal, consubstanciadas nos processos de desestatização, tão defendidos por ocasião da reforma gerencial de 1995.

Conforme já exposto por ocasião dos fatores estatais de risco (4.4.1.3), a hipertrofia organizacional tem se revelado como uma das grandes causas de ineficiência por parte do Estado. Não sem razão, as teses tendentes a defender um

dimensionamento mínimo têm encontrado respaldo no meio acadêmico. Num silogismo básico, torna-se elementar concluir que, se a Síndrome da Tredestinação Pública representa uma patologia incidente sobre todo o organismo estatal, quanto menor esse aparelho, menores serão as possibilidades de manifestação dessa doença.

Nesse contexto, torna-se oportuna uma delimitação semântica acerca da terminologia “desestatização”.

7.4.2.1 Os Sentidos de Desestatização

Quanto à semântica atribuída ao termo desestatização, de forma geral, os doutrinadores se posicionam em duas vertentes. Uma primeira, considera a existência de uma relação gênero-espécie entre ele o vocábulo privatização. Segundo Marcos Villela Souto (2001, p. 30), desestatização seria “a retirada da presença do Estado de atividades reservadas constitucionalmente à iniciativa privada (princípio da livre iniciativa) ou de setores em que ele possa atuar com maior eficiência (princípio da economicidade)”, enquanto privatização, concessão, permissão, terceirização e gestão associada de funções públicas, seriam espécies desse gênero.

De forma análoga, Amaral Filho (1996, p.41) distinguiu as expressões “desestatização”, “privatização” e “desregulamentação”:

O conceito de desestatização possui um caráter ideológico, no sentido de ter-se tornado um fim perseguido pela sociedade contemporânea. Constitui, de outro lado, um amplo movimento da sociedade e contemporânea em direção a mais democracia e maior autonomia para decidir seus próprios destinos, sem a tutela onipresente do Estado. Com esse significado, possui um sentido mais amplo que contém as noções de privatização e desregulamentação. Enquanto a desestatização, como fim perseguido, situa-se no terreno ideológico deste final de século, privatização e desregulamentação situam-se no campo da realidade concreta, objetiva pelo direito, consubstanciado nos atos e leis decorrentes. [...] desregulamentação significa a eliminação total ou parcial das regras relativas ao mercado e às atividades econômicas [...] e privatização é o termo empregado “[...] simplesmente para designar a transferência das empresas de propriedade do Estado e as atividades por ele

exercidas para o setor privado, obedecidas às mais variadas formas de transferência de capital aos particulares.

Para os adeptos da segunda corrente, confere-se maior amplitude ao conceito privatização. Segundo Di Pietro (2006, p. 23-24), o conceito possui uma acepção restrita, disciplinada no Direito brasileiro pela Lei nº. 9.491/97, contemplando apenas a transferência de ativos ou de ações de empresas estatais para o setor privado; e outra bem mais ampla, que abrange:

[...] todas as medidas com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado e que compreendem, fundamentalmente: a) desregulação (diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico); b) desmonopolização de atividades econômicas; c) a venda de ações de empresas estatais ao setor privado (desnacionalização ou desestatização) d) a concessão de serviços públicos (com a devolução da qualidade de concessionário à empresa privada e não mais a empresas estatais, como vinha ocorrendo); e) os contracting out (como forma pela qual a Administração Pública celebra acordos de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, podendo-se mencionar, como exemplos, os convênios e os contratos de obras e prestação de serviços); é nesta última formula que entra o instituto da terceirização.

Diante desses posicionamentos, verifica-se que o legislador oscilou quanto à hermenêutica a ser atribuída ao termo. De acordo com a Lei nº 8.031/90, peça inaugural do Programa Nacional de Desestatização (PND) brasileiro, o fenômeno da desestatização ficou limitado à ideia de privatização. É o que se verifica no art. 4º do referido diploma:

Art. 4º Os Projetos de privatização serão executados mediante as seguintes formas operacionais: I - alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações junto ao público, empregados, acionistas, fornecedores e consumidores; II - abertura de capital; III - aumento de capital com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição; IV - transformação, incorporação, fusão ou cisão; V - alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações; ou 64 VI - dissolução de empresas ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a consequente alienação de seus ativos. (BRASIL, 1990).

Com o advento da Lei nº 9.491/97, optou o legislador por atribuir ao termo “desestatização” o espectro amplo, adrede mencionado:

Art. 4º As desestatizações serão executadas mediante as seguintes modalidades operacionais: I - alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações; II - abertura de capital; III - aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição; IV - alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações; V - dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a consequente alienação de seus ativos; VI - concessão, permissão ou autorização de serviços públicos. VII - aforamento, remição de foro, permuta, cessão, concessão de direito real de uso resolúvel e alienação mediante venda de bens imóveis de domínio da União. (BRASIL, 1997).

Dessa forma, quando no presente trabalho se milita em favor da redução do aparelho estatal como medida profilática da Síndrome da Tredestinação Pública, emprega-se o termo desestatização sentido mais amplo possível, contemplando todas as modalidades supracitadas, com destaque às privatizações (alienação de participação societária) e concessões.

7.4.3 Reestruturação Normativa

Não se deve confundir o tamanho do aparelho estatal com a dimensão de sua carga normativa. Estudos de caso como o de Hector Schamis (2002) sobre as políticas de privatização na América Latina e Europa; de Kelly McMann (2014) sobre a prática da corrupção na Ásia Central; e de Stylianos Moshonas (2014) sobre a recente tentativa de reforma do serviço público na República Democrática do Congo, comprovam o argumento de que reversão do tamanho do Estado não necessariamente conduz à redução da corrupção.

Quanto mais complexo um sistema normativo, mais difícil uma política de *compliance*, e maior a frequência da busca por “atalhos” no cumprimento dessa legislação, o que irá favorecer a constituição de um ambiente cada vez mais propício para o desenvolvimento da corrupção. Assim, uma estratégia relevante para o combate à Síndrome da Tredestinação Pública seria a simplificação normativa e

regulamentar, visando, entre outros objetivos, a limitação de oportunidades para servidores públicos serem alvo de suborno.

Diversos estudos evidenciam que políticas regulatórias burocráticas excessivamente complexas podem ser a base da corrupção, a exemplo do trabalho de Colin Hoag (2010) sobre a atuação de funcionários do Departamento de Serviços de Imigração da África do Sul; da crítica de Nayanika Mathur (2012) sobre a falsa transparência empregada na Índia para o cumprimento da legislação de segurança social (*National Rural Employment Guarantee Act – NREGA - 2005*); da pesquisa de Akhil Gupta (2012) que concebe a relação entre o Estado indiano e a população pobre como uma “violência estrutural”.

Samuel Schueth (2012) e Teye & Moore (1998) e em estudos sobre reformas tributárias na Geórgia e na Indonésia, respectivamente, sinalizam que a simplificação de regras tributárias reduz a corrupção por proporcionar menos oportunidades aos burocratas de ofertarem “facilidades”. Tal argumento, reforça a tese de que a implementação no Brasil de um imposto sobre de valor agregado, unificando diversos tributos como PIS, COFINS, IPI, ISS e ICMS, seria uma estratégia relevante no combate à corrupção.

Outra proposta pertinente nesse eixo reestruturante reside numa política de mitigação da discricionariedade administrativa. Desde a publicação do trabalho de Robert Klitgaard (1988) sobre controle da corrupção, a redução do poder discricionário dos burocratas de interpretar e aplicar os regulamentos tem sido considerada uma política eficaz, ainda que não haja base empírica expressiva que comprove tal afirmação.

Um estudo de caso realizado por Hon Chan e Jie Gao (2008) sobre as reformas anticorrupção na China evidenciou, com base num exame minucioso de um município

localizado na província de Shaanxi, que quanto maior a discricionariedade existente na atuação de autoridades locais, menor a atuação dos superiores na fiscalização e punição de seus subordinados. Illoong Kwon (2014), com base numa pesquisa realizada com 800 burocratas do governo central na Coreia, considera que uma menor discricionariedade burocrática, somada a um maior monitoramento e a uma política salarial satisfatória, seria uma estratégia eficaz no combate à corrupção.

De forma mais contundente, Dinissa Duvanova (2014), lastreada numa análise de 25 economias pós-comunistas, entre 1999 e 2005, afirma que, embora a carga regulatória excessiva seja freqüentemente tratada como uma causa de corrupção, a discricionariedade existente por ocasião da implementação regulatória seria o verdadeiro fator etiológico.

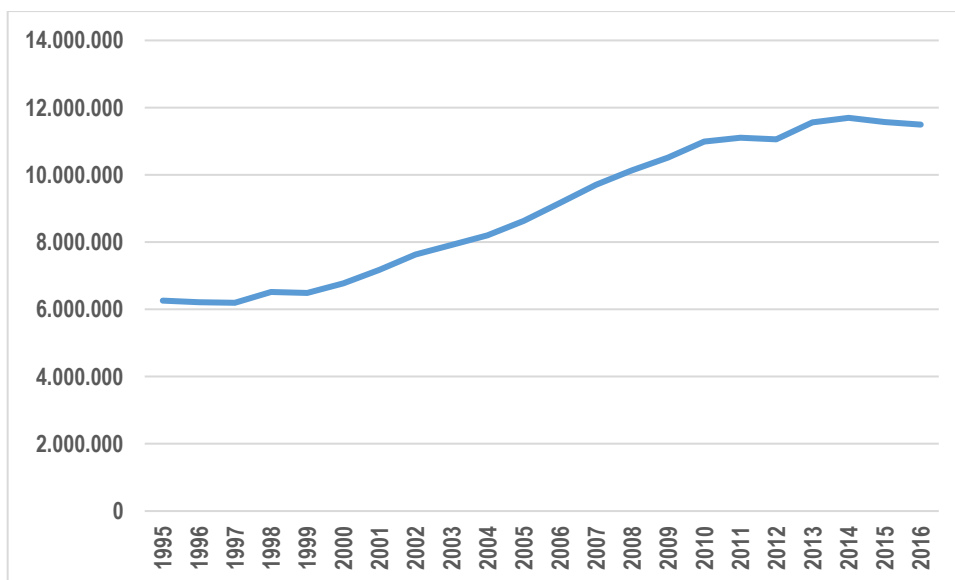
Por tais amostragens empíricas, conclui-se que, ainda que o apego a regras positivadas represente uma característica comum num país de tradição romanística como o Brasil, a busca por efetividade parece um caminho mais inteligente a ser seguido, seja por meio da redução do tamanho e da complexidade de seu arcabouço normativo, seja pela mitigação da discricionariedade dos agentes quando de sua implementação.

7.4.4 Reestruturação da Política de Pessoal

Segundo Ana Maria Campos, “nas últimas décadas, o serviço público tem funcionado como válvula de escape da inquietação social, como mecanismo de redução das tensões que resultam do desemprego” (1990, p. 43). De fato, de acordo com o Atlas do Estado Brasileiro, plataforma lançada pelo IPEA em dezembro de 2018, o número total de servidores públicos no País cresceu 83% em 20 anos, passando de 6,264 milhões, em 1995, para 11,492 milhões, em 2016, consideradas

as três esferas de governo e sem levar em conta os empregados públicos atuantes nas empresas estatais (IPEA, 2018). O gráfico a seguir demonstra esse crescimento.

Figura 20 - Total de Vínculos no Setor Público Brasileiro (1995-2016)



Fonte: IPEA (2018).

Campos (1990) ainda destaca que a valorização do serviço público como oportunidade profissional é justificada não pela questão remuneratória ou pelas oportunidades de carreira, mas pela estabilidade e pensões de aposentadoria que proporciona, independentemente do desempenho a ser apresentado.

Apesar da meritocracia, implementada nos anos 30 por Getúlio Vargas, como medida de eficiência, tal critério estava atrelado à justificação do regime ditatorial. Na atualidade, mesmo que o sistema meritocrático seja reverenciado por parte dos governos, os critérios subjetivos continuam sendo amplamente empregados, sobretudo quando da indicação para cargos de confiança. Além disso, vê-se que o nepotismo e o clientelismo continuam a interferir nas regras de promoção dos servidores efetivos.

Dessa forma, qualquer se seja a esfera governamental, os empregos são instrumentalizados como moedas políticas. Até o momento, verifica-se pelo histórico brasileiro de escândalos que não é incomum a troca de apoio a projetos do Executivo por cargos de alto nível no serviço público, de preferência em empresas estatais, onde os salários são mais elevados e os controles mais flexíveis.

Diante deste cenário, dentre as diversas sugestões de reestruturação da política relacionada aos servidores públicos, destacam-se a rotatividade de pessoal e o recrutamento meritocrático.

7.4.4.1 Rotatividade de Pessoal

A rotatividade de pessoal entre locais ou funções é uma antiga medida preventiva contra a corrupção que encontra na administração pública alemã sua aplicação de maior destaque.

Buscando analisar os efeitos dessa medida, Klaus Abbink (2004), conduziu um experimento laboratorial, onde pares de potenciais subornantes e funcionários públicos interagem, sendo parte deles reagrupados a cada rodada. Abbink verificou que a correspondência dos pares que se envolveram em repetidas interações sem rotação permaneceu fixa. Sua conclusão foi de que, pelo menos em laboratório, a rotação de pessoal reduzia as transações de suborno quase pela metade, conseqüentemente, a freqüência de decisões ineficientes motivadas por tal anomalia.

Diante da escassez de comprovações empíricas no mundo real, a eficácia de tal medida tem sido questionada.

7.4.4.2 Recrutamento Meritocrático

A realização de concursos públicos para o provimento de cargos e funções no Estado tem sido considerada como uma política eficaz no combate à corrupção, tanto no meio acadêmico como no âmbito estratégico de decisões governamentais. Cabe ressaltar que, para autores como Anders Sundell (2014), o recrutamento meritocrático não está restrito à realização de concursos públicos, abarcando outros processos seletivos, a exemplo dos baseados em entrevistas. Entretanto, este não constitui o entendimento majoritário.

Com base em dados obtidos numa pesquisa realizada com funcionários públicos e agentes políticos na Argentina, Virgínia Oliveros (2016) concluiu que os que ingressam no serviço público com base em “acordos de patrocínio”, são os que, de fato, estão mais envolvidos na prestação de “favores políticos”. Num estudo comparado sobre o papel do recrutamento meritocrático na redução da corrupção, em antigas colônias britânicas como Hong Kong e Cingapura, Quah (2011) contrastou os legados benéficos das tradições do serviço público britânico com as práticas de recrutamento clientelista não meritocráticas que emergiram na Indonésia após o colonialismo holandês e japonês.

Contrapondo dados governamentais com a experiência de reforma do serviço público em três áreas urbanas chinesas (distrito de Haidian, em Pequim, Changchun e Ningbo) desde os anos 90, John P. Burns e Wang Xiaoqi (2010) demonstraram como a cultura organizacional existente minou os esforços tendentes ao desenvolvimento de processo competitivo de recrutamento de funcionários públicos.

Anne Freedman (1998), ao examinar o impacto de uma série de decisões judiciais prolatadas ao longo de quase duas décadas que proibiam a demissão ou contratação de funcionários do governo por motivos políticos (decretos de Shakman),

concluiu que as reformas impostas pelo Tribunal melhoraram muito a administração de pessoal em Chicago, enfraquecendo, juntamente com outros fatores, a prática do clientelismo.

Ao pesquisar sobre os processos seletivos realizados pelo governo do estado de Illinois e por vários governos locais no Condado de Cook, David Hamilton (2002) concluiu que tais medidas não foram suficientes para eliminar as práticas patrimonialistas. Verificou que, apesar dos impactos positivos dos processos seletivos meritocráticos, aos quais denomina “sistemas de não-patrocínio”, os mesmos se revelaram excessivamente centralizados e burocráticos, causando atrasos no preenchimento de vagas.

Para Hamilton, os sistemas de não-patrocínio não são projetados para atrair os melhores e os mais inteligentes, mas sim para manter os candidatos orientados para o clientelismo. Assim, recomenda que os sistemas de pessoal sejam projetados de forma a equilibrar os fatores patrocínio e o mérito.

No Brasil, a reestruturação da política de ingresso de pessoal no funcionalismo público foi abordada apenas pelo Projeto “Novas Medidas contra a Corrupção”, publicado pela ONG Transparência Internacional e pela Fundação Getúlio Vargas em 2018. Dentre as 70 propostas elencadas, encontram-se previstas a realização de processo seletivo para preenchimento de cargos comissionados, e a ampliação da “Ficha Limpa” como filtro para a ocupação de cargos públicos.³⁹

Em face do exposto, conclui-se que, apesar do relevante papel que a realização de reformas institucionais possa representar no combate à corrupção, as mesmas só passam a atingir o objetivo proposto, se somadas a uma modificação efetiva na cultura

³⁹ Vide Apêndice “D”, nº 31 e 32.

organizacional. Nas palavras de Jin-Wook Choi (2009, p. 197): “qualquer tentativa de causar mudanças comportamentais por meio da reestruturação de instituições formais não pode ser bem-sucedida, a menos que seja acompanhada por mudanças perceptivas nos indivíduos”.

8 CONCLUSÃO

Mais do que apontar diretamente alternativas messiânicas e inovadoras para o combate à corrupção no Brasil, o presente trabalho teve por premissa a sistematização dessa patologia social, ora denominada Síndrome da Tredestinação Pública. Dessa forma, investigaram-se seus sinais de manifestação, suas causas, seus fatores de risco, bem como caminhos tendentes à sua terapia e profilaxia.

Metodologicamente encarou-se o Estado sob uma perspectiva social-organicista, tendo no servidor público o seu mais complexo elemento constitutivo.

Inicialmente foram apontados sinais e sintomas que justificassem o emprego da terminologia síndrome. Observou-se que, apesar do tema estar direcionado a uma manifestação patológica do organismo estatal, é no cidadão, ou por meio dele, que se torna possível concluir acerca do diagnóstico; é nele que se manifesta a falta de credibilidade estatal, situação que interfere diretamente no seu nível de participação política; e é ele quem sofre as piores consequências da doença, o que se pode medir por indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano.

Comprovou-se que a STP é um fenômeno complexo, com causas hereditárias, congênicas e adquiridas. Por meio dessa sondagem etiológica, foi revelado que o problema não constitui uma particularidade do genoma estatal brasileiro, mas que em nosso ecossistema institucional há condições extremamente favoráveis ao seu desenvolvimento.

Chegou-se a conclusão de que os problemas relativos ao sistema educacional brasileiro constituem uma das causas congênicas mais influentes nesse processo, pois, para além da incapacitação profissional, a cultura do “jeitinho” camufla uma formação equivocada de valores.

Verificou-se que a incidência da corrupção no Brasil não se dá por predestinações ontológicas, mas sim, pelo país representar um cenário altamente favorável ao seu desenvolvimento, situação justificada pela presença de fatores de risco de diferentes naturezas. Dentre estes, mapeou-se a desigualdade como um fator responsável pela internalização do entendimento falacioso de que a prática da corrupção seria algo justificável em face das injustiças sociais.

Outrossim, a questão da impunidade foi abordada sob a perspectiva econômica, visto que, a existência de distorções jurídico-materiais e de disfunções jurídico-processuais no Ordenamento brasileiro, conduzem à racionalidade de que a prática da corrupção seria algo vantajoso. Na composição desse cenário, também foram identificadas anomalias relacionadas ao funcionamento do aparelho estatal, como o clientelismo, o nepotismo, as ineficiências burocráticas e a indevida hipertrofia organizacional. Além disso, evidenciou-se que relações jurídicas simbióticas entre o organismo estatal e as entidades em seu derredor poderiam configurar verdadeiras oportunidades de parasitismo.

No intuito de se promover o combate à STP, foi investigado o grau de eficácia de algumas propostas terapêuticas e profiláticas, isto, mediante um amplo levantamento de pesquisas empíricas relacionadas ao combate à corrupção ao redor do mundo. Verificou-se a importância de serem realizadas reformas institucionais no Estado Brasileiro, seja quanto à sua estrutura organizacional, quanto à atualização de seu plexo normativo, ou mesmo quanto à política adotada no recrutamento de seus agentes.

O progressivo desenvolvimento de uma cultura de *accountability*, manifesta em ações de controle, transparência, prestação de contas e responsabilização foi outra solução encontrada.

Pelas pesquisas empíricas levantadas, observou-se que o combate à corrupção mediante controles rígidos e sanções contundentes, tem operado efeitos favoráveis quanto à redução de práticas ilícitas no curto prazo. Entretanto, o decurso temporal parece desintegrar tais avanços.

Chega-se, então, ao cerne do problema estatal brasileiro: a efetividade do combate à Síndrome da Tredestinação Pública encontra na mudança cultural o seu maior desafio. Para tal demanda, somente uma medida tem se mostrado eficaz no longo prazo: a educação, que necessita ser exorcizada de qualquer utilitarismo político e ideológico para se tornar um instrumento de construção de valores na sociedade brasileira. Nas palavras de Kant, “o homem não é nada além daquilo que a educação faz dele”.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, N. **Dicionário de Filosofia**. Trad. Alfredo Bosi. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ABBINK, K. Staff Rotation as an Anti-Corruption Policy: An Experimental Study. **European Journal of Political Economy**. v. 20, n. 4, p. 887-906, 2004.

ABBINK, K.; IRLBUSCH, B.; RENNER, E. An Experimental Bribery Game. **Journal of Law, Economics, and Organization**. v. 18, n. 2, p. 428-454, 2002.

AÇÃO EDUCATIVA; INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. **INAF Brasil 2018: Resultados Preliminares**. Disponível em: http://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Inaf2018_Relatório-Resultados-Preliminares_v08Ago2018.pdf. Acesso em: 14 jan. 2019.

ACCONCIA, A.; CANTABENE, C. A Big Push To Deter Corruption: Evidence from Italy. **Giornale Degli Economisti E Annali Di Economia**. v. 67, anno 121, n.º 1, p. 75-102, 2008.

AGOSTINHO, S. **A Cidade de Deus**. v.2, 4. ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

AITH, M.; FRAGA, E. Globo Cabo não era sólida, afirma BNDES. **Folha de São Paulo (on line)**. 13 mar. 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u43422.shtml>. Acesso em: 14 dez. 2017.

ALBERGARIA, J. **Das Penas e da Execução Penal**. 3 ed. Belo Horizonte: DelRey, 1996.

ALBUQUERQUE, B. E.; RAMOS, F. S. **Análise Teórica e Empírica dos Determinantes de Corrupção na Gestão Pública Municipal**. fev. 2006. Disponível em: <http://www.anpec.or.br/encontro2006/artigos/A06A030.pdf>. Acesso em 03/01/2019.

ALÉM, A. C.; MADEIRA, R. F. As instituições financeiras públicas de desenvolvimento e o financiamento de longo prazo. **Revista do BNDES**. n. 43. Rio de Janeiro: BNDES, jun. 2015, p. 5-39.

ALESSI, R. **Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano**. Milano: A. Giuffrè, 1960.

ALMEIDA, R. ONG da mulher de Paulinho recebeu R\$ 1 milhão do BNDES. **O Estado de São Paulo**, 09 mai. 2008. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ong-da-mulher-de-paulinho-recebeu-r-1-milhao-do-bndes,169753>. Acesso em: 25 nov. 2017.

AMANN, E.; BAER, W. The illusion of stability: the Brazilian economy under Cardoso. **World Development**, v. 28, n. 10, p. 1.805-1.819, 2000.

AMARAL FILHO, M. J. T. **Privatização no Estado Contemporâneo**. 1ª ed. São Paulo: Ícone, 1996.

ANDREO, M. C. **A representação do criminoso nas versões do filme Cape Fear dos anos de 1962 e 1991**. 2009. 131 f. Dissertação (Mestrado em Tecnologia) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Programa de Pós-graduação em Tecnologia. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp086528.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2018

ARCOT, S.; BRUNO, V. G. **In Letter But Not in Spirit: An Analysis of Corporate Governance in the UK**. London, Financial Markets Group, may 2006. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=819784.173>. Acesso em 14 mar. 2018.

ARIELY, D. **A Mais Pura Verdade sobre Desonestidade**. Tradução de Leonardo Abramowicz. Rio de Janeiro: Elsevier Editora: 2012.

ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

ARISTÓTELES. **Constituição dos Atenienses**. Tradução de Delfim Ferreira Leão. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

ARMANTIER, O.; BOLY, A. A Controlled Field Experiment on Corruption. **European Economic Review**. v. 55, n. 8, p. 1072–1082, 2011.

AGENCE DE RÉGULATION DES MARCHÉS PUBLICS (ARMP). **Etude sur les Sanctions dans le Domaine des Marchés Publics**. Yaoundé: Présidence de la République, 2006.

ARMSTRONG, C. L. Providing a Clearer View: An Examination of Transparency on Local Government Websites. **Government Information Quarterly**. v. 28, n. 1, p. 11-16, jan. 2011.

ARROW, K. J. A Difficulty in the Concept of Social Welfare. **The Journal of Political Economy**. v. 58, n. 4, p. 328-346, aug. 1950.

ARROW, K. J. **Social Choice and Individual Values**. 1. ed., New York: Wiley, 1951.

ASIBUO, S. The Role of Anti-Corruption Agency in the Struggle against Corruption: The Case of the Serious Office in Ghana. **African Administrative Studies**. n. 56, p.1-14, 2001.

ATHAYDE, A. **Estudos de Direito Econômico e de Direito Bancário**. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1983, p. 81-88.

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e Controles Democráticos no Brasil**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

AZENHA, L. C. Nos meses finais de FHC no Planalto, BNDES salvou Net, da família Marinho, com injeção de R\$ 300 milhões; 80% do dinheiro novo foi público.

Viomundo. 27 fev. 2016. Disponível em:

<https://www.viomundo.com.br/denuncias/nos-meses-finais-de-fhc-no-planalto-bndes-salvou-net-da-familia-marinho-com-injecao-de-r-300-milhoes-ou-80-do-dinheiro-novo.html>. Acesso em: 14 dez. 2017.

BANCO MUNDIAL. **Decentralization: What, Why and Where**. Feb. 2002.

Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>.

Acesso em: 18 jan. 2018.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Apontamentos sobre os Agentes e Órgãos Públicos**. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed., São Paulo: Malheiros, 2008.

BANERJEE, A.; HANNA, R.; KYLE, J.; OLKEN, B. A.; SUMARTO, S. Tangible Information and Citizen Empowerment: Identification Cards and Food Subsidy Programs in Indonesia. **Journal of Political Economy**. v.126, n. 2, p. 451-491, 2018.

BANURI, S.; ECKEL, C. Cracking down on Bribery. **Social Choice and Welfare**. v. 45, n. 3, p. 579-600, 2015.

BARROS, G.; BÉRGAMO, M. BB e BNDES avaliam megaoperação para Globo.

Folha de São Paulo (on line). 12 mar. 2002. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u43340.shtml>. Acesso em: 14 dez. 2017.

BARROSO, L. R. A Ordem Econômica Constitucional e os Limites à Atuação Estatal no Controle de Preços. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 226, p. 187-212, out.-dez. 2001.

BECKER, G. A theory of competition among pressure groups for political influence. **Quarterly Journal of Economics**. v. 98, n. 3. Cambridge: Mass, 1983.

BECKER, G. Crime and Punishment: An Economic approach. **Journal of Political Economy**. v. 76, n. 2, mar./apr., 1968.

BECKER, G. S., STIGLER, G. J. Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. **The Journal of Legal Studies**. v. 3, n. 1, p. 1-18, 1974.

BELLOW, A. **Em Louvor do Nepotismo**: uma história natural. São Paulo: A Girafa Editora, 2006.

BELTRÃO, H. **Descentralização e Liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1984.

BENDIX, R. **Max Weber: um Perfil Intelectual**. Tradução de Elisabeth Hanna e José Viegas Filho. Brasília: UnB, 1986.

BENTLEY, A. F. **The Process of Government: A Study of Social Pressures.** Chicago: The University of Chicago Press, 1908.

BERLE, A. A.; MEANS, G. C. **The Modern Corporation e Private Property.** New York: The Macmillan Company, 1932.

BERNSTEIN, M. **Regulating Business by Independent Commission.** Princeton: Princeton University Press, 1955.

