



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE
NACIONAL

ANGELO SILVA DE OLIVEIRA

A CORRUPÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO E SEUS IMPACTOS NO
DESENVOLVIMENTO NACIONAL: UM ESTUDO NO PERÍODO
COMPREENDIDO ENTRE 2.006 – 2.013

CAMPO GRANDE/MS

2017

ANGELO SILVA DE OLIVEIRA

**A CORRUPÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO E SEUS IMPACTOS NO
DESENVOLVIMENTO NACIONAL: UM ESTUDO NO PERÍODO
COMPREENDIDO ENTRE 2.006 – 2.013**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional da Escola de Administração e Negócio da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito obrigatório para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Orientador (a): Prof. Dr. Alberto de Barros Aguirre

Co-orientador (a): Prof. Dr. Jeovan de Carvalho Figueiredo

**CAMPO GRANDE/MS
2017**

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

OLIVEIRA, Angelo Silva de. A CORRUPÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO E SEUS IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL: um estudo no período compreendido entre 2.006 – 2.013. Campo Grande: Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, Escola de Administração e Negócios, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2017, 82p.

Documento formal, autorizando reprodução deste relatório para empréstimo ou comercialização, exclusivamente para fins acadêmicos, foi passado pelo autor à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Escola de Administração e Negócios e acha-se arquivado na Secretaria do Programa. O autor reserva para si os outros direitos autorais, de publicação. Nenhuma parte deste trabalho pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor. Citações são estimuladas, desde que citada a fonte.

ANGELO SILVA DE OLIVEIRA

**A CORRUPÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO E SEUS IMPACTOS NO
DESENVOLVIMENTO NACIONAL: UM ESTUDO NO PERÍODO
COMPREENDIDO ENTRE 2.006 – 2.013**

Dissertação apresentada à Coordenação da Escola de Administração e Negócio da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito obrigatório para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Alberto de Barros Aguirre, UFMS – Campo Grande/MS
Presidente

Prof. Dr. Élcio Gustavo Benini, UFMS – Campo Grande/MS
Membro Titular

Prof.^a Dr.^a. Camila Moreira Almeida de Miranda, UFMS – Campo Grande/MS
Membro Titular (Externo)

Parecer Final da Banca:

Nota Final: _____

Data da Aprovação: ___ / ___ / ___

Dedico este trabalho primeiramente a Deus centro desse universo, à minha família que sempre esteve comigo independentemente da situação, a minha esposa Ana Paula Dias Pardiola de Oliveira pela força e motivação, aos meus filhos Angelo Filho Pardiola de Oliveira e Ana Sofia Pardiola de Oliveira, aos nobres professores e amigos, sempre!

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus pelo paternal e sublime cuidado em todos os anos de minha vida, em especial durante a realização do meu Trabalho de Conclusão Final.

À minha amada esposa Ana Paula, pela compreensão, incentivo, carinho e dedicação a mim e aos nossos filhos.

A meu pai Cícero Antônio de Oliveira (*in memoriam*), pela vida, pelos ensinamentos e proteção eterna. À minha mãe Elizete Silva de Oliveira (*in memoriam*), pela minha existência, por todo carinho e amor a mim dedicado.

Aos meus avós, Senhora Natalina da Silva Delgado e Sr. Diogo Delgado de Andrade (*in memoriam*), pelo cuidado e contribuição para minha educação.

Aos meus irmãos Adriana Silva de Oliveira e Anderson Silva de Oliveira pelo companheirismo.

Ao Ministério da Educação, CAPES, ANDIFES e UFMS, pela concepção e condução deste inovador projeto de Mestrado Profissional em Administração Pública.

Aos professores, orientadores e demais integrantes da equipe do ESAN – Escola de Administração e Negócios da UFMS, que conduziram de forma brilhante este projeto de Pós-Graduação.

À CONECSOFT, especialmente ao senhor Fábio Alves Corrêa e senhora Elaine Veloso Alves Corrêa, pela confiança e flexibilização do horário de trabalho, uma oportunidade de ouro, decisiva para viabilizar a missão de conciliar os estudos do Mestrado, com minha atuação profissional na iniciativa privada.

A todos os meus familiares, amigos e aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para realização deste trabalho.

"Dar o exemplo não é a melhor maneira de influenciar os outros – é a única".

(Albert Schweitzer)

RESUMO

O presente trabalho investigou o fenômeno da corrupção no Estado brasileiro e os seus impactos no desenvolvimento nacional a partir de análises empíricas de indicadores econômicos e financeiros, dos índices de competitividade, publicado pelo *World Economic Forum*, e do índice de percepção da corrupção, divulgado pela *Transparency International*. Objetivou-se analisar se a percepção de corrupção e a fragilidade das instituições no contexto do Estado brasileiro apresentam relação com o seu desempenho nos indicadores econômicos e financeiros no período compreendido entre 2006 e 2013. Como objetivos específicos esta pesquisa buscou avaliar e discutir o índice de percepção da corrupção, relacionando os seus resultados com dados econômicos e financeiros do Brasil, como: taxa de desemprego, PIB per capita e renda domiciliar per capita média; comparar o resultado do IPC com índices de competitividade global que medem os custos de transações, tais como: direitos de propriedade, carga de regulamentação governamental; eficiência dos sistemas legais e judiciais para as empresas na resolução de litígios; indicador que mede se indivíduos, instituições ou empresas podem obter justiça através do sistema judicial contra decisões governamentais arbitrárias. Para conceber este estudo, utilizou-se o método científico de investigação, empregando a pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, com técnica de análise fenomenológica, tendo como suporte informações obtidas através de observações, análises documentais e verificações em bases de dados. Conclui-se que o Brasil ainda vive grandes desafios para transpor padrões históricos, de uma matriz institucional com heranças culturais que remontam o período colonial, tolerante com práticas corruptas. O resultado da pesquisa evidenciou uma contradição, tomando como base os conceitos da nova economia institucional (NEI), aliado a fragilidade das instituições do Brasil, combinando com o seu péssimo desempenho no índice de percepção da corrupção e resultados pouco satisfatórios no quesito indicador de competitividade, certamente o desfecho deste estudo deveria evidenciar um quadro de pobreza e fracasso econômico para o Estado brasileiro. No entanto, apesar do Brasil se manter com performance abaixo de 50% do índice de percepção da corrupção, o seu desempenho no quesito indicador econômico e financeiro, evidenciaram uma tendência de desenvolvimento nacional e prosperidade, contrariando em parte os conceitos propostos pela NEI.

Palavras chaves: Corrupção, Custos de Transações, Competitividade, Desenvolvimento Nacional, Desempenho Econômico, Estado Brasileiro, Instituições, Impunidade.

ABSTRACT

The present study investigated the phenomenon of corruption in the Brazilian State and its impacts on national development, based on empirical analyzes of economic and financial indicators, the competitiveness indexes published by the World Economic Forum and the perception of corruption index published by the World Economic Forum. Transparency International. The purpose of this study was to analyze whether the perception of corruption and the fragility of institutions in the context of the Brazilian State are related to their performance in the economic and financial indicators between 2006 and 2013. As specific objectives this research sought to evaluate and discuss the index of Perception of corruption, correlating its results with economic and financial data of Brazil, such as: unemployment rate, per capita GDP and average per capita household income; Comparing the CPI result with global competitiveness indices that measure transaction costs, such as: property rights, government regulatory burden; Efficiency of legal and judicial systems for companies in the resolution of disputes; Indicator that measures whether individuals, institutions or companies can obtain justice through the judicial system against arbitrary government decisions. In order to conceive this study, the scientific research method was used, using exploratory research, of a qualitative nature, with a phenomenological analysis technique, supported by information obtained through observations, documentary analyzes and database searches. It is concluded that Brazil still faces great challenges to transpose historical patterns, from an institutional matrix with cultural heritages that go back to the colonial period, tolerant of corrupt practices. The research results showed a contradiction, based on the concepts of the new institutional economy (NEI), combined with the fragility of Brazilian institutions, combined with its poor performance in the index of perceived corruption and unsatisfactory results in the indicator of competitiveness, Certainly the outcome of this study should show a framework of poverty and economic failure for the Brazilian State. However, despite Brazil's performance under 50% of the perception of corruption, its performance in the economic and financial indicator, evidenced a trend of national development and prosperity, contradicting in part the concepts proposed by the NEI.

Keywords: Corruption, Transaction Costs, Competitiveness, National Development, Economic Performance, Brazilian State, Institutions, Impunity.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: Autoridades detentoras de foro privilegiado.....	34
Quadro 2: Autoridades detentoras de foro privilegiado.....	35

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: Índice de percepção da corrupção (IPC) x Ranking do Brasil entre 2006-2011.....	43
Gráfico 2: Índice de percepção da corrupção (IPC) x Ranking do Brasil entre 2012-2013.....	45
Gráfico 3: Ranking percepção da corrupção 2006-2013.....	46
Gráfico 4: Direito de propriedade do Brasil entre 2006-2011.....	49
Gráfico 5: Direito de propriedade do Brasil entre 2012-2013.....	50
Gráfico 6: Carga de regulamentação governamental do Brasil entre 2006-2011.....	51
Gráfico 7: Carga de regulamentação governamental do Brasil entre 2012-2013.....	52
Gráfico 8: Eficiência dos sistemas legais para empresas na resolução de litígios no Brasil entre 2009-2011.....	53
Gráfico 9: Eficiência dos sistemas legais para empresas na resolução de litígios no Brasil entre 2012-2013.....	54
Gráfico 10: Eficiência dos sistemas legais contra decisões governamentais arbitrárias no Brasil entre 2009-2011.....	55
Gráfico 11: Eficiência dos sistemas legais contra decisões governamentais arbitrárias no Brasil entre 2012-2013.....	56
Gráfico 12: Taxa de desemprego no Brasil entre 2006-2011.....	57
Gráfico 13: Taxa de desemprego no Brasil entre 2012-2013.....	58
Gráfico 14: Produto interno bruto (PIB) per capita do Brasil entre 2006-2011.....	60
Gráfico 15: Produto interno bruto (PIB) per capita do Brasil entre 2012-2013.....	61
Gráfico 16: Renda domiciliar per capita – média do Brasil entre 2006-2011.....	62
Gráfico 17: Renda Domiciliar per capita – média do Brasil entre 2012-2013.....	63

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- BB – Banco do Brasil
- CGU – Controladoria Geral da União
- CNI – Confederação Nacional da Indústria
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça
- EOS – *Executive Opinion Survey* (Pesquisa de Opinião de Executivos)
- FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
- GCI – *Global Competitiveness Index* (Índice de Competitividade Global)
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IPC – Índice de Percepção da Corrupção
- IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
- MPF - Ministério Público Federal
- NEI – Nova Economia Institucional
- OIT – Organização Internacional do Trabalho
- ONG – Organização Não Governamental
- PIB – Produto Interno Bruto
- PME – Pesquisa Mensal de Emprego
- RGPS – Regime Geral de Previdência Social
- RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
- STF – Supremo Tribunal Federal
- STJ – Superior Tribunal de Justiça
- TCU – Tribunal de Contas da União
- TI – *Transparency International* (Transparência Internacional)
- TRT – Tribunal Regional do Trabalho
- TSE – Tribunal Superior Eleitoral
- WEF – *World Economic Forum* (Fórum Econômico Mundial)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	19
1.1. ABORDAGENS TEÓRICO CIENTÍFICAS.....	19
Instituições.....	19
Organizações.....	20
Desempenho Econômico.....	20
Custos de Transação.....	21
Corrupção.....	22
Corrupção Ativa.....	25
Corrupção Passiva.....	26
1.2. DESCRIÇÃO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	27
1.3. DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	29
Estado brasileiro.....	29
Fragilidade da matriz institucional brasileira.....	31
Impunidade.....	31
Crimes do colarinho-branco.....	33
Foro privilegiado.....	33
Prescrição.....	36
Teto Constitucional.....	37
Jeitinho Brasileiro.....	39
2. ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	40
2.1 PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO.....	40
Transparency International.....	40
Índice percepção da corrupção 2.006 – 2013.....	42
2.2 INDICADORES DE COMPETITIVIDADE.....	47
Direito de Propriedade.....	47
Carga de regulamentação governamental.....	50
Eficiência dos sistemas legais para empresas na resolução de litígios.....	52
Eficiência dos sistemas legais contra decisões governamentais arbitrárias.....	54
2.3 INDICADORES ECONÔMICOS E FINANCEIROS.....	56
Taxa de desemprego.....	57
Produto interno bruto (PIB) per capita.....	58
Renda Domiciliar per capita – média.....	61
2.4 ALTERNATIVAS E RESULTADOS ESPERADOS.....	63
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
REFERÊNCIAS.....	69

INTRODUÇÃO

Entre os 175 países e territórios avaliados em 2013 pela ONG¹ *Transparency International*, o Brasil alcançou 42 pontos e ocupou a 72^a posição no *ranking* sobre a percepção da corrupção no mundo. A classificação de uma nação indica a sua posição em relação aos outros países e territórios incluídos no índice, numa escala de 0–100, na qual 0 ponto significa que o país é considerado como altamente corrupto, e 100 pontos, significa que o país é considerado muito íntegro. A relevância desta pesquisa é fundamentada nos efeitos devastadores da corrupção para Estados e territórios em nível global. Até o início da década de 1990, a corrupção já provocava diversos prejuízos em países, desviando recursos públicos, exaurindo suas economias e agravando desigualdades, porém, oculta, entendida como um assunto tabu para os agentes públicos (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2013).