BESLEY, T. Welfare Economics and Public Choice, in: ROWLEY, C. K.; SCHNEIDER, F. (Eds.). **The Encyclopedia of Public Choice.** 1. ed., v. 2., New York: Springer, 2003, p. 606-610.

BLACK, A. C. **Dictionary of Medical Terms.** 4 ed. London: A & C Black Publishers Ltd., 2007.

BLACK, D. On the Rationale of Group Decision-Making. **Journal of Political Economy**, v. 56, n. 1, p. 23-34, feb. 1948.

BIONDI, A. **O Brasil Privatizado: Um balanço do Desmonte do Estado.** Coleção História Agora, v. 11, 1a. ed. São Paulo: Geração Editorial, 2014.

BIONDI, A. **O Brasil Privatizado II: o Assalto das Privatizações Continua.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BLUNTSCHLI, J. K. **The Theory of the State.** 6th. German Edition. Ontario: Kitchener, 2000.

BOLL, J. L. S. **A Corrupção Governamental no Brasil: construção de indicadores e análise da sua incidência relativa nos estados brasileiros.** Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) – PUCRS. Porto Alegre, 2010, 75 f.

BONAVIDES, P. **Ciência Política.** 18 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BORBA, J. As Bases Sociais e Atitudinais da Alienação Eleitoral no Brasil. **Revista Debates.** Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 134-157, jul.-dez. 2008.

BORDA, J. C. Mémoire sur les Elections au Scrutin. In: **Mémoires de l'Académie Royale des Sciences.** p. 657-664, 1784.

BORGES, F. C. **A Filosofia do Jeito: um Modo Brasileiro de Pensar com o Corpo.** São Paulo: Summus, 2006.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **BNDES: um Banco de História e do Futuro.** 2012. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1785>. Acesso em: 04 fev. 2018.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico - 1953.** Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2622>. Acesso em: 05 fev. 2018.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Livro Verde.** 2017. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12697>. Acesso em: 05 fev. 2018.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Operações de exportação pós-embarque (2002 a junho de 2018).** Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>. Acesso em: 14 fev. 2018.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Operações de pós-embarque - serviços de engenharia junto a entes públicos (1998 a 2001).** Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>. Acesso em 14 fev. 2018.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Programa Nacional de Desestatização:** relatório de atividades 2015. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13334/1/Relatorio%20PND_2015.pdf. Acesso em: 12 dez. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Indicação n. 5.592, de 2018.** Autoria: Jaime Martins. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2183177>. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 76,** de 04 de fevereiro de 2019. Altera a Lei de Ação Popular, para instituir novas hipóteses de cabimento, regulamentar aspectos de tramitação e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190519>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório Final da CPI do BNDES.** Brasília: fev. 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-bndes/documentos/outros-documentos/relatorio-final-aprovado>. Acesso em: 12 nov. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 07 de 18 de outubro de 2005.** Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_07.pdf. Acesso em 13 mar. 2018.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Imperio do Brazil de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Convenção da OCDE contra o Suborno Transnacional**. 2016. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha-ocde-2016.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. 2016. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/cartilha-onu-2016.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Convenção Interamericana contra a Corrupção**. 2016. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/cartilha-oea-2016.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2018.

BRASIL. Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal. **CLBR**, Rio de Janeiro, RJ, 02 fev. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D847.htmimpressao.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Decreto n. 2.487, de 02 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas, estabelece critérios e procedimentos para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades qualificadas e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 fev. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2487.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Decreto n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 03 jan. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Decreto n. 3.100, de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 jun. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3100.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Decreto n. 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º dez. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Decreto n. 4.410, de 07 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08 out. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm. Acesso em: 03 mai. 2018.

BRASIL. Decreto n. 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 mar. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em: 03 mai. 2018.

BRASIL. Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 fev.

2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 03 mai. 2018.

BRASIL. Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 jul. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Decreto n. 6.906, de 21 de julho de 2009. Estabelece a obrigatoriedade de prestação de informações sobre vínculos familiares pelos agentes públicos que especifica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6906.htm. Acesso em: 05 out. 2017.

BRASIL. Decreto n. 7.203, de 4 de junho de 2010. Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 jun. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7203.htm. Acesso em: 05 out. 2017.

BRASIL. Decreto n. 7.845, de 14 de novembro de 2012. Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 nov. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7845.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei no 12.846, de 1o de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Decreto n. 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jan. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Decreto n. 6.906, de 21 de julho de 2009. Estabelece a obrigatoriedade de prestação de informações sobre vínculos familiares pelos agentes públicos que especifica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6906.htm. Acesso em: 05 out. 2017.

BRASIL. Decreto n. 8.368, de 15 de janeiro de 2016. Regulamenta a Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 abr. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 05 out. 2018.

BRASIL. Decreto n. 83.740, de 18 de julho de 1979. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jul. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D83740.htm. Acesso em: 15 set. 2018.

BRASIL. Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/Del0200compilado.htm. Acesso em: 07 set. 2017.

BRASIL. Decreto-lei n. 359, de 17 de dezembro de 1968. Cria a Comissão Geral de Investigações e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 dez. 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0359.htm. Acesso em: 03 fev. 2019.

BRASIL. Decreto-lei n. 457, de 7 de fevereiro de 1969. Estende aos casos de enriquecimento ilícito previstos no Ato Complementar n. 42, de 27 de janeiro de 1969 a competência da Comissão Geral de Investigações, criada pela Decreto-lei n. 359, de 17 de dezembro de 1968. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-457-7-fevereiro-1969-378132-norma-pe.html>. Acesso em: 07 fev. 2018.

BRASIL. Decreto-lei n. 502, de 17 de março de 1969. Estabelece medidas acauteladoras para o confisco de bens previsto no Artigo 8º do Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968 e no Ato Complementar n. 42, de 27 de janeiro de 1969. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0502.htm. Acesso em: 24 mar. 2018.

BRASIL. Decreto-lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm. Acesso em: 07 set. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei n. 3.240, de 08 de maio de 1941. Sujeita a sequestro os bens de pessoas indiciadas por crimes de que resulta prejuízo para a fazenda pública, e outros. **CLBR 1941**, Rio de Janeiro, RJ, 08 mai. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del3240.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Departamento de Polícia Federal (PF). **Polícia Federal deflagra 60ª Fase da Operação Lava Jato Operação – “Ad Infinitum”**. 19 fev. 2019. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2019/02/pf-deflagra-60a-fase-da-operacao-lava-jato-operacao-2013-201cad-infinitum201d>. Acesso em: 21 fev. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 dez. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. Lei de 16 de dezembro de 1830. Manda executar o Código Criminal. Regula a ação popular. **CLBR**, Rio de Janeiro, RJ, 08 jan.1831. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm. Acesso em: 06 mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 1.628, de 20 de junho de 1952. Dispõe sobre a restituição dos adicionais criados pelo art. 3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, e fixa a respectiva bonificação; autoriza a emissão de obrigações da Dívida Pública Federal; cria o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; abre crédito especial e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 20 jun. 1952. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1628-20-junho-1952-361532-norma-1628-pl.html>. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 12 abr.1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm. Acesso em: 06 mai. 2017.

BRASIL. Lei n. 1.711, de 28 de outubro de 1952. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 01 nov.1952. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711impressao.htm. Acesso em: 06 mai. 2017.

BRASIL. Lei n. 3.164, de 01 de junho de 1957. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 04 jun.1957. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3164impressao.htm. Acesso em: 06 mai. 2017.

BRASIL. Lei n. 3.502, de 21 de dezembro de 1958. Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 22 dez.1958. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/1950-1969/L3502impressao.htm. Acesso em: 06 mai. 2017.

BRASIL. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 jul.1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L4717.htm. Acesso em: 06 mai. 2017.

BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 jul.1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737compilado.htm. Acesso em: 16 mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 7.492, de 16 de junho de 1986. Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jun.1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7492.htm. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL. Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 abr.1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8031.htm. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL. Lei n. 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 dez.1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8137.htm. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL. Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 jun.1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666compilado.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.491, de 09 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 set.1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9491.htm#art35. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL. Lei n. 9.613, de 03 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 04 mar. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9613.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 mai. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 mai. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649compilado.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 fev.1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 mar. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jan.2002. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 05 jun. 2018.

BRASIL. Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 06 abr. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei no 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nos 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 mai. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 12.850, de 02 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e

altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 ago. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019compilado.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 jul. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 jun. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Lei Complementar n. 135, de 04 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 jun. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Medida Provisória n. 155, de 15 de março de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 mar. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/155.htm. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 10 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. Brasília: 24 abr. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Projeto de Lei Anticrime**. 19 fev. 2019. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1549284631.06/projeto-de-lei-anticrime.pdf>. Acesso em 20 fev. 2019.

BRASIL. Portaria Interministerial n. 424, de 30 de dezembro de 2016. Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial n.

507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 jan. 2017. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 05 mai. 2018.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB). **Carga Tributária no Brasil – 2017: Análise por Tributos e Bases de Incidência**. Nov. 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2018/dezembro/carga-tributaria-bruta-atingiu-32-43-do-pib-em-2017/carga-tributaria-2017-1.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Aspectos Fiscais da Educação no Brasil**. Brasília: 09 set. 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/617267/CesefEducacao9jul18/4af4a6db-8ec6-4cb5-8401-7c6f0abf6340>. Acesso em 12 set. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 2017 - Medidas de Combate à Corrupção**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128634>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. **Relatório Final da CPI do BNDES**. Brasília: mar. 2018. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7648760&disposition=inline>. Acesso em: 12 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12**. 20. ago. 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>. Acesso em: 23 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **TC 005.877/2002-9**, de 9 out. 2002. Relatório de Acompanhamento das operações de apoio financeiro do BNDES para capitalização da Net Serviços de Comunicações S/A por meio da Subsidiária BNDESPAR. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/11/TC%2520005.877%252F2002-9/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/2/false>. Acesso em: 22 dez. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **TC-034.365/2014-1**, de 1 de junho de 2016. Relatório de auditoria de conformidade sobre a concessão e financiamentos à exportação de serviços a ente público estrangeiro pelo BNDES. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/83/A7/EC/6E/70625510F5E781552A2818A8/034.365-2014-1%20_BNDES-exporta__o_.pdf. Acesso em: 22 dez. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Resolução n. 23.088, de 30 de junho de 2009. Autoriza a expansão do projeto de modernização dos serviços eleitorais voltados ao pré-atendimento do cidadão, via Internet, para requerimento de operações de alistamento, transferência e revisão. **Diário da Justiça Eleitoral**, Brasília, DF, 03 jul. 2009. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo->

eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-23.088-de-30-de-junho-de-2009-brasilia-2013-df. Acesso em: 12 jan. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em 15 ago. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e Crise no Brasil: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula**. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma e Administração Pública Gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.

BUENO, J. A. P. **Direito Público Brasileiro: e analyse da constituição do império**. Primeira Parte. Rio de Janeiro: J. Villeneuve, 1857.

BURNS, J. P.; XIAOQI, W. Civil Service Reform in China: Impacts on Civil Servants' Behaviour. **The China Quarterly**. n. 201, p. 58-78, 2010.

BUTTLER, E. **Public Choice: a Primer**. London: Institute of Economic Affairs, 2012.

CABRAL, M. C.; MATAIS, A. Chinaglia critica ação da polícia dentro da Câmara. **Folha de São Paulo**, 29 abr. 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2904200808.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017.

CABRAL, O; SOUZA, L. Governo injeta US\$ 15,6 bi em privatizadas. **Folha Online**. 18 jan. 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1801200408.htm>. Acesso em: 14 dez. 2017

CAETANO, M. **Manual de Direito Administrativo**, Coimbra: Almedina, 1965.

CALGARO, F. Câmara retira seis propostas do MPF e desfigura pacote anticorrupção. **G1**. 30 nov. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/camara-dos-deputados-conclui-votacao-de-medidas-contracorrupcao.html>. Acesso em: 14 set. 2018.

CAMARGO, M. Lei Anticrime é assinada por Bolsonaro e chega ao Congresso dividida em três. **Agência Brasil**. 19 fev. 2019. Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2019-02-19/sergio-moro-pacote-anticrime.html>. Acesso em: 22 fev. 2019.

CAMPBELL, A.; GURIN, G.; MILLER, W. E. **The Voter Decides**. Evanston: Row, Peterson and Company, 1954.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o Português? **Revista de Administração Pública**. fev.-abr., p. 30-50, 1990.

CAPITAL ABERTO. **10 anos de Governança Corporativa no Brasil**. Edição Especial. 2008.

CAPLAN, B. **The Myth of Rational Voter**: Why Democracies Choose Bad Policies. Princeton: Princeton University Press, 2007.

CARDOSO, C. G. S. **A Matemática das Eleições**. Universidade de Lisboa. 2009. Disponível em: http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/3447/1/ulfc055664_tm_Carla_Cardoso.pdf. Acesso em: 23 abr. 2018.

CARPENTER, D.; MOSS, D. (Org.). **Preventing regulatory capture: Special Interest Influence and How to Limit it**. New York: Cambridge University Press, 2014.

CARVALHO, J. Mírian Dutra, FHC e eu. **DCM**, 17 ago. 2016. Disponível em: <https://www.diariodocentrodomundo.com.br/mirian-dutra-fhc-e-eu-por-joaquim-de-carvalho/>. Acesso em 14 dez. 2017.

CARVALHO, M. A. S. C. **Privatização, Dívida e Déficit Públicos no Brasil**. Texto para discussão n. 847. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0847.pdf. Acesso em: 13 abr. 2017.

CARVALHO, M. C. **Dispara a percepção de corrupção no Brasil, aponta pesquisa**. Folha de São Paulo. 21 fev. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/02/dispara-a-percepcao-de-corrupcao-no-brasil-aponta-pesquisa.shtml>. Acesso em 14 abr. 2018

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CASSAGNE, J. C. **Derecho Administrativo**. 7. ed. Tomo I. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998

CASTRO, M. M. M. **Determinantes do Comportamento Eleitoral**. A centralidade da sofisticação política. Tese (doutorado em Ciência Política), IUPERJ, Rio de Janeiro, 1994.

CAVES, R. E. **Air Transport and Its Regulators: An Industry Study**. Harvard University Press, 1962.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. Dados. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 233-269, 2004.

CHAN, H. S.; GAO, J. Old Wine in New Bottles: A County-Level Case Study of

Anti-Corruption Reform in the People's Republic of China. **Crime, Law and Social Change**. v. 49, n. 2, p. 97-117, 2008.

CHARRON, N.; LAPUENTE, V.; DYKSTRA, L. Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU. **European Comission**. Working Papers. WP 01/2012. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2012_02_governance.pdf. Acesso em: 23 jan. 2018.

CHIARINI, A. Coutinho diz que BNDES prestou esclarecimentos à PF. **O Estado de São Paulo**, 07 mai. 2008. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,coutinho-diz-que-bndes-prestou-esclarecimentos-a-pf,168837>. Acesso em: 23 out. 2017.

CHOI, J. W. Institutional structures and effectiveness of anticorruption agencies: A comparative analysis of South Korea and Hong Kong. **Asian Journal of Political Science**. v. 17, n. 2, p. 195-214, 2009.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). Suffrage. In: **The World Fact Book**, Washington D. C., 2017. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>. Acesso em 22 jun. 2018.

COMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF TREADWAY COMISSION (COSO). **Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada**. jun. 2007. Disponível em: <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>. Acesso em 14 nov. 2018.

CONDORCET, N. **Essai sur l'Aplicacion de l'Analyse a la Probabilité des Decisions Rendues a la Pluralité des Voix**. New York: Chelsea, 1973.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI); INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA (IBOPE). **Avaliação do Governo - Brasil**. Brasília: CNI, 2018. Disponível em: <http://www6.sistemaindustria.org.br/gpc/externo/listaResultados.faces?codPesquisa=121#>. Acesso em: 13 jul. 2018.

CORTELLA, M. S. **Responsabilidade Social**, n. 80, set. 2009. Entrevista concedida a Daniela Guima. Disponível em: <http://www.responsabilidadesocial.com/entrevista/mario-sergio-cortella/>. Acesso em: 28 out. 2018.

CORTELLA, M. S.; FILHO, C. B. **Ética e Vergonha na Cara!** Coleção Papirus Debates. Campinas: Papirus 7 Mares, 2014. Não paginada.

CORRY, O. Defining and Theorizing the Third Sector. In: TAYLOR, R. (ed.) **Third Sector Research**. London: Springer, 2010, p. 11–20.

COSTA, H. O. **Democracia e Representação Política no Brasil: uma análise das eleições presidenciais (1989-2002)**. Porto Alegre/Natal: Sulina/Ed. UFRN, 2007.

CUNTO, R. Câmara aprova julgar juízes e promotores por abuso de autoridade. **Valor Econômico**. 30 nov. 2016. Disponível em: <https://www.valor.com.br/politica/4791661/camara-aprova-julgar-juizes-e-promotores-por-abuso-de-autoridade>. Acesso em: 14 ago. 2018.

DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DAMATTA, R. **O que faz o brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1984.

DATHEIN, R. (Org.). **Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

DAVIS, J. Corruption in Public Service Delivery: Experience from South Asia's Water and Sanitation Sector. **World Development**. v. 32, n. 1, p. 53–71, 2004.

DE SOUSA, L. Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance. **Crime Law and Social Change**. n.. 53, p. 5-22, 2010.

DEAN, D. G. Powerlessness and Political Apathy. **Social Science**. v. 40, n. 4, p. 208-213, oct.1965.

DEL VECCHIO, G. **Lições de Filosofia do Direito**. Tradução de Antônio José Brandão. 5 ed. Coimbra: Armênio Amado, 1979.

DELLA PORTA, D.; VANUCCI, A. **Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption**. New York: Aldine de Gruyter, 1999.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras formas**. 5. ed., São Paulo: Atlas, 2006.

DI TELLA, R.; FRANCESCHELLI, I. Government Advertising and Media Coverage of Corruption Scandals. **American Economic Journal: Applied Economics**. v. 3, n. 4, p. 119-151, 2011.

DI TELLA, R.; SCHARGRODSKY, E. The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires. **Journal of Law and Economics**. v. 46, n. 1, p. 269–292, 2003.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). **Eleições 2018: Bancada de Parentes cresce no Congresso Nacional**. Brasília, 22 nov. 2018. Disponível em: <http://www.diap.org.br/index.php/noticias/noticias/28527-eleicoes-2018-bancada-de-parentes-cresce-na-camara-dos-deputados>. Acesso em: 13 ago. 2018.

DIEGUEZ, C. **Bilhões e Lágrimas: A Economia Brasileira e seus Atores**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DODGSON, C. A method of taking votes on more than two issues. In: BLACK, D. **The Theory of Committees and Elections**. London: Cambridge University Press, 1958.

DINIZ, M. H. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 4, p. 760.

DOIG, A.; WATT, D.; WILLIAMS, R. Hands-on or Hands-off? Anti-Corruption Agencies in Action, Donor Expectations, and a Good Enough Reality. **Public Administration and Development**. v. 26, n. 2, p. 163-172, 2006.

DÓRIA, P. O Príncipe da Privataria. **Coleção História Agora**, v. 5, São Paulo: Geração Editorial, 2013.

DOWNS, A. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper and Row, 1957.

DROMI, R. **Derecho Administrativo**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2001.

DRUCKER, P. Managing for Business Effectiveness. **Harvard Business Review**. p. 53-60, 1963. Disponível em: <https://hbr.org/1963/05/managing-for-businesseffectiveness>. Acesso em: 31 mai. 2018.

DURKHEIM, E. **Da Divisão do Trabalho Social**. Tradução de Eudardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DUVANOV, D. Economic Regulations, Red Tape, and Bureaucratic Corruption in Post-Communist Economies. **World Development**. v. 59, p. 298-312, 2014.

EUROPEAN CORPORATE GOVERNANCE INSTITUTE (ECGI). **Index of Codes**, 2013. Disponível em: http://www.ecgi.org/codes/all_codes.php. Acesso em: 1 ago. 2018.

EDUALQ. Roberto Jefferson - discurso de defesa na câmara - parte 1. **YouTube**. 29 dez. 2007. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=038jNYLusEA>. Acesso em: 23 jan. 2018.

EPSTEIN, I. O paradoxo de Condorcet e a crise da democracia representativa. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 11, n. 30, IEA-USP, 1997.

ESCOLA, H. J.; COMADIRA, J. R.; COMADIRA, J. P. (Coord., Colab., Atual.). **Curso de Derecho Administrativo**. t. I. cap. XI. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2013.

ETZIONI, A. The third sector and domestic missions. **Public Administration Review**, v. 33, n. 4, p. 314-323, 1973.

FALLA, F. G.; OLMEDA, A. P.; GONZÁLEZ, H. L. **Tratado de derecho administrativo**. 13. ed. Madrid: Tecnos, 2012. v. II.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARHAT, S. **Dicionário Parlamentar e Político**. São Paulo: Melhoramentos; Fundação Peirópolis, 1996. 1 CD-ROM.

FARIA, T. D. Mulheres no Tráfico de Pessoas: vítimas e agressoras. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 31, dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cpa/n31/n31a08.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2018.

FARIAS, C. C.; ROSENVALD, N. **Direito dos Contratos**. v. 4. 2 ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2012.

FEIJÓ, R. **História do Pensamento Econômico: de Lao Tse a Robert Lucas**. São Paulo: Atlas, 2001.

FERNANDES, L.; BRAGA, I. Manobra na Câmara para anistiar 'caixa dois' envolveu PSDB e PT. **O Globo**. 20 set. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/manobra-na-camara-para-anistiar-caixa-dois-envolveu-psdb-pt-20148824>. Acesso em: 14 set. 2018.

FERNANDES, T. Paulinho da Força vira réu no STF acusado de desviar dinheiro do BNDES. **O Estado de São Paulo**. 08 set. 2015. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,paulinho-da-forca-vira-reu-no-stf-acusado-de-desviar-dinheiro-do-bndes,1758516>. Acesso em: 23 nov. 2017.

FERRARI FILHO, F. "Keynesianos", monetaristas, novos-clássicos e novos-keynesianos: uma crítica pós-keynesiana. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, n. 2, p.78-101, 1996.

FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing corrupt politicians: The effects of brazil's publicly released audits on electoral outcomes. **The Quarterly Journal of Economics**. Oxford University Press, v. 123, n. 2, p. 703–745, 2008.

FERRAZ, C.; FINAN, F.; MOREIRA, D. B. Corrupting learning: Evidence from missing federal education funds in brazil. **Journal of Public Economics**. Elsevier, v. 96, n. 9, p. 712–726, 2012.

FERRAZ, J. C.; ALÉM, A. C.; MADEIRA, R. F. A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, n. 40, p. 5-42, dez. 2013.

FERRAZ JR., T. S. Congelamento de Preços - Tabelamentos Oficiais. **Revista de Direito Público**, nº 91, p. 76-86, 1989.

FERREIRA, I. M. D.; CORREIA JR., R. A Criminologia Revisitada: Do positivismo e sua crítica. **Revista Factus Jurídica**. Uberaba, v. 2, p.16-36, dez. 2016.

FIANI, R. Afinal, a quais interesses serve a regulação? **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 13, n. 2, 2004.

FIANI, R. Uma Avaliação Crítica da Teoria de Rent Seeking. **Seminário de Pesquisa IE/UFRJ**, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/oldroot/datacenter/ie/pdfs/seminarios/pesquisa/uma_avaliacao_critica_da_teorica_de_rent_seeking.doc. Acesso em: 13 fev. 2018.

FINAN, F.; OLKEN, B.; PANDE, R. The Personnel Economics of the State. In BANERJEE, A.; DUFLO, E. (eds.). **Handbook of Field Experiments**. New York: Elsevier, 2017.

FIGUEIREDO, L. V. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

FISMAN, R.; MIGUEL, E. Corruption, Norms, and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets. **Journal of Political Economy**. v. 115, n. 6, p.1020-1048, 2007.

FOLHA DE SÃO PAULO. Saiba como foi a privatização da Telebrás em 1998. **Folha Online**, 29 jul. 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2008/07/427127-saiba-como-foi-a-privatizacao-da-telebras-em-1998.shtml>. Acesso em: 23 set. 2017.

FISMAN, R.; SCHULTZ, F.; VIG, V. **Financial disclosure and political selection: Evidence from India**. Working Paper, Boston University, University of Washington, and London Business School, 2016.

FJELDSTAD, O. Fighting Fiscal Corruption: Lessons from the Tanzania Revenue Authority. **Public Administration and Development**. v. 23, n. 2, p. 165-75, 2003.

FORSTHOFF, E. **Tratado de Derecho Administrativo**. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1958.

FRANCO, I. Ataques ao GLOBO do começo até o fim. **O Globo**. O País. 15 set. 2005, p. 13.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FREEDMAN, A. Doing Battle with the Patronage Army: Politics, Courts, and Personnel Administration in Chicago. **Public Administration Review**. v. 48, n. 5, p. 847-859, 1988.

FRIEDMAN, M. **Essays in Positive Economics**. Chicago: The University of Chicago Press, 1953.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Índice de Confiança na Justiça (ICJ)** – 2017. FGV. Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio_icj_1sem2017.pdf. Acesso em: 18 jul. 2018.

GAMBETTA, D. Corruption: An Analytical Map. In KOTKIN, S.; SAJO, A. (eds.). **Political Corruption in Transition: A Skeptic's Handbook**. Budapest: CEU Press, 2002.

GANS-MORSE, J.; BORGES, M.; MAKARIN, A.; MANNAH-BLANKSON, T.; NICKOW, A.; ZHANG D. Reducing Bureaucratic Corruption: Interdisciplinary Perspectives on What Works. In **World Development**, Volume 105, May 2018, Pages 171-188. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.12.015>. Acesso em: 23 dez. 2018.

GARCIA, B. P. Teoria del derecho y del Estado em Otto von Gierke. **Anuario de la Facultad de Derecho - Universidad de Alcalá**, n. 1, 1991-1992, p. 109-160, 1991.

GARCIA, E.; ALVES, R. P. **Improbidade Administrativa**. 7.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GARRIDO FALLA, F. **Administración Indirecta del Estado y Descentralización Funcional**. Madrid: Instituto de Estudios de Administracion Local, 1950.

GEERTZ, C. J. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1989.

GITMAN, L. **Princípios de Adminsitração Financeira**. 12 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

GLISCKSMAN, R.; SCHOROEDER, C. H. EPA and Courts: Twenty years of law and politics. **Law and Contemporary Problems**. v. 54, n. 4, p. 249-309, 1991.

GOES, F. L. **Financiamento do BNDES para Obras e Serviços de Empresas Brasileiras no Exterior**. Texto para Discussão n. 2297. Brasília: IPEA, abr. 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7833/1/td_2297.pdf. Acesso em: 06 jan. 2018.

GOMES, L. F. Crime não é privilégio dos pobres nem tampouco dos feios. **Revista Consultor Jurídico**. Coluna do LFG. 23 ago. 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-ago-23/coluna-lfg-crime-nao-privilegio-pobres-nem-tampouco-feios>. Acesso em: 14 jan. 2018.

GOMES, L. F. Na dúvida, condena-se o réu mais feio. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1442, 13 jun. 2007. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10004>. Acesso em: 26 abr. 2018.

GOMES, O. **Contratos**. 26. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.

GONÇALES, L. A. F. **A Carta de Pero Vaz de Caminha**. Rio de Janeiro: Clube de Autores, 2016.

GONG, T.; WANG, S. Indicators and Implications of Zero Tolerance of Corruption: The Case of Hong Kong. **Social Indicators Research**. v. 112, n. 3, p. 569–586, 2012.

GORDILLO, A. **Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas**: Parte general. 1 ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017.

GORTA, A. The NSW Independent Commission Against Corruption's Experience in minimizing corruption. **Asian Journal of Political Science**. v. 11, n. 1, p. 1-21. 2003.

GORTA, A. Corruption Risk Areas and Corruption Resistance. In SAMPFORD, C.; SHACKLOCK, A.; CONNORS, C.; GALTUNG, A (eds). **Measuring Corruption: Law, Ethics and Governance Series**. Aldershot: Ashgate Publishing Group, 2006, p. 203-222.

GOYARD-FABRE, S. **Jean Bodin et le droit de la République**. Paris: P.U.F, 1989.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GRAU, E. R. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

GUPTA, A. **Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India**. Durham: Duke University Press, 2012.