O Trabalho de Conclusão Final (TCF) apresentado investigou a percepção da corrupção no Estado Brasileiro no período compreendido entre 2006 e 2013, abarcando como fonte primária o aparato legal e normativo do Brasil a partir da Constituição de 1824, do Código Criminal de 1830, até o ordenamento contemporâneo consagrado pela Constituição Federal de 1988 e suas emendas². Como dados secundários, fez-se uso de publicações especializadas sobre instituições, organizações, desempenho econômico, custos de transação e corrupção; de dados econômicos e financeiros do Brasil, divulgados pelo IPEA e IBGE; dos índices de competitividade Global, divulgado pelo *World Economic Forum* (WEF); e do índice de percepção da corrupção (IPC) no setor público, divulgado pela *Transparency International* (TI), organização sem fins lucrativos, não governamental, que mede a percepção da corrupção em vários países, dentre eles o Brasil.

De um modo geral, a corrupção, na perspectiva da administração estatal, implica o abuso de poder por parte do agente público para fins privado e pode ser classificada como pequena, grande e política, dependendo da quantidade de recursos desviados e do setor onde ela ocorre. A pequena corrupção se refere ao abuso diário do poder confiado ao agente público em suas interações com os cidadãos comuns, que muitas vezes estão tentando acessar bens ou serviços básicos em lugares

1 Sigla que significa Organização Não Governamental. São organizações mediadoras entre situações sociais concretas, criadas pela própria sociedade que lutam por direitos comuns a todos os cidadãos, em benefício de todos, como por exemplo o combate à corrupção. As ações das ONGs podem completar o trabalho que deve ser realizado pelo Estado, atuando como elos de conexão entre o local e o global, como tradutores dos anseios das realidades de base (BRASIL, 2016a).

2 Meio através do qual o presidente da República, ou um terço dos deputados federais, ou dos senadores ou por mais da metade das assembleias legislativas, desde que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus componentes, apresentam Proposta de Emenda à Constituição (PEC), com objetivo de alterar, acrescentar, suprimir ou modificar itens do texto constitucional vigente (BRASIL, 2017a).

como instituições de ensino, centros de saúde, ou repartições públicas em geral. A grande corrupção consiste em atos cometidos em um alto nível de governo ou poder constituído, que distorcem as políticas públicas³ e o funcionamento do Estado. Já a corrupção política se manifesta por meio da manipulação do ordenamento, das leis e costumes, do enfraquecimento das instituições democráticas e pela flexibilização de regras e procedimentos na alocação de recursos e financiamentos pelos agentes políticos, que abusam de sua posição para sustentar seu poder, status e riqueza (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2016).

A corrupção no Estado brasileiro é caracterizada pela busca de vantagem e pela carência de preceitos morais e éticos. Legitimada pela ausência ou deficiência de nossas instituições, resultando em práticas como tráfico de influência, enriquecimento ilícito, malversação ou peculato, suborno e outros desvios praticados por um ou mais agente público ou privado (BRASIL, 2006). No Estado Brasileiro, toda pessoa que ocupa um cargo público ou equiparado, no legislativo, executivo, administrativo ou judicial é definida como agente público (BRASIL, 2006), agentes que devem estar submetidos aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988a).

A busca de vantagem em tudo é aspecto percebido em nossa sociedade contemporânea quase como um senso comum, um hábito, tendo como exemplo a famosa “Lei de Gérson”, um marco na história dos brasileiros, que se originou com o polêmico jogador Gérson de Oliveira Nunes, “cérebro” da Seleção Brasileira de Futebol, campeã da Copa do Mundo de 1970, que utilizou a seguinte frase em uma propaganda de cigarros: “Gosto de levar vantagem em tudo, certo? Leve vantagem você também, leve Vila Rica” (LEI DE GERSON, 1976). Tal declaração sugere um princípio em que determinado indivíduo ou organização deve obter vantagens de forma indiscriminada, sem se importar com questões legais, éticas ou morais, atitude típica da lógica tida como instrumental. O célebre comercial do cigarro Vila Rica, protagonizado pelo tricampeão Gérson, não indica que o fenômeno da corrupção teria surgido na década de 1970 no Brasil, mas serviu como meio para que o assunto, tabu e oculto, viesse à tona e se popularizasse principalmente entre os brasileiros mais simples (MUNIZ, 2009, p. 149).

No Brasil, a corrupção apresenta seus primeiros sinais e consequências desde o século XV, primórdios da matriz institucional brasileira, quando ainda colônia do império português, funcionários públicos, encarregados de fiscalizar e combater atos proibidos, em vez de cumprirem suas funções, acabavam favorecendo atos ilegais mediante suborno (PEDREIRA, 1998, p. 437). Sendo imperioso para o legislador desde essa época, criminalizar atos de corrupção. Como descrito

3 Na opinião de Rua (2012) “referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos”.

por Brasil (1830), definindo pena de perda do emprego, multa e prisão para aquele que se deixar corromper por influência, ou peditório de alguém, para fazer o que não dever, ou deixar de fazer o ato de ofício.

A história do Brasil revela que a ocorrência da corrupção permeia suas instituições e organizações há muito tempo. Quando colônia, destacamos o contrabando de produtos brasileiros (CHAMBOULEYRON; ARENZ, 2014, p. 214). Durante o Império, verificamos um serviço público condescendente com o tráfico ilegal de escravos (GURGEL, 2008, p. 7) e, com o golpe militar de 1889⁴, surge a república brasileira, período sucedido de governos autoritários, oligárquicos e patrimoniais em sua maioria. Ressalta-se ainda o voto de “cabresto”⁵, prática na qual os latifundiários “coronéis” já fundavam as práticas de corrupção eleitoral no Brasil (LEAL, 2012).

Posteriormente na década de 1930, um novo “golpe militar”, também conhecido como revolução de 1930, fundaria a Era Vargas, marcada pela ascensão de Getúlio Vargas como chefe do Estado brasileiro (D’ARAÚJO, 1999). De acordo com Benedicto, Pereira e Ribeiro (2013, p.3), neste período tem-se a primeira tentativa de reformar a administração pública brasileira (reforma burocrática) baseando-se nos paradigmas taylorista⁶, fayoliano⁷ e weberiano⁸, como forma de reduzir o patrimonialismo e a corrupção. Os esforços reformistas seguiram na década de 1950, sob o comando do Presidente Juscelino Kubitschek (JK), com a criação e atuação da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) e da Comissão de Simplificação Burocrática (COSB), ambas destinadas ao desenvolvimento de projetos e medidas para promover o funcionamento racional do aparelho do Estado (WAHRLICH, 1984, p. 51).

No início da década de 1960, durante o governo do Presidente João Goulart, ocorreram novas tentativas de reformar a administração pública, com a criação do cargo de Ministro Extraordinário para Reforma Administrativa (BRASIL, 1963), por meio de decretos e propostas de lei. Apesar disso, seu plano nacional desenvolvimentista conhecido como reformas de base⁹ não foi aprovado pelos setores conservadores da política brasileira, culminando com seu afastamento da presidência, por intermédio de um golpe militar em 1964 (DELGADO, 2009, p. 125). Já no final dos anos de 1960, o governo militar do Presidente Castello Branco editou o decreto-lei nº 200, de

4 De acordo com Inácio (2010, p. 28) a história da república brasileira foi inaugurada com um golpe militar que derrubou a monarquia em 1889, mandando Dom Pedro II para o exílio na França, apresentando, desde então, uma tradição de promover mudanças no poder por meio de golpes.

5 Voto dado pelo eleitor aos candidatos que lhe são impostos por um cheque político “coronel”, sem que o cidadão saiba exatamente em quem vota, ou por que vota (FARHAT *apud* BRASIL, 2017b).

6 Entendido como essência da Administração Científica. Estabelece que há sempre um modo melhor de realizar processos (SILVA, 1960, p. 32).

7 Como afirma Oliveira (1970, p. 193) precursor da teoria administrativa e fundador da ciência da Administração.

8 Modelo de burocracia proposto por Max Weber, tendo como suas principais características: a racionalidade, normatização, hierarquia, especialização e impessoalidade (OLIVEIRA, 1970, p. 54).

9 Conjunto de projetos de reformas de base agrária, bancária, administrativa, fiscal, eleitoral e urbana (DIAMICO, 2007, p.73).

25 de fevereiro de 1967, implantando a nova reforma administrativa do Estado brasileiro, cujos princípios fundamentais eram: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle (BRASIL, 1967b).

Neste último período, até o final da década de 1980, apesar dos esforços reformistas, verificou-se o interesse de se perpetuar a estrutura institucional vigente, quase sempre com a formação do Estado oligárquico e patrimonial, na qual o patrimônio público se confunde com o particular (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Em 1986, depois de mais de duas décadas de ditadura militar¹⁰ e sob políticas econômicas desenvolvimentistas, o Brasil avança no processo de mudança institucional. Com a redemocratização, por meio do voto direto, foi firmando um pacto para instituir uma Nação Democrática, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos (BRASIL, 1993). Em 05 de outubro de 1988, foi promulgada a “nova lei maior”, a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988a), instaurando o regime Democrático e consolidando o modelo de administração pública burocrática iniciada em 1930, como forma de combater a corrupção e o patrimonialismo (HENRIQUE; RICCI, 2011).

No final da década de 1990, com a aceleração do desenvolvimento tecnológico e a globalização, o sistema econômico mundial passou por profundas transformações, tornando-se mais integrada, competitiva, caminhando para um mundo sem fronteiras (LASTRES; ALBAGLI, 1999, p. 10). Em consequência, o Estado Brasileiro burocrático, em face de seu formalismo e preocupação excessiva com controles, torna a administração pública rígida, engessada e pouco eficiente, com altos custos de transação, perdendo competitividade, autonomia e capacidade de atender as demandas da sociedade por meio de políticas públicas efetivas, resultando no agravamento do descontrole fiscal, elevados índices de inflação, aumento do desemprego e deterioração dos serviços públicos, tornando-se inadiável a reforma do Aparelho do Estatal¹¹ (BRESSER-PEREIRA, 2007).