HAMILTON, D. K. Is Patronage Dead? The Impact of Antipatronage Staffing Systems. **Review of Public Personnel Administration**. v. 22, n. 1, p. 3-26, 2002.

HANNAN, M. T.; FREEMAN, J. The population ecology of organizations. **The American Journal of Sociology**, v. 82, n. 5, p. 929-964, mar. 1997.

HANUSHEK, E. A. The failure of input-based schooling policies. **The Economic Journal**, v.113, n. 485, 2003.

HASTY, J. The Pleasures of Corruption: Desire and Discipline in Ghanaian Political Culture. **Cultural Anthropology**. v. 20, n. 2, p. 271-301, 2005.

HEIDENHEIMER, A., J.; JOHNSTON, M.; LEVINE, V. T. **Political corruption: A handbook**. New Brunswick: Transaction Publishers, 1970.

HOAG, C. The Magic of the Populace: An Ethnography of Illegibility in the South African Immigration Bureaucracy. **Political and Legal Anthropology Review – PoLAR**. v. 33, n. 1, p. 6-25, 2010.

HOBBS, T. **Leviatã ou Matéria, forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Coleção “Os Pensadores”).

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26 Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S.; FRANCO, F. M. M. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva; 2009. Versão 3.0. CD-ROM.

HSIEH; M. A Case Study: Lessons from the Hong Kong Independent Commission Against Corruption. **International Journal of Criminology and Sociology**. n. 6, p. 5-15, 2007.

HULSMAN, L.; CELIS, J. B. **Penas Perdidas: o Sistema Penal em Questão**. Tradução de Maria Lúcia Karam. 1ª ed. Niterói: Luam Editora LTDA, 1993.

HUME, D. Of the Independence of Parliament. **Essays and Treatises on Several Subjects**. London: A. Millar 1758, p. 29-32.

HUNGRIA, N. **Comentários ao Código Penal**. Vol. IX, Rio de Janeiro: Revista Forense, 1955.

HUNTINGTON, S. P. The marasmus of the ICC: the comission, the railroads, and the public interest. **The Yale Law Journal**. v. 61, n. 2, p. 467-509, feb. 1952.

INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA). **Compulsory Voting**. Stockholm: 201-. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout/compulsory-voting>. Acesso em: 22 jul. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo: 2015. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/>. Acesso em: 6 mar. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de Indicadores Sociais (SIS)**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 13 dez. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA (IBOPE). **Índice de Confiança Social (ICS)** – 2018. IBOPE. Disponível em: http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/JOB%2018_0741_ICS_Apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 18 jul. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Atlas do Estado Brasileiro**. 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasestado/>. Acesso em: 03 jan. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Aplicação do Pisa 2018 termina com cerca de 13 mil estudantes avaliados**. Jun. 2018. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/aplicacao-do-pisa-2018-termina-com-cerca-de-13-mil-estudantes-avaliados/21206. Acesso em: 14 set. 2018.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Governance in the Public Sector: a governing body perspective**. New York: IFAC, August 2001. (Study, n. 13)

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **The Lima declaration of guidelines on auditing precepts**. Vienna:

INTOSAI, 1998. Disponível em:

<http://www.intosai.org/blueline/upload/limadeklaren.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2019.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

JERUSSALMY, E. Advogada diz que alteração na Lei das S/A fortalece sócio minoritário. **Consultor Jurídico**. 18 fev. 2002. Disponível em:

[https://www.conjur.com.br/2002-fev-](https://www.conjur.com.br/2002-fev-18/alteracao_legislacao_fortalece_socio_minoritario)

[18/alteracao_legislacao_fortalece_socio_minoritario](https://www.conjur.com.br/2002-fev-18/alteracao_legislacao_fortalece_socio_minoritario). Acesso em 13 ago. 2018.

JOHNSTON, M. A brief history of anticorruption agencies. In SCHEDLER, A.; DIAMOND, L. J.; PLATTNER, M. F. (Ed.). **The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Boulder: Lynne Rienner, 1999, p. 217–226.

JORDAN, W. A. Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation. **Journal of Law and Economics**. v. 15, p. 151-76, 1972.

JOSKOW, P. L.; NOLL, R. G. Regulation in theory and practice: an overview. In: FROMM, G. (Ed.). **Studies in Public Regulation**. Cambridge: MIT Press, 1981, p. 1-78.

KEEFER, P.; KNACK, S. Institutions and Economic Performance:

Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. **Economics and Politics**. Vol 7, n. 3, nov. 1995.

KEYNES, J. N. **The Scope and Method of Political Economy**. Kitchener: Batoche Books, 1890.

KISER, E.; TONG, X. Determinants of the Amount and Type of Corruption in State Fiscal Bureaucracies An Analysis of Late Imperial China. **Comparative Political Studies**. v. 25, n. 3, p. 300-331, 1992.

KLINTOWITZ, J. **A história do Brasil em 50 frases**. Rio de Janeiro: LeYa, 2014.

KLITGAARD, R. **Controlling Corruption**. Berkeley: University of California Press, 1988.

KOLKO, G. **The triumph of conservatism**. A reinterpretation of American History, 1900-1916. New York: Free Press, 1963.

KWON, I. Motivation, Discretion, and Corruption. **Journal of Public Administration Research and Theory**. v. 24, n. 3, p. 765-794, 2014.

LA MAGNA, R. C. Changing A Culture of Corruption: How Hong Kong's Independent Commission Against Corruption Succeeded in Furthering A Culture of Lawfulness. **Trends in Organized Crime**. v. 5, n. 1, p.121-137, 1999.

LAFFONT, J. J. & TIROLE, J. The politics of government decision making: regulatory institutions. **Journal of Law, Economics and Organization**, v.6, n. 1., p. 1-31, 1990.

LAI, A. A Quiet Revolution: The Hong Kong Experience. **Trends in Organized Crime**. v. 5, n. 3, p. 79-86, 2000.

LAPLACE, P. S. **Oeuvres Complètes de Laplace**. Tomo VII. Paris: Les Auspices, 1886. Disponível em: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k775950/f4.image>. Acesso em: 13 mar. 2018

LASSWELL, H. D. **Politics - Who gets What, When, How**. New York: Meridien Books, 1936.

LAUBADÈRE, A. **Droit Public Économique**. Tradução e notas de Maria Teresa Costa. Revista por Evaristo Mendes. Paris: Jurisprudence Generale Dalloz, 1979. Direito público econômico (título nos países de língua portuguesa). Coimbra: Almedina, 1985. p. 28-31.

LAZZARINI, S. G.; MUSACCHIO, A. **Reinventando o Capitalismo de Estado**. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. London: Portfolio/Penguin, 2015, 408 p.

LEITE, G. Breve relato sobre a história da Criminologia. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 65, jun 2009. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6341. Acesso em: 21 mar. 2018.

LENARDÃO, E. **Crítica à Ideia do Caráter Patrimonialista do Estado Brasileiro: Redução do Poder Oligárquico Regional**. In: Anais do XI Seminário de Pesquisa em Ciências Humanas, São Paulo: Blucher, 2016, n. 4, v. 2, p. 1179-1190.

LETHBRIDGE, H. J. **Hard graft in Hong Kong: Scandal, corruption, the ICAC**. New York: Oxford University Press, 1985.

LEWIS, A. E. 5 Held in Plot to Bug Democrats' Office Here. **The Washington Post**. Washington, 18 jun. 1972. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2002/05/31/AR2005111001227.html>. Acesso em: 14 nov. 2018.

LIMA, C. C. **O Convênio Administrativo Colaborativo para Transferência de Recursos Públicos a Entidades Privadas sem Fins Lucrativos como Instrumento dos Mecanismos Diretos de Fomento Público**. 2010. 168f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

LIMA JÚNIOR, O. B. **Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80**. São Paulo: Loyola, 1993.

LIPPMAN, W. **Drift and Mastery**. Madison: The University of Wisconsin Press, 1914.

LOMBROSO, C. **O Homem Delinquente**. Trad. Sebastião José Roque. São Paulo: Ícone Editora, 2010.

LUCINDA, E. Só de Sacanagem. In: LUCINDA, E. **Vozes Guardadas**. Rio de Janeiro: Record, 2016, n. p.

LUPIA, A. & MCCUBBINS M. D. Learning from oversight. **Journal of Law, Economics and Organization**. v.10, n. 1, p. 96-125, 1994.

MACEDO, F.; PEREIRA R. PF liga lobista do caso BNDES a líder do PMDB na Câmara. **O Estado de São Paulo**, 28 abr. 2008. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pf-liga-lobista-do-caso-bndes-a-lider-do-pmdb-na-camara,163769>. Acesso em: 28 nov. 2017.

MADDISON, A. **Monitoring the World Economy 1820-1992**. Paris: OECD/Development Centre Study, 1995.

MADISON, J. **The Federalist Papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay**. Nova York: Bantam Books, 1982 [1788].

MANFRONI, C. A. **The Interamerican Convention against Corruption**: Annotated with Commentary by Carlos A. Manfroni. Translated by Michael Ford. New York: Lexington Books, 2003.

MAGNUSSON, L. G. Mercantilism. In BIDDLE, Jeff E.; DAVIS, Jon B; SAMUELS, Warren J. A. **Companion to The History of Economic Thought**. Oxford: Blackwell Publishing, 2003.

MALJAR, D. E. **Intervención del Estado en la Prestación de Servicios Públicos**. Buenos Aires: Hammurabi, 1998.

MANION, M. **Corruption by design: Building clean government in Mainland China and Hong Kong**. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

MANUILA L.; MANUILA, A.; LEWALLE, P.; NICOULIN, M. **Dicionário Médico**. Trad: José Nunes de Almeida. Lisboa: Climepsi Editores, mar. 2004.

MAQUIAVEL, N. **O Príncipe**. 3ª ed. Trad. Maria Júlia Goldwasser. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

MARIZ, R.; FERNANDES, L. Fux concede liminar para que projeto anticorrupção. **O Globo**. 14 dez. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/fux-concede-liminar-para-que-projeto-anticorruptao-volte-para-camara-20649412>. Acesso em: 20 ago. 2018.

MATHUR, N. Transparent-Making Documents and the Crisis of Implementation: A Rural Employment Law and Development Bureaucracy in India. **Political and Legal Anthropology Review – PoLAR**. v. 35, n.. 2, p. 167-185, 2012.

MATOS, G. **Crônica do viver baiano seiscientista**. Obra poética completa. AMADO, J. (Ed.) 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 1999. 2 v.

MATTOS, M. R. G. **Licitação e seus Princípios na Jurisprudência**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

MAURO, P. **The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure**. Washington D. C.: International Monetary Fund, sep. 1996.

MAURO, P. **Why worry about corruption?** Washington D. C.: International Monetary Fund, sep. 1997.

MAZZUCATO, M. **The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths**. London: Anthem Press, 2013.

McCUBBINS; SCHWARTZ. Congressional oversight overlooked: police patrols vs. fire alarms. **American Journal of Political Science**. v. 28, n. 1, p.165-179, 1984.

McMAN, K. M. **Corruption as a Last Resort: Adapting to the Market in Central Asia**. London: Cornell University Press, 2014.

MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E. **Direito administrativo brasileiro**. Atualização de Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MELLO, C. C. **O Fomento da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MEMÓRIA GLOBO. **BNDES e renegociação da dívida**. [2005?]. Disponível em: <http://memoriaglobo.globo.com/acusacoes-falsas/bndes-e-renegociacao-da-divida.htm>. Acesso em: 21 dez. 2017.

MENCKEN, H. L. **Prejudices: Second Series**. London: Jonathan Cape, 1921.

MENDEZ, A. La Teoria del Organo. **Revista da Faculdade de Direito de Porto Alegre**. Ano I, n. 1, p. 37-49, 1949.

MENDONÇA, J. V. S. Uma teoria do fomento público; critérios em prol de um fomento público democrático, eficiente e não-paternalista. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio**. Rio de Janeiro, v. 65., p. 115-176, 2010.

MERRILL, T. W. Capture Theory and the Courts: 1967-1983. **Chicago-Kent Law Review**. v. 72., p. 1039-1117, 1997.

MERTON, R. K. **Social Theory and Social Structure**. New York: The Free Press, 1952.

MEYER, J. R. et al. **The Economics of Competition in the Transportation Industries**. Harvard University Press, 1959.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Dez Medidas contra a Corrupção**. Jul. 2015. Disponível em: http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/campanha/produtos/pdf/10_MEDIDAS_ONLINE.pdf. Acesso em: 13 ago. 2018.

MISACHI, J. Countries With Mandatory Voting. In: **World Atlas**, Quebec, 2018. Disponível em: <https://www.worldatlas.com/articles/countries-with-mandatory-voting.html>. Acesso em: 22 jun. 2018.

MONCADA, L. S. C. **Direito Económico**. 5. ed. Portugal: Coimbra Editora, 2007.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Saraiva, 2008.

MOREIRA, E. B. O Direito Administrativo Contemporâneo e a Intervenção do Estado na Ordem Econômica. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 1, fevereiro, 2005. Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/19940480/1100149279/name/REDAE-1-FEVEREIRO-2005-+Egon+Bockam+Moreira+-+Interven%C3%A7%C3%A3o+do+Estado.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2018.

MOREL, B. A. **Traité des dégénérescences physiques, intellectuelles et morales de l'espèce humaine et des causes qui produisent ces variétés malades**. Paris: Baillière, 1857.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MORGAN, T. The Selection of Federal Hearing Examiners: Pressure Groups and the Administrative Process. **Yale Law Journal**, v. 59, 1950. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/ylj/vol59/iss3/3>. Acesso em: 24 out. 2017.

MOREIRA NETO, D. F. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOREIRA NETO, D. F. **Direito regulatório**. A alternativa participativa e flexível para a administração pública de relações setoriais complexas do estado democrático. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MOSHONAS, S. The Politics of Civil Service Reform in the Democratic Republic of Congo. **The Journal of Modern African Studies**. v. 52, n. 2, p. 251-276, 2014.

MOTTA, F. C. P. **Teoria das Organizações: Evolução e Crítica**. 2 ed. São Paulo: Pioneira, 2001.

MOURÃO, J. O. F. A Integração Competitiva e o Planejamento Estratégico no Sistema BNDES. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v.1, n. 2, p. 3-26, 1994.

MOYO, S. **Corruption in Zimbabwe: An Examination of the Roles of the State and Civil Society in Combating Corruption**. Doctoral Dissertation, University of Central Lancashire, 2014.

MUELLER, B. Regulação, informação e política: uma resenha da teoria política positiva da regulação. **Revista Brasileira de Economia de Empresas**. v.1. n.1. Brasília, 2001.

MUN, T. **England's Treasure by Forraign Trade (1664)**. Disponível em: https://play.google.com/books/reader?id=FNIAAQAAMAAJ&printsec=frontcover&output=reader&hl=pt_BR&pg=GBS.PR10. Acesso em 12 dez. 2017.

MUNARI, C. Cassação de Roberto Jefferson inicia punições do mensalão. **UOL Notícias**. 14 set. 2005. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultnot/reuters/2005/09/14/ult1928u1499.jhtm>. Acesso em: 23 jan. 2018.

MUNGIU-PIPPIDI, A. **The Quest for Good Governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

MUÑOZ, J. M. Making Contracts Public in Ngaoundéré, Cameroon. **City & Society**. v. 26, n. 2, p.175-195, 2014.

NICOLAU, J. Participação Eleitoral: Evidências sobre o Caso Brasileiro. In: **Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais**, 7 (p. 1-24). Coimbra, 2004. Disponível em: <http://www.ces.fe.uc.pt/lab2004/pdfs/JairoNicolau.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018.

NIEHANS, J. **A History of Economic Theory**. London: Johns Hopkins Press, 1994.

NADER, R. **Unsafe at any speed**. The designed-in dangers of the american automobile. New York: Grossman Publishers, 1965.

NADER, R.; GREEN, M. Economic Regulation vs. Competition: Uncle Sam the Monopoly Man. **The Yale Law Journal**. v. 82. n. 5. New Heaven, 1973.

NATIONAL INSTITUTES OF HEALTH (NIH). Understanding Human Genetic Variation. National Institutes of Health (US); Biological Sciences Curriculum Study. NIH Curriculum Supplement Series [Internet]. Bethesda (MD): **National Institutes of Health** (US); 2007. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK20364/>. Acesso em 14 out. 2017.

NATIONAL INSTITUTES OF HEALTH (NIH). What was the Human Genome Project? **National Human Genome Research Institute - NIH**. 11 may. 2016. Disponível em: <http://www.genome.gov/12011238>. Acesso em: 14 ago. 2017.

NISKANEN, W. A. **Bureaucracy and Representative Government**. Chicago: Aldine-Antherton, 1971.

NOVAK, W. J. A revisionist history of regulatory capture. In: CARPENTER, D.; MOSS, D. (Orgs.). **Preventing regulatory capture**: Special interest influence and how to limit it. New York: Cambridge University Press, 2014, p. 25-48.

NUSDEO, F. **Curso de Economia:** introdução ao direito econômico. 5ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova** [online]. 1998, n. 44, p.27-54. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Acesso em: 13 ago. 2018.

OLKEN, B. A. Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. **Journal of Political Economy**. v. 115, n. 2, p. 200-249, 2007.

OLIVEIRA, D. **Sistemas, organização & métodos:** uma abordagem gerencial. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, G. J.; DE SOUZA, O. A. V. Controladoria-Geral da União: Uma Agência Anticorrupção? In PEREZ, M. A.; DE SOUZA, R. P. (Coord.). **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

OLIVEROS, V. Clientelism, Favors, and the Personalization of Public Administration in Argentina. **Comparative Politics**. v. 48, n. 3, p. 373-391, 2016.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva**. Trad. Fabio Fernandez. São Paulo: Edusp, 1999.

OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. Pós-keynesianos e o intervencionismo estatal. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, p. a14. 06 jan. 2003. Disponível em: <http://jose Luis oreiro.com.br/site/link/3b75632ee67768a35b91ce103652e47774d9d75c.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Mathematics, Reading and Science. **PISA**. Paris: OECD Publishing, v.1, Revised edition, feb. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en>. Acesso em 14 out. 2017.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education. **PISA**. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en>. Acesso em 14 out. 2017.

PALASI, L. V. **La actividad industrial del estado en el derecho administrativo**. Disponível em: http://www.cepac.es/rap/publicaciones/Revistas/RAP_1950_003_053pdf. Acesso em: 22 abr. 2018.

PASQUINO, G. Abstencionismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 3. ed. Brasília: UnB, 1991. v. 1. p. 7-9.

PELTZMAN, S. Toward a more general theory of regulation. **The Journal of Law and Economics**. Chicago, v. 19, 1976.

PELTZMAN, S.; LEVINE, M.; NOLL, R. G. The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation. **Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics**. v. 1989, p. 1-59, 1989.

PENDÁS, B. **El pensamiento político medieval en la teoría del derecho y del estado de Otto von Gierke**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil. In: PINHEIRO, A. C.; FUKASAKU, K. **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Brasília: BNDES, fev. 2000, cap. 1, p. 13-44.

PINHEIRO, L. C. Jefferson critica empréstimo da Rede Globo junto ao BNDES. **Agência Câmara**. 14 set. 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/agencia/noticias/74590.html>. Acesso em: 21 dez. 2017

PINTO, J. A. P. **Teoria Matemática das Eleições**. Porto: 2006. Disponível em: https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/64099/1/90439_Tese-167_TM_01_C.pdf. Acesso em: 22 abr. 2018.

PIRES, A. F. A economia do crime: precisamos falar sobre Gary Becker. Canal **Ciências Criminais**, 24 ago. 2015. Disponível em: https://canalcienciascriminais.com.br/a-economia-do-crime-precisamos-falar-sobre-gary-becker/#_ftn1. Acesso em 14 out. 2018.

PLATÃO. **República**. Tradução Maria Helena da Rocha Pereira. 9. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbbenkian, 2001.

POSNER, R. A. Theories of economic regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**. New York, v. 5, n. 2, p. 335-358, 1974.

POZAS, L. J. Ensayo de una Teoría del Fomento en el Derecho Administrativo. **Revista de Estudios Políticos**, n. 48, nov./dec., p. 41-54, 1949. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2127752>. Acesso em: 12 set. 2017.

PRILLER, E.; ZIMMER, A. **Der Dritte Sektor international**. Berlin: Sigma, 2001.

PSICOLOGIA da Corrupção. **Revista Psique Ciência e Vida**. São Paulo, n. 43, Ed. Escala, jul. 2009.

QUAH, J. S. T. Accountability and anticorruption agencies in the asia-pacific region. In **Combating Corruption in Asian and Pacific Economies**, 2000, Manila: Asian Development Bank, p. 101–124. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/10/43/35131878.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

QUAH, J. S. T. Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries: A Comparative Analysis. **International Public Management Review**. v. 8, n. 2, p. 73-96, 2007.

QUAH, J. S. T. Combating Corruption in the Asia-Pacific Countries: What Do We Know and What Needs To Be Done? **International Public Management Review**. n. 10, p. 5-29, 2009.

QUAH, J. S. T. **Curbing Corruption in Asia: A Comparative Study of Six Countries**. Eastern Universities Press, 2003.

QUAH, J. S. T. **Curbing Corruption in Asian Countries: An Impossible Dream**. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 2011.

RAMOS, J. N. **Sistema Brasileiro de Direito Econômico**. São Paulo: Resenha Tributária e Instituto Brasileiro de Direito Tributário, 1977.

RABIN, R. L. Federal Regulation in Historical Perspective. **Stanford Law Review**, n. 1189, may, 1986. Disponível em: http://www.thecre.com/pdf/20120723_Federal%20Regulation%20in%20Historical%20Perspective.pdf. Acesso em: 23 ago. 2017.

REINIKKA, R.; SVENSSON, J. Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda. **Journal of the European Economic Association**. v. 3, n. 2–3, p. 259-267, 2005.

REIS, F. W. (Org.). **Os Partidos e o Regime**: a lógica do processo eleitoral brasileiro. São Paulo: Símbolo, 1978.

REIS, F. W. **Política e Racionalidade**: Problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

RIBEIRO JR. A. A privatária tucana. **Coleção História Agora**, v. 5, São Paulo: Geração Editorial, 2011.

RICKLEFS, R. E. **A Economia da Natureza**. 6 ed. São Paulo: Grupo Gen e Guanabara Koogan, 2010.

RIKER, W. H. **Liberalism Against Populism**: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice. Long Grove: Waveland Press, 1982.

RIKER, W. H. **The Theory of Political Coalitions**. London: Yale University Press, 1962.

SAMPAIO, F. Mirian Dutra conta a sua verdade depois de 30 anos. **BrazilcomZ**. n. 100, 15 fev. 2016.

ROBB, K. **Literacy and Paideia in Ancient Greece**. New York: Oxford University Press, 1994.

ROCHA, L. C. Vidas presas: uma tentativa de compreensão da tragédia da criminalidade junto às suas personagens prisioneiras. **Psicologia USP**, n. 3, v. 17, p. 49-76, set. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pusp/v17n3/v17n3a06.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2018.

ROCHA, S. L. **Terceiro Setor**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

RODRIGUES, A. Relatórios da PF mostram as conversas e os encontros mantidos em casa de prostituição onde eram articulados golpes milionários contra o maior banco do País. Dois deputados estão envolvidos. **Revista IstoÉ**, n.. 2009, 02 mai. 2008.

RODRIGUES, D. A.; AFONSO, J. R. R.; PAIVA, S. M. Instituições financeiras de desenvolvimento: revisitando lições das experiências internacionais. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 48, p. 7-51, dez. 2017.

RODRIGUEZ, D. B. The Positive Political Dimensions of Regulatory Reform. **Washington University Law Review**. v. 72, issue 1, jan. 1994. Disponível em: https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1704&context=law_law_review. Acesso em: 23 fev. 2018.

ROMANELLI, R. C. O vocabulário indo-europeu e o seu desenvolvimento semântico. In: **Kriterion**. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia da Universidade de Minas Gerais, 1959.

ROMANO, S. Decentramento Administrativo. In: STANISLAO, M. P. **Enciclopedia Giuridica Italiana**, v. IV, parte I-II-III. Milano: Società Editrice Libreria, 1911, p. 434.

ROSA, Carlos Augusto de Proença. **História da ciência: da antiguidade ao renascimento científico**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2012.

ROSANVALLÓN, P. **Democratic Legitimacy impartiality, reflexivity, proximity**. Trad. Arthur Goldhammer. Princeton: Princeton University Press, 2011.

ROTHBARD, M. N. Buchanan e Tullock - por que a teoria da Escolha Pública representa um endosso ao estado. 28 mar. 2012. **Instituto Ludwig von Mises Brasil**. Disponível em: <https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1264>. Acesso em: 13 ago. 2018.

ROUQUAYROL, M. Z. **Epidemiologia & Saúde**. Rio de Janeiro: Medsi Editora Médica e Científica Ltda., 1994.

ROUSSEAU, J.J. **O Contrato Social**. Oeiras: Ad Astra et Ultra, 2010. (Coleção "Livros que Mudaram o Mundo").

SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. K. The Civil Society Sector. **Society**. v. 34, n. 2, p. 60-65, 1997.

SANTOS, C. Dívida da Globo Cabo com o BNDES é de R\$ 285,79 milhões. **Folha de São Paulo (on line)**. 13 mar. 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u43424.shtml>. Acesso em: 14 dez. 2017.

SANTOS, W. G. **Crise e Castigo: Partidos e Generais na Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1987.

SCHAMIS, H. E. **Re-forming the State: The Politics of Privatization in Latin America and Europe**. University of Michigan Press, 2002.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The Self-restraining State. Power and Accountability in New Democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHMIDT, S. W.; et al. **Friends, Followers, and Factions: a reader in political clientelism**. Berkeley: University of California Press, 1977.

SCHOENSTER, L. **Clãs Políticos no Congresso Nacional**. Transparência Brasil, São Paulo, jun. 2014. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes>. Acesso em: 12 ago. 2018.

SCHOENSTER, L. **Clãs Políticos seguem dominando no Congresso Nacional**. Transparência Brasil, São Paulo, nov. 2014. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes>. Acesso em: 13 ago. 2018.

SCHUETH, S. Apparatus of Capture: Fiscal State Formation in the Republic of Georgia. **Political Geography**. v. 31, n. 3, p. 133–143, 2012.

SCHULZE, G. G.; FRANK, B. Deterrence versus Intrinsic Motivation: Experimental Evidence on the Determinants of Corruptibility. **Economics of Governance**. v. 4, n. 2, p.143–160, 2003.

SENIOR, I. **Corruption – The World’s Big C: Cases, Causes, Consequences, Cures**. London: The Institute of Economic Affairs, 2006.

SERRA, D. Combining Top-Down and Bottom-Up Accountability: Evidence from a Bribery Experiment. **Journal of Law Economics & Organization**. v. 28, n. 3, p. 569–587, 2012.

SERRA, D.; WANTCHEKON, L. **New Advances in Experimental Research on Corruption**. Bingley: Emerald Group Publishing, 2012.

SICSÚ, J.; LIMA, G. T (Org.). **Macroeconomia do Emprego e da Renda**. Barueri: Manole, 2003.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; LIMA, G. T. **Macroeconomia Moderna: Keynes e a Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVEIRA, A. D. M. **Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SÍNDROME. In: **MICHAELIS** on line. São Paulo: Melhoramentos, 2018. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/S%C3%ADndrome/>. Acesso em: 21 mar. 2018.

SKINNER, Q. **Maquiavel**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

SMITH, A. **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**. Oxford: Clarendon Press, 1776.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**. Trad. Luiz João Baraúna. 1. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOARES, G. A. D. **Sociedade e Política no Brasil**: Desenvolvimento, Classe e Política durante a Segunda República. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.

SODRÉ, F. R. A. **Os impactos da corrupção no desenvolvimento humano, desigualdade de renda e pobreza dos municípios brasileiros**. Dissertação (Dissertação em Ciências Econômicas) – UFPE. Recife, 2014.

SOUTO, M. J. V. **Desestatização, Privatização, Concessões, Terceirizações e Regulação**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SPITZER, M. L. Antitrust Federalism and Rational Choice Political Economy: A Critique of Capture Theory. **Southern California Law Review**. Los Angeles, v. 61, p. 1302-1318, 1988.

SPORKIN, S. **The Worldwide Banning of Schmiergeld: A Look at the Foreign Corrupt Practices Act on its Twentieth Birthday**. J. Int'l L. & Bus., v. 18, p. 269-281, 1997.

STARE. In: **GLOSBE** - o dicionário multilíngüe on-line. Latim-Português. Polônia. Disponível em: <https://pt.glosbe.com/la/pt/stare>. Acesso em: 14 jan. 2018.

STEVENS, J. B. **The Economics Of Collective Choice**. New York: West View Press, 1993.

STEPHANOWITZ, H. TCU confirma Mirian Dutra: BNDES favoreceu Globo no governo FHC. **Rede Brasil Atual**. 23 fev. 2016. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/blogs/helena/2016/02/tcu-confirma-mirian-dutra-bndes-favoreceu-globo-no-governo-fhc-4868.html>. Acesso em: 14 dez. 2017.

STIGLER, G. J. The Theory of Economic Regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**. v. 2, p. 3-21, 1971.

STIGLER, G. J.; FRIEDLAND, C. What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity. **Journal of Law and Economics**. v. 5, p. 1-16, 1962.

STOCK, V. S. A reforma administrativa do governo Collor. **Revista de Administração**, FGV, São Paulo, v. 27, n. 3, p.66-77, jul.-/set. 1992.

STONE, R. D. **The Interstate Commerce Commission and the Railroad Industry: A History of Regulatory Policy**. New York: Praeger Publishers, 1991.

STROM, K. **Minority government and majority rule**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

SUNDELL, A. Are Formal Civil Service Examinations the Most Meritocratic Way to Recruit Civil Servants? Not in All Countries. **Public Administration**. v. 92, n. 2, p. 440-457, 2014.

SUPRINYAK, Carlos E. Moeda, tesouro e riqueza: uma anatomia conceitual do mercantilismo britânico do início do século XVII. **Estudos Econômicos**. v. 39, p. 571-596, 2009.

SZPIRO, G. G. **Numbers Rule: The vexing mathematics of democracy from Plato to the present**. Princeton: Princeton University Press, 2010.

TANZI, V. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. **IMF Working Paper**, n. 98/63, pp. 1-39, may 1998. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=882334>. Acesso em: 13 out. 2017.

TAVARES, A. R. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Método, 2003.

TÖNNIES, F. **Community and Civil Society**. Trad. José Harris e Margaret Hollis. Cambridge: University of Oxford, 2001

TORRES, M. D. F. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TORRINHA, F. **Dicionário latino português**. Porto: Porto Editora, 1942.

TOYE, J.; MOORE, M. Taxation, Corruption and Reform. **The European Journal of Development Research**. v. 10, n. 1, p. 60-84, 1998.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (TI). **Índice de Percepção da Corrupção 2018**. 20 jan. 2019. Disponível em: <https://mautic.transparenciainternacional.org.br/asset/3:indice-de-percepcao-da-corrupcao-2018>. Acesso em: 22 jan. 2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (TI); FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Novas Medidas Contra a Corrupção**. 05 jun. 2018. Disponível em: <https://unidoscontraacorrupcao.org.br>. Acesso em: 22 jan. 2019.

TRUMAN, D. **The Governmental Process**. Westport Connecticut: Greenwood Publishers, 1951.

TRINDADE, H.; CEW, J. Confrontação Política e Decisão Eleitoral: as eleições municipais de 1976 em Caxias do Sul. In: REIS, F. W. **Os Partidos e o Regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro**. São Paulo: Símbolo, p. 145-211, 1978.

TULLOCK, G. Efficient rent seeking. In: BUCHANAN, J. M.; TOLLISON, R. D.; TULLOCK, G. (Ed.). **Toward a theory of the rent-seeking society**. College Station, Texas: A & M University Press, 1980.

TULLOCK, G. The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. **Western Economic Journal**, Oxford, v. 5, p. 224-230, 1967.

TULLOCK, G.; SELDON, A.; BRADY, G. L. **Government failure: a primer in public choice published**. Washington D. C.: Cato Institute, 2002.

USA. **United States Code 2018**. Disponível em: <http://uscode.house.gov>. Acesso em: 16 de julho de 2018.

USLANER, E. M. **Corruption, Inequality, and the Rule of Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

USLANER, E. M. **The Historical Roots of Corruption**: Mass Education, Economic Inequality, and State Capacity. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

UNITED KINGDOM (UK). **Bribery Act 2010**. London: 08 abr. 2010. Disponível em: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga_20100023_en.pdf. Acesso em: 15 ago. 2018.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). Constitution (1787). **The constitution of the United States**. Disponível em: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm. Acesso em 14 jul. 2018.

VARGAS, G. A.; SCHLUTZ, D. Opening Public Officials' Coffers: A Quantitative Analysis of the Impact of Financial Disclosure Regulation on National Corruption Levels. **European Journal on Criminal Policy and Research**. v. 22, n. 3, p. 439-475, 2016.

VELASCO JR., L. Documento Histórico – a Privatização no Sistema BNDES. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, n. 33, jun. 2010.

VELARDE, J. L. V. La Desconcentración Administrativa. **Revista de Administración Pública**. Madrid, n. 35, may-ago.1961.

VENÂNCIO FILHO, A. **A Intervenção do Estado no domínio econômico**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

VÉRON, R.; WILLIAMS, G.; CORBRIDGE, S.; SRIVASTAVA, M. Decentralized Corruption or Corrupt Decentralization? Community Monitoring of Poverty-Alleviation Schemes in Eastern India. **Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization**. v. 34, n. 11, p.1922-1941, 2006.

VIANNA, O. **Populações meridionais do Brasil e instituições políticas brasileiras**. Brasília: UnB, 1982.

VIDIGAL, G. **Fundamentos do Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

VIGORITA, V. S. L'Iniziativa Economica Privata nel Diritto Pubblico. **Circolo giuridico dell' Università**. Napoli: Casa Editrice Dott Eugênio Jovene, 1959.

VISCUSI, W. K.; VERNON, J. M.; HARRINGTON, J. E. **Economics of Regulation and Antitrust**. 2. Ed. Cambridge: MIT Press, 1995.

VITERNA, J.; CLOUGH, E.; CLARKE, K. Reclaiming the "Third Sector" from "Civil Society": A New Agenda for Development Studies. **Sociology of Development**, v. 1, n. 1, University of California Press, pp. 173-207, 2015.

VON STEIN, L. **Die Verwaltungslehre**. Stuttgart: JG Cottaschen, 1865.

WARD, H. Rational choice. In: MARSH, D.; STORKER, G. **Theory and methods in Political Science**. 2. ed. Basingstoke et al.: Palgrave Macmillan, 2002. p. 65-89.

WAHRLICH, B. **Reforma Administrativa na Era de Vargas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

WATSON, J; CRICK, F. Molecular Structure of Nucleic Acids. In: **Nature**, n. 4.356, 25 abr. 1953, p. 737.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. V.2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão Técnica de Gabriel Cohn. Brasília/ DF: Editora da UnB: São Paulo: Ed. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

WERNER, C. Gifts, Bribes, and Development in Post-Soviet Kazakstan. **Human Organization**. v. 59, n. 1, p. 11-22, 2000.

WILEY JR., J. S. A Capture Theory of Antitrust Federalism. **Harvard Law Review**. v. 99, n. 4, p. 723-725, 1986.

WILSON; J. Q.; KELLING, G. L. Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety. **Atlantic Monthly**. Mar. 1982. Disponível em: http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/4465/?single_page=true. Acesso em: 14 ago. 2018.

WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). **The Global Competitiveness Report 2018**. 16 oct. 2018. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2018.

ZAMBONI, Y.; LITSCHIG, S. Audit risk and rent extraction: Evidence from a randomized evaluation in brazil. **Journal of Development Economics**. v. 134, p. 133-149, sep. 2018.

ZHU, J. Do Severe Penalties Deter Corruption? A Game-Theoretic Analysis of the Chinese Case. **China Review**. v. 12, n. 2, p. 1-32, 2012.

APÊNDICE A – Cronologia dos Principais Casos de Corrupção no Brasil

ANOS 60	
001	Caso Hanna Mining Company (1964)
002	Campanha Ouro para o bem do Brasil (1964)
003	Caso Panair (1965)
004	Caso Time-Life (1965)
005	Scuderie Detetive Le Chocq (1965)
006	Projeto Jari (1967)
007	Caso Para-sar (1968)
008	Fechamento da TV Excelsior (1969)
ANOS 70	
009	Dossiê Baumgarten (1970)
010	Convocação de Dario Maravilha para a Copa de 1970 (1970)
011	Capitão Guimarães (1971)
012	Caso Governador Haroldo Leon Peres (1971)
013	Caso Magnesita (1972)
014	Caso Halles (1974)
015	Caso BUC (1974)
016	Caso Vladimir Herzog (1975)
017	Caso Ângelo Calmon de Sá (1975)
018	Lei Falcão (1976)
019	Mordomias no Governo Geisel (1976)
020	Caso Manoel Fiel Filho (1976)
021	Caso General Electric (1976)
022	Caso Lutfalla (1977)
023	Pacote de Abril (1977)
024	Relatório Saraiva (1978)
025	Paulipetro (1979)
026	Estatização da Light (1979)
ANOS 80	
027	Polonetas (1980)
028	Escândalo da Mandioca (1981)
029	Escândalo da Proconsult (1982)
030	Caso Delfin (1982)
031	Caso Eliezer Batista (1982)
032	Agropecuária Capemi (1984)
033	Escândalo das Jóias ou Caso Ibrahim Abi-Ackel (1985)
034	Escândalo Coroa Brastel (1985)
035	Escândalo do INAMPS (1985)
036	Caso Brasilinvest (1985)
037	Montepio da Família Militar (1986)
038	Escândalo do Ministério das Comunicações (1986)
039	Escândalo das Papeletas Amarelas (1986)
040	CPI da Corrupção (1988)
041	Dossie Chiarelli (1988)
042	Escândalo do Banespa (1988)
043	Escândalo de Mombaça, capital do Brasil (1989)
ANOS 90	
044	Escândalo do BCCI (1990)
045	Escândalo da Aprovação do Programa Nacional de Desestatização (1990)
046	Caso Jorgina de Freitas (1991)
047	Caso Edmundo Pinto (1992)
048	Escândalo da Dom Pedro Aquamarine, mais valiosa água-marinha do mundo (1992)
049	Caso Nilo Coelho (1992)
050	Esquema PC (1992)
051	Caso Eliseu Resende (1993)

052	Caso Queiroz Galvão (1993)
053	Caso PSDólar (1993)
054	Caso Ney Maranhão (1993)
055	CPI do Detran (no Estado de Santa Catarina)
056	Caso Rubens Ricupero (1994)
057	Escândalo do Sivam (1995)
058	Dossiê Pasta Rosa (1995)
059	Caso Bancesa (1995)
060	Banco Nacional de Minas Gerais (1995)
061	Escândalo dos Anões do Orçamento (1996)
062	Banco Econômico (1996)
063	Caso Interunion (Escândalo Papa-tudo) (1996)
064	Operação Mar Aberto (1997)
065	Escândalo da Reeleição (1997)
066	Escândalo do Banestado (1997)
067	Escândalo da Encol (1997)
068	CPI dos Títulos Públicos (ou CPI dos Precatórios) (1997)
069	Dossiê Cayman (1998)
070	Banco Noroeste (1998)
071	Bancos Marka e Fonte Cindam (1999)
072	Escândalo da SUDAM e da SUDENE (1999)
073	Escândalo da Mesbla (1999)
DÉCADA DE 2000	
074	Caso Luís Estêvão (2000)
075	Caso Luciano Caldas Bivar (2001)
076	Caso Toninho do PT (2001)
077	Escândalo do Roubo da Esmeralda Bahia (2001)
078	Caso Celso Daniel (2002)
079	Escândalo do Propinoduto (2002)
080	Lista de Furnas (2002)
081	Escândalo dos Grampos Contra Políticos da Bahia (2002)
082	Caso Pinheiro Landim (2002)
083	CPI do Banestado (2003)
084	Escândalo do Mensalinho (2003)
085	Operação Anaconda (2003)
086	Escândalo dos Gafanhotos ou Operação Praga do Egito (2003)
087	Caso Kroll (2004)
088	Operação Pororoca (fraudes em licitações no Estado do Amapá) (2004)
089	Máfia dos Vampiros (2004)
090	Escândalo dos Bingos (2004).
091	Escândalo dos Correios (2005)
092	Escândalo da Interbrazil (2005)
093	Escândalo das desapropriações no Município de Macaé (2005)
094	Escândalo do IRB (2005)
095	Caso Toninho da Barcelona (2005)
096	Escândalo dos dólares na cueca (2005)
097	Escândalo da Nossa Caixa (2005)
098	Escândalo MSI-Corinthians (2005)
099	Operação Confraria (2005)
100	Máfia do Apito (2005)
101	Escândalo dos Fundos de Pensão (2005)
102	Escândalo da Varig (2006)
103	Escândalo do Mensalão (2006)
104	Escândalo da Quebra do Sigilo Bancário do Caseiro Francenildo (2006)
105	Escândalo das Sanguessugas (2006)
106	Operação Dominó (Governo do Estado de Rondônia) (2006)
107	Esquema do Plano Safra Legal (2006)
108	Operação Saúva (2006)

109	Caso Gamecorp (2006)
110	Escândalo do Dossiê ou Escândalo dos Aloprados (2006)
111	Escândalo dos Grampos no TSE (2006)
112	Operação Faktor (2006)
113	Escândalo da Renascer em Cristo (2007)
114	Operação Carranca (Licitações no Estado das Alagoas) (2007)
115	Operação Jaleco Branco (Licitações no Estado da Bahia) (2007)
116	Operação Hurricane ou Furacão (2007)
117	Operação Navalha (2007)
118	Operação Moeda Verde (2007)
119	Caso Renan Calheiros ou Renangate (2007)
120	Caso Bancoop (2007)
121	CPI do Detran do Estado do Rio Grande do Sul (Operação Rodin) (2007)
122	Mensalão mineiro (2007)
123	Caso Joaquim Roriz (ou Operação Aquarela) (2007)
124	CPI das ONGs (2007)
125	Escândalo dos cartões corporativos (2008)
126	Esquema de desvio de verbas no BNDES (2008)
127	Máfia das CNH's (2008)
128	Caso Álvaro Lins, no Estado do Rio de Janeiro (2008)
129	Operação Satiagraha ou Caso Daniel Dantas (2008)
130	Operação Hígia (Fraudes na Prefeitura de Natal) (2008)
131	Escândalo das licitações no transporte público no Estado de São Paulo (2008)
132	Escândalo do Banco Santos (2008)
133	Escândalo das passagens aéreas (2009)
134	Escândalo dos atos secretos (2009)
135	Caso Paulo Preto (2009)
136	Operação Sexta-feira 13 (2009)
137	Escândalo da Ethereal Carolina Divine Paraiba (2009)
DÉCADA DE 2010	
138	Escândalo do Banco Panamericano (2010)
139	Escândalo do Superfaturamento da Ponte Rio Negro (2010)
140	Caso Erenice Guerra (2010)
141	Operação Mãos Limpas (2010)
142	Operação Uragano (2010)
143	Operação Carta Branca (2011)
144	Máfia dos Pardais (2011)
145	Operação Tsunami (2011)
146	Máfia do Lixo de Maceió (2012)
147	Escândalo das Licitações no Estado do Rio de Janeiro (2012)
148	Escândalo das Caxirolas (2012)
149	Escândalo da Clínica Ricardo Iberê Gilson (2012)
150	Escândalo da Gestão da Massa Falida da Mesbla (2012)
151	Operação Monte Carlo (2012)
152	Operação Ararath (2013)
153	Caso Siemens (e Caso Alstom) (2013)
154	Operação Cruzamento (2013)
155	Operação Paralelo 31-S (2013)
156	Operação Tarja Preta (2013)
157	Mensalinho do Estado do Amapá (2014)
158	Escândalo do SESI (2014)
159	Escândalo do VLT de Cuiabá (2014)
160	Escândalo do Grupo Galileo (2014)
161	Escândalo do Fundo de Saúde da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - FUSPOM (2014)
162	Caso Paraibacap (2014)
163	Operação Lava Jato (2014)
164	Operação Zelotes (2015)
165	Operação Acrônimo (2015)

166	Operação Radioatividade (2015)
167	Operação Politeia (2015)
168	Operação Pixuleco (2015)
169	Operação Pixuleco II (2015)
170	Laep Investments (2015)
171	Fraudes em licitações na Prefeitura de Resende (2015)
172	Operação Catilinárias (2015)
173	Operação Choque (2015)
174	Operação Crátons (2015)
175	CPI do HSBC (2015)
176	Operação Desventura (2015)
177	Operação Sodoma (2015)
178	Operação Nenhures (2015)
179	Operação Vidas Secas (2015)
180	Operação Greenfield (2016)
181	Operação Mar de Lama (2016)
182	Operação Abismo (2016)
183	Fraude da Terraplanagem (2016)
184	CPI dos Guinchos (2016)
185	Operação Acarajé (2016)
186	Operação Aletheia (2016)
187	Operação Tabela Periódica (2016)
188	Operação O Recebedor (2016)
189	Operação Boca Livre (2016)
190	Operação Carcinoma (2016)
191	Operação Esfinge (2016)
192	Operação Irmandade (2016)
193	Operação Pripyat (2016)
194	Operação Recomeço (2016)
195	Escândalo das laqueaduras no Município de Arraial do Cabo (2016)
196	Operação Veiculação (2016)
197	Falência da OI (2016)
198	Operação Chequinho (2016)
199	Operação Calicute (2016)
200	Escândalo das Teles (2016)
201	Operação Cartas Marcadas (2016)
202	Faraônica sede do Tribunal de Contas do Estado de Roraima (2016)
203	Operação História de Pescador (2017)
204	Escândalo de Superfaturamento em obras na prefeitura de Nova Olinda (2017)
205	Escândalo de corrupção no concurso de Miss Sergipe 2015 (2017)
206	Escândalo das Tornozeleiras Eletrônicas (2017)
207	Denúncia de Fraudes no Fundo do FIES (2017)
208	Operação Eficiência (2017)
209	Escândalo do assassinato do prefeito eleito de Piên, em 2016 (2017)
210	Escândalo da transferência de pontos na CNH (2017)
211	Caso Confederação Brasileira de Automobilismo (2017)
212	Operação Leviatã (2017)
213	Escândalo da escolha da cidade do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos (2017)
214	Escândalo das doações para a campanha eleitoral de 2014 (2017)
215	Operação Research (2017)
216	Operação Carne Fraca (2017)
217	Operação Licitante Fantasma (2017)
218	Operação Carne Fria (2017)
219	Operação O Quinto do Ouro (2017)
220	Operação Águas Claras (2017)
221	Operação Fatura Exposta (2017)
222	Operação Stello Natus (2017)
223	Operação Perfidia (2017)

224	Operação Bullish (2017)
225	Operação Panatenaico (2017)
226	Operação Basura (2017)
227	Operação Outorga (2017)
228	Operação Lanzarote (2017)
229	Operação Lex Talionis (2017)
230	Operação Magister (2017)
231	Operação Amphibia (2017)
232	Operação Tabocas (2017)
233	Operação Código Reverso (2017)
234	Operação Jacutinga (2017)
235	Operação Vícios (2017)
236	Operação Voo Cego (2017)
237	Operação Voto Livre (2017)
238	Operação Tristitia (2017)
239	Operação Falsum Virtual (2017)
240	Operação Philoteus (2017)
241	Operação Trapaça (2017)
242	Caso Queiroz (2019)

Fonte: Elaborado com base em informações da Polícia Federal.

APÊNDICE B – Fases da Operação Lava Jato – Quadro-Síntese

FASE 1 – 17/03/2014
- O foco da investigação foi a ação ilegal de doleiros, que utilizariam interpostas pessoas e empresas em nome de terceiros, para a prática de crimes contra o sistema financeiro nacional, previstos na Lei 7492/86. Suas atividades ilícitas seriam desenvolvidas com empresas e contas mantidas no Distrito Federal, mas as operações criminosas se estenderiam a diversos pontos do território nacional. - A Operação Lava-Jato começou com a prisão de 24 pessoas acusadas de lavagem e desvio de dinheiro, evasão de divisas, entre outros crimes. Um grupo de doleiros foi descoberto em um esquema ilícito, que movimentou cerca de R\$ 10 bilhões. Entre os presos, estava o doleiro Alberto Youssef. - A operação contou com a participação de aproximadamente 400 policiais federais que deram cumprimento a 81 mandados de busca e apreensão, 18 mandados de prisão preventiva, 10 mandados de prisão temporária e 19 mandados de condução coercitiva, em 17 cidades dos seguintes estados: PR (Curitiba, São José dos Pinhais, Londrina e Foz do Iguaçu), SP (São Paulo, Mairiporã, Votuporanga, Vinhedo, Assis e Indaiatuba) DF (Brasília, Águas Claras e Taguatinga Norte), RS (Porto Alegre), SC (Balneário Camboriú), RJ (Rio de Janeiro), MT (Cuiabá).
FASE 2 – 20/03/2014
- Apuração da mesma categoria de crimes, com extensão do foco em outros doleiros. Foram cumpridos seis mandados de busca e um de prisão temporária. - A PF prendeu preventivamente o ex-diretor de Abastecimento da Petrobras Paulo Roberto Costa. - Investigações mostraram que Costa recebeu de presente de Alberto Youssef uma Land Rover. O ex-diretor era suspeito de envolvimento com os integrantes da quadrilha de doleiros e tentava destruir provas que o ligavam a Youssef.
FASE 3 – 11/04/2014
- Investigação com mesmo propósito decorrente das anteriores, sendo identificada a participação, dentre outros, de doleiro hoje colaborador da Justiça, mediante acordo de colaboração com o MPF. - Foram cumpridos 23 mandados: dois de prisão temporária, seis de condução coercitiva e 15 de busca e apreensão nas cidades de São Paulo/SP, Campinas/SP, Rio de Janeiro/RJ, Macaé/RJ e Niterói/RJ. - Foram apreendidos R\$ 70 mil em dinheiro e vários documentos, inclusive na sede da Petrobras. - A ação buscou reunir provas sobre a ligação de Paulo Roberto Costa com o doleiro Alberto Youssef na empresa Ecoglobal Ambiental.
FASE 4 – 11/06/2014
- Paulo Roberto Costa foi preso novamente. Além das razões que levaram a primeira prisão, o juiz argumentou na decisão de prendê-lo que o ex-diretor tinha US\$ 23 milhões em contas bloqueadas na Suíça. - Também foram bloqueados mais US\$ 5 milhões em contas que estariam em nome de familiares de Costa e também do doleiro Alberto Youssef.
FASE 5 – 01/07/2014
- A PF cumpriu 9 mandados judiciais: sete de busca, um de prisão temporária e um de condução coercitiva. - Dois "laranjas" de Alberto Youssef são presos preventivamente: João Procópio Junqueira Pacheco de Almeida Prado e Iara Galdino da Silva. Os dois mantinham escritórios em São Paulo que gerenciavam as contas do doleiro no exterior.
FASE 6 – 22/08/2014
A Polícia Federal cumpriu 12 mandados, sendo 11 deles de busca e apreensão e um de condução coercitiva em empresas vinculadas ao ex-diretor da Petrobras Paulo Roberto Costa e seus familiares. Vários documentos foram apreendidos.

FASE 7 – Operação Juízo Final - 14/11/2014
• Deflagrada para cumprimento de mandados de prisão cautelar, busca e apreensão e sequestro de bens. • A operação prendeu o ex-diretor de Serviços da Petrobras Renato Duque e 17 executivos de grandes empreiteiras. Alguns deles tornaram-se colaboradores da Justiça, mediante acordo firmado com o MPF, o que, contudo, não impediu suas condenações pelo Juízo de primeiro grau. • Foram cumpridos 85 mandados judiciais: seis de prisão preventiva, 21 de prisão temporária, nove de condução coercitiva e 49 de buscas nos estados do Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, além do Distrito Federal. • As construtoras investigadas somavam contratos de R\$ 59 bilhões com a Petrobras • Foi decretado o bloqueio de aproximadamente R\$ 720 milhões em bens pertencentes a 36 investigados.
FASE 8 – 14/01/2015
• Desdobramento técnico da anterior, levou ao cumprimento de mandado de prisão de ex-diretor internacional da PETROBRAS, Nestor Cerveró. Ele chegava ao Rio num voo vindo de Londres. • A acusação sobre Cerveró foi de participação em crimes, como corrupção contra o sistema financeiro nacional e lavagem de dinheiro entre 2006 e 2012.
FASE 9 – Operação My Way - 05/02/2015
• Deflagrada para cumprimento de 62 mandados judiciais: um de prisão preventiva, três de prisão temporária, 18 de condução coercitiva e 40 de busca e apreensão e sequestro de bens nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia e Santa Catarina. • O aprofundamento das investigações pela Polícia Federal permitiu verificar que o esquema de fraude das licitações da PETROBRAS e consequente distribuição de propinas envolvia demais diretorias da estatal. A Operação My Way teve como alvo a Diretoria de Serviços da Petrobras e a BR Distribuidora. • Os mandados de busca foram direcionados a 26 empresas, a maioria delas de fachada. Quatro pessoas foram presas. O tesoureiro do PT, João Vaccari Neto, foi levado para depor. Na empresa Arxo, foram apreendidos 500 relógios de luxo.
FASE 10 – Operação Que País é Esse? - 16/03/2015
• Deflagrada para cumprimento de 18 ordens judiciais: dois de prisão preventiva, quatro de prisão temporária e 12 de busca e apreensão nas cidades de São Paulo/SP e Rio de Janeiro/RJ. • O ex-diretor Renato Duque voltou a ser preso preventivamente. O MP constatou que ele tinha contas secretas na Suíça, no valor de 20 milhões de euros, esvaziadas posteriormente, e transferidas para o Principado de Mônaco. • Foram apreendidas 131 obras de arte na casa do ex-diretor.
FASE 11 – Operação Origem - 10/04/2015
• A Polícia Federal desarticulou um esquema que desviava dinheiro de contratos de agência de publicidade na 11ª fase da operação, batizada de “A Origem”. • A partir da baixa de procedimentos que tramitavam perante o Supremo Tribunal Federal, teve por objetivo apurar fatos criminosos atribuídos a três grupos de ex-agentes políticos. • Deflagrada para cumprimento de mandados judiciais de prisão preventiva de ex-deputados federais. Cerca de 80 policiais federais cumpriram 32 mandados judiciais: sete de prisão, nove de condução coercitiva e 16 de busca e apreensão nos estados do Paraná, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo. • Foram presos preventivamente André Vargas, Luiz Argôlo e Pedro Corrêa. Esses ex-parlamentares já haviam sido condenados a penas entre 11 e 20 anos de reclusão. • A partir da representação da Autoridade Policial, foi decretado o sequestro de um imóvel de alto padrão na cidade de Londrina-PR.