A reforma iniciada nos anos de 1990, cuja proposta adota o paradigma gerencial, respaldada no modelo internacional denominada Nova Gestão Pública (NGP), tem como premissa essencial a transição de um ideal burocrático de administração, característico pelo formalismo e controle

10 Regime instaurado no Brasil no período 1964 – 1985 onde o Estado foi comandado por governos militares. O regime ditatorial se caracterizou pela ausência de liberdade de expressão, censura, sigilo e generalizada violação aos direitos humanos, sedimentando a cultura do medo e do esquecimento (ARAUJO; SANTOS; SILVA, 2013, p. 7).

11 “Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios)” (BRASIL, 1995).

hierárquico, para um novo padrão, alinhado e adequado ao capitalismo contemporâneo (BRESSER-PEREIRA, 2001). A administração gerencial ou gerencialismo brasileiro é fundado a partir da Constituição Federal de 1988 e suas emendas, utilizando-se de conceitos como transparência¹², *accountability*¹³ e controle social¹⁴ (ABRUCIO, 2007).

De acordo com Bresser-Pereira (2001), a nova administração pública gerencial inova ao tomar emprestado do setor privado os avanços práticos e teóricos ocorridos no século XX, não se limitando em pretender conter a confusão dos patrimônios público e pessoal, o nepotismo e a corrupção.

O paradigma gerencial ocasionou mudanças econômicas, tecnológicas, sociais, culturais e políticas no Estado Brasileiro, promovendo um novo olhar para atos corrupção e seus possíveis impactos para o desenvolvimento nacional¹⁵. Nesse contexto, o presente estudo investigou o fenômeno da corrupção no Brasil e responderá a seguinte questão: maior percepção de corrupção e fragilidade das instituições do Estado brasileiro comprometem o desempenho econômico e prosperidade nacional?

Como objetivo geral, este TCF analisou se a percepção de corrupção e a fragilidade das instituições no contexto do Estado brasileiro apresentam relação com o seu desempenho nos indicadores econômicos e financeiros no período compreendido entre 2006 e 2013. Como objetivos específicos esta pesquisa buscou: a) avaliar e discutir o índice de percepção da corrupção, relacionando seus resultados com dados econômicos e financeiros do Brasil, como: taxa de desemprego, PIB *per capita* e renda domiciliar *per capita* média; b) comparar o resultado do IPC com índices de competitividade global que medem os custos de transações, tais como: direitos de propriedade, carga de regulamentação governamental; eficiência dos sistemas legais e judiciais para as empresas na resolução de litígios; e indicador que mede se indivíduos, instituições ou empresas podem obter justiça através do sistema judicial contra decisões governamentais arbitrárias.

A fim de responder a questão problema, este TCF foi estruturado em quatro seções: além desta breve introdução, o diagnóstico da situação-problema, a análise da situação-problema e, finalmente, as considerações finais.

12 Constitui a responsabilidade ética de prestar contas, mediante a facilitação do acesso à informação para que a tomada de contas possa ser realizada (MALMEGRIN, 2012, p. 94).

13 Conceito que estabelece responsabilidade ética de prestar contas (MALMEGRIN, 2012, p. 94).

14 Instrumento democrático no qual há participação dos cidadãos no exercício do poder colocando a vontade social no âmbito de algumas políticas públicas e para a implementação de mecanismos de controle e de prestação de contas do uso dos recursos públicos (MALMEGRIN, 2012, p. 94).

15 Dever do Estado, sendo um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil em conformidade art. 3º, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Caracteriza-se pelo processo de aperfeiçoamento do Homem, das Instituições e da Terra, os chamados elementos básicos da nacionalidade, nas cinco dimensões do Poder Nacional: política, econômica, psicossocial, militar e científico-tecnológica (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2014, p.68)

1. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

1.1. ABORDAGENS TEÓRICO CIENTÍFICAS

Instituições

As instituições são definidas como hábitos, costumes e comportamentos estabelecidos pelo pensamento comum, moldados pelas circunstâncias ambientais e transmitidos culturalmente de forma generalizada, pelos atores de uma determinada sociedade (VEBLEN, 1997, p. 97). A transmissão de tais hábitos compartilhados de pensamento comum constituem as instituições fortes, mecanismos de conformismo e acordos de caráter normativo (HODGSON, 2006, p. 12). A essência das instituições, sejam elas vistas como regras sociais estabelecidas informalmente, leis formais ou organizações, são, portanto, os hábitos mentais (LOPES, 2003, p. 628). Do ponto de vista de Veblen (1997), instituições funcionam porque as regras são incorporadas aos hábitos predominantes de pensamento e de comportamento.

Na opinião de Veblen apud LOPES (2003, p. 627) “são os hábitos de pensamento, ao tornarem-se coletivos, generalizados e enraizados no ambiente, que formam as instituições políticas, econômicas e sociais”. Para Lopes (2013, p. 627) “os hábitos são desenvolvidos quando os agentes procuram atingir determinados fins e estão relacionados a comportamentos repetidos, que reforçam a existência das instituições”.

Partindo dos conceitos da nova economia institucional (NEI) as instituições constituem os mecanismos de controle e as regras do jogo numa sociedade, podendo ser formais (ordenamento jurídico) ou informais (costumes e tradições). Para o professor Douglass North, Prêmio Nobel em Economia de 1993, as instituições “representam os limites estabelecidos pelo homem para disciplinar as interações, e em compensação, estruturam incentivos de natureza política, social e econômica” (NORTH, 1992).

De acordo com Cavalcante (2014, p. 386) “as instituições, nessa perspectiva, dizem aos indivíduos o que eles podem ou não podem fazer, ou seja, fornece os limites para a ação humana. Essas restrições são postas pela própria sociedade ou por organizações, como o Estado”.

Organizações

Como descrito por Hodgson (2006, p. 2), as organizações são entendidas como instituições especiais que envolvem os critérios para definição de suas fronteiras e distinguir os seus membros dos não membros; princípios de poder em relação a quem está no comando; e cadeias de comando, delineando responsabilidades para dentro da organização.

Para North (1992, p. 13) “se as instituições constituem a regra do jogo, as organizações são os jogadores. As organizações compõem-se de grupo de indivíduos dedicados a alguma atividade executada com determinado fim”. As organizações podem ser sociais, econômicas, políticas entre várias outras especialidades, entidades que demandam de conhecimentos de modo a viabilizar sua sobrevivência em uma sociedade complexa e competitiva. De acordo com North (1992, p. 14):

As categorias de especialização e conhecimentos potencialmente compensadores são função de estrutura de incentivos inerente à matriz institucional. Se, em determinada sociedade, a pirataria oferece um retorno mais atraente, as organizações investirão em conhecimentos e especializações que as preparem para serem melhores piratas; se for mais compensatório aumentar a produtividade, empresas e outras organizações investirão em especializações e conhecimentos que as ajudem a atingir esse objetivo.

Neste contexto o Estado brasileiro pode ser tratado como uma organização (jogador), no entanto, ele exerce ao mesmo tempo que “joga”, o poder de criar, destruir e manter as regras do jogo, ação que resulta gastos de recursos econômicos para garantia de tais regras do jogo, também conhecidas como custos de transação (NORTH, 1992).

Desempenho Econômico

Para North (1992, p. 9) “o desempenho econômico é função das instituições e de sua evolução”. Neste cenário a evolução das instituições torna-se determinante para o desempenho econômico, resultado da cultura, da aprendizagem e dos modelos mentais, fatores que evoluem ao longo da história (LOPES, 2013, p. 626)

As mudanças institucionais na opinião de North (1992) em economias de abrangência serão fundamentalmente gradativas e dependentes da trajetória adotada. Surgindo daí a concepção de *path dependence* (dependência da trajetória). Na opinião de Bernardi (2012, p. 162) o conceito de dependência da trajetória (*path dependence*):

associa tal ideia a um tipo específico de sequência em que, num dado contexto de condições iniciais em que múltiplas alternativas são possíveis, eventos contingentes durante um momento crítico (*critical juncture*) favorecem uma alternativa em detrimento das outras, o que então desencadeará um padrão específico de desenvolvimento, ou trajetória, que constringerá os graus de liberdade posteriores dos atores.

Nestas circunstâncias, não é apenas a estrutura da matriz institucional, expressa em normas formais e informais, que determina a inércia, mas sim a própria estagnação dos modelos mentais. Se eles são demasiadamente rígidos para se adaptar a novas circunstâncias de mercado tem-se um forte elemento que impede a mudança social e econômica, refletindo sobre os custos de transação (LOPES, 2013, p. 623 e 626).

Custos de Transação

Os custos de transação podem ser definidos como aqueles que estão sujeitos a todas as operações de um sistema econômico relacionado a incertezas e custos de utilização dos mercados (NORTH, 1992). Desta forma, como afirma Lopes (2013, p. 624) as organizações, ao trabalharem com os recursos, tecnologias e utilizarem o sistema de mercado, passam a interagir com as instituições, definindo os custos de transação.

De acordo com Lopes (2013, p. 623):

a teoria ortodoxa considera apenas os custos de produção porque as instituições recebem pouca importância em sua análise. Contudo, em mercados “reais”, os custos de transação são significativos e o desempenho econômico vai ser determinado pela capacidade que as instituições possuem de amenizar a incerteza e reduzir os custos de utilização dos mercados. Por isso a importância da análise conjunta entre instituições (extrafirma) e tecnologia (intrafirma), pois essa interação determina os custos de produção e transação e, por consequência, os custos totais.

Para North (1992) em economias com altos custos de transação, o desempenho econômico será afetado e as instituições passam a adquirir maior importância. O custo de uma transação na opinião de North (1992, p. 18) decorre:

dos altos custos da informação e do fato de que as partes de uma transação detêm informações de forma assimétrica. Em vista disso, embora os atores criem instituições para estruturar as interações humanas, o resultado será sempre uma certa medida de imperfeição nos mercados. Na verdade, os incentivos gerados pelas instituições passam sinais confusos às partes e, assim, mesmo nos casos em que o arcabouço institucional é mais propício do que a estrutura institucional anterior para que se ganhe com transações, sempre haverá incentivos à trapaça, aos aproveitadores, etc., o que contribuirá para um mercado imperfeito.

Os custos de transação podem ser definidos como o gasto de recursos econômicos para

planejar, adaptar e monitorar as interações entre os atores de um mercado, reduzindo as incertezas e garantindo o cumprimento dos termos contratuais. Custos que podem ser amenizados com o adequado funcionamento das instituições. As instituições são fundamentais ao desempenho porque amenizam os problemas de utilização do mercado, agindo diretamente sobre os custos de transação (LOPES, 2013, p. 623). De outro ponto de vista, a fragilidade das instituições podem gerar incentivos à trapaça, elevar custos de transação, criando um ambiente propício a proliferação da corrupção.

Corrupção

Em 05 de outubro de 1988, o presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, em seu pronunciamento por ocasião da promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988, afirmou que:

a moral é o cerne da Pátria. A corrupção é o cupim da República. República suja pela corrupção impune, tomba nas mãos de demagogos, que, a pretexto de salvá-la, a tiranizam. Não roubar, não deixar roubar, pôr na cadeia quem roube, eis o primeiro mandamento da moral pública (BRASIL, 1988b).

Esta declaração do congressista constituinte de 1988, revela a grande preocupação do Estado brasileiro para os efeitos nocivos da corrupção. Tal preocupação é observada no texto constitucional de 1988, em seu art. nº 14, § 10, estabelecendo que “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” (BRASIL, 1988).

Tal constatação também pode ser verificada no texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, nos artigos nº 151, 152 e 166:

art. 151 – Aquele que abusar dos direitos individuais previstos nos §§ 8º, 23. 27 e 28 do artigo anterior e dos direitos políticos, para atentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção, incorrerá na suspensão destes últimos direitos pelo prazo de dois a dez anos, declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação civil ou penal cabível, assegurada ao paciente a mais ampla, defesa.

art. 152 [...].

§ 3º – A fim de preservar a integridade e a independência do país, o livre funcionamento dos Poderes e a prática das instituições, quando gravemente ameaçados por fatores de subversão ou corrupção, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá tomar outras medidas estabelecidas em lei.

art. 166 [...].