FASE 12 – 15/04/2015
• Destinada a dar cumprimento a mandado de prisão preventiva do ex-tesoureiro do PT, João Vaccari Neto, identificado como recebedor de vantagens ilícitas decorrentes de fraudes em contratos com a PETROBRAS, bem assim para prisão temporária e condução coercitiva de outros associados. O referido tesoureiro, já exonerado de suas anteriores funções, já foi condenado a 15 anos de reclusão. • Os investigadores detectaram vários depósitos suspeitos nas contas da mulher e da cunhada do ex-tesoureiro, que, segundo o procurador Carlos Fernando dos Santos Lima, são indícios de “lavagem de dinheiro”.
FASE 13 – 21/05/2015
• Constituiu desdobramento técnico da fase anterior, levando à prisão preventiva de operadores do esquema desvelado. Converteram-se em colaboradores da Justiça mediante acordo de delação premiada com o MPF. • No total, foram cumpridos 6 mandados judiciais, sendo quatro de busca e apreensão, um de condução coercitiva e um de prisão preventiva nos estados do Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. • Milton Pascowitch, apontado como operador do esquema, foi preso em SP. Ele é citado pelo ex-gerente da Petrobras Pedro Barusco como operador de pagamento de propina oriunda de contratos da estatal. Milton também pagou, por meio de sua empresa, a Jamp Engenheiros Associados Ltda, R\$ 1,45 milhão à JD Consultoria, de José Dirceu.
FASE 14 – Operação Erga Omnes - 19/06/2015
• Expandiu a investigação para os crimes de formação de cartel, fraude a licitações, corrupção, desvio de verbas públicas e lavagem de dinheiro para duas grandes empreiteiras com grande atuação no mercado nacional e internacional. • Deflagrada para cumprimento de 59 mandados judiciais: oito de prisão preventiva, quatro de prisão temporária, 38 de busca e nove de condução coercitiva. • A PF prendeu nesta fase os presidentes da Odebrecht, Marcelo Odebrecht, e Otávio Azevedo, da Andrade Gutierrez. Entre os presos, estavam ainda os executivos Márcio Farias e Rogério Araújo, da Odebrecht, e Paulo Dalmaso e Elton Negrão, da Andrade Gutierrez.
FASE 15 – Operação Conexão Mônaco - 02/07/2015
• O ex-diretor de Internacional da Petrobras Jorge Zelada foi preso e foram cumpridos quatro mandados de busca e apreensão no Rio e em Niterói. • Chamada de Conexão Mônaco, a 15ª fase da Lava-Jato investigou crimes de corrupção, fraude em licitações, desvio de verbas públicas, evasão de divisas e lavagem de dinheiro.
FASE 16 – Operação Radioatividade - 28/07/2015
• Foram cumpridos 30 mandados judiciais, sendo 23 de busca, dois de prisão temporária e cinco de condução coercitiva nas cidades de Brasília/DF, Rio de Janeiro/RJ, Niterói/RJ, São Paulo/SP e Barueri/SP. • Dentre outros fatos, foram objeto de apuração, a formação de cartel e o prévio ajustamento de licitações nas obras de Angra 3 e o pagamento indevido de vantagens financeiras a empregados da Eletronuclear. Um dos presos foi Othon Luiz Pinheiro da Silva - diretor afastado. • A prisão temporária do presidente da estatal foi convertida em preventiva e após decisão do STF o caso foi desmembrado e remetido à Justiça Federal do Estado do Rio de Janeiro, onde o investigado se encontra hoje em prisão domiciliar.
FASE 17 – Operação Pixuleco - 03/08/2015
• Na fase "Pixuleco", a Polícia Federal prendeu o ex-ministro da Casa Civil, José Dirceu. O irmão do ex-ministro, Luiz Eduardo de Oliveira e Silva, o ex-assessor de Dirceu, Roberto Marques, e o dono da empresa de informática Consist, Pablo Kipersmit também foram presos. • Cerca de 200 policiais federais deram cumprimento a 40 mandados judiciais, sendo 26 de busca, três de prisão preventiva, cinco de prisão temporária e seis de condução coercitiva no Rio de Janeiro e São Paulo, além do Distrito Federal.

FASE 18 – Operação Pixuleco 2 - 13/08/2015

- Desdobramento técnico da fase anterior, com cumprimento de um mandado de prisão temporária e 10 de busca e apreensão em Brasília/DF, Porto Alegre/RS, São Paulo/SP e Curitiba/PR.
- O ex-vereador do PT de Americana (interior de SP) Alexandre Correa de Oliveira Romano foi preso em São Paulo, suspeito de operar no esquema de corrupção com a empresa Consist.

FASE 19 – Operação Nessun Dorma - 21/09/2015

- Os trabalhos decorreram do avanço das investigações nas fases 15, 16 e 17 da Operação Lava Jato. Nessa fase, um dos focos é a continuidade da investigação de um denunciado na 15ª Fase – Conexão Mônaco e de empreiteiras já investigadas na Operação Lava Jato.
- Foi verificado que uma das empresas sediadas no Brasil recebeu cerca de R\$ 20 milhões, entre 2007 e 2013, de empreiteiras já investigadas na operação, sob a acusação de pagamento de propinas para obtenção de favorecimento em contratos com a estatal.
- Ao todo, a Polícia Federal cumpriu 11 mandados judiciais, sendo sete de busca e apreensão, um de prisão preventiva, um de prisão temporária e dois de condução coercitiva nas cidades de Florianópolis, São Paulo e Rio de Janeiro.
- A fase revelou um novo operador supostamente ligado ao PMDB, João Augusto Rezende Henriques. Durante a operação, também foi preso o empresário José Antunes Sobrinho, sócio-diretor da Engevix. Ele já era réu na Lava-Jato em outra ação envolvendo dirigentes da Eletronuclear.

FASE 20 – Operação Corrosão - 16/11/2015

- Foram cumpridos 11 mandados de busca e apreensão, dois de prisão temporária e cinco de condução coercitiva nas cidades do Rio de Janeiro/RJ, Rio Bonito/RJ, Petrópolis/RJ, Niterói/RJ e Salvador/BA.
- As ações da 'Operação Corrosão', segundo a PF, tiveram como alvo ex-funcionários da Petrobras investigados pelo recebimento indevido de valores, notadamente em contratos relacionados com as refinarias Abreu e Lima e Pasadena. Dois envolvidos no esquema tiveram a prisão temporária decretada e cinco foram conduzidos pelos policiais para prestar.

FASE 21 – Operação Passe Livre - 24/11/2015

- As investigações apontaram para complexas medidas de engenharia financeira que foram utilizadas pelos investigados com o objetivo de ocultar a real destinação dos valores indevidos pagos a agentes públicos e diretores da estatal.
- Cerca de 140 policiais federais deram cumprimento a 25 mandados de busca e apreensão, um de prisão preventiva e seis de condução coercitiva nas cidades de São Paulo/SP, Lins/SP, Piracicaba/SP, Rio de Janeiro/RJ, Campo Grande/MS, Dourados/MS e Brasília/DF.
- O pecuarista José Carlos Bumlai foi preso preventivamente em Brasília. Amigo do ex-presidente Lula, o empresário era acusado de envolvimento em fraude no contrato para a operação do navio-sonda Vitória 10.000.

FASE 22 – Operação Triplo X - 27/01/2016

- Nesta etapa se apurou a existência de estrutura criminoso destinada a proporcionar a investigados na operação policial a abertura de empresas off-shore e contas no exterior para ocultar e dissimular o produto dos crimes de corrupção, notadamente recursos oriundos de delitos praticados no âmbito da PETROBRAS.
- Em outro aspecto, a investigação policial apurou a ocultação de patrimônio através de um empreendimento imobiliário, havendo fundadas suspeitas de que uma das empreiteiras investigadas na Operação Lava Jato teria se utilizado do negócio para repasse disfarçado de propina a agentes envolvidos no esquema criminoso da mesma estatal.
- O alvo era obras da Bancoop, cooperativa dos bancários que foi presidida pelo ex-tesoureiro do PT João Vaccari Neto.
- Foram cumpridos 15 mandados de busca e apreensão, seis de prisão temporária e dois de condução coercitiva nas cidades de São Paulo/SP, Santo André/SP, São Bernardo do Campo/SP e Joaçaba/SC.

FASE 23 – Operação Acarajé - 22/02/2016

- O objetivo desta fase era o cumprimento de medidas cautelares relacionadas a três grupos: um grupo empresarial responsável por pagamento de vantagens ilícitas, um operador de propina no âmbito de outro grupo e, por fim, um grupo receptor, cuja participação foi confirmada com o recebimento de valores já identificados no exterior que ultrapassam os sete milhões de dólares.
- Destinada ao cumprimento de ordens de prisão temporária, depois convertida em preventiva, de profissionais do marketing político, de prisão temporária de outros investigados e para busca e apreensão em sede de empreiteiras já envolvidas com os delitos apurados. Se imputa aos profissionais da propaganda política o recebimento de vantagens econômicas ilegais no exterior, e aos demais investigados a responsabilidade pelos referidos pagamentos e a operacionalização dos mesmos mediante o já identificado esquema de distribuição de propinas derivadas do desvio de recursos públicos.
- Cerca de 300 policiais federais cumpriram 51 mandados judiciais, sendo 38 de busca, dois de prisão preventiva, seis de prisão temporária e cinco de condução coercitiva. Os mandados foram cumpridos nos estados da Bahia (Salvador e Camaçari), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, Angra dos Reis, Petrópolis e Mangaratiba) e São Paulo (São Paulo, Campinas e Poá).
- Um dos alvos foi o publicitário João Santana, responsável pelas campanhas que levaram Lula e Dilma à Presidência.

FASE 24 – Operação Atheleia - 04/03/2016

- Destinada a esclarecer aparente recebimento de vantagens de empreiteiras implicadas diretamente nas investigações da Operação Lava Jato, bem assim eventual ocultação de patrimônio de diversas pessoas.
- Foram cumpridas 44 ordens judiciais: 33 de busca e 11 de condução coercitiva nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Bahia.
- A operação cumpriu mandados de busca e apreensão na casa de Lula. O ex-presidente também foi alvo de um mandado de condução coercitiva. Também foram levados para depoimento dois filhos de Lula, o presidente do Instituto Lula, Paulo Okamoto, e os empresários Fernando Bittar e Jonas Suassuna.

FASE 25 – Operação Polimento - 21/03/2016

- Na primeira fase internacional da Lava-Jato, a força-tarefa prendeu, em Portugal, o operador financeiro Raul Schmidt Felipe Junior, que estava foragido desde julho de 2015.
- Ele era suspeito de envolvimento em pagamentos de propinas aos ex-diretores da Petrobras Renato Duque, Nestor Cerveró e Jorge Luiz Zelada.

FASE 26 – Operação Xepa - 22/03/2016

- Desdobramento da 23ª fase, a força-tarefa da operação teve como principal alvo a Odebrecht. Segundo a PF, foi descoberto um esquema de contabilidade paralela no âmbito do Grupo Odebrecht destinado ao pagamento de vantagens indevidas a terceiros, vários deles com vínculos com o poder público.

FASE 27 – Operação Carbone 14 - 01/04/2016

- A Polícia Federal realizou diligências como parte da 27ª fase da Operação Lava Jato, intitulada Operação Carbone 14, em referência a procedimentos utilizados pela ciência para a datação de itens e a investigação de fatos antigos.
- Cinquenta policiais federais cumpriram 12 ordens judiciais, sendo oito mandados de busca e apreensão, dois mandados de prisão temporária e dois mandados de condução coercitiva.
- O ex-secretário geral do PT Sílvio Pereira e Ronan Maria Pinto, dono do jornal Diário do Grande ABC, foram
- A operação mirou um empréstimo de R\$ 12 milhões retirado para o PT, em nome do pecuarista José Carlos Bumlai, no Banco Schahin no qual Ronan Maria Pinto teria sido o beneficiário final de metade do empréstimo.

FASE 28 – Operação Vitória de Pirro - 12/04/2016
• A Polícia Federal realizou diligências como parte da 28ª fase da Operação Lava Jato, intitulada Operação Vitória De Pirro, em dois estados e no Distrito Federal. • Cerca de 100 policiais federais deram cumprimento a 22 ordens judiciais: 14 mandados de busca e apreensão, um mandado de prisão preventiva, dois mandados de prisão temporária e cinco mandados de condução coercitiva. As medidas foram cumpridas nos municípios de São Paulo, Rio de Janeiro, Taguatinga e Brasília. • Denominada por expressão histórica que, segundo a PF, representa uma vitória obtida mediante alto custo, adotada para vitórias consideradas inúteis, a nova fase da Lava-Jato prendeu o ex-senador Gim Argello (PTB-DF), assessores do ex-parlamentar, acusados de cobrar propina para evitar o depoimento de empreiteiros na CPI da Petrobras, formada por senadores e deputados, em 2014.
FASE 29 – Operação Repescagem - 23/05/2016
• A Polícia Federal deflagrou a Operação Repescagem, para dar prosseguimento às investigações de crimes de formação de quadrilha, lavagem de dinheiro e corrupção passiva a ativa, envolvendo verbas desviadas do esquema criminoso revelado no âmbito da Petrobras. • Policiais federais deram cumprimento a seis mandados de busca e apreensão, um mandado de prisão preventiva e dois mandados de prisão temporária nas cidades de Brasília/DF, Rio de Janeiro/RJ e Recife/PE. Os mandados foram expedidos pela 13ª Vara Federal de Curitiba/PR. • O ex-tesoureiro do PP João Cláudio Genu foi preso preventivamente. Ele era apontado como operador político no esquema e já havia sido condenado no Mensalão por lavagem de dinheiro e corrupção passiva.
FASE 30 – Operação Vício - 24/05/2016
• A Polícia Federal deflagrou a Operação Vício. Essa fase, que contou com a participação da Receita Federal, tratou de investigações inseridas no esquema de corrupção e lavagem de ativos, decorrentes de contratos firmados com a PETROBRAS. • Cerca de 50 policiais federais e 10 servidores da Receita Federal cumpriram 28 mandados de busca e apreensão, dois mandados de prisão preventiva e nove mandados de condução coercitiva, no Rio de Janeiro e em São Paulo. • A operação prendeu preventivamente Flávio Henrique de Oliveira e Eduardo Aparecido de Meira, donos de empresa fornecedora de tubos, que fazia contratos fictícios com laranjas. No total, estima-se que mais de R\$ 40 milhões em propina tenham sido pagos entre 2009 e 2013. O ex-ministro José Dirceu e o ex-diretor da Petrobras Renato Duque também foram citados.
FASE 31 – Operação Abismo - 04/07/2016
• A Polícia Federal deflagrou a Operação Abismo, contando com o apoio da Receita Federal, e teve por finalidade apurar fraude em processo licitatório e pagamentos de propinas a servidores da Petrobras. • Cerca de 110 policiais federais e 20 servidores da Receita Federal deram cumprimento a 35 ordens judiciais: sete conduções coercitivas, quatro mandados de prisão temporária, um mandado de prisão preventiva e 23 mandados de busca e apreensão, nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal. • A operação mirou fraudes na licitação da reforma do Centro de Pesquisas da Petrobras (Cenpes), no Rio, além de pagamentos de propina a funcionários da estatal e repasses ao PT. Um dos alvos foi Paulo Ferreira, ex-tesoureiro do partido. Foram presos preventivamente Edson Freire Coutinho, ex-executivo do Grupo Schahin, e o vice-presidente da Construcap, Roberto Ribeiro Capobianco.
FASE 32 – Operação Caça Fantasmas - 07/07/2016
• A Polícia Federal deflagrou a Operação Caça-Fantasmas, com o objetivo de investigar instituição financeira panamenha e apurar práticas de crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, lavagem de ativos e organização criminosa transnacional. • Cerca de 60 policiais federais cumpriram 17 ordens judiciais: sete conduções coercitivas e 10 mandados de busca e apreensão, nas cidades de Santos, São Bernardo do Campo e São Paulo, todas em São Paulo.

- A ação teve com alvo uma instituição financeira panamenha que atuaria no Brasil, sem autorização do Banco Central, com o objetivo de movimentar valores de origem duvidosa para o exterior. O banco tinha como produto, também, a comercialização de empresas offshore, registradas pela Mossack Fonseca.

FASE 33 – Operação Resta Um - 02/08/2016

- A Polícia Federal deflagrou a 33ª fase da Operação Lava Jato, intitulada Operação Resta Um, tendo como objeto principal a participação da Construtora Queiroz Galvão no chamado “cartel das empreiteiras”, grupo de empresas que se organizaram com o objetivo de executar obras contratadas pela Petrobras.
- A operação mirou contratos do Complexo Petroquímico do Rio (Comperj), das Refinarias Abreu Lima, Vale do Paraiba, Landulpho Alves e Duque de Caxias. Também apontou indícios do pagamento de propina por executivos da empreiteira para dificultar os trabalhos da CPI da Petrobras, em 2009.
- Aproximadamente 150 policiais federais cumpriram 32 ordens judiciais, sendo 23 mandados de busca e apreensão, dois mandados de prisão preventiva, um mandado de prisão temporária e seis mandados de condução coercitiva nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Goiás, Pernambuco e Minas Gerais.
- O ex-presidente da Queiroz Galvão, Ildefonso Colares Filho, e o ex-diretor da construtora Othon Zanoide de Moraes Filho foram presos preventivamente.

FASE 34 – Operação Arquivo X - 22/09/2016

- A Polícia Federal deflagrou a 34ª fase da Operação Lava Jato, intitulada Operação Arquivo X, com o objetivo de investigar fatos relacionados à contratação pela Petrobras de empresas para a construção de duas plataformas (P-67 e P70) para a exploração de petróleo na camada do pré-sal, as chamadas Floating Storage Offloading (FSPO's).
- Aproximadamente 180 policiais federais e 30 auditores cumpriram 50 ordens judiciais, sendo 33 mandados de busca e apreensão, nove mandados de prisão temporária e oito mandados de condução coercitiva nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Bahia e Distrito Federal.
- Ex-ministro da Fazenda Guido Mantega foi preso. A prisão se deu a partir de um depoimento prestado por Eike Batista ao MPF no qual ele diz ter recebido pedido do então ministro e presidente do Conselho de Administração da Petrobras para que fizesse um pagamento de R\$ 5 milhões, no interesse do PT.

FASE 35 – Operação Ormetá - 26/09/2016

- A Polícia Federal, com o apoio da Receita Federal, deflagrou a 35ª fase da Operação Lava Jato, intitulada Operação Ormetá, com o objetivo de investigar indícios de uma relação criminosa entre um ex-ministro da Casa Civil e da Fazenda com o comando da principal empreiteira do país.
- Aproximadamente 180 policiais federais e auditores fiscais cumpriram 45 ordens judiciais, sendo 27 mandados de busca e apreensão, três mandados de prisão temporária e 15 mandados de condução coercitiva nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal.
- O ex-ministro da Fazenda de Lula e da Casa Civil de Dilma foi preso, junto com dois ex-assessores, menos de uma semana depois da prisão e soltura de Guido Mantega.
- A operação Ormetá investigou indícios de uma relação criminosa entre Palocci com o comando da Odebrecht. O ex-ministro aparece nas planilhas do setor de Operações Estruturadas da empreiteira, uma espécie de diretoria de propinas, como 'italiano', com movimentação financeira de cerca de R\$ 200 milhões.

FASE 36 – Operação Dragão - 10/11/2016

- A Polícia Federal deflagrou a 36ª fase da Operação Lava Jato, intitulada Operação Dragão, com o objetivo de investigar dois importantes operadores financeiros responsáveis pela movimentação de recursos de origem ilegal, principalmente oriundos de relações criminosas entre empreiteiras e empresas sediadas no Brasil com executivos e funcionários da Petrobras.
- Aproximadamente 90 policiais federais cumpriram 18 ordens judiciais, sendo 16 mandados de busca e apreensão e dois mandados de prisão preventiva em cidades dos estados do Ceará, São Paulo e Paraná.
- A Polícia Federal expediu mandado de prisão preventiva para o empresário e lobista Adir Assad, já detido em Curitiba, e para o advogado Rodrigo Taclan Duran. O MPF encontrou evidências de que ambos usaram contas bancárias em nomes de offshores, empresas de fachada e contratos falsos para lavar mais de R\$ 50 milhões.

FASE 37 – Operação Descobridor - 17/11/2016
• A Polícia Federal deflagrou a 37ª fase da Operação Lava Jato, intitulada Operação Descobridor. As equipes policiais cumpriram 17 ordens judiciais, sendo 14 mandados de busca e apreensão, um mandado de prisão preventiva e dois mandados de prisão temporária nas cidades de São Paulo e Santo André, em São Paulo, e Rio de Janeiro, Angra dos Reis e Paraíba do Sul, no Rio de Janeiro. • Os fatos investigados estão relacionados principalmente a irregularidades de obras no Comperj, complexo de Manguinhos e reforma do estádio do Maracanã. • A operação da força-tarefa do MPF e PF cumpriu dezenas de mandados de busca e apreensão e prendeu Cabral e outras sete pessoas envolvidas em desvios de contratos com empreiteiras em obras de grande porte. • Dezenove dias depois da prisão de Cabral, foi a vez da mulher dele Adriana Ancelmo ser presa por envolvimento nos crimes de lavagem, corrupção e organização criminosa.
FASE 38 – Operação Blackout - 23/02/2017
• A Polícia Federal deflagrou a 38ª fase da Operação Lava Jato, intitulada Operação Blackout, com o objetivo de combater a atuação de operadores financeiros identificados como facilitadores na movimentação de recursos indevidos pagos a integrantes das diretorias da Petrobras. • Policiais federais cumpriram 15 mandados de busca e apreensão e dois mandados de prisão preventiva no Rio contra Jorge Luz e Bruno Luz, pai e filho respectivamente. Eles foram apontados pelo MPF como operadores financeiros que atuaram em desvios de verbas na Petrobras. A atuação de ambos na estatal começou nos anos 1980, segundo investigadores.
FASE 39 – Operação Paralelo - 28/03/2017
• A Polícia Federal deflagrou a 39ª fase da Operação Lava Jato, intitulada Operação Paralelo, com o objetivo de apurar a atuação de operadores no mercado financeiro em benefício de investigados no âmbito da Operação Lava Jato. A investigação recaiu sobre recursos pagos a executivos da Petrobrás em contas secretas mantidas no exterior em nome de empresas off-shore. • Policiais Federais cumpriram 6 mandados, sendo 5 de busca e apreensão e 1 de prisão preventiva. • Sucessor de Pedro Barusco na gerência de Engenharia da Petrobras, Roberto Gonçalves foi preso preventivamente. Segundo a força-tarefa, Gonçalves movimentou mais de US\$ 5 milhões em contas no exterior provenientes de propina. Também foram cumpridos mandados de busca e apreensão contra uma corretora de valores do Rio.
FASE 40 – Operação Asfixia - 04/05/2017
• A Polícia Federal deflagrou a 40ª fase da Operação Lava Jato, intitulada Operação Asfixia, com o objetivo de investigar empresas e seus respectivos sócios na operacionalização de um esquema de repasses ilegais de empreiteiras para funcionários da Petrobrás em decorrência da obtenção de contratos com a empresa. • A PF cumpriu quatro mandados de prisão, cinco de condução coercitiva e 16 de busca e apreensão. Os alvos foram três ex-gerentes da Petrobras (apenas um deles não foi preso, pois já era colaborador) e seus intermediadores, que teriam recebido mais de R\$ 100 milhões de propina em fraudes e desvio de recursos da estatal. Um total de R\$ 5 bilhões em 18 contratos da Petrobras foram fraudados.
FASE 41 – Operação Poço Seco - 26/05/2017
• A PF investigou operações financeiras feitas a partir da aquisição pela Petrobras de direitos de exploração de petróleo em Benin (África). • Policiais Federais cumpriram oito mandados de busca e apreensão, um mandado de prisão preventiva, um mandado de prisão temporária e três mandados de condução coercitiva no Distrito Federal e nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. • Foram presos temporariamente o ex-gerente Pedro Augusto Cortes Xavier Bastos e o dono do Banco BVA, José Augusto Ferreira dos Santos, suspeitos de receber mais de US\$ 5,5 milhões em propinas. O empresário Álvaro Gualberto Teixeira de Mello e a filha de Jorge Luz - Fernanda Luz - foram outros alvos.

FASE 42 – Operação Cobra - 27/07/2017
• A Polícia Federal deflagrou a 42ª fase da Operação Lava Jato, intitulada Operação Cobra, com o objetivo de investigar ex-presidente do BANCO DO BRASIL e da PETROBRAS, bem como de pessoas a ele associadas, pela prática dos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, dentre outros. • Foram 11 mandados de busca e apreensão e 3 mandados de prisão temporária no Distrito Federal e nos estados de Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo. • Aldemir Bendine, foi preso em Sorocaba (SP). Ele era investigado por supostamente ter recebido R\$ 3 milhões em vantagens indevidas da Odebrecht. • O publicitário André Gustavo Vieira da Silva, representante de Bendine, e Antônio Carlos Vieira da Silva Júnior também foram presos.
FASE 43 – Operação Sem Fronteiras – 18/08/2017
• A Polícia Federal deflagrou, simultaneamente, as 43ª e 44ª fases da Operação Lava Jato, intituladas Operação Sem Fronteiras e Operação Abate. • Na chamada Operação Sem Fronteiras é investigada a relação entre executivos da Petrobras e grupo de armadores estrangeiros para obtenção de informações privilegiadas e favorecimento obtenção de contratos milionários com a empresa brasileira. • A 43ª mirou a relação de executivos da Petrobras com grupos estrangeiros por informações privilegiadas e favorecimento em contratos.
FASE 44 – Operação Abate – 18/08/2017
• Na Operação Abate, a ação visa desarticular grupo criminoso que era apadrinhado por ex-deputado federal, cuja influência era utilizada para a obtenção de contratos da Petrobras com empresa estrangeira. • Policiais federais cumprem 46 ordens judiciais distribuídas em 29 mandados de busca e apreensão, 11 mandados de condução coercitiva e 6 mandados de prisão temporária em São Paulo/SP, Santos/SP e Rio de Janeiro/RJ. • Houve a prisão do ex-líder dos governos Lula e Dilma, Cândido Vaccarezza (PTdoB), também suspeito de influenciar em contratos da petrolífera com uma empresa estrangeira. Executivos da estatal, agentes públicos e políticos, incluindo Vaccarezza, teriam recebido propina.
FASE 45 – Operação Abate 2
• A Polícia Federal deflagrou a 45ª fase da Operação Lava Jato, intitulada Operação Abate II, com o objetivo de apurar a atuação de novos interlocutores que atuaram junto à Petrobras para favorecer a contratação de empresa privada e remunerar indevidamente agentes públicos. • Policiais Federais cumpriram 4 mandados de busca e apreensão nas cidades de Salvador/BA, Brasília/DF e Cotia/SP. • Tiago Cedraz, filho do ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), Aroldo Cedraz, e o ex-deputado federal Sérgio Tourinho Dantas foram alvos da operação, que investiga interlocutores que ajudaram a beneficiar a empresa americana Sargeant Marine, fornecedora da Petrobras. Cedraz havia sido citado pelo delator Ricardo Pessoa, ex-presidente da UTC Engenharia. Ele afirmou que obtia informações privilegiadas no TCU, tendo o advogado como intermediário.
FASES 46 e 47 - Operação Sothis – 21/11/2017
• A Polícia Federal deflagrou a 46ª/47ª fase da Operação Lava Jato com o objetivo de apurar a atuação de um grupo de executivos da Petrobrás que se uniu para beneficiar a empreiteira Odebrecht em contratações com a petroleira, mediante o pagamento de valores de forma dissimulada em contas de empresas off-shores estabelecidas no exterior. • Policiais Federais cumpriram 10 ordens judiciais nas cidades do Rio de Janeiro/RJ e Recife/PE. • O alvo foi um esquema de repasses ilegais para um funcionário da Transpetro, subsidiária da Petrobras. José Antonio de Jesus, ex-gerente da empresa, foi preso pois teria recebido R\$7 milhões.

FASE 48 – Operação Integração – 22/02/2018
• A Polícia Federal deflagrou a 48ª fase da Operação Lava Jato, intitulada Operação Integração, com o objetivo de investigar casos de corrupção ligados aos procedimentos de concessão de rodovias federais no Estado do Paraná que fazem parte do chamado Anel Da Integração. • Policiais Federais cumprem 50 mandados de busca e apreensão e 7 mandados de prisão temporária nos estados do Paraná, Santa Catarina, Rio de Janeiro e São Paulo. • Entre os investigados estão Rodrigo Tecla Duran, Adir Assad e Carlos Nasser, assessor do governador Beto Richa.
FASE 49 – Operação Buona Fortuna – 09/03/2018
• A Polícia Federal deflagrou a 49ª fase da Operação Lava Jato, intitulada Operação Buona Fortuna, com o objetivo de investigar pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos e políticos por parte de consórcio de empreiteiras diretamente interessado nos contratos de construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. • Policiais Federais cumprem 9 mandados de busca e apreensão, nos estados do Paraná e São Paulo. • Entre os alvos estavam o ex-ministro Delfim Netto e seu sobrinho, o empresário Luiz Appolonio Neto.
FASE 50 – Operação Sothis II – 23/03/2018
• A Polícia Federal deflagrou a 50ª fase da Operação Lava Jato, intitulada Operação Sothis II, com o objetivo de apurar o pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos e atos de lavagem de dinheiro subsequentes em contratos da Transpetro. • A Operação foi uma continuação das denúncias feitas na 47ª fase, a Sothis I. Nela, a Polícia Federal emitiu três mandados de busca e apreensão nas cidades de Salvador, Bahia, e Paulínia e Campinas, São Paulo.
FASE 51 – Operação Deja Vu – 08/05/2018
• A Polícia Federal deflagrou a 51ª fase da Operação Lava Jato, intitulada Operação Deja Vu, objetivando reunir elementos probatórios da prática dos crimes de corrupção, associação criminosa, fraudes em contratações públicas, crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e de lavagem de dinheiro, dentre outros delitos. • Policiais Federais cumprem 23 ordens judiciais, sendo quatro mandados de prisão preventiva, dois mandados de prisão temporária e 17 mandados de busca e apreensão, nos estados do Rio de Janeiro, no Espírito Santo e São Paulo. • As investigações apontaram pagamento de propina que se estendeu de 2010 até pelo menos o ano de 2012, em valores de cerca de R\$ 200 milhões. Entre os operadores-alvos está Angelo Lauria, que seria o encarregado de entregar a propina para políticos do PMDB.
FASE 52 – Operação Greenwich - 12/07/2018
• O ex-gerente da Petrobras Djalma Rodrigues de Souza foi preso preventivamente no Rio acusado de ter recebido R\$ 17,7 milhões em propina. Na colaboração premiada, o ex-executivo da empreiteira revelou repasses indevidos de R\$ 95 milhões a agentes da petroleira. • Filho de Djalma, Douglas de Souza foi preso temporariamente em Recife por participar do esquema em benefício da família. Além das prisões, a PF fez buscas em seis endereços.
FASE 53 – Operação Piloto - 11/09/2018
• O ex-governador do Paraná Beto Richa (PSDB) foi o principal alvo da operação ao lado da mulher, Fernanda Richa. Os dois foram presos, assim como o ex-chefe de gabinete Deonilson Roldo e o empresário Jorge Atherino, acusados de terem recebido favores da Odebrecht relacionados à exploração de uma rodovia estadual. A PF cumpriu outras 34 ordens judiciais em cinco cidades na ocasião.

FASE 54 – 24/09/2018
• Na segunda fase internacional, a Lava-Jato fez buscas em endereços ligados ao ex-executivo da Petrobras Mário Ildeu de Miranda em Portugal. A investigação o aponta como operador de propina para partidos. Não houve prisão. • Miranda era acusado de integrar um esquema que teria desviado US\$ 56,5 milhões de um contrato da petroleira com a Odebrecht. • Em maio, ao ter a prisão determinada, embarcou para Lisboa com cinco malas de documentos e eletrônicos. Depois, se entregou e pagou R\$ 10 milhões de fiança.
FASE 55 – Operação Integração II - 26/09/2018
• A PF cumpriu 19 mandados de prisão por envolvimento em esquema de corrupção na concessão de rodovias federais no Paraná. O esquema teria movimentado R\$ 55 milhões. • Entre os alvos da PF, estavam o ex-secretário de Infraestrutura do Paraná, Pepe Richa, irmão do ex-governador Beto Richa. Os pagamentos indevidos teriam perdurado por 19 anos e envolvido seis concessionárias.
FASE 56 – Operação Sem Fundos - 23/11/2018
• Marice Correa de Lima, cunhada do ex-tesoureiro do PT João Vaccari Neto, e o marqueteiro Valdemir Garretatambém foram alvos.
FASE 57 – Operação Sem Limites - 05/12/2018
• No Rio e no Paraná, 11 mandados de prisão e 27 de busca e apreensão foram cumpridos para dar prosseguimento à investigação sobre pagamento de US\$ 31 milhões em propina para funcionários da Petrobras entre 2009 e 2014. Segundo a força-tarefa, o esquema envolveu grandes empresas internacionais e duas áreas da estatal: a de trading (compra e venda de petróleo e derivados) e afretamento de navios.
FASE 58 – 25/01/2019
• Por solicitação do MPF, a 23ª Vara federal de Curitiba e expediu e a Polícia federal cumpriu mandado de prisão preventiva, busca e apreensão contra o ex-governador paranaense Beto Richa e seu contador Dirceu Pupo Ferreira. • Concessionárias de pedágio e outras empresas teriam subornado o ex-governador em ao menos R\$ 2,7 milhões, lavados por empresa em nome de sua esposa e filhos, mas que ele controlava, parte diretamente e parte pelo contador, em imóveis da mesma empresa. A tentativa de obstrução das investigações motivou o pedido de prisão.
FASE 59 – Operação Quinto Ano - 31/01/2019
• Apurava-se suborno na Transpetro, com sessenta policiais federais e dezesseis auditores fiscais federais cumprindo quinze mandados de busca e apreensão, três de prisão temporária em São Paulo e Araçatuba. • O STF homologou colaboração premiada indicando que empresas sistematicamente pagaram, de 2008 a 14, percentual de até 3% de 36 contratos com a estatal somando R\$ 682 milhões, por meio dum escritório de advocacia, a políticos e ao delator, configurando corrupção passiva e ativa, lavagem de dinheiro e associação criminosa.
FASE 60 – Operação Ad Infinitum - 19/02/2019
• Foram cumpridos 12 mandados de busca e apreensão e uma ordem de prisão preventiva nas cidades de São Paulo, São José do Rio Preto, Guarujá e Ubatuba. • A prisão de Paulo Vieira de Souza, conhecido como Paulo Preto, apurava lavagem de dinheiro, investigando pagamento de propina da Odebrecht ao ex-senador Aloysio Nunes Ferreira Filho.

Fonte: Elaborado com base em informações da Polícia Federal, do jornal “O Globo” e do Blog “O Antagonista”.

APÊNDICE C – Dez Medidas contra a Corrupção – Quadro-Síntese

01	Prevenção à Corrupção, Transparência e Proteção à Fonte de Informação
• Testes de Integridade: simular de situações para avaliar conduta moral e predisposição para cometer crimes contra a administração pública; • Investir de 10% a 20% dos recursos de publicidade dos órgãos públicos em ações voltadas ao estabelecimento de uma cultura de intolerância à corrupção, treinamento de funcionários públicos, realização de programa de conscientização em universidades; • Tornar expressa, em nível infralegal, a possibilidade prevista no art. 5º, XIV, da Constituição Federal, de o Ministério Público resguardar o sigilo de fonte quando essa medida for necessária para que um cidadão reporte corrupção, para a proteção do noticiante, ou por outra razão de relevante interesse público, podendo ser revelada a identidade do informante a fim de que responda pelos crimes praticados quando fizer falsa imputação. • Tornar obrigatória a prestação de contas do Poder Judiciário e do Ministério Público sobre duração dos processos que ultrapassem os prazos razoáveis de duração.	
02	Criminalização do Enriquecimento Ilícito de Agentes Públicos
• Tipificação do enriquecimento ilícito como crime previsto no art. 312-A do Código Penal, estabelecendo penas de 3 a 8 anos, passíveis de alteração no caso de delitos menos graves. Caberá, no entanto, à acusação provar a existência de renda discrepante da fortuna acumulada pelo agente público. Se houver dúvida quanto à ilegalidade da renda, o suspeito será absolvido.	
03	Aumento de Penas e Tipificação da Corrupção de Altos Valores como Crime Hediondo
• Alteração das penas dos arts. 312 e § 1º, 313-A, 316, 316, § 2º, 317 e 333 do Código Penal, as quais passam a ser de 4 a 12 anos, implicando, no mínimo, prisão em regime semiaberto, e aumento do prazo prescricional para 12 anos, quando a pena superar quatro anos. • Inserção do art. 327-A no Código Penal, criando um escalonamento da pena desses crimes segundo o valor envolvido na corrupção, tendo como referência punitiva a pena do crime de homicídio no caso de corrupção de altos valores. • Inserção do inciso IX ao art. 1º da Lei nº 8.072/90, tipificando os crimes acima indicados, de valores superiores a cem salários mínimos, como crimes hediondos, não cabendo, dentre outros benefícios, o perdão da pena, integral ou parcial.	
04	Aperfeiçoamento do Sistema Recursal Penal
• Onze alterações pontuais no Código de Processo Penal (CPP), dentre as quais: – Acréscimo do art. 579-A ao CPP, estabelecendo a possibilidade de execução imediata da condenação quando o tribunal reconhecer abuso do direito de recorrer; – Revogação do § 4º do art. 600, impedindo que razões sejam apresentadas em segunda instância e não na primeira; – Alteração do art. 609, revogando os embargos infringentes e de nulidade; – Alteração do art. 613, extinguindo a figura do revisor; – Alteração do art. 620, vedando embargos de declaração de embargos de declaração; – Alterações no regime jurídico do habeas corpus; – Estabelecimento de um marco de duração razoável do processo, consistente na duração de três anos de um processo criminal – um ano na primeira instância, um na segunda e um ano em comum para tramitação simultânea nas instâncias especial e extraordinária; – Realização de estatísticas sobre a duração do processo em cada instância pelos Tribunais e Ministérios Públicos, com encaminhamento de dados ao CNJ e ao CNMP.	
05	Celeridade nas Ações de Improbidade Administrativa
• Três alterações na Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa): – Alteração do art. 17, possibilitando apenas uma oportunidade de apresentação de defesa, e preservação da recorribilidade da decisão que recebe a ação mediante agravo retido, e não mais de instrumento. – Criação de Turmas, Câmaras e Varas Especializadas para o julgamento das ações relativas a atos de improbidade administrativa, no âmbito dos Tribunais Regionais Federais e os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios; – Acréscimo do art. 17-A na Lei nº 8.429/92 para permitir que o Ministério Público Federal firme acordo de leniência, à luz de previsão do acordo de colaboração que já existe no âmbito penal.	

06	Reforma no Sistema de Prescrição Penal
• Alterações no Código Penal: – Art. 110: aumentam-se em um terço os prazos da prescrição da pretensão executória e extingue-se a prescrição retroativa; – Art. 112: a contagem do prazo da prescrição da pretensão executória começa a fluir com o trânsito em julgado da sentença para a acusação, ainda que haja recursos da defesa que demorem anos para serem julgados e não seja possível dar início à execução da pena. – Art. 116: impedimento da fluência da prescrição enquanto pendem de julgamento os recursos especial e extraordinário; – Art. 117: previsão, no inciso I, da interrupção da prescrição pelo oferecimento da denúncia, por decisões proferidas após a sentença e pelo oferecimento de um recurso da acusação pedindo prioridade ao feito.	
07	Ajustes nas Nulidades Penais
• Pequenas alterações nos arts. 563 a 573 do Código de Processo Penal: – Ampliação das preclusões de alegações de nulidades; – Condicionamento da superação de preclusões à interrupção da prescrição a partir do momento em que a parte deveria ter alegado o defeito e se omitiu; – Estabelecimento do aproveitamento máximo dos atos processuais como dever do juiz e das partes; – Estabelecimento da necessidade de demonstração pelas partes do prejuízo gerado por um defeito processual, à luz de circunstâncias concretas; e – Extinção da prescrição com base na pena aplicada em concreto. • Inserção de dois novos parágrafos no art. 157, introduzindo a ponderação dos direitos e interesses em jogo na avaliação da exclusão da prova.	
08	Responsabilização dos Partidos Políticos e Criminalização do “Caixa 2”
• Modificação da Lei nº 9.096/95 para prever a responsabilização objetiva dos partidos políticos em relação à sua contabilidade paralela (caixa 2), à prática de ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação, e à utilização para fins eleitorais, bens, direitos ou valores provenientes de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação. A pena é de multa. • Criminalização do caixa 2, inclusive para as pessoas físicas diretamente envolvidas na movimentação e utilização desses recursos, com pena de reclusão de 4 a 5 anos.	
09	Prisão Preventiva para Assegurar a Devolução do Dinheiro Desviado
• Alteração do parágrafo único do art. 312 do Código de Processo Penal, criando uma hipótese de prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro ilícito ganho com crimes. • Alteração no art. 17-C da Lei nº 9.613/98, a fim de permitir o rastreamento mais rápido do dinheiro sujo. Os dados de movimentações financeiras serão processados de modo eletrônico e célere, facultando a imposição de multas quando os bancos não cumprem as ordens judiciais de fornecimento de dados em prazo razoável.	
10	Recuperação do Lucro Derivado do Crime
• Introdução do art. 91-A no Código Penal, criando o confisco alargado, figura que permite que se dê perdimento à diferença entre o patrimônio de origem comprovadamente lícita e o patrimônio total da pessoa que é condenada definitivamente pela prática de crimes graves e que ordinariamente geram grandes lucros, como crimes contra a Administração Pública e tráfico de drogas. • Ação civil de extinção de domínio, nos moldes propostos pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Ativos (ENCCLA), em 2011, que autoriza o perdimento a bens sem origem lícita, independentemente da responsabilização do autor dos fatos ilícitos, que pode não ser punido por não ser descoberto, por falecer ou em decorrência de prescrição.	

Fonte: Elaborado de acordo com as informações constantes do manual “Dez Medidas contra a Corrupção” do MPF⁴⁰.

⁴⁰ MPF. Ministério Público Federal. **Dez Medidas contra a Corrupção**. Jul. 2015. Disponível em: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/campanha/produtos/pdf/10_MEDIDAS_ONLINE.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2018.

APÊNDICE D - Novas Medidas contra a Corrupção – Quadro-Síntese

Bloco 1	Sistemas, Conselhos e Diretrizes Nacionais Anticorrupção.
01	Sistema Nacional de Controle Social e Integridade Pública - SNCSI
	• Institui o Sistema Nacional de Controle Social e Integridade Pública (SNCSI) como uma instância descentralizada e participativa em que sociedade e entes da federação podem trabalhar conjuntamente para desenvolver políticas públicas de combate à corrupção e de promoção do controle social. • Determina a criação de um sistema com órgãos e instrumentos correspondentes em todos os níveis da federação – federal, estadual e municipal – garantindo a ampliação do alcance das políticas de promoção do controle social. • Cria os Conselhos e as Conferências de Promoção da Integridade e Controle Social: instâncias consultivas para determinar as diretrizes dos Planos, acompanhar e avaliar sua execução e fiscalizar a aplicação de recursos nessa esfera. As Conferências são os espaços máximos de revisão e deliberação sobre os Planos. • Determina a elaboração de Planos de Combate à Corrupção, Promoção da Integridade e Controle Social como instrumentos para a gestão em médio e longo prazos de políticas de fomento do controle social. Os planos deverão definir estratégias, metas, prazos e recursos necessários à sua execução. Serão também compartilhados, em nível federal, com a ENCCLA para servir de diretriz ao conjunto de ações a serem adotadas. • Prevê a criação do Fundo Nacional para a Promoção da Integridade Pública e reforma, para aumentar sua transparência, o Fundo de Defesa de Direitos Difusos.
02	Conselho Nacional de Estado
	• Cria o Conselho Nacional de Estado (CNE), como um órgão permanente, vinculado ao Congresso Nacional, mas com autonomia funcional para aprovar normas administrativas nacionais, por meio de súmulas administrativas e regulamentos técnico-administrativos. • O CNE terá atuação restrita às seguintes matérias: prevenção da corrupção, transparência e publicidade, desburocratização, política fiscal, concursos públicos, licitações e outros processos de contratação e regime de contratos estatais. • As normas emitidas pelo CNE vinculam tanto a administração direta quanto a indireta, os Poderes Executivo e Legislativo da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. • O CNE é composto pelo AGU, seu presidente e por mais 8 membros, indicados pelo Presidente da República, com mandatos únicos e não coincidentes de 6 anos. • São os 8 membros: um servidor público, um representante da sociedade civil, academia ou setor privado, dois servidores dos poderes legislativos, um servidor do TCU, um servidor dos TCEs e TCMs, um membro do Poder Judiciário e um membro do Ministério Público. • Deverá ser elaborado anualmente, pelo CNE, o Plano Administrativo-Normativo Nacional, com as propostas de atuação por meio de súmulas administrativas e regulamentos técnico-administrativos.
03	Prevenção de Corrupção nas Contratações Públicas
	• Determina que todas as compras públicas deverão ser divulgadas em um portal único na internet (ComprasGov), o qual reunirá informações básicas sobre o certame instituído para celebrar a contratação com o fornecedor, bem como informações referentes à execução do contrato, como notas fiscais. • O portal integrará as informações referentes à habilitação para contratar com a Administração Pública dos fornecedores punidos nos âmbitos administrativo, cível e penal, facilitando o controle social e garantindo a aplicação dessas sanções. • Cria um certificado único, a ser emitido pela Receita Federal, garantindo a possibilidade de participação em processos de compras públicas apenas para aqueles que tenham regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista, bem como ausência de punições relativas à habilitação para contratar com a Administração Pública. • Cria também o Catálogo Nacional de Compras Públicas, o Protocolo Padrão de plataformas eletrônicas de compras públicas e a Capacitação Profissional de Compradores Públicos, esta última destinada a capacitar os servidores designados para conduzir processos de compras públicas.

Bloco 2	Participação e Controle Social
04	Democracia Popular
• Prevê a possibilidade de iniciativa popular para a apresentação de proposta de emenda à Constituição. Possibilita também a iniciativa popular para a apresentação de emendas a projetos de lei ou propostas de emenda à Constituição. • Possibilita a coleta de assinaturas por meios eletrônicos. • Estabelece a competência do Tribunal Superior Eleitoral para a validação das assinaturas constantes na petição convocatória de plebiscitos ou referendos ou nos projetos de lei ou propostas de emenda à Constituição. • Institui regras específicas que conferem maior celeridade à tramitação das propostas que se originam da iniciativa popular.	
05	Processo Legislativo Participativo
• Prevê que todos os documentos relevantes na tramitação de proposições pela Câmara dos Deputados serão disponibilizados em formato de dados abertos, para permitir a leitura e processamento por máquinas e facilitar a participação social. • Potencializa as formas de participação popular no processo legislativo, já que determina a inclusão, na Ordem do Dia do Plenário, de uma proposição priorizada pela sociedade pelo sistema eletrônico e torna obrigatória a análise das sugestões a PLs oriundas da participação nos pareceres dos relatores. • Institui um mecanismo de assinatura eletrônica, no sistema digital de dados abertos da Câmara, que poderá ser empregado para coletar apoiadores a projetos de iniciativa popular. • Determina que, no caso de instauração de processo criminal contra um deputado no STF ou outra instância, perderá o cargo de membro da Mesa Diretora, de Líder de partido ou bloco parlamentar, de presidente ou vice-presidente das comissões da Casa ou de membro do Conselho de Ética e Decor o Parlamentar. • Promove a independência e o melhor funcionamento do Conselho de Ética, ao permitir que este permaneça funcionando mesmo durante a Ordem do Dia de sessão ordinária e extraordinária da Câmara ou do Congresso Nacional; ao prever que os recursos contra indeferimento de questões de ordem sejam decididos pelo Plenário da Câmara; ao não permitir a destituição do relator, uma vez indicado; e ao não permitir que suplentes de Deputado integrem o Conselho de Ética.	
06	Política Nacional de Dados Abertos
• Prevê a publicidade das bases de dados como preceito geral, essas bases devem se encontrar em formato aberto, serem legíveis por máquinas, disponibilizadas em sua forma primária, com o maior grau de granularidade possível, e atualizadas de forma periódica. • Autoriza qualquer cidadão a apresentar pedido de abertura de base de dados públicos, não sendo permitidas às autoridades questionar os motivos desse pedido ou negá-los em razão de inconsistências na base de dados. • Prevê que os entes públicos deverão estabelecer Laboratórios de Inovação, que são “espaços abertos à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento de ideias, ferramentas e métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos e o empoderamento do cidadão para o exercício do controle sobre a administração pública”. • Todas as ideias, ferramentas, softwares e métodos desenvolvidos pelos laboratórios serão de domínio público e livre.	
07	Criação do Instituto Nacional de Acesso à Informação e Aperfeiçoamento da Lei de Acesso à Informação
• Cria o Instituto Nacional de Acesso à Informação, competente para monitorar e garantir a aplicação da LAI, a adequada interpretação de seus preceitos e o cumprimento de suas determinações por todos os agentes públicos. É, assim, o órgão competente para julgar recursos contra a unidades locais. • Determina que todos os órgãos e entidades sujeitos à LAI deverão criar uma Unidade de Transparência e Acesso à Informação.	

• Institui os testes de Danos e de Interesse Público com o objetivo de exigir uma formulação mais específica e restrita nos casos de sigilo, firmando este como exceção ao direito de acesso à informação. • Elimina a necessidade de fornecimento de dados de identificação do solicitante para a formulação dos pedidos de acesso à informação. • Subordina os partidos políticos à Lei de Acesso à Informação, com o objetivo de aumentar a transparência partidária.	
08	Proteção do Denunciante de Boa-fé - “Whistleblower”
• Institui o Programa Nacional de Incentivo e Proteção de Relatos de Suspeita de Irregularidades, estabelecendo incentivo e proteção ao cidadão para que colabore com o Estado na luta contra a corrupção. • Estão subordinados a este programa todos os órgãos da administração direta e indireta da União, os órgãos do Ministério Público, sindicatos, entidades beneficentes, organizações da sociedade civil e outras que recebam recursos públicos e o setor privado. • Estimula a criação de canais de recebimento de relatos por ente privados e dá diretrizes sobre como devem funcionar e como devem ser realizadas investigações sobre os relatos. • Cria as Unidades de Recebimento de Relatos, as quais devem estar presentes em todos os órgãos e entidades, tendo a competência de receber e encaminhar os relatos às autoridades fiscalizadoras e correcionais para apuração. • Realizam apenas um juízo de admissibilidade prévio para verificar a existência de requisitos mínimos para, em seguida, realizar esse encaminhamento ou proceder ao arquivamento. • Define reportante como “a pessoa natural que, isoladamente ou em conjunto, tomar conhecimento, por meio de atividades pessoais ou profissionais, e relatar suspeita de irregularidade” e suspeita de irregularidade como a crença do denunciante, fundada em motivos razoáveis, da ocorrência de ação ou omissão, passada, presente ou iminente, que, se confirmada, causaria graves danos à sociedade. • Institui um rol de medidas para proteger o reportante (e sua família) de eventuais retaliações. Esse rol inclui o direito à preservação da identidade, a autorização temporária de trabalho domiciliar ou transferência de seu ambiente de trabalho, proteção contra e possibilidade de reversão de retaliações no ambiente de trabalho, como demissão arbitrária ou retirada de benefícios, a determinação do afastamento do ambiente de trabalho daquele responsável pela prática de retaliação, entre outras. • Abrange também medidas de proteção à integridade física, como a colocação sob proteção provisória de órgão de segurança pública e a alteração de identidade. Prevê medidas de incentivo ao denunciante, incluindo a retribuição pecuniária, preenchidas as devidas condições, como a originalidade do relato e a cominação de sanções em montante superior a 300 salários mínimos, no valor de 10% a 20% do valor das penalidades impostas e do montante fixado para a reparação dos danos.	
09	Aperfeiçoamento da Ação Popular
• Aumenta e simplifica o rol de atos que podem ser alvo de ação popular: “ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”. • Garante a proteção do autor popular contra eventuais retaliações, sendo cabível a aplicação das medidas de proteção. • Institui como base para anulação de atos administrativos: o abuso de preços no fornecimento de bens ou serviços e a omissão do agente público naquelas circunstâncias em que esteja vinculado por lei ou regulamento. • Prevê a possibilidade de retribuição pecuniária ao autor popular no valor de 10% a 20% do total a ser pago pelo réu, considerando-se a originalidade dos fatos apresentados, a existência de investigações prévias, a dificuldade de obtenção das informações que fundamentaram a ação popular e a gravidade dos danos sofridos pela Administração Pública.	
Bloco 3	Prevenção da Corrupção
10	Desburocratização do Estado

- Institui a Política Nacional para a Desburocratização, com o objetivo de promover a simplificação administrativa e a modernização da gestão pública, criar um ambiente mais favorável à integridade do setor público e privado e promover o monitoramento da qualidade dos serviços de atendimento ao público.
- Cria o Conselho Nacional para a Desburocratização, encarregado de elaborar planos nacionais para desburocratização, com prioridades e metas para adoção de medidas e ações ao longo de cada ano.
- Determina a criação do Sistema Nacional para a Desburocratização, integrado pelo Conselho e diversos órgãos de todos os poderes, que será responsável pelas ações de planejamento, execução e controle das atividades relacionadas à desburocratização nos respectivos órgãos.
- Prevê algumas práticas básicas no provimento dos serviços públicos: gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania, padronização de procedimentos referentes à utilização de formulários, guias e outros documentos, racionalização dos campos de formulários físicos e eletrônicos.
- Determina que os prestadores de serviços públicos devem implementar medidas como a Carta de Serviços, na qual constarão informações claras e precisas sobre cada um dos serviços prestados, incluindo os requisitos e documentos necessários ao acesso e etapas de processamento, e a Pesquisa de Satisfação dos Usuários, como ferramenta eletrônica para a constante avaliação pelos usuários dos serviços prestados.
- Proíbe-se a exigência de apresentação de certidões e declarações comprobatórias de atos, fatos ou informações constantes nos registros cadastros e arquivos dos próprios órgãos públicos. Veda-se também a cobrança de taxas e emolumentos para a emissão de certidões e declarações referentes a esses atos, fatos e informações.
- Privilegia-se o fornecimento das certidões e declarações necessárias em outras circunstâncias por meio eletrônico. Simplifica o processo de abertura e encerramento de pessoas jurídicas.

11	Anticorrupção nas Escolas

- A proposta determina a inclusão no currículo dos ensinos fundamental e médio de conteúdos relacionados à formação ética, à cidadania solidária, à participação na gestão pública e ao controle dos gastos públicos.
- De maneira geral, pretende incluir na educação de crianças e adolescentes informações relativas a causas, impactos, riscos, prejuízos e meios de enfrentamento da corrupção.

12	Seguros de Contratos Públicos – “Performance Bonds”

- Institui como obrigatória a contratação de seguro-garantia da execução do contrato em favor do Poder Público em todas as contratações públicas de obras ou fornecimento de bens ou serviços com valor superior a 10 milhões de reais. O contrato de seguro deve cobrir 100% do valor do contrato principal.
- Essa obrigação se aplica a todos que contratarem com a administração pública direta e indireta, nos níveis federal, estadual e municipal.
- Autoriza a exigência de contragarantias por parte da seguradora, em relação ao tomador do seguro, na forma de reembolso ou indenização.
- Estipula como obrigatória para a emissão da apólice de seguro a apresentação de um projeto executivo. Atribui, ainda, à seguradora o poder de fiscalizar livremente a execução do contrato principal e atestar a conformidade dos serviços e materiais empregados.
- Em caso de reclamação de sinistro pelo órgão contratante, o prestador deverá apresentar defesa escrita à seguradora e ao órgão, contendo justificativa para o atraso e/ou defeito na execução do contrato, bem como plano detalhado para a regularização da execução contratual. Caso não seja aceito, procede-se à comunicação do sinistro.
- Caracterizado o sinistro, a seguradora pode (i) contratar outra pessoa jurídica para executar o contrato; (ii) assumir ela própria a execução da parcela restante do projeto; ou (iii) financiar o próprio órgão contratante para que complemente a obra, dentro dos prazos determinados. Caso a alternativa apresentada pela seguradora não seja aceita, esta deverá indenizar, em espécie, o órgão público contratante.