§ 2º – Sem prejuízo da liberdade de pensamento e de informação, a lei poderá estabelecer outras condições para a organização e o funcionamento das empresas jornalísticas ou de televisão e de radiodifusão, no interesse do regime democrático e do combate à subversão e à corrupção (BRASIL, 1967a).

Dentro desta ótica, a previsão constitucional passa a representar um verdadeiro instrumento de combate à corrupção para o Estado brasileiro. É importante salientar que o termo corrupção expressa o rompimento ou desvio em relação a um padrão de conduta moral ou social, apresenta-se como um fenômeno complexo e que acompanha a humanidade ao longo da história (PARDINI *et al.*, 2011).

Para Barros Júnior (1982, p. 19) a corrupção está na essência do ser humano, entendida como um pecado original do homem, manifestando-se ao lado de condições onde o mais forte essencialmente predomina sobre o mais fraco.

A palavra corrupção deriva da conjunção dos termos do latim *cum* e *rumpo* (do verbo romper) que apresenta como significados: ação de corromper, de maneira viciosa, sedução, depravação, devassidão, destruir, fazer arrebentar, alterar, estragar, deteriorar e falsificar (REZENDE; BIANCHET, 2014). Na opinião de Carneiro (2015, p.49):

por se tratar de um conceito amplo, utilizado pela sociedade de maneira genérica, pode-se estabelecer uma corrupção *lato sensu*, que engloba uma grande gama de condutas identificadas como corrupção pela sociedade, pela sociologia, pela economia, dentre outros ramos do conhecimento, e uma corrupção *strictu sensu*, que são aquelas tipificadas nos Arts. 317 e 333 do Código Penal. No sentido da corrupção *lato sensu* pode-se encaixar o suborno ao agente público e a má gestão da coisa pública (improbidade administrativa), etc. O fato é que existem milhares de trabalhos e estudos sobre a corrupção e seus efeitos, mas, ainda assim, não existe um conceito definido do que venha a ser a corrupção (*lato sensu*). Nesse aspecto, a literatura internacional aborda as peculiaridades e distinções do(s) conceito(s) de corrupção, com destaque para alguns critérios, quais sejam: o interesse público, o serviço público, o econômico e a opinião pública.

Na concepção do filósofo Rousseau (1712 – 1778), o homem pré-social, em seu estado natural é um ser puro, ou seja, o homem nasce bom e é corrompido pela sociedade. Para o filósofo, a sociedade surge de um pacto entre homens, um contrato social, que faz com que estes abandonem o estado de natureza e se organizem em sociedade (MARTINS, 2011). Neste âmbito, Rousseau acreditava que o homem era corrompido não pela natureza, mas pela posse da propriedade e pela formação da própria sociedade civil. É a sociedade civil que é corrupta e a natureza é um ideal pré-humano (CARNOY, 1990, p. 31).

No texto “Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens” (1754), Rousseau descreve:

num primeiro tempo, o estado de natureza, isto é, a condição do homem natural, que ainda não vive em sociedade por não lhe ser ela necessária, bastando-lhe a generosa natureza para a satisfação das necessidades essenciais, e é feliz com seu estado; num segundo tempo, descreve o estado de corrupção em que o homem cai após a instituição da propriedade privada, que estimula, agudiza e perverte os instintos egoístas, e após a invenção da agricultura e da metalurgia, hoje se diria de técnicas que multiplicam o poder do homem sobre a natureza e são transformadas em instrumentos de domínio do homem sobre o homem por parte dos mais hábeis e dos mais fortes. Este estado de corrupção Rousseau chama de *société civile*, atribuindo claramente ao adjetivo *civile* o significado de “civilizado”, embora a ele imprimindo uma conotação axiologicamente negativa, que

diferencia a sua posição com respeito à “civilização” da posição da maior parte dos escritores da época e, em geral, da ideologia iluminista do progresso (BOBBIO, 2007, p. 48).

A corrupção também é observada pelo sociólogo Max Weber (1864 – 1920) como característica típica de sociedades em que o patrimonialismo é base da estrutura de poder, pela existência de uma camada dirigente no topo da burocracia, na qual os interesses privados confundem-se com os públicos por meio de relações pessoais ou não-institucionais (PINHO; SACRAMENTO, 2008, p. 5).

De acordo com *Transparency International* (2015) a corrupção baseia-se, em geral:

em atividades ilegais que são deliberadamente escondidas e só vêm à luz através de escândalos, investigações e processos judiciais. Não existe uma forma consistente de avaliar a corrupção em níveis absolutos, em países ou territórios, com base em dados empíricos concretos. As tentativas possíveis de fazê-lo, tais como pela comparação dos subornos reportados, número de processos judiciais instaurados ou pelo estudo de casos em processos legais diretamente ligados a corrupção, não podem ser tomadas como indicadores definitivos dos níveis de corrupção. Pelo contrário, mostram a eficácia dos promotores públicos, tribunais ou da mídia na investigação e exposição da corrupção. A coleta das percepções daqueles que estão em posição de prestar avaliações da corrupção do setor público é o método mais fiável de comparação de níveis relativos de corrupção em diferentes países.

A corrupção no setor público significa o uso ilegal do poder, abuso do poder público para benefício particular, caracterizado por comportamento ilegal que pode ser praticado por agentes dos três poderes da administração pública do Estado brasileiro, o poder executivo, o poder legislativo e poder judiciário. (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 2-5).

Como afirma Brasil (2016d, p. 5) “a corrupção afeta negativamente a efetividade das políticas públicas e o crescimento econômico do país. Arranha o processo democrático e compromete a legitimidade das instituições de Estado”.

Segundo Pinho e Sacramento (2008, p. 5) a corrupção compromete a capacidade do Estado em promover políticas públicas, comprometendo o avanço da democracia e postergando a ruptura dos ciclos de pobreza.

“A corrupção é uma das maiores ameaças à boa governança e ao desenvolvimento político e econômico dos Estados. Além de afetar, de modo geral, o desenvolvimento econômico, a corrupção também acarreta danos às empresas que valorizam práticas justas em suas transações comerciais” (BRASIL, 2007).

Para Pinho e Sacramento (2012, p. 3) a corrupção não é privilégio de nenhum país, entretanto, países que apresentam mecanismos de *accountability* (prestação de contas) e altos índices de desenvolvimento socioeconômico, as práticas corruptas tendem a ser menor, mas não inexistentes.

De acordo com Decreto nº 4410, de 7 de outubro de 2002, que promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, são atos de corrupção:

- a. A solicitação ou a aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;
 - b. A oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;
 - c. A realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro;
 - d. O aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de qualquer dos atos a que se refere este artigo; e
 - e. a participação, como autor, co-autor, instigador, cúmplice, acobertador ou mediante qualquer outro modo na perpetração, na tentativa de perpetração ou na associação ou confabulação para perpetrar qualquer dos atos a que se refere este artigo
2. Esta Convenção também é aplicável por acordo mútuo entre dois ou mais Estados Partes com referência a quaisquer outros atos de corrupção que a própria Convenção não defina (BRASIL, 2002).

A corrupção se manifesta de várias formas em diferentes sociedades, culturas e nacionalidades, porém não há consenso quanto a uma conceituação geral. Uma das dificuldades decorre do fato de que seu significado é condicionado pelo contexto histórico e conjunto de valores de uma determinada sociedade, ou seja, o que é apontado como corrupção numa sociedade pode não ser noutra assim considerada (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 4).

Por sua vez o fenômeno da corrupção no âmbito da sociedade brasileira tem sua origem indeterminada. Para alguns historiadores, ela já teria surgido desde o período colonial; para outros, a corrupção é tida como um apêndice da humanidade; e há ainda aqueles que sustentam que a corrupção do “homem público” seja resultante da vida em sociedade. O que temos como certo é que a corrupção não é uma novidade para o Estado brasileiro, fato facilmente verificado quando nos debruçamos sobre a Lei de 1830, que institui o primeiro Código Penal Brasileiro, já prevendo punições para práticas de corrupção (BRASIL, 1830).

Corrupção Ativa

Conforme o Programa Petrobras de Prevenção da Corrupção (2015), corrupção ativa é definida como:

ação, direta ou indireta, consistente em autorização, oferecimento, promessa, ou entrega de

vantagem indevida, de natureza econômica ou não, envolvendo agentes públicos ou não, com o objetivo de que se pratique ou deixe de praticar determinado ato. A conduta pode ser apenas tentada (PETROBRAS, 2015, p. 29).

A corrupção ativa é um crime cometido em todo caso pela figura do corruptor, aquele que corrompe e desvirtua, podendo ser praticado por agente público ou privado. De acordo com o Código Penal do Estado Brasileiro (1940), em seu artigo nº 333, a corrupção ativa é caracterizada pelo oferecimento ou promessa de vantagem indevida para o servidor público, persuadindo-o a praticar, omitir ou retardar ato de ofício, em outras palavras, para que o servidor pratique atos que, dentro de suas atribuições, não poderiam ser realizados, ou deixe de fazer algo que deveria ser feito (BRASIL, 1940).

Corrupção Passiva

Para Santos (2001) a corrupção passiva é tipificada como crime contra a administração pública. Portanto, é praticado por aquele que solicita ou recebe, para si ou para outros, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem para omitir ou retardar ato de ofício (SANTOS, 2001, p. 61).

O código penal brasileiro é inspirado no modelo de código suíço, admitindo a separação em dois delitos autônomos, corrupção ativa e passiva. A vinculação dos dois crimes pode significar, quando da recusa da oferta por parte do servidor público, que o agente público ou privado, corruptor, fique livre da pena por sua prática de corrupção ativa (TEIXEIRA, 2010, p. 56). Isso ocorre de acordo com Teixeira (2010, p. 57) porque:

no sistema de crime bilateral, quando o particular oferece propina e o funcionário a recusa, não se consumará o crime de corrupção e, portanto, o particular não será punido por ela, podendo responder por outro crime. No sistema em que as duas condutas são separadas em crimes autônomos, o particular responderá pela corrupção ativa, ainda que a passiva não se consume.

Como descrito por Brasil (1940), em seu artigo nº 317, a corrupção passiva é caracterizada pela atitude do agente público em solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem. Ao contrário da corrupção ativa, esse crime só pode ser praticado por agente público.

1.2. DESCRIÇÃO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para conceber este estudo, foi utilizada a abordagem qualitativa, empregando pesquisa exploratória com técnica de análise fenomenológica, objetivando investigar o fenômeno da corrupção no Estado brasileiro e os seus impactos no desenvolvimento nacional.

Fez-se necessário a delimitação do conceito de Desenvolvimento Nacional no recorte econômico e de competitividade, considerando sua complexidade e abrangência. Dentro do tema delimitado, buscou-se responder se maior percepção de corrupção e fragilidade das instituições do Estado brasileiro comprometem o desempenho econômico e prosperidade nacional, a partir de análises empíricas com suporte no Índice de Percepção da Corrupção (IPC); em três indicadores econômicos e financeiros; e quatro índices de competitividade global, publicados no período compreendido entre 2006 e 2013.

A opção por uma pesquisa de natureza básica teve por objetivo produzir conhecimento a ser utilizado em outras pesquisas de modo a contribuir para compreensão do conceito de corrupção e quais seus impactos no Brasil.

A pesquisa exploratória configura-se como a fase preliminar, com finalidade de ampliar o conhecimento a respeito de um determinado fenômeno ou problema, com objetivo de oferecer uma visão maximizada, torná-lo mais explícito, contribuindo para formulação de nova hipótese ou questões acerca do fenômeno (ZANELLA, 2012, p. 77).

Para Martins (1994):

não existe ‘o’ ou ‘um’ método fenomenológico, mas uma atitude. Atitude de abertura do ser humano para compreender que se mostra (abertura no sentido de estar livre para perceber o que se mostra e não preso a conceitos ou predefinições). Refere-se à intuição intelectual e à descrição do intuito. O objeto do estudo é o fenômeno, e sua apropriação dá-se através do círculo hermenêutico: compreensão – interpretação – nova compreensão. A Pesquisa Fenomenológica, portanto, parte da compreensão do nosso viver – não de definições ou conceitos – da compreensão que orienta a atenção para aquilo que se vai investigar.

A técnica de análise fenomenológica é entendida como uma metodologia alternativa, com postura dialética, fazendo uso com maior frequência de análises qualitativas como forma de buscar novos caminhos diante da complexa realidade. Portanto esta técnica não se mostra presa a definições e conceitos, parte da compreensão do nosso viver, compreensão que orienta a atenção ao fenômeno, possibilita perceber novas características, outras interpretações ou diferentes compreensões que resulte em um novo saber (MARTINS, 1994).

Quanto aos procedimentos adotados na coleta de dados, realizou-se pesquisas em base de dados públicos: IPEADData, IBGE, *Transparency International*, *World Economic Forum*; fontes

secundárias por meio de investigação bibliográfica a partir de livros, artigos científicos e estudos teóricos; estudo documental com base em leis, normas constitucionais, registros em arquivo público e outras fontes; exploração histórica, investigando fatos e experiências do passado; e pesquisa etnográfica, considerando a observação dos autores que estão inseridos no contexto do objeto deste TCF.

Em seguida desenvolveu-se tabulação e interpretação dos dados, com suporte em três indicadores econômicos e financeiros do Brasil: Taxa de desemprego, PIB *per capita* e Renda Domiciliar *per capita* média, divulgados pelo IPEA e IBGE no período de 2006 a 2013; quatro índices de competitividade Global (ICG), divulgado pelo *World Economic Forum* (WEF) no período de 2006 a 2013, sendo eles: a) direito de propriedade; b) carga de regulamentação governamental; c) eficiência dos sistemas legais para empresas na resolução de litígios; d) eficiência dos sistemas legais contra decisões governamentais arbitrárias; relacionando os seus resultados com o Índice de percepção da corrupção (IPC) no setor público, divulgado pela *Transparency International* (TI) no período compreendido entre os anos de 2006-2011 e 2012- 2013. Tal distinção de período foi necessária considerando a atualização da metodologia para determinar o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) a partir de 2012, não sendo recomendada a comparação do índice de 2012 com os índices de percepção da corrupção de edições anteriores.

É relevante destacar que apesar do Índice de Percepção da Corrupção apresentar publicações no intervalo de 1995-2016, por questões metodológicas, adotou-se o intervalo de 2006-2013 para convergência com demais índices analisados neste estudo.

1.3. DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Estado brasileiro

De acordo com Coelho (2012, p. 13) Estado é definido como uma organização que exerce o poder supremo e legítimo sobre o conjunto de indivíduos que ocupam um determinado território.

O Estado Brasileiro é uma República Federativa Presidencialista, pessoa jurídica de direito público internacional, possui organização político-administrativa (BRASIL, 1988) formada pela união indissolúvel dos 26 Estados, 1 Distrito Federal e 5565 municípios, com população de aproximadamente 191 milhões de pessoas (IBGE, 2010a). O Brasil é uma República porque o Chefe de Estado é eleito pelo voto popular, por período de tempo determinado. É Presidencialista porque o presidente da República é Chefe de Estado e também Chefe de governo. É Federativa porque os estados têm autonomia política. A União está dividida em três poderes, independentes e harmônicos entre si. São eles o Legislativo, que elabora leis; o Poder Executivo, formado por órgãos de administração direta, como os ministérios, e indireta, como as empresas públicas e demais autarquias, que atuam na execução de programas de governo ou prestação de serviço público; e o Poder Judiciário, que soluciona conflitos entre cidadãos, entidades e o estado (BRASIL, 2009).

O Executivo também age em conjunto com Poder Legislativo, adotando medidas provisórias, participando da elaboração das leis e vetando ou sancionando projetos. De acordo com Brasil (2013):

O Presidente exerce, ainda, o comando supremo das Forças Armadas e tem o dever de sustentar a integridade e a independência do Brasil, entre outras atribuições. O Vice-Presidente da República deve substituir o Presidente, no caso de impedimento ou nos casos em que o cargo se torne vago, e auxiliá-lo sempre que por ele convocado para missões especiais. Os ministros auxiliam o Presidente na direção superior da administração federal, praticando os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas. No Executivo Estadual, o chefe supremo é o governador do estado, que tem sob seu comando secretários e auxiliares diretos. Cabe a ele representar a Unidade Federativa junto ao Estado brasileiro e aos demais estados, coordenar as relações jurídicas, políticas e administrativas e defender sua autonomia. Já o Poder Executivo Municipal tem como chefe o prefeito, escolhido entre maiores de 21 anos para exercer um mandato de quatro anos, por meio de eleições diretas e simultâneas. Ele tem atribuições políticas e administrativas que se consolidam em atos de governo e se expressam no planejamento das atividades, obras e serviços municipais. Cabe ao prefeito, ainda, apresentar, sancionar, promulgar e vetar proposições e projetos de lei. Anualmente, o Executivo Municipal elabora a proposta orçamentária, que é submetida à Câmara dos Vereadores. Os municípios gozam de autonomia de acordo com a Constituição Federal e as constituições estaduais. Cada município é regido por uma Lei Orgânica, aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal.

O poder no Estado brasileiro ocorre por intermédio da política e é exercido por grupos dominantes, que praticam o poder para influenciar e controlar os grupos dominados (CARNOY, 1990, p. 14). Para Coelho (2012, p. 14) “o Estado não admite concorrência e exerce de forma monopolista o poder político, que é o poder supremo nas sociedades contemporâneas”. Nesta matriz institucional, o exercício do poder no Estado brasileiro é atribuído a servidores e agentes públicos de órgãos distintos e independentes, providos de capacidade para influenciar decisivamente na ação e no comportamento dos cidadãos.

As instituições do Estado brasileiro (regras do jogo¹⁶), em conformidade com a leis nº 8.112/90 (BRASIL, 1990b) e lei nº 8.027/90 (BRASIL, 1990a), estabelecem que o agente público tem o dever de ser honesto e ético. Para Brasil (1994) “a dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal”. Entretanto, é comum verificar a todo momento notícias de atos de corrupção. Para Brasil (2016b, p. 2):

ocorre que o servidor público é um ser humano como qualquer outro, sujeito a errar, sobretudo quando encontra um clima propício. Se ele constata que não existe fiscalização, que ele pode praticar irregularidades sem ser descoberto ou que seu chefe não vai tomar providências, ele poderá não resistir à tentação e praticar aquele ato irregular. Todos nós somos tentados a descumprir as normas quando nos convencemos de que não haverá penalidade. Quem de nós não é tentado a atender o celular, dirigindo um veículo, quando observa que não está sendo vigiado?

O agente público é a pessoa 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 na administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual (BRASIL, 1992a).

De um modo geral, agente público exerce papel estratégico na constituição, manutenção e consecução das normas, determinações e leis que impactam no cotidiano dos cidadãos brasileiros. Neste cenário, o agente público passa a representar uma classe dominante ao assumir o papel de representante do Estado, adquire a incumbência de ser exemplo de cidadão, passando a influenciar, formando ou deformando opiniões junto a sociedade. A garantia da predominância da classe dominante sobre a classe dominada é facilmente percebida quando se examina a jurisprudência

16 Conjunto regras sociais estabelecidas formal ou informalmente. Podem ser definidas como hábitos, costumes e comportamentos estabelecidos pelo pensamento comum (NORTH, 1992).

desde o surgimento Estado brasileiro (COELHO, 2012, p. 40). Por isso é possível prescindir que a corrupção, ora analisado neste estudo, revela um processo factual de deformação institucional. Deformação evidenciada no estabelecimento de legislações injustas ou desproporcionais, como é possível observar na Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, ao estabelecer, por exemplo, em seus art. 92 e 94, que eram excluídos de votar os criados de servir e os libertos respectivamente; ou ainda, em seu art. 95, determinando que só seriam hábeis para serem nomeados deputados aqueles que possuíssem quatrocentos mil réis de renda líquida (BRASIL, 1824). A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de julho 1934, art. 32, representa um prenúncio da impunidade e corrupção, concedendo aos deputados e seus suplentes, o privilégio de não poderem ser processados criminalmente, nem presos, sem licença da Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável (BRASIL, 1934).

Os casos de flagrante delito de corrupção podem ser vistos como uma previsão quase que inacessível, quando praticados por agentes e servidores públicos em um contexto no qual os atos ilegais normalmente ocorrem às escondidas, patrocinados por acordos e desvios de conduta, só havendo exceção quando advém por meio de traições ou denúncias entre os próprios corruptos e corruptores.

No ambiente legislativo e jurídico, a impunidade no setor público brasileiro passaria a contar com amparo paradoxalmente legal, estimulando o não cumprimento das leis, justamente por aqueles que as concebem, os mesmos que deveriam ser os guardiões do ordenamento e exemplo de retidão para a sociedade brasileira. A falta de punição (impunidade) dos agentes públicos que praticam atos ilegais, cria incentivos negativos, passando sinais confusos às partes, gerando um ambiente fértil para proliferação da corrupção, exacerbação das desigualdades e desestabilização das instituições do Estado (NORTH, 1992).

Fragilidade da matriz institucional brasileira

Impunidade

A impunidade é, sem dúvida, a principal avalista da corrupção, a grande estimuladora do não cumprimento das leis e da perda de legitimidade do Estado. Como descrito por Brasil (2015d, p. 680) a possibilidade de impunidade é um fator essencial na decisão do agente público praticar ou

não a corrupção, funcionando como uma espécie de análise entre o custo e o benefício da prática da ilícita. Como a impunidade, na visão de Simon (2010, p.10), “acontece com maior intensidade nos chamados ‘escalões superiores da sociedade’, tem um efeito deletério na coletividade. Ela ‘forma opiniões’. Ou as deforma, dependendo do ângulo de visão”.

Do ponto de vista da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB):

a sensação de impunidade que se tem, quando se trata de processar e julgar aqueles que tenham praticado crimes de concussão, peculato, corrupção passiva, condescendência criminosa, prevaricação, emprego irregular de verbas públicas, entre outros, estimula, entre os cidadãos, a crença na impotência das instituições e menoscabo do Estado Democrático de Direito. Essa ambiência é propícia à proliferação de ideários autoritários. Com efeito, se as leis que visam à conformação de conduta social de respeito a valores republicanos não são observadas, se pouco se tem notícia de aplicação das sanções pertinentes, como conseqüência de comportamento incompatível com as normas de resguardo da probidade administrativa, exsurge, no horizonte, como solução alternativa, o solapamento do regime democrático representativo e da ordem constitucional (ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS, 2016, p. 31).

De acordo com o sociólogo Levy Cruz a impunidade é caracterizada pelo privilégio da liberdade, ou da isenção de outros tipos de pena, por uma determinada pessoa ou organização, que praticam alguma ação passível de penalidade (CRUZ, 2002, p.1). A incapacidade de levar à justiça corruptos, corruptores e infratores da lei, a falha de um sistema de justiça para reconhecer e punir um crime, são aspectos marcantes de um “Estado de impunidade” (MACHADO, 2016, p. 2).

No setor público brasileiro, o corporativismo, o fisiologismo, sobretudo nos processos administrativos disciplinar ou de investigação interna, corroboram, por via de regra, para admissão da inocência dos pares, ou, na melhor das hipóteses, quando há indícios incontestáveis de culpa, a procrastinação interminável, a falta de conclusão, caracteriza ainda mais a tal impunidade (SIMON, 2010, p.328).