13	Transparência do Beneficiário Final
• Define como beneficiário final de pessoas jurídicas a pessoa natural que, em última instância, possui, controla ou influencia uma entidade – controle que é definido como possuir ao menos 15% do capital ou do direito de voto naquela entidade. • Também é beneficiário final aquele em cujo nome uma transação é conduzida e aquele que detém ou exerce preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger ou remover a maioria dos administradores da entidade. • Determina que são responsáveis pela coleta de dados sobre beneficiário final a Receita Federal do Brasil e as Juntas Comerciais. • São sujeitas às obrigações relacionadas à transparência do beneficiário final todas as sociedades civis e comerciais, associações, cooperativas, fundações sujeitas ao direito brasileiro ou estrangeiro que exerçam atividade ou pratiquem atos e negócios jurídicos em território nacional e tenham que se inscrever no CNPJ. Também estão sujeitos os representantes de entidades internacionais ou de direito estrangeiro que exerçam atividade no Brasil. • As informações sobre os beneficiários finais de cada pessoa jurídica devem ser fornecidas com determinada periodicidade e detalhes suficientes para permitir a identificação precisa destes. • Também devem ser aprimorados os sistemas de preenchimento do Quadro de Sócios e Administradores (QSA) de pessoas jurídicas. As informações públicas contidas no QSA devem ser publicadas em formato aberto. Pretende-se garantir a publicidade de informações básicas em relação aos beneficiários finais, bem como em relação às entidades. • O cumprimento das regras relacionadas ao beneficiário final será exigido para a regularização da situação tributária de todas as pessoas jurídicas. O não preenchimento dessas informações levará à suspensão da inscrição no CNPJ e a todas as restrições que isso implica.	
14	Regulação da Circulação de Dinheiro em Espécie
• São estabelecidas regras e condições para uso de dinheiro em espécie em transações de qualquer natureza, para o trânsito de recursos em espécie e para a posse de recursos em espécie. • Para transações comerciais ou profissionais, estabelece-se o limite de 10 mil reais. • O pagamento de boletos e faturas em espécie fica restrito a quantias inferiores a 5 mil reais. • O trânsito de recursos em espécie fica limitado a valores inferiores a 100 mil reais ou seu equivalente em moeda estrangeira. A posse de recursos em espécie também fica sujeita a limitação – máximo de 300 mil reais. • O descumprimento dessas normas está sujeito a sanções administrativa de confisco e/ou multa.	
Bloco 4	Medidas Anticorrupção para Eleições e Partidos Políticos
15	Transparência, Responsabilidade e Democracia Partidárias
• Determina que os processos eleitorais internos dos partidos observem os princípios democráticos do voto direto, secreto, universal e periódico, além daquele da alternância de poder. De modo geral, garante a participação dos filiados nos processos de tomada de decisão dos partidos dos quais fazem parte. • Prevê-se que os balanços financeiros e as prestações de contas mensais ou anuais dos partidos devem ter a maior publicidade, sendo publicadas na internet. • Impede que partidos políticos dirigidos por Comissões Provisórias, escolhidas pelos dirigentes, não eleitas pelos filiados, registrem candidaturas para pleitos eleitorais dentro das respectivas circunscrições. • Prevê a responsabilidade civil, administrativa e eleitoral dos partidos, pela conduta de seus agentes, nos casos de movimentação de recursos paralelos à contabilidade legal, da utilização de bens e recursos derivados de infração penal ou fontes de recurso vedadas (como, atualmente, doações de pessoas jurídicas), entre outros. • São sanções cabíveis a multa e a suspensão do funcionamento do diretório do partido político e da filiação do agent e responsável. • Determina, ainda, a adesão a boas práticas de integridade, como a instituição de um comitê de ética e a criação de um canal de denúncias.	

16	Criação do Teto de Doação e Autofinanciamento Eleitoral e Extinção do “Fundão”
• Estabelece como teto para as doações oriundas de pessoas físicas o limite de 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição (como é atualmente), limitados, para cada candidato, a 10% do teto de gastos de cargo pretendido. • Prevê um teto para o valor que um candidato poderá doar para sua própria campanha eleitoral – 7% do limite de gastos estabelecido pela lei no caso de candidatos proporcionais e 200 mil reais para os candidatos majoritários. • Extingue o chamado “Fundão” – Fundo Especial de Financiamento de Campanhas. • Prevê um mínimo de recursos que os partidos deverão investir no financiamento das campanhas de mulheres.	
17	Lei Eleitoral mais Efetiva
• A Certidão de Quitação Eleitoral, importante para a garantia de processos eleitorais íntegros, passa a ser concedida apenas para os candidatos e candidatas que tiverem suas contas aprovadas pela Justiça Eleitoral. • Aumenta-se o prazo para que o Ministério Público Estadual represente à Justiça Eleitoral para investigar eventuais violações à legislação eleitoral. • Propõe-se que a condenação de candidatos por abuso de poder econômico resulte em sanções – a suspensão do repasse do Fundo Partidário – também para os partidos políticos e coligações aos quais fazia parte. • Possibilita-se o ajuizamento da Ação Civil Pública de cunho eleitoral, bem como a instauração de inquérito civil público, instrumento essencial para a realização de investigações formais. • Detalha, por fim, as hipóteses de cabimento da Ação de Impugnação do Mandato Eletivo (AIME), finalmente regulamentando um instrumento que só encontrava previsão genérica na Constituição Federal.	
18	Extinção da Competência Criminal da Justiça Eleitoral
• Põe fim à competência criminal da Justiça Eleitoral, restringindo sua atuação aos conflitos de natureza eleitoral. • Atribui à Justiça Federal a competência para julgar os casos de crimes eleitorais.	
19	Extensão dos Deveres da Lei de Lavagem de Dinheiro para Partidos Políticos
• Impõe aos partidos políticos obrigações a que estão sujeitos bancos e instituições financeiras em relação ao combate à lavagem de dinheiro. São deveres relacionados à identificação e ao registro de doadores e à comunicação de operações financeiras. • Determina que o órgão regulador das agremiações e partidos políticos, no cumprimento desses deveres, será o Tribunal Superior Eleitoral.	
20	Criminalização do “Caixa 2” Eleitoral
• Institui a responsabilidade administrativa, civil e eleitoral para partidos políticos envolvidos com “Caixa 2” – incluindo condutas como arrecadar, receber, manter, movimentar recursos, estimáveis em dinheiro, paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral; utilizar, para fins eleitorais, recursos provenientes de infração penal; ocultar ou dissimular a natureza ou origem de bens, direitos e valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal ou fontes vedadas pela legislação. • Estabelece como sanções aplicáveis aos partidos multa no valor de 10% a 40% do valor de repasses do fundo partidário, suspensão do funcionamento do diretório do partido pelo prazo de 2 a 4 anos e até cancelamento do registro da agremiação partidária. Prevê, à semelhança da Lei Anticorrupção, que seja considerada na dosimetria do valor da multa a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva dos códigos de ética e conduta. • Criminaliza o “Caixa 2” – “arrecadar, receber, manter, movimentar ou utilizar qualquer valor, recurso, bens ou serviços estimáveis em dinheiro, paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral” –, prevendo pena de reclusão de 2 a 5 anos para envolvidos. • Autoriza o Ministério Público Eleitoral a estabelecer procedimentos preparatórios – inquéritos – para a apuração dessas condutas.	

Bloco 5	Responsabilização de Agentes Públicos
21	Redução do Foro Privilegiado
• Restringe o benefício do foro privilegiado no STF, quanto aos crimes comuns, para apenas 16 autoridades – contra mais de 860 autoridades, atualmente. • Elimina as hipóteses de foro por prerrogativa de função no STJ quanto ao processamento e julgamento de crimes comuns praticados por autoridades públicas.	
22	Autorização da Prisão Preventiva de Parlamentares
• Altera as regras de imunidade dos parlamentares, autorizando a prisão provisória de senadores e deputados, mesmo em casos nos quais não há flagrante. • Põe fim à exigência de que a respectiva casa do Congresso autorize a continuidade da prisão provisória. • Determina que a respectiva casa do Congresso deverá receber a decisão e poderá realizar o acompanhamento do processo para preservar os direitos e prerrogativas do parlamentar.	
23	Criminalização do Enriquecimento Ilícito de Agentes Públicos
• Criminaliza o recebimento e a posse, entre outras condutas correlatas, de bens direitos e valores cujo valor não seja compatível com o rendimento auferido pelos agentes públicos por meios lícitos. • Prevê como pena para essa conduta a reclusão de 3 a 8 anos, além do confisco dos bens. • A atribuição fraudulenta da propriedade ou da posse a terceiros (“laranjas”) é causa de aumento da pena.	
24	Lei de Abuso de Autoridade
• Inclui como possíveis sujeitos ativos dos crimes de abuso de autoridade: membros do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário; membros do Ministério Público; membros do Tribunal de Contas; agentes da Administração Pública, servidores públicos, civis ou militares, ou a eles equiparados. • Prevê como possíveis sanções, além da prisão e multa, o dever de indenizar o dano causado pelo crime; a perda do cargo, mandato ou função pública; a inabilitação para o exercício de cargo, mandato ou função pública por prazo de 1 a 5 anos; e penas restritivas de direito, incluindo a suspensão do exercício do cargo, mandato ou função pública e a proibição de exercer função de natureza policial ou militar em prazo de 1 a 3 anos. • Estabelece a responsabilização de agentes públicos quando estes cometerem atos em que evidenciem excesso de poder ou desvio de finalidade. Cria, para isso, diversos tipos penais, como privar alguém de liberdade em desconformidade com as hipóteses legais para constranger o réu ou investigado; dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa, sem justa causa fundamentada, contra quem se sabe inocente; e utilizar-se de cargo ou função pública ou invocar a condição de agente público para não cumprir obrigação legal a todos imposta ou para obter vantagem ou privilégio indevidos; entre outros. Neste último caso, criminaliza-se a prática da “carteirada”, do “sabe com quem está falando?”, muito comum na sociedade brasileira.	
25	Extinção da Aposentadoria Compulsória como Pena
• Proíbe a aplicação da sanção de aposentadoria ou disponibilidade, com ou sem subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço. • Possibilita que a pena de perda do cargo ou cassação da aposentadoria seja aplicada diretamente em sede de ações penais ou ações de improbidade administrativa, sem a necessidade de ajuizamento de ação cível posterior com esse fim específico. Passa a ser suficiente o trânsito em julgado da ação penal ou de improbidade administrativa, prevendo como pena a perda do cargo ou a cassação da aposentadoria. • No caso de demissão como sanção disciplinar, permite que o CNJ e o CNMP autorizem o Procurador-Geral da República a ajuizar ação cível para garantir a perda do cargo ou cassar a aposentadoria de membros do Judiciário ou do Ministério Público. Nos casos de decisão administrativa, portanto, permanece sendo necessária ação judicial, o que resguarda a garantia constitucional de vitaliciedade, uma importante proteção para a independência do exercício da função judicial e ministerial.	

26	Unificação do Regime Disciplinar do Ministério Público
• Submete os Ministérios Públicos da União e dos Estados a um regime disciplinar único, nos termos de lei complementar específica, de iniciativa privativa do Procurador-Geral da República. Determina a aplicação do regime disciplinar do Ministério Público da União aos membros do Ministério Público, até que seja editada a lei complementar que institui o regime disciplinar único. • Prevê a possibilidade de aplicação de diversas sanções, como advertência, censura, suspensão, cassação de aposentadoria e demissão. • Regulamenta e unifica prazos prescricionais, além de prever regras para o inquérito administrativo e sobre o processo administrativo disciplinar que antecedem a aplicação de eventuais sanções.	
27	Cria o Sistema Correicional Eletrônico no CNJ
• Institui o Sistema Nacional de Informações de Natureza Disciplinar no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o qual compreenderá informações sobre todos os procedimentos de natureza disciplinar e correlatos instaurados em desfavor de membros do Poder Judiciário no país. • O Sistema será gerenciado por um aplicativo informatizado desenvolvido e disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça, assegurando às unidades do Poder Judiciário brasileiro sigilo e segurança dos dados, bem como compartilhamento, entre a Corregedoria Nacional e as demais Corregedorias, dos registros para fins de controle e estatísticos. • Determina que a Corregedoria-Geral de cada Tribunal de Justiça e a do Conselho de Justiça Federal deverão zelar pela correta inserção dos dados no Sistema Nacional de Informações de Natureza Disciplinar, bem como instar os demais órgãos internos ou subordinados a manter atualizado o Sistema. • Além disso, determina-se que as Corregedorias deverão cadastrar, no prazo de 60 dias após a disponibilização do Sistema, todos os procedimentos disciplinares que já estejam em tramitação. • Estabelece, ainda, que a Corregedoria Nacional de Justiça publicará, anualmente, estatística, por unidade do Poder Judiciário, dos dados relativos aos processos e procedimentos correicionais, conferindo maior transparência à atuação disciplinar no âmbito do Judiciário.	
Bloco 6	Investidura e Independência de Agentes Públicos
28	Crítérios de Seleção dos Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas
• Estabelece como requisito para a nomeação dos ministros e conselheiros dos tribunais de contas a ausência de condenação em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, além de formação em nível superior em áreas de competência afetas, como Direito, Economia e Contabilidade. • Atribui ao CNJ a competência para fiscalização do cumprimento dos deveres funcionais dos ministros do TCU e de conselheiros dos TCEs. Um membro do CNJ passa a ser indicado pelo TCU, garantindo sua representação naquele órgão. • Atribui a competência ao TCU para organizar o Sistema Nacional de Tribunais de Contas, com vistas a organizar o funcionamento do controle externo nas diversas instâncias e fixar as prioridades no combate à corrupção e promoção da transparência no país como um todo. • Detalha a composição dos Tribunais de Contas Estaduais, eliminando a discricionariedade atual, que permite a indicação pelos governadores e assembleias legislativas. Todos os conselheiros passam a ser eleitos pelas classes de auditores de controle externo, membros do Ministério Público de Contas, auditores substitutos de conselheiros e conselhos profissionais. • Reconhece-se formalmente o pertencimento do Ministério Público de Contas ao Ministério Público, atribuindo-lhe as respectivas garantias e deveres, incluindo a sujeição à competência correicional do CNMP.	

29	Transparência na Seleção de Ministros do STF
• Propõe que a escolha dos Ministros do Supremo Tribunal Federal será feita pelo Presidente da República, o qual terá o prazo de 15 dias após a vacância do cargo para tornar pública uma lista contendo o nome de até 5 possíveis ocupantes do cargo, acompanhada dos seus currículos. • Determina que, 30 dias após a divulgação dos nomes dos cinco possíveis ocupantes, o Presidente da República deverá realizar sua escolha, entre aqueles nomes, e comunicá-la ao Presidente do Senado Federal. • Veda a indicação de quem tenha, nos quatro anos anteriores, ocupado mandato eletivo federal ou cargo de Procurador-Geral da República, Advogado-Geral da União ou Ministro de Estado. • Torna os Ministros do Supremo Tribunal Federal inelegíveis para qualquer cargo eletivo, até quatro anos após deixarem o tribunal, prazo em que também ficam impedidos de ocupar cargo na administração pública e de exercer a advocacia.	
30	Alteração da Composição da Justiça Eleitoral
• Altera a composição e o processo de escolha dos juízes dos TREs, prevendo que esses tribunais serão compostos igualmente por magistrados oriundos da Justiça Estadual e da Justiça Federal. • Inclui a Ordem dos Advogados do Brasil no processo de escolha dos juízes dos TREs e do TSE com a criação de listas sêxtuplas a partir das quais serão escolhidas as listas tríplexes. • Determina como causa de impedimento a representação de candidatos, partidos e coligações por juízes-advogados do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais nos últimos 5 pleitos.	
31	Processo Seletivo para Cargos em Comissão
• Determina a realização de processo seletivo público como precedente necessário para o provimento de cargos em comissão e funções confiança. • Exige, como condição para nomeação em cargo público em comissão, nível de escolaridade compatível com a complexidade e atribuições do cargo, tornando obrigatório o nível superior para os cargos de direção e chefia. • Aplica-se a todos os cargos em comissão da administração pública federal, incluindo os três poderes.	
32	Ficha Limpa para Servidores Públicos
• Determina que não poderão ocupar cargos, funções e empregos públicos os indivíduos que se encontrarem em situação de inelegibilidade em virtude de condenação ou punição por crimes contra a administração pública. • Propõe, portanto, a aplicação do filtro previsto pela Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135 de 2010), proibindo, por exemplo, qualquer um que tenha sido condenado por crime contra a administração pública, com decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado.	
33	Aperfeiçoamento do Conselho Administrativo de Defesa Econômica
• O mandato do Presidente e dos Conselheiros do CADE continua sendo de 4 (quatro) anos, não coincidentes, vedada a recondução. Porém, acrescenta-se um intervalo mínimo de seis meses entre o começo dos mandatos para evitar uma transição brusca. • O mandato do Superintendente-Geral do CADE passa a ser de 4 anos, sem possibilidade de recondução, de forma a retirar a perspectiva de renovação do mandato como vulnerabilidade a pressões políticas e a permitir um planejamento de longo prazo mais eficaz. • Substitui a base de cálculo das multas eventualmente aplicadas. Deixa de ser o faturamento no ramo de atividade econômica em que houve a infração e passa a ser o faturamento bruto de toda a empresa, com objetivo de trazer maior objetividade e segurança jurídica na fixação da multa. • Amplia prazos prescricionais.	

34	Lei Orgânica da CGU
• Prevê a competência da CGU para assistir direta e imediatamente o Presidente da República nas questões relacionadas à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência. • Autoriza a CGU a instaurar, originariamente, procedimento, sindicância e processos administrativos ou avocar PADs, PARs e outros processos que entender cabíveis para corrigir seu andamento. • Prevê a competência do Ministro Chefe da CGU para propor medidas administrativas e legislativas, decidir sobre representações e denúncias que receber, realizar inspeções e celebrar acordos de leniência nas hipóteses previstas na Lei. • Estabelece a estrutura da CGU e delinea a competência de cada um dos seus órgãos principais: a Secretaria Federal de Controle Interno, a Corregedoria-Geral da União, a Ouvidoria-Geral da União e a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. • Cria o Fundo Federal de Combate à Corrupção para financiar ações e programas do Poder Executivo Federal na prevenção, fiscalização e repressão de ilícitos que provoquem prejuízo ao erário público ou gerem enriquecimento ilícito de servidores públicos federais.	
Bloco 7	Melhorias do Controle Interno e Externo
35	Fortalecimento do Controle Interno
• Determina também que as atividades de controle interno sejam desempenhadas por órgãos de natureza permanente e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas. • Estabelece diretrizes para o controle interno, definindo como atividades de controle interno as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição. • Estabelece quem são os servidores que farão as atividades de controle interno: agente público, com nível superior e reputação ilibada. • Determina a elaboração, pelos órgãos de controle interno, de plano de trabalho anual, com definição de prioridades e resultados almejados, promoção de intercâmbio de informações relevantes e publicação de relatórios periódicos de suas atividades. • Atribui aos responsáveis pelo controle interno o dever de tornar o Tribunal de Contas ciente quando da constatação de irregularidades ou ilegalidades, sob pena de responsabilidade solidária, e, na hipótese de configuração de crime, prevê o dever de envio de cópia integral do feito apuratório à Polícia e ao Ministério Público.	
36	Programa de Prevenção da Corrupção na Gestão Municipal
• Estabelece o Programa de Prevenção da Corrupção na Gestão Municipal, o qual consiste em mecanismo de adesão voluntária para incentivar a adoção, por municípios com menos de 500 mil habitantes, de boas práticas na prevenção e combate à corrupção. • Entre as boas práticas previstas, estão incluídas a criação de um sistema de controle interno, a publicação de um código de conduta, o estabelecimento de instâncias de auditoria, corregedoria e ouvidoria e a implementação de mecanismos de transparência passiva e ativa. • O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União será responsável por avaliar o nível de adesão – existência e efetivo funcionamento daqueles instrumentos – dos municípios aderentes, oferecendo-lhes uma certificação em diferentes níveis. • Com base nessa certificação, serão oferecidos benefícios aos municípios mais bem avaliados, como a redução das taxas de juros e encargos nos empréstimos concedidos pela União, o acesso a recursos para capacitação de servidores e para o estímulo ao controle social e a promoção oriunda da publicação dos resultados positivos.	
37	Sistema de Declaração de Bens e Direitos dos Servidores Públicos
• Prevê que todos os agentes públicos devam apresentar declarações eletrônicas detalhando seus patrimônios, bem como as de seus filhos e cônjuge. No caso de posse de mais de 30% das cotas societárias de empresas, o patrimônio destas também deverá ser informado.	

• Cria o Sistema Eletrônico de Registro de Bens e Valores (Sispatri), o qual será responsável por não só por armazenar as declarações, mas também por cruzar os dados e produzir informações relevantes e úteis para o acompanhamento da evolução patrimonial dos agentes públicos. • Incumbe aos órgãos de controle federal (CGU e TCU) e estaduais (TCEs e controladorias estaduais) a administração do Sispatri. • Prevê a demissão como pena para a não prestação tempestiva das informações requeridas ou a prestação de informações falsas.	
38	Auditoria Patrimonial Aleatória de Agentes Públicos
• Determina a realização de sorteios anuais, pelo Tribunal de Contas da União, de 65 autoridades públicas, as quais serão sujeitas a uma sindicância patrimonial. • Esta sindicância se estenderá para membros da família e pessoas jurídicas relacionadas. • Colaborarão na realização dessas sindicâncias a Receita Federal do Brasil e o Ministério Público Federal. • Estabelece como ato de improbidade administrativa impedir ou dificultar os trabalhos relacionados a esta auditoria patrimonial aleatória.	
39	Gestão de Informações para Detecção de Corrupção de Funcionários Públicos
• Autoriza o compartilhamento, com a CGU, de dados relativos à situação econômica ou financeira de servidores públicos federais com o objetivo de avaliar a evolução patrimonial destes servidores. • Inclui, entre esses dados cujo compartilhamento fica autorizado, todas as informações produzidas ou custodiadas por qualquer órgão ou entidade pública, da administração direta ou indireta, empresas públicas, autarquias e fundações, inclusive aquelas informações recebidas e custodiadas pela Secretaria da Receita Federal. • Autoriza o Banco Central, as instituições financeiras e a CVM a fornecer à CGU as informações e documentos sigilosos que, fundamentadamente, forem necessárias ao exercício das competências do órgão central de controle interno da Administração Federal. • Torna desnecessária a autorização do Poder Judiciário para o compartilhamento dessas informações com a CGU.	
40	Auditoria Estatal sobre Governança de Empresas com Participação Minoritária do Estado
• Atribui aos órgãos de controle interno e externo do respectivo ente da federação a competência de auditar a sociedade empresarial de que não detenham controle acionário as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias quanto às práticas de controle e governança de suas participações acionárias. • Permite aos órgãos de controle interno e externo que requeiram dessas sociedades empresariais em que há participação societária minoritária do Estado os documentos e as informações diretamente pertinentes àquelas práticas.	
Bloco 8	Medidas Anticorrupção no Setor Privado
41	Regulamentação do Lobby
• Define o lobby e determina medidas específicas de órgãos públicos sobre os quais recai a atividade, bem como estabelece regras para entes privados que buscam a interação com processos de tomada de decisão. • Prevê o registro público das interações entre agentes de relações governamentais e autoridades por meio de um formulário eletrônico de agendamento de audiências. • Determina que agentes de relações governamentais farão o credenciamento perante o órgão ou entidade responsável pelo controle de sua atuação. O cadastro será público. • Estabelece quarentena de 24 meses para quem tiver exercido cargo público eletivo, efetivo ou em comissão, ou emprego permanente de exercer a atividade de lobby relacionada com as atribuições previamente exercidas. Proíbe o credenciamento de quem tenha sido condenado por corrupção ou improbidade administrativa. • Prevê a obrigação de que agentes de relações governamentais elaborem um relatório anual descrevendo suas atividades, a natureza das matérias de seu interesse e seus rendimentos no exercício desta atividade. Pessoas jurídicas também deverão elaborar relatório anual específico.	

	• Estabelece rol de punições para quem atuar em desacordo com este regulamento, incluindo: advertência, multa, suspensão do registro e inabilitação para o exercício da atividade de agentes de relações governamentais. • Propõe que seja dado igual espaço e oportunidade a partes que representem interesses conflitantes na formulação de política pública e pr opostas legislativas.
42	Exigência de Compliance em Grandes Licitações
	• Cria a obrigação de que pessoas jurídicas que participam de contratações públicas de grande vulto tenham programas de integridade efetivos. • A comprovação da existência de um programa de integridade efetivo será realizada por meio da certificação por parte de pessoa jurídica acreditada pelo poder público para desempenhar essa função. Será o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União o órgão responsável por essa acreditação. • Propõe-se que a regulamentação federal será aplicável aos estados e municípios, caso estes não adotem regulamentações próprias no prazo de 1 ano. • São considerados contratos de grande vulto aqueles que alcançarem valores superiores a 30 milhões de reais.
43	Incentivo a Programas de Integridade na Lei Anticorrupção
	• Prevê como possível sanção administrativa para pessoas jurídicas condenadas por atos lesivos contra a administração pública, no âmbito da Lei Anticorrupção, a declaração de inidoneidade e a consequente proibição de contratar com o poder público pelo prazo de 3 a 5 anos. • Cria a possibilidade de aplicação de novas sanções judiciais a pessoas jurídicas responsáveis por atos lesivos contra a administração pública: a declaração de inidoneidade e a consequente proibição de contratar com o poder público no prazo de 3 a 5 anos; a proibição de obter parcelamento de tributos federais; e o cancelamento de incentivos fiscais ou subsídios públicos. • Determina que a existência de um programa de integridade efetivo – efetividade que será julgada a partir de parâmetros previstos pela União em decreto – poderá levar à redução da multa e do prazo da declaração de inidoneidade, quando a sanção for aplicável na esfera tanto administrativa, quanto judicial. A redução chega a 50%, caso o ato lesivo seja identificado e comunicado às autoridades pela empresa antes de ser descoberto pelo poder público. A empresa deverá, nesse caso, investigar o ato e disponibilizar as provas, bem como comprovar o bom funcionamento do programa de integridade e a adoção de medidas de remediação. • Propõe que, mesmo nos casos em que não tiver sido detectado ou impedido o ato lesivo, haverá redução de 25% das sanções judiciais ou administrativas aplicáveis à empresa (multa e inidoneidade), caso fique comprovado que a existência dos mecanismos de controle e integridade, no nível exigido pela lei, não teria sido capaz de impedir ou detectar o ato lesivo.
44	Clawback: Devolução dos Bônus e Incentivos pelos Executivos
	• Possibilita que a pessoa jurídica recupere incentivos financeiros (bônus, gratificações, participações nos lucros etc.) pagos a executivos, quando verificado que participaram de algum dos atos ilícitos previstos no art. 5º da Lei Anticorrupção. Já é uma prática internacional reconhecida, sendo encontrada em ordenamentos jurídicos pelo mundo, com destaque para os Estados Unidos. • São requisitos para a aplicação desse instrumento: (i) sua previsão expressa em políticas internas, acordos coletivos ou contratos; (ii) a participação dos executivos, por ação ou omissão, culposa ou dolosa, em atos lesivos à administração pública; (iii) a realização de processo interno, com respeito à ampla defesa e ao devido processo legal, em que fique comprovada aquela participação. • Exige que se dê ampla publicidade na hipótese de a cláusula não ser aplicada, nos casos em que estejam presentes os requisitos para tanto. • Determina que a existência e a aplicação efetiva dessa cláusula pela empresa serão um dos elementos a ser considerados na dosimetria de multas previstas na Lei Anticorrupção, assim como já é existência de programa de integridade (art. 7, VIII). Cria-se, assim, um incentivo para que as empresas incluam essas cláusulas em seus contratos.