Para Associação dos Magistrados Brasileiros (2016, p. 25) os vários casos de corrupção envolvendo agentes públicos detentores de foro privilegiado, bem como morosidade e a falta de julgamento definitivo destes casos, contribuem de forma decisiva para a percepção de impunidade que, atualmente, aflige a sociedade brasileira. “Tivessem corruptores e corruptos sido alcançados como manda a lei, seria outra a realidade brasileira, sem tantas mazelas sociais, sem tamanhos contrastes, estampados nas estatísticas que nos colocam no rodapé dos índices de distribuição de renda em todo o planeta” (SIMON, 2010, p.10).

A matriz institucional brasileira (conjunto de regras formais e informais) seguramente evidencia uma vasta regra do jogo, embora muitas vezes negligenciada, fragilizada, gerando incentivos negativos que potencializam a impunidade. No Estado brasileiro, o ordenamento e a prática atual, ameaça o desenvolvimento nacional ao contribuir para impunidade nos ilícitos em geral e com ainda mais gravidade nos casos de crimes ditos “do colarinho-branco”.

Crimes do colarinho-branco

A expressão “Crime de colarinho-branco” foi definida em 1939, pelo sociólogo norte-americano Edwin Hardin Sutherland, designando crime cometido por pessoa de alta posição social, detentora de poder econômico e político, que desfruta de informações privilegiadas e oportunidades para cometimento de atos ilegais (SIMON, 2010, p.120).

“Os autores dos crimes do colarinho branco são, por definição, indivíduos com prestígio e poder dentro da sociedade. Assim, pode-se dizer que estão (e sempre estarão) dentre os segmentos com maior influência sobre o legislador e os aplicadores do direito penal” (VERAS, 2006, p. 138-139).

De acordo com Brasil (2015d):

a criminalidade do colarinho-branco, abrangida popularmente pelo conceito de corrupção, acontece escondida, submersa em “conchavos”, “negociatas” e outros expedientes ilícitos de ocultação. Ao contrário da criminalidade grave clássica (homicídios, p. ex.), em que há resultado exposto à sociedade (desaparecimentos, etc.), na criminalidade grave moderna (desvios de dinheiro público, “achques”, etc.), os corruptores e corrompidos praticam o crime às escondidas e mantêm entre si um pacto de silêncio que tem duplo objetivo: garantir os benefícios buscados com o conluio e evitar a punição pelos crimes.

No caso da criminalidade do colarinho branco, desvia recursos, compromete a efetividade de políticas públicas essenciais para o desenvolvimento e prosperidade nacional. No entanto seus autores dispõem de sofisticada assessoria econômica e jurídica, gozam de certa imunidade, foro privilegiado, devido ao conceito social e à influência na formulação e aplicação da lei, o que dificulta à justiça a lhes aplicar penas.

Foro privilegiado

O Foro Privilegiado no Brasil tem previsão legal desde a segunda constituição, promulgada em fevereiro de 1891, conferindo competência ao Senado para julgar os membros do Supremo Tribunal Federal (STF) nos crimes de responsabilidade e, ao STF, para julgar os juízes federais inferiores, o Presidente da República e os Ministros de estado nos crimes comuns e de responsabilidade em conformidade com os art. 57 e 59 (BRASIL, 1891). A partir da primeira

constituição republicana todas as demais mantiveram a previsão do foro privilegiado (BRASIL, 1891; BRASIL, 1934; BRASIL, 1937; BRASIL, 1946; BRASIL, 1967; BRASIL, 1969; BRASIL, 1988).

Mais adiante na história, com a proclamação da sétima Constituição brasileira, de 1988, percebida como a mais democrática das constituições do Brasil, verificou-se uma ampliação da abrangência do instituto do foro privilegiado, como pode ser verificado na tabela 1 e 2.

AUTORIDADE	LOCAL DE JULGAMENTO	BASE LEGAL
Presidente e Vice-Presidente da República	STF	Art. 102, I, "b", CR/88
Deputados Federais e Senadores	STF	Art. 102, I, "b", CR/88
Ministros de Estado	STF	Art. 102, I, "b", CR/88
Procurador-Geral da República	STF	Art. 102, I, "b", CR/88
Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica	STF	Art. 102, I, "c", CR/88
Membros do Tribunal de Contas de União	STF	Art. 102, I, "c", CR/88
Membros dos Tribunais Superiores (STJ, TST, TSE, STM)	STF	Art. 102, I, "c", CR/88
Chefes de missão diplomática de caráter permanente	STF	Art. 102, I, "c", CR/88
Juízes Estaduais	Tribunais de Justiça	Art. 96, III, da CR/88
Promotores de Justiça	Tribunais de Justiça	Art. 96, III, da CR/88

Quadro 1: Autoridades detentoras de foro privilegiado
Fonte: Adaptado de Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), 2016.

Para Associação dos Magistrados Brasileiros (2016, p. 27):

É imperioso que a sociedade brasileira e os Poderes constituídos comecem a refletir e a discutir acerca da necessidade de extinção do foro privilegiado. Longe de representar uma prerrogativa de defesa e preservação funcional da autoridade objetivo para o qual foi originalmente concebido, o instituto do foro privilegiado, ao longo da história, tem se transfigurado em um inconcebível privilégio, vez que tem sido recorrentemente utilizado como instrumento de preservação da impunidade por agentes políticos e servidores públicos, em diferentes esferas e Poderes do Estado. Os processos que, em sentido amplo, investigam corrupção de autoridades e lesão ao patrimônio público demandam, pela relevância dos bens protegidos, uma prestação jurisdicional célere e eficiente. Ocorre que, infelizmente, a notória falta de estrutura dos Tribunais brasileiros, aliada à dificuldade de implantação de políticas nacionais de gestão eficiente do Judiciário, tem contribuído para a

morosidade do julgamento destas espécies de processo, em franco descrédito das instituições, sobretudo do Poder Judiciário. Neste passo, entendemos que devem ser apoiadas todas as iniciativas gerenciais e legislativas que contribuam para modificar este cenário. E é assim que a AMB posiciona-se contrariamente à Proposta de Emenda à Constituição nº 358, de 2005, no tocante à extensão do foro privilegiado também para a ação popular e a ação civil pública contra atos do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal que passariam ao STF e contra atos dos ministros de Estado e comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica, ou do próprio Tribunal que passariam ao STJ. Ao mesmo tempo, afigura-se como relevante e necessária a propositura imediata de uma PEC que ponha fim, imediatamente, ao foro privilegiado, em todas as suas instâncias e esferas.

AUTORIDADE	LOCAL DE JULGAMENTO	BASE LEGAL
Governadores	STJ	Art. 105, I, "a", CR/88
Desembargadores dos Tribunais de Justiça	STJ	Art. 105, I, "a", CR/88
Membros dos Tribunais de Contas Estaduais	STJ	Art. 105, I, "a", CR/88
Membros dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e dos Tribunais Regionais do Trabalho	STJ	Art. 105, I, "a", CR/88
Membros dos Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios	STJ	Art. 105, I, "a", CR/88
Membros do MPU que oficiem perante os Tribunais	STJ	Art. 105, I, "a", CR/88
Juízes Federais, Militares e do Trabalho	Tribunais Regionais Federais	Art. 108, I, "a", da CR/88
Membros do MPU	Tribunais Regionais Federais	Art. 108, I, "a", da CR/88
Prefeitos	Tribunais de Justiça	Art. 29, X, da CR/88

Quadro 2: Autoridades detentoras de foro privilegiado
 Fonte: Adaptado de Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), 2016.

O foro privilegiado supostamente teria como finalidade a proteção do exercício da função pública, por meio de julgamentos mais isentos e imparciais, com plenas garantias dos mais altos tribunais, na visão de Mazzilli (2003). Esta tese está muito longe da realidade dos tribunais superiores. Mazzilli (2003) explica que os tribunais superiores em geral são mais imparciais que os juízes de instâncias inferiores, considerando que estes últimos ingressam no serviço público por meio de concurso de provas e títulos, enquanto os Ministros das cortes superiores são nomeados

pelo Presidente da República, após aprovação da escolha pela maioria absoluta do Senado Federal¹⁷.

Em virtude da combinação, foro privilegiado e prescrição criminal, o Estado brasileiro instituiu um processo agudo de insegurança jurídica, gerando incertezas, elevando custos de transação e conseqüentemente desviando ou desperdiçando recursos, afetando o desempenho econômico e prosperidade nacional.

Prescrição

Para a Associação dos Magistrados do Brasil, a prescrição penal gera impunidade, o que resulta em estímulo para formação de um círculo vicioso de corrupção no Brasil. Esse ciclo que envolve práticas de corrupção, foro privilegiado, prescrição penal e impunidade é verificado diante dos resultados dos processos que envolvem réus detentores de foro privilegiado (ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS, 2016). Um estudo técnico encomendado pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) revelou que, de 1988 até junho de 2007:

não houve condenação, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), de nenhum agente político julgado pela prática de crimes contra a administração pública. No Superior Tribunal de Justiça (STJ), apenas cinco autoridades foram condenadas no mesmo período. Outro importante dado revelado pelo estudo é a demora para se julgar essas ações penais de competência originária do STF e do STJ. Nestes 19 anos, dos 130 processos distribuídos ao Supremo, apenas seis foram julgados, e os réus, absolvidos. Entre os demais, 46 foram remetidos à instância inferior, 13 foram atingidos pela prescrição e 52 continuam tramitando na Corte. No STJ – que recebeu 483 processos de 1989 até junho de 2007 –, o quadro não é muito diferente: há 11 absolvições, 5 condenações e 71 prescrições. Foram remetidas à instância inferior 126 ações e ao STF, dez processos. Ainda há 81 processos em tramitação (ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS, 2007)

De acordo com estudo realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) junto aos tribunais no período de 1º janeiro de 2010 a 31 de dezembro de 2011, o Poder Judiciário brasileiro deixou prescrever 2918 ações e procedimentos penais envolvendo atos de corrupção, lavagem de dinheiro e improbidade administrativa (BRASIL, 2012). Do ponto de vista do Ministério Público Federal (MPF):

é extremamente difícil descobrir o crime de corrupção e, quando isso ocorre, é mais difícil ainda prová-lo. Mesmo quando há provas, pode não se conseguir uma condenação em virtude de questões processuais como nulidades. Ainda que se descubra, prove e alcance uma condenação, a chance de prescrição é real, o que pode ensejar absoluta impunidade. Por fim, quando a pena é aplicada, ela é normalmente inferior a quatro anos e é perdoadada, por decreto anual de indulto, depois do cumprimento de apenas um quarto dela. A corrupção é hoje, portanto, um crime de alto benefício e baixo risco, o que pode incentivar sua prática (BRASIL, 2016c).

17 “A maioria absoluta é definida como o primeiro número inteiro superior à metade. No caso do Senado, são 81 senadores, a metade é 40,5; portanto, o primeiro número superior é 41” (BRASIL, 2017c).

No Estado brasileiro, o atual sistema prescricional e recursal representam uma grande incentivo a impunidade, muitas vezes acessado pela defesa dos corruptos e corruptores, por meio de lacunas jurídicas e expedientes protelatórios. Omissões que tem estimulando agentes públicos a reincidirem em práticas ilegais, como se observa no descumprimento do Teto Constitucional.

Teto Constitucional

De acordo com Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza:

não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos (BRASIL, 2003).

Apesar da lei nº 13091, de 12 de janeiro de 2015, que dispõe sobre o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, referido no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal, determinar como teto remuneratório do funcionalismo público o valor de R\$ 33.763,00 (Trinta e três mil, setecentos e sessenta e três reais), é comum verificar em diversos órgãos da administração pública Federal, Estadual e Municipal brasileira, subsídios acima do teto definido pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a).

O afronto à norma constitucional persiste mesmo após decisão proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), em 02 de outubro de 2014, entendendo:

que a regra do teto remuneratório dos servidores públicos é de eficácia imediata, admitindo a redução de vencimentos daqueles que recebem acima do limite constitucional. A decisão foi tomada nesta quinta-feira (2) no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 609381, com repercussão geral reconhecida, no qual o Estado de Goiás questionava acórdão do Tribunal de Justiça local (TJ-GO) que impediu o corte de vencimentos de um grupo de aposentados e pensionistas militares que recebiam acima do teto. Segundo a decisão do TJ-GO, o corte dos salários ofenderia o direito adquirido e a regra da irredutibilidade dos vencimentos. Com isso, o tribunal estadual não determinou o corte das remunerações, que seriam mantidas até serem absorvidas pela evolução da remuneração fixada em lei. No RE interposto pelo Estado de Goiás participaram na condição de *amicus curiae* a União, 25

estados e o Distrito Federal. [...] Em seu voto, o relator do recurso, ministro Teori Zavascki, fez um histórico da evolução do teto remuneratório do funcionalismo na Constituição Federal e mencionou voto vencido do ministro Cezar Peluso (aposentado) no Mandado de Segurança (MS) 24875. Julgado em 2006, em votação com cinco votos vencidos, o MS manteve os vencimentos pagos a ministros aposentados do STF, em fórmula semelhante à adotada pelo TJ-GO. Na ocasião, afirmou o ministro Teori, o STF não entendeu que havia direito adquirido à remuneração, apenas que o corte dos vencimentos ofenderia a regra a irredutibilidade. Segundo o voto proferido pelo ministro Cezar Peluso na ocasião, a regra do teto remuneratório possui comando normativo claro e eficiente, e veda o pagamento de excessos. Assim, as verbas que ultrapassam o valor do teto são inconstitucionais e não escapam ao comando redutor do inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal – o qual fixa o teto remuneratório do funcionalismo. “Dou provimento para fixar a tese de que o teto de remuneração estabelecido pela Emenda Constitucional 41/2003 é de eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nelas fixadas todas as verbas remuneratórias percebidas pelos servidores de União, estados e municípios, ainda que adquiridas sob o regime legal anterior”, concluiu o ministro Teori Zavascki. Na linha de entendimento já fixado pelo STF, o ministro entendeu que não é devida a restituição dos valores já recebidos pelos servidores em questão, tendo em vista a circunstância do recebimento de boa-fé (BRASIL, 2014a).

O sistema de judicialização pode ser verificado, por exemplo, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 675978, no qual um servidor público de São Paulo alegava que a remuneração a ser levada em conta para o cálculo do teto é a remuneração líquida em vez da bruta, já descontados os tributos, e não a bruta. Após avaliação do recurso o Supremo Tribunal Federal decidiu por unanimidade que:

o teto constitucional do funcionalismo público deve ser aplicado sobre o valor bruto da remuneração, sem os descontos do Imposto de Renda (IR) e da contribuição previdenciária. [...] Com o julgamento do recurso, de relatoria da ministra Cármen Lúcia, foi fixada tese para fins da repercussão geral: “Subtraído o montante que exceder o teto e subteto previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, tem-se o valor que vale como base para o Imposto de Renda e para a contribuição previdenciária”. O artigo 37, inciso XI, segundo redação dada pela Emenda Constitucional 41/2003, estabelece como teto geral dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos o subsídio de ministro do STF, com subtetos específicos para municípios, estados e demais poderes. Houve no julgamento do RE sustentação oral de representantes do Estado de São Paulo e do Rio Grande do Sul, este na condição de *amicus curie*. Constavam no processo ainda outros sete amici curie, a maior parte entidades de classe de servidores públicos, questionando decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo que negou apelação do servidor (BRASIL, 2015b).

Os privilégios e vantagens, tidos como inconstitucionais, em geral são alcançados por meio de um sofisticado sistema de judicialização, sistema que poderia ser interpretado como “jeitinho”, pela flexibilização da norma constitucional, ou até mesmo visto como “jeitinho” demais, que resulta em ato flagrante de corrupção (MUNIZ, 2009, p.19).

Jeitinho Brasileiro

O jeitinho é uma prática social presente no dia a dia da população brasileira, forma singular utilizada para se atingir objetivos em ambientes competitivos, burlando regras, determinações e leis, muitas delas vistas como incoerentes, imorais e até mesmo inconstitucionais, que, se fossem levadas em conta, impediriam o alcance do resultado pretendido, podendo ser visto não apenas como maneira de transgressão aos padrões estabelecidos, mas também como meio de “sobrevivência” para pessoas e organizações (MOTTA; ALCADIPANI, 1999).

De acordo com Motta e Alcadipani (1999, p. 9):

O jeitinho se dá quando a determinação que impossibilitaria ou dificultaria a ação pretendida por uma dada pessoa é reinterpretada pelo responsável por seu cumprimento, que passa a priorizar a peculiaridade da situação e permite o não-cumprimento da determinação, fazendo assim com que a pessoa atinja seu objetivo. Quando o jeitinho ocorre, aquele que o concede considera a situação particular que lhe foi apresentada como mais importante do que a determinação que deveria ser genérica e, dessa forma, reinterpreta a validade da determinação universal e prioriza o caso específico, ou seja, o pessoal passa a ser mais importante que o universal. Para consegui-lo, o pretendente deve ser simpático, humilde e mostrar como a aplicação da determinação seria injusta para o seu caso.

Segundo Muniz (2009, p. 19), jeitinho demais leva à corrupção e sua distinção pode ser verificada através da vantagem material advinda da situação. Se o resultado do montante da vantagem for grande, a ação é configurada como corrupção. Caso contrário, pode ser entendida como jeitinho.

2. ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

2.1 PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO

A corrupção é um fenômeno que ocorre às escondidas, de difícil avaliação, que se manifesta em diferentes nacionalidades, provocando desigualdades, desviando recursos, ameaçando o desenvolvimento de nações, um processo agravado principalmente com a intensificação da globalização das economias. Neste contexto, a Transparência Internacional desenvolveu o Índice de Percepção da Corrupção, coletando e medindo as percepções da corrupção de diversos países, sensibilizando sociedades e autoridades em nível global para a corrupção, provocando ações anticorrupção e concorrência entre nações para melhorar seu indicador (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 1995).

Transparency International

Fundada em Berlim, na recém-unificada Alemanha, no ano de 1993, sob a liderança de Peter Eigen, ex-funcionário do Banco Mundial, a *Transparency International* (TI) é uma instituição sem fins lucrativos, não-governamental, uma ONG internacional, criada com objetivo de sensibilizar a sociedade internacional para o combate à corrupção (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 1995). A missão de parar a corrupção e promover a transparência, a prestação de contas e integridade em todos os níveis e em todos os setores da sociedade, assim como a visão de um mundo em que o governo, empresas e a sociedade civil estejam livres de corrupção, são objetivos que integram sua estratégia organizacional (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2011).

A metodologia adotada pela TI para medir o nível de percepção de corrupção¹⁸ sofreu várias mudanças ao longo de sua história, também apresentou variações no número de países relacionados

18 É o resultado de uma pesquisa anual realizada pela ONG *Transparency International*, que tenta revelar a percepção da corrupção no ambiente de negócios internacionais a partir de pesquisas realizadas junto a empresários, jornalistas, acadêmicos, analistas de riscos e o público em geral. O índice na primeira edição de 1995 inclui apenas países que tenham participado de no mínimo de duas pesquisas. A metodologia para determinação do IPC 1995, conta com sete fontes de dados, incluindo três do Relatório de Competitividade Mundial do *Institute for Management Development em Lausanne*, três da *Political & Economic Risk Consultancy Ltd, Hong Kong*; e uma pesquisa da *Business International, Nova York* (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 1995).

no índice desde sua primeira publicação em 1995, contando com participação de 41 países, passando para 176 países pesquisados na 22ª edição do Índice de Percepção da Corrupção, em 2016. Entre 1995 e 2011, a classificação de um país e sua posição relativamente aos outros países e territórios incluídos no índice, medidas numa escala de 0-10, em que 0 significa que o país é notado como altamente corrupto e 10 significa que o país é considerado muito íntegro (SAISANA; SALTELLI, 2012).

A partir de 2012, a ONG atualizou a metodologia para determinar o Índice de Percepção da Corrupção (IPC). Em edições anteriores a metodologia se baseou em posição de classificação de um país nas fontes de dados, para captar percepções de corrupção em comparação com outros países. Na 18ª edição do índice, em 2012, adotou-se apenas um ano de dados de cada fonte para cada país, o que permite comparar mudanças ao longo do tempo. Admitiu-se pontuações brutas dadas a qualquer país, convertendo os resultados para ajustar a nova escala que passou a variar de 0-100, em que 0 significa que o país é percebido como altamente corrupto e 100 significa que o país é considerado muito honesto. Com a atualização da metodologia para determinar o IPC, importantes mudanças foram feitas para permitir usar diferentes fontes de dados e permitir comparar os resultados ao longo do tempo, o que não era metodologicamente possível nas edições anteriores. Diante da revisão e mudanças na metodologia, tornou-se possível realizar comparações do índice a partir de 2012, porém, impreciso efetuar análise da evolução da corrupção ao longo de toda a série histórica, não sendo recomendada a comparação do índice de 2012 com os de 2011 ou edições anteriores (SAISANA; SALTELLI, 2012).

O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) vem sendo divulgado anualmente desde 1995 como um indicador que mede a percepção da corrupção no setor público de diversos países. Para um país ser incluído no IPC é necessário que ele seja avaliado por, pelo menos, três pesquisas que são produzidas por diferentes fontes de dados, como *World Bank*, *Bertelsmann Foundation*, *World Justice Project*, *World Economic Forum*, entre outras, nas quais os entrevistados variam de funcionários públicos de alto escalão, professores, executivos de grandes empresas até profissionais de imprensa (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2016b).

Em outras palavras, o IPC é um indicador agregado que reúne dados de diversas fontes, fornecidos por instituições de diversos países, independentes e especializadas em análise de governança, ambiente de negócios e que medem percepções de corrupção no setor público. Na 22ª edição, em 2016, de acordo com a *Transparency International* (2016a) treze fontes foram utilizadas para construir o Índice de Percepção da Corrupção:

1. *African Development Bank Governance Ratings* 2015
2. *Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Indicators* 2016
3. *Bertelsmann Foundation Transformation Index* 2016

4. *Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings* 2016
5. *Freedom House Nations in Transit* 2016 (*FREEDOM HOUSE*, 2016)
6. *Global Insight Country Risk Ratings* 2015
7. *IMD World Competitiveness Yearbook* 2016
8. *Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence* 2016
9. *Political Risk Services International Country Risk Guide* 2016
10. *World Bank - Country Policy and Institutional Assessment* 2015
11. *World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS)* 2016
12. *World Justice Project Rule of Law Index* 2016 (*WORD JUSTICE PROJECT*, 2016)
13. *Varieties of Democracy (VDEM) Project* 2016

É importante destacar que as fontes de informações utilizadas pela *Transparency International* (TI) na elaboração do índice de percepção da corrupção, já sofreram diversas alterações ao longo das 22 edições examinadas neste estudo. O IPC contou com uma variação de 7-18 fontes de dados desde a sua primeira edição em 1995.

A edição inicial do IPC foi publicada no ano de 1995 e contou com a participação de 41 países e territórios avaliados pela TI. Nesta primeira edição o Brasil alcançou 2,7 pontos, numa escala de 0-10, ocupando a 37ª posição no *ranking* sobre a percepção da corrupção no mundo.

Após caracterização da ONG *Transparency International*, desenvolveu-se pesquisas em suas bases de dados, interpretação da metodologia do IPC, tabulação e análise dos mesmos, objetivando investigar e compreender o resultado do índice de percepção da corrupção no contexto do Estado brasileiro e sua posição relativa no *ranking* mundial no período compreendido entre os anos de 2006-2011 e 2012-2013.