45	Responsabilidade das Empresas por Corrupção Privada
• Institui a responsabilidade civil e administrativa de pessoas jurídicas por corrupção privada, definida como “oferecer, prometer, entregar ou pagar, direta ou indiretamente, a sócio, dirigente, administrador, empregado ou representante de pessoa jurídica de direito privado, vantagem indevida para a prática dos atos listados no §3º e seus incisos deste artigo, bem como para realizar ou omitir ato relativo às suas atribuições funcionais”. Entre os atos listados no §3º estão a combinação de preços e dificultar a entrada de novas empresas no mercado. • Caracteriza os atos de corrupção privada como infrações à ordem econômica, definindo-os no bojo da Lei n. 12.529 de 2011. • Estabelece como elemento a ser considerado na dosimetria das sanções previstas para praticantes de corrupção privada a existência de um programa de integridade dentro das pessoas jurídicas, à semelhança das propostas apresentadas nestas Novas Medidas em relação à Lei Anticorrupção.	
46	Criminalização da Corrupção Privada
• Define como corrupção privada (passiva): “exigir, solicitar ou receber vantagem indevida, como sócio, dirigente, administrador, empregado ou representante de pessoa jurídica de direito privado, para beneficiar a si ou a terceiro, direta ou indiretamente, ou aceitar promessa de tal vantagem, a fim de realizar ou omitir ato em violação dos seus deveres funcionais”. • Define como corrupção privada (ativa): “oferecer, prometer ou entregar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a dirigente, administrador, empregado ou representante de pessoa jurídica de direito privado, a fim de realizar ou omitir ato em violação dos deveres funcionais”. • Estabelece como pena para esses crimes a reclusão de 2 a 6 anos, além de multa.	
Bloco 9	Investigação
47	Aperfeiçoamento da Cooperação Jurídica Internacional
• Estabelece que, em matéria penal, são as autoridades competentes para a cooperação direta a Polícia Federal, na fase de investigação, e a Procuradoria-Geral da República. • Prevê a possibilidade de cooperação direta entre autoridades brasileiras e estrangeiras para dar cumprimento urgente a medidas cautelares, de natureza patrimonial e pessoal, inclusive para fins probatórios, para deduzir pedidos de tutela de urgência e para empregar meios especiais de obtenção de provas ou realizar técnicas especiais de investigação. • Permite a realização de comunicações espontâneas entre os órgãos de persecução criminal brasileiros e estrangeiros. • Prevê a competência do STJ para a homologação de sentença penal condenatória, sendo a Justiça Federal competente para a execução. • Detalha o trâmite para a transferência de processo penal do/para o Brasil, autorizando a convalidação de atos processuais realizados na jurisdição estrangeira e conferindo a competência à Justiça Federal.	
48	Equipes Conjuntas de Investigação
• Prevê a criação e funcionamento de ECIs, forças-tarefas binacionais ou multilaterais destinadas a apurar, no território brasileiro ou estrangeiro, crimes transnacionais graves atribuídos a mais de uma jurisdição. • Constituídas de comum acordo entre os Estados Partes, com a participação de autoridades nacionais e estrangeiras, as ECIs terão a participação da Polícia Federal e do Ministério Público Federal, isoladamente ou em conjunto, dentro de suas respectivas competências, e de autoridades ou organizações congêneres, segundo o que dispuser o direito do outro ou outros Estados participantes. • Determina que poderão ser convidados a participar das ECI outros órgãos e entidades federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal, assim como organizações internacionais, respeitadas suas respectivas competências.	

49	Pedidos de Explicação de Riqueza Incompatível
- Determina a criação de um procedimento específico por meio do qual o juiz notifica uma pessoa natural ou jurídica para que ele explique a propriedade, posse ou controle, jurídico ou de fato, sobre bens, direitos e valores de qualquer natureza que sejam incompatíveis com seus rendimentos e capacidade econômica conhecidos. - São requisitos para a instauração desse procedimento: identificação de bens, direitos ou valores que se pretende questionar, em valor igual ou superior a 100 mil reais; identificação da pessoa natural ou jurídica, cujas explicações se pretende obter; demonstração da incompatibilidade do patrimônio com a renda; e demonstração de que o requerido é uma pessoa politicamente exposta. - Têm legitimidade ativa para requerer a expedição de notificação para explicação de riqueza incompatível o Ministério Público da União e dos Estados. Poderá o MP instaurar procedimentos prévios para apurar fatos que fundamentem a apresentação desse pedido. Prevê que, caso o requerido não se manifeste no prazo ou apresente explicações consideradas falsas ou insuficientes, será declarado que aqueles bens, direitos ou valores são presumidos como provenientes de atividades ilícitas, o que poderá fundamentar ação de extinção de domínio. - Estabelece que os autos deste procedimento tramitarão em segredo de justiça.	
50	Melhorias nos Acordos de Leniência nas Leis Anticorrupção e de Improbidade Administrativa
- Atribui aos órgãos de controle interno de cada um dos entes federativos a competência para celebrar acordos de leniência – e, na sua ausência, ao chefe do respectivo Poder. - Confere a competência exclusiva para celebrar acordos de leniência ao Ministério Público apenas nos casos em que (i) houver envolvimento de agentes políticos detentores de mandatos eletivos, secretários e ministros, membros do Poder Judiciário, Ministério Público ou tribunais de contas; (ii) houver vinculação da eficácia probatória do acordo com acordos de colaboração premiada (feitos no âmbito criminal), diante da atribuição do MP para estes; e (iii) forem praticados atos lesivos contra a administração pública estrangeira. Nos demais casos, a competência exclusiva é do órgão de controle interno (e, na ausência, do chefe de Poder). - Confere efeito transversal aos acordos, impedindo que a empresa colaboradora seja colocada em uma situação pior do que aquela que estaria se não tivesse cooperado. Para isso, impede a aplicação de sanções por parte de outros órgãos que não aderirem ao acordo, sem prejuízo da atuação dos órgãos legitimados para a cobrança dos prejuízos e tributos devidos. - Cria a possibilidade de leniência para a empresa que não seja a primeira a se manifestar sobre o fato, desde que essa mesma empresa agregue informações relacionadas a outras infrações. - Determina que, quando o gestor da empresa souber de corrupção praticada e não comunicar as autoridades, a pena será dobrada. - Prevê a figura do monitor independente, indivíduo responsável por fiscalizar o cumprimento, pela empresa, dos termos contidos no acordo de leniência. - Amplia a possibilidade de benefícios a serem auferidos pela pessoa jurídica em decorrência da assinatura do acordo, que passam a incluir também a isenção das sanções previstas na Lei de Licitações. Institui critérios mais específicos para a gradação desses benefícios. - Institui a possibilidade de celebração de acordos de leniência no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa.	
51	Continuidade de Investigações Conexas àquelas de Foro Privilegiado
- O foro por prerrogativa de função cessa com o término de mandato, cargo ou função pública, salvo pelo processo de entrega de uma instrução iniciada em Tribunal, caso em que continuará o julgamento. - A renúncia ao mandato, ao cargo ou a função, bem como à aposentadoria voluntária do agente, não modifica a competência em relação aos processos com instrução já iniciada nos tribunais. - Se, durante alguma investigação, surgirem evidências concretas da participação de pessoas com foro privilegiado em algum fato, o juiz até então competente extrairá cópia do feito, remetendo-a para o juízo competente para apuração da conduta do agente com foro privilegiado, permanecendo a competência do juiz originário em relação aos demais agentes e fatos.	

Bloco 10	Aprimoramento da Resposta do Estado à Corrupção no Âmbito Penal e Processual Penal
52	Arquivamento de Casos Penais com Menor Perspectiva Útil
• Introduz, para situações predeterminadas, de modo regrado, o princípio de oportunidade da ação penal. • O órgão do Ministério Público, de ofício ou acolhendo sugestão da autoridade policial ou da defesa, poderá fundamentadamente decidir pela não apuração criminal do fato ou deixar de propor a ação penal, ou dela desistir, quando, por exemplo: for insignificante a lesão ao bem jurídico tutelado; em razão da qualidade da prova, for baixa a probabilidade de êxito da ação penal; houver perda do interesse de agir; houver acordo de leniência celebrado nos casos em que a lei o admitir; ou, em razão da necessidade de racionalizar o emprego de recursos materiais e humanos, por sua natureza ou lesividade, o caso não estiver entre os temas para atuação prioritária segundo o órgão de revisão ou coordenação competente, o qual elaborará periodicamente um rol de temas prioritários, que pode ser regionalizado após audiência pública, para a qual deverão ser convidados diversos atores do poder público e da sociedade civil. • Da decisão, cabe recurso para o procurador-geral ou outro órgão a que a lei orgânica atribua competência revisional. • Independentemente de recurso, o membro do Ministério Público deverá encaminhar sua decisão para o procurador-geral ou outro órgão a que a lei atribua competência revisional, o qual poderá homologar a decisão, requisitar inquérito, que será distribuído a outro membro do Ministério Público, ou designar outro órgão do Ministério Público para oferecer denúncia ou prosseguir na ação.	
53	Criação de Gatilho de Eficiência para Atingir a Duração Razoável do Processo
• Define o que se entende por duração razoável do processo em diferentes instâncias e hipóteses, para os exclusivos fins dessas normas, que buscam incrementar a eficiência da atuação do Estado. Para processos judiciais, não devem demorar mais que 2 anos na instância originária; 1 ano na instância recursal ordinária; e seis meses em cada uma das instâncias recursais especial e extraordinária. • Determina que todos os tribunais nacionais devam encaminhar ao CNJ informações e estatísticas relativas aos processos relacionados a improbidade administrativa, corrupção e crimes contra a Administração Pública. Esses relatórios também deverão ser publicados e serem de fácil acesso ao público. • Prevê a criação de uma comissão no CNJ responsável por analisar as informações recebidas e propor medidas para garantir o cumprimento das regras de duração razoável do processo. • Define, também para o exclusivo fim dessas normas, que os procedimentos investigatórios cíveis e criminais sob a presidência do Ministério Público não devam exceder 3 anos, entre o ato de instauração e seu desfecho, independentemente da instância em que tramite. • Cria comissão específica para o diagnóstico, a análise de informações e a propositura de medidas de aperfeiçoamento tendentes à concretização da atuação ministerial resolutiva, especialmente quanto a procedimentos investigatórios (cíveis e criminais) e ações judiciais destinados à apuração de atos de improbidade administrativa, corrupção e crimes contra a Administração Pública. • Determina que os Ministérios Públicos da União, dos estados e do Distrito Federal e Territórios deverão encaminhar ao CNMP relatório estatístico anual contendo informações acerca dos procedimentos investigatórios (cíveis e criminais) e ações judiciais destinados à apuração de atos de improbidade administrativa, de corrupção e de crimes contra a Administração Pública. • Prevê a criação de uma comissão no CNMP responsável por analisar as informações recebidas e propor medidas para garantir o cumprimento das regras de duração razoável do processo.	
54	Imprimir Maior Celeridade ao Sistema Recursal
• Prevê que o prazo para o pedido de vista de um processo será de apenas 4 sessões, prorrogável uma única vez por mais 2 sessões, após as quais deverá ser reincluído em pauta, que ficará sobrestada até o julgamento do caso (ressalvados processos com previsão legal de urgência). Prevê ainda a possibilidade de convocação de um julgador substituto. • Estabelece, em consonância com o novo CPC, novas regras para o processamento de embargos de declaração no processo penal, prevendo, inclusive, prazo para seu julgamento e vedação da interposição de embargos de declaração sucessivos. • Determina a aplicação de multa nos casos de interposição de embargos de declaração manifestamente protelatórios.	

	• Suspende a prescrição enquanto estiver suspenso o processo, inclusive para análise de repercussão geral. Estabelece que decisões e acórdãos sobre recurso interposto interrompem a prescrição. • Prevê a possibilidade de interposição de agravo para seção, órgão especial ou pleno contra decisão concessiva de habeas corpus. • Extingue os chamados “recursos de ofício”.
55	Imprimir Maior Celeridade aos Agravos em Tribunais
	• Prevê que os agravos regimentais, no STF e STJ, não terão efeitos suspensivos. • Determina o processamento imediato do agravo, nos próprios autos, apenas quando este for interposto em face de decisão extintiva do processo, decisão de não admissão ou não seguimento do recurso. Nas demais hipóteses, o agravo ficará retido e será julgado com o recurso ou com a ação, com exceção também dos casos de cabimento do agravo de instrumento. • Possibilita o julgamento do agravo, pelo órgão colegiado, por meio eletrônico. • Autoriza a aplicação de multa ao agravante, quando esse recurso for declarado manifestamente infundado, inadmissível ou improcedente em votação unânime pelo órgão colegiado.
56	Aperfeiçoamento da Prescrição Penal
	• Propõe a extinção da prescrição retroativa, que só existe no Brasil, alterando-se o art. 110 do Código Penal. A prescrição com base na pena aplicada na sentença não terá, por termo inicial, em nenhuma hipótese, data anterior à da publicação da sentença. • Propõe, alinhando a legislação brasileira com a de outros países e o instituto da prescrição executória com seu fundamento, que o marco inicial da prescrição da pretensão executória seja o dia em que a sentença condenatória transita em julgado. • Propõem-se ainda alterações em duas causas interruptivas da prescrição penal, mediante mudanças no art. 117 do Código Penal. O inciso I passa a estabelecer que é o oferecimento da denúncia, e não o recebimento, que interrompe a prescrição, de modo alinhado com o modelo acusatório, o que tem importante efeito em casos de foro privilegiado, nos quais há significativo decurso de tempo entre o oferecimento e o recebimento da denúncia. Propõe, ainda, a inserção do inciso IV-A, que estabelece a interrupção da prescrição pela publicação do acórdão ou da decisão sobre recurso interposto, alinhando a regulamentação do instituto com seu fundamento.
57	Proibição de Indulto, Graça e Anistia para Condenados por Corrupção
	• Proíbe a concessão de anistia, graça ou indulto para indivíduos condenados por peculato doloso, concussão e corrupção pública passiva e ativa.
58	Aumento das Penas para Crimes de Corrupção
	• Tipifica o peculato-estelionato, figura por meio da qual um funcionário público utiliza-se de seu cargo para praticar uma fraude e fazer com que lhe seja entregue, voluntariamente, bem móvel ou dinheiro. • Aumenta as penas previstas para uma série de crimes, uniformizando-as também. • As penas previstas para a prática de peculato, corrupção passiva e ativa, concussão e corrupção ativa em transação comercial internacional passam a ser de 4 a 12 anos. A pena da corrupção e do peculato hoje é de 2 a 12 anos, o que significa um aumento relativamente pequeno. • Estabelece como condição para a progressão de regime de cumprimento da pena, a suspensão condicional, a substituição por pena restritiva de direitos, o livramento condicional, a comutação e o indulto, nos crimes de “colarinho branco”, a efetiva reparação dos danos causados ou a devolução do produto do ilícito. • Determina, como causa de aumento da pena nos crimes de “colarinho branco”, que as penas serão dobradas quando o dano causado ou o produto do ilícito for igual ou superior a 1000 salários mínimos.
59	Aumento das Penas da Lei de Licitações
	• Aumenta penas dos crimes da Lei de Licitações, mitigando o risco de imunidade de crimes do “colarinho branco” e ampliando seu efeito dissuasório. A pena mínima passa a ser, em alguns tipos que refletem condutas mais graves,

	de 4 anos, de modo coerente com as penas propostas para a corrupção e crimes assemelhados em outro projeto deste pacote. - Alguns tipos penais são ampliados ou alterados, para preencher lacunas existentes. - Assim, o tipo penal de extorsão em licitação passa a ter tratamento semelhante ao da extorsão previsto no Código Penal. - Amplia os limites da multa aplicável.
Bloco 11	Aprimoramento da Resposta do Estado à Corrupção no Âmbito da Improbidade Administrativa
60	Especialização de Varas em Improbidade e Corrupção
	- Determina que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais instituirão Varas Especializadas em Ações Cíveis de Improbidade, com competência para julgar aquelas ações previstas na Lei n. 8.429, de 1992, e na Lei n. 12.846, de 2013. - Essas varas terão competência, ainda, para ações cíveis conexas e para as ações penais correlatas aos mesmos fatos e agentes, ressalvada a competência especializada de outras varas especializadas, como as de lavagem e de combate ao crime organizado.
61	Ampliação do Conceito de Agente Público na Lei de Improbidade Administrativa
	Passa a ser agente público por equiparação “o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a Administração Pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente”.
62	Melhora da Resposta da Lei de Improbidade Administrativa para a Falta de Prestação de Contas
	- Tipifica como ato de improbidade administrativa a obstrução de transição de mandato. Dessa maneira, quem impedir ou, de qualquer forma, embaraçar a transição de mandatos políticos, prejudicando a imediata continuidade do serviço público ou a prestação de contas de recursos recebidos no mandato anterior, poderá ser punido administrativamente. - Transfere a previsão da omissão da prestação de contas do art. 11 para o 10, criando, quanto aos efeitos da condenação, uma presunção relativa de dano, já que o gestor ímprobo que tenha desviado, executado de forma deficiente ou mesclado o uso de recursos para aquela obra ou serviço específico com outros recursos vê na omissão de prestação de contas uma “saída” para não devolver valores eventualmente desviados ou malversados. - Cria o dever de ressarcir a totalidade dos recursos com contas não prestadas ou manifestamente ineptas, com o propósito de impedir que o administrador se utilize de artifícios por ele mesmo criados para evitar sua submissão às sanções decorrentes da Lei Federal n. 8.429/92, notadamente as patrimoniais. - Da mesma forma, cria-se um incentivo para que o administrador público realize a prestação de contas, ainda que incompletas, de modo a afastar a configuração de seu dolo na prática do ato ímprobo.
63	Aperfeiçoamento do Sistema de Punições na Lei de Improbidade Administrativa
	- Torna vinculantes as sanções de ressarcimento integral e perda de bens ou valores quando comprovado o dano ao erário ou enriquecimento ilícito, não podendo ser aplicadas isoladamente. - Possibilita o aumento em até 2/3 da pena relativa ao ato de improbidade administrativa que importe desvio de verba pública da saúde ou da educação, ou que cause prejuízo à efetiva prestação desses serviços. - Estabelece parâmetros claros, hoje inexistentes, a serem levados em consideração pelo juiz na aplicação da sanção. Entre eles, a gravidade da infração, a vantagem auferida ou pretendida pelo réu, a consumação ou não da infração, o grau de lesão ou perigo de lesão e as consequências sociais e econômicas produzidas pela infração, a capacidade econômica do infrator, seu poder político ou econômico e sua colaboração para a investigação. - Determina que o juiz poderá atribuir peso diferenciado aos fatores e que aqueles que não forem aferidos ou aplicáveis não afetarão, em benefício ou em prejuízo do sujeito passivo, a dosimetria das sanções. - Determina que a corte de apelação tratará diferencialmente a dosimetria da pena feita na sentença, revisando-a no caso de constatar abuso de poder discricionário.

Determina que o juiz poderá autorizar o parcelamento do débito resultante de condenação pela prática de improbidade administrativa se o réu demonstrar incapacidade financeira de saldá-lo, de imediato, em até 24 parcelas mensais.	
64	Aperfeiçoamento das Regras de Prescrição da Lei de Improbidade Administrativa
- Unifica os regimes de prescrição da Lei de Improbidade Administrativa. A prescrição ocorrerá no prazo de dez anos contado da data do fato. - Estabelece que, quando o ato de improbidade administrativa configurar crime, o prazo prescricional será regulado de acordo com as regras do Código Penal, pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, independentemente da propositura e do resultado da respectiva ação penal.	
65	Maior Celeridade ao Processamento de Ações de Improbidade Administrativa
- Propõe-se, no âmbito da improbidade administrativa, um benefício de redução de pena, em até 1/3, para o réu que confessar os fatos que lhe são imputados, concordar com suas consequências jurídicas e pedir o julgamento antecipado do feito já no momento da defesa inicial. Caso isso ocorra em momento posterior, a redução será de até 1/6. Além disso, mesmo tendo dado causa ao ajuizamento da ação de improbidade, haverá isenção dos ônus da sucumbência na primeira situação e redução proporcional na segunda. - Elimina a defesa prévia, instância em que o réu tinha a oportunidade de se manifestar sobre a admissibilidade da petição inicial antes do seu recebimento. - Determina que caberá ao juiz avaliar o preenchimento dos requisitos de admissibilidade da ação e, caso entenda que estão presentes, ordenar a citação do réu para que apresente sua contestação, aplicando-se, a partir de então, as regras do Código de Processo Civil, o qual, por sua vez, confere ampla oportunidade para que o juiz julgue conforme o estado do processo, impedindo eventuais ações descabidas de seguirem adiante.	
Bloco 12	Instrumentos de Recuperação do Dinheiro Desviado
66	Ação de Extinção de Domínio
- Prevê a ação de extinção de domínio como instrumento para decretar e ver cumprida a perda dos direitos de propriedade e de posse sobre bens, direitos e valores que sejam produto ou proveito, direto ou indireto, de infração penal ou outras atividades ilícitas. - Estabelece um rol taxativo de crimes em relação aos quais a ação de extinção de domínio será aplicável. - A decretação da extinção de domínio não depende da aferição de culpa pela conduta ilícita ou de processo e julgamento das infrações penais relativas, mas ficará prejudicada em caso de sentença penal absolutória com trânsito em julgado. - Autoriza a concessão de tutelas de urgências, bem como a alienação antecipada para evitar o perdimento ou degradação dos bens objeto da ação. - São legitimados ativos para propor a ação de extinção de domínio a União, os Estados e o Distrito Federal, para quem os direitos de propriedade serão transferidos.	
67	Confisco Alargado
Torna efeito da condenação em segunda instância por crimes específicos a perda, em favor da União, da diferença entre o valor total do patrimônio do condenado e a parte desse patrimônio cuja origem possa ser demonstrada por seus rendimentos lícitos ou outras fontes legítimas. O processamento da perda dos referidos bens, direitos ou valores, efetivado mediante requerimento fundamentado do Ministério Público, terá início no prazo de até dois anos, perante juízo criminal.	
68	Aperfeiçoamento do Bloqueio de Bens na Ação de Improbidade Administrativa

• Atribui à autoridade administrativa responsável pelo inquérito de improbidade administrativa a responsabilidade de representar ao Ministério Público para adoção da tutela cautelar de indisponibilidade dos bens do indiciado, quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito. • Permite a indisponibilidade de bens adquiridos anteriormente ao suposto ato de improbidade, a fim de assegurar o integral ressarcimento do dano, a restituição do acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito e o pagamento de possível multa civil como sanção autônoma. • Dá ao juiz permissão de autorizar o desconto administrativo mensal de até 30% (trinta por cento) da remuneração do agente público, até o valor do enriquecimento ilícito auferido ou do prejuízo sofrido pela Administração Pública, diante da insuficiência de bens, devendo o produto ser depositado em juízo e convertido em renda ao ente público envolvido caso o agente seja, ao final, condenado, ou a ele restituído, se absolvido das imputações.	
69	Execução Cível da Pena
• Incluir a sentença condenatória penal e de improbidade confirmadas pelo Tribunal de 2º grau entre os títulos executivos judiciais (ainda que caiba recurso especial ou extraordinário). • A caução – valor depositado como garantia para o cumprimento de obrigação ou indenização de possível dano – poderá ser dispensada nos casos em que o crédito for de natureza pública, independentemente de sua origem. • Estabelece que poderão também promover a execução, no juízo cível, para o efeito de reparação do dano, o ofendido, seu representante legal e herdeiros.	
70	Rastreamento de Bens
• Estabelece 20 dias como prazo máximo para o envio de informações, em ordens judiciais de quebra de sigilo fiscal e bancário, pelas instituições financeiras e pela Receita Federal. • Determina que bancos e instituições financeiras criem setores próprios, especializados em atender ordens judiciais de quebra de sigilo bancário e rastreamento de recursos. • Autoriza que juízes apliquem multa, em caso de não cumprimento de ordens judiciais, no valor de um mil a dez milhões de reais. • Prevê que o Ministério Público e as autoridades policiais deverão ter acesso direto, por meio eletrônico, às informações bancárias relativas a operações financeiras em que já envolvam dinheiro público. • Autoriza o compartilhamento de informações bancárias recebidas das instituições financeiras pela Receita Federal com o Ministério Público.	

Fonte: Elaborado com base em informações disponibilizadas pela ONG Transparência Internacional - TI/Fundação Getúlio Vargas - FGV⁴¹.

⁴¹ Disponível em: <<https://unidoscontraacorrupcao.org.br>>. Acesso em: 29 fev. 2019.

APÊNDICE E – Projeto de Lei Anticrime – Quadro-Síntese

01	Medidas para assegurar a execução provisória da condenação criminal após julgamento em 2ª instância.
	- Mudanças no Código de Processo Penal - Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. - Inserção do art. 617-A. - Alteração dos arts. 122, 133, 283, 637 e 638. - Mudanças no Código Penal - Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. - Alteração dos arts. 50 e 51. - Mudanças na Lei de Execução Penal - Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. - Alteração dos arts. 105, 147 e 164.
02	Medidas para aumentar a efetividade do Tribunal do Júri.
	- Mudanças no Código de Processo Penal - Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. - Alteração dos arts. 421, 492 e 584.
03	Medidas para alteração das regras do julgamento dos embargos infringentes.
	- Mudanças no Código de Processo Penal - Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. - Alteração dos art. 609.
04	Medidas relacionadas à legítima defesa.
	- Mudanças no Código Penal - Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. - Inserção do art. 309-A. - Alteração dos arts. 23 e 25.
05	Medidas para endurecer o cumprimento das penas.
	- Mudanças no Código Penal - Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. - Alteração dos arts. 33 e 59. - Mudança na Lei dos Crimes Hediondos - Lei nº 8.072/1990. - Alteração do art. 2º. - Mudança na Lei de Organizações Criminosas - Lei nº 12.850/2013. - Alteração do art. 2º.
06	Medidas para alterar conceito de organização criminosa.
	- Mudança na Lei das Organizações Criminosas - Lei nº 12.850/2013. - Alteração do art. 1º.
07	Medidas para elevar penas em crimes relativos a armas de fogo.
	- Mudança na Lei de Armas de Fogo - Lei nº 10.826, de 23 de dezembro de 2003. - Alteração do art. 20.
08	Medidas para aprimorar o perdimento de produto do crime.
	- Mudanças no Código Penal - Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. - Inserção do art. 91-A - Mudanças no Código de Processo Penal - Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. - Inserção do art. 124-A.
09	Medida para permitir o uso do bem apreendido pelos órgãos de segurança pública.
	- Mudanças no Código de Processo Penal - Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. - Inserção do art. 133-A.

10	Medidas para evitar a prescrição.
	- Mudanças no Código Penal - Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. - Alteração dos arts. 116 e 117.
11	Medida para reformar o crime de resistência.
	- Mudanças no Código Penal - Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. - Alteração do art. 329.
12	Medidas para introduzir soluções negociadas no Código de Processo Penal e na Lei de Improbidade.
	- Mudanças no Código de Processo Penal - Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. - Inserção dos arts. 28-A e 395-A. - Mudança na Lei de Improbidade Administrativa - Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. - Alteração do art. 17.
13	Medidas para alteração da competência para facilitar o julgamento de crimes complexos com reflexos eleitorais.
	- Mudanças no Código de Processo Penal - Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. - Inserção dos arts. 84-A. - Alteração do art. 79. - Mudanças no Código Eleitoral - Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. - Alteração dos arts. 35 e 364.
14	Medida para melhor criminalizar o uso de caixa dois em eleições.
	- Mudança no Código Eleitoral - Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. - Inserção do art. 350-A.
15	Medidas para alterar o regime de interrogatório por videoconferência.
	- Mudanças no Código de Processo Penal - Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. - Alteração do art. 185.
16	Medidas para dificultar a soltura de criminosos habituais.
	- Mudanças no Código de Processo Penal - Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. - Alteração do art. 310.
17	Medidas para alterar o regime jurídico dos presídios federais.
	- Mudanças na Lei de Presídios de Segurança Máxima - Lei nº 11.671, de 8 de maio de 2008. - Alteração dos arts. 2º, 3º e 10. - Inclusão dos arts. 11-A e 12-A.
18	Medidas para aprimorar a investigação de crimes.
	- Mudança na Lei de Execução Penal - Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. - Inclusão do art. 9º-A. - Mudança na Lei de Identificação Criminal - Lei nº 12.037, de 1º de outubro de 2009. - Alteração do art. 7º-A - Inclusão do art. 7º-C. - Mudança na Lei de Interceptação Telefônica - Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996. - Inclusão do art. 9º-A. - Mudança na Lei de Drogas - Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. - Alteração do art. 33. - Mudanças na Lei de Lavagem de Dinheiro - Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. - Alteração dos arts. 1º, 17 e 18. - Mudança na Lei de Armas de Fogo - Lei nº 10.826, de 23 de dezembro de 2003. - Inclusão do art. 34-A. - Mudanças na Lei das Organizações Criminosas - Lei nº 12.850/2013. - Alteração do art. 3º. - Inclusão dos arts. 3º-A, 21-A e 21-B

19	Introdução do “informante do bem” ou do whistleblower.
• Mudanças na Lei do Disk-Denúncia - Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018. – Inclusão dos arts. 4º-A, 4º-B e 4º-C.	

Fonte: Elaborado com base no Projeto de Lei Anticrime⁴².

⁴² Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1549284631.06/projeto-de-lei-anticrime.pdf>>. Acesso em 20 fev. 2019.