Índice percepção da corrupção 2.006 – 2013

A metodologia adotada no cálculo do IPC 2006-2011, contou com doze a dezessete fontes¹⁹ de pesquisa, reunindo dados de fontes que abrangem os últimos três anos, composto por três variáveis, sendo: a) pontuação de 0-10, onde o país que tiver pontuação igual ou próximo de dez, revela que suas transações comerciais são percebidas como íntegras. No entanto, países que tiverem pontuação igual ou próximo de zero, significa que suas transações comerciais são dominadas por

19 A metodologia para determinação do IPC 2006-2011, contou com dezessete fontes de dados: 1. *African Development Bank Governance Ratings*; 2. *Asian Development Bank Country Performance Assessment*; 3. *Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Indicators*; 4. *Bertelsmann Foundation Transformation Index*; 5. *Economist Intelligence Unit Country Risk Assessment*; 6. *Freedom House Nations In Transit*; 7. *Global Insight Country Risk Ratings*; 8. *IMD World Competitiveness Year Book-A*; 9. *IMD World Competitiveness Yearbook-B*; 10. *Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence-A*; 11. *Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence-B*; 12. *Political Risk Services International Country Risk Guide*; 13. *Transparency International Bribe Payers Survey*; 14. *World Bank - Country Performance and Institutional Assessment*; 15. *World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS)-A*; 16. *World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS)-B*; 17. *World Justice Project Rule of Law Index* (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2011).

propinas e extorsões, relações percebidas como corruptas; b) número de pesquisas, indicando o número de estudos sobre percepção da corrupção em que o país em particular foi incluído (isto é, entre 3 e 17); c) intervalo de confiança (*confidence range*).

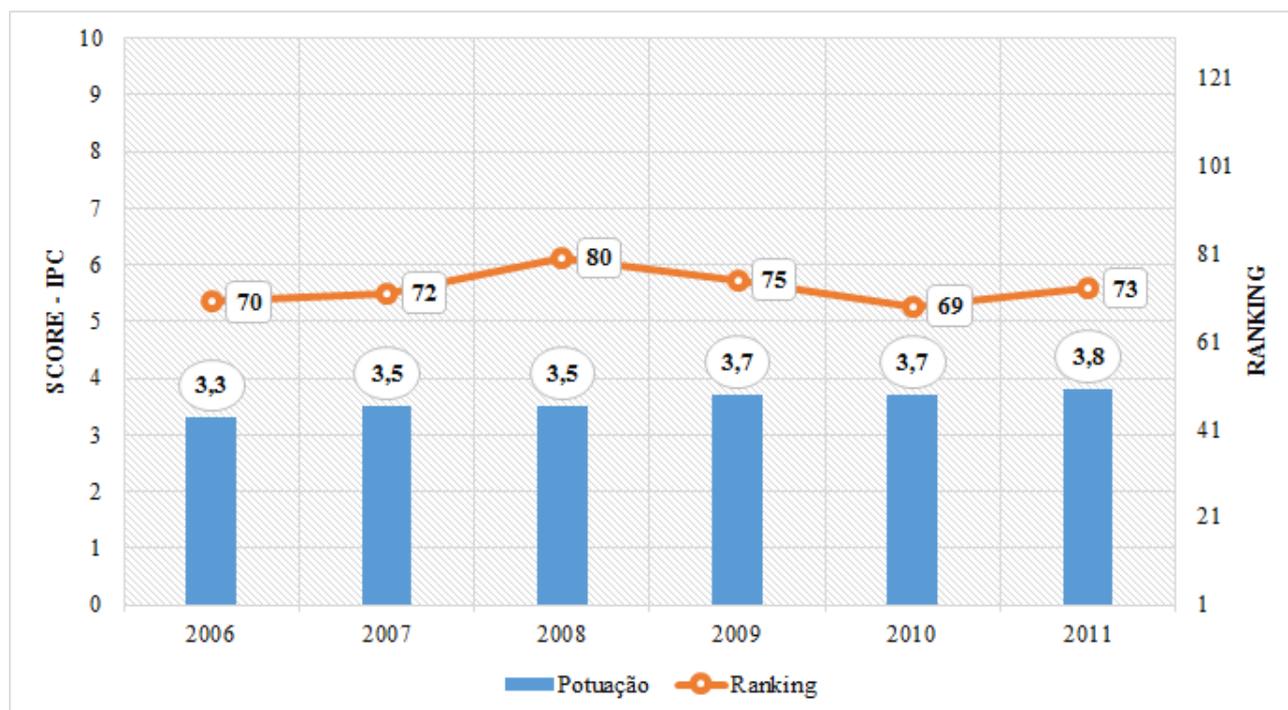


Gráfico 1: Índice de percepção da corrupção (IPC) x *Ranking* do Brasil entre 2006-2011
Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico 1 ilustra a publicação do índice de percepção da corrupção (IPC) que tenta revelar a percepção da corrupção no ambiente de negócios internacionais a partir de pesquisas realizadas junto a empresários, acadêmicos, analistas de riscos e o público em geral no ciclo 2006-2011. Já o gráfico 3, página 46, expõe a relação número de países e posição relativa do Brasil no *ranking* de percepção da corrupção entre os anos de 2006-2013.

Em 2006 o Brasil alcançou 3,3 pontos, numa escala de 0-10, ocupando a 70ª posição no *ranking* entre os 163 países e territórios avaliados, representando um crescimento das nações pesquisadas de aproximadamente 297%, quando comparado com IPC 1995.

No ano de 2007 participaram do índice 179 países e territórios, representando um crescimento das nações pesquisadas de aproximadamente 336%, quando comparado com IPC 1995 e 9% relativamente ao IPC 2006. Neste ano o Brasil alcançou 3,5 pontos, numa escala de 0-10, ocupando a 72ª posição no *ranking*. Verificou-se que apesar da melhora em 0,02% do índice, comparando com desempenho de IPC 2006, ainda assim o Brasil perdeu duas posições no *ranking*

que mede a percepção da corrupção no mundo. Resultado atribuído por novas adesões de países que tiveram um desempenho superior ao Estado brasileiro.

Já em 2008, participaram 180 países e territórios, representando um crescimento das nações pesquisados de aproximadamente 339%, quando comparado com IPC 1995 e 0,5% relativamente ao IPC 2007. Alcançando 3,5 pontos, numa escala de 0-10, o Brasil ocupou a 80ª posição no *ranking*. O resultado representa uma estagnação no desempenho do Brasil no combate à corrupção, mantendo a pontuação aos níveis do IPC 2007. Outra constatação é que apesar da manutenção do desempenho no índice, o Brasil piorou no *ranking*, perdendo 8 posições, devido a novas adesões de países que tiveram um desempenho superior.

A décima quinta edição do Índice de Percepção da Corrupção (IPC), publicada em 2009, o Brasil alcançou 3,7 pontos, numa escala de 0-10, ocupando a 75ª posição no *ranking* entre os 180 países e territórios avaliados. O resultado demonstra uma pequena recuperação no desempenho no índice do Estado brasileiro no combate a corrupção, evoluindo em 5,71% na comparação com IPC 2008.

Em 2010, o Brasil alcançou 3,7 pontos, numa escala de 0-10, ocupando a 69ª posição no *ranking* entre os 178 países e territórios avaliados. O resultado representou uma estabilização no desempenho do IPC Brasil, mantendo a pontuação aos níveis do IPC 2009, no entanto, verificou-se uma recuperação de 6 posições no *ranking*, atribuída a uma pequena redução de países e uma piora no desempenho de países posicionados a frente do Brasil na edição anterior.

A *Transparency International* publicou em 2011, a décima sétima edição do Índice de Percepção da Corrupção (IPC). Neste ano o Brasil alcançou 3,8 pontos, numa escala de 0-10, ocupando a 73ª posição no *ranking* entre os 182 países e territórios avaliados. O resultado demonstra uma pequena recuperação no desempenho do Estado brasileiro no combate a corrupção, evoluindo em 2,6% na comparação com IPC 2010. Verificou-se que apesar da melhora em 0,01% do índice, comparando com desempenho de IPC 2010, ainda assim o Brasil perdeu quatro posições no *ranking* que mede a percepção da corrupção no mundo. Resultado atribuído por novas adesões de países que tiveram um desempenho superior ao Estado brasileiro e uma ligeira melhora no desempenho de países posicionados atrás do Brasil na edição anterior.

Na avaliação geral do índice de percepção da corrupção (IPC), no lapso temporal de 2006-2011, a média alcançada no índice foi de 35,83%, com desempenho médio 3,58 pontos, numa escala máxima de 10, em que 0 significa que o país é notado como altamente corrupto e 10 significa que o país é considerado muito íntegro.

A partir destas observações é possível compreender que o desempenho do Brasil, ao longo dos de período de 2006 a 2011, se manteve abaixo de 50% da escala do IPC, revelando elevada

percepção de práticas corruptas no setor público do Estado brasileiro.

O gráfico 2 demonstra o desempenho do Brasil no índice de percepção da corrupção (IPC) no intervalo 2012-2013, já adotando nova metodologia²⁰ para determinar o índice, considerando apenas um ano de dados de cada fonte para cada país, o que permite comparar mudanças ao longo do tempo.

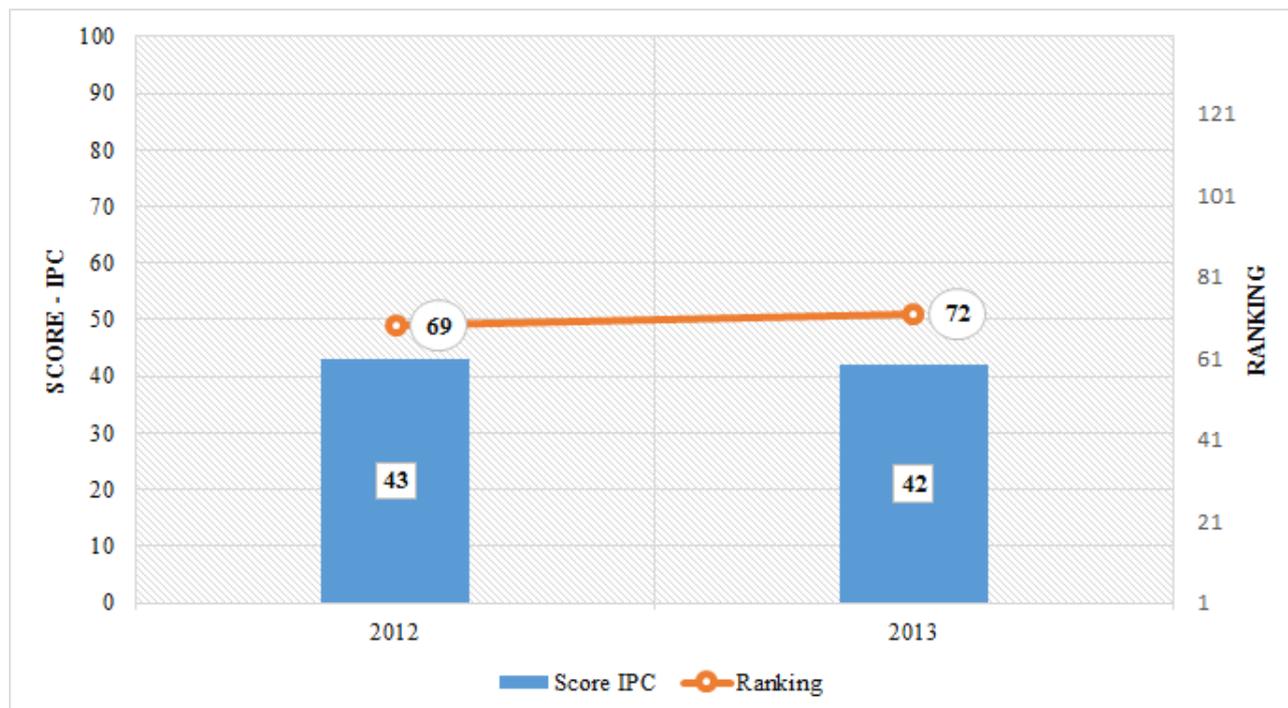


Gráfico 2: Índice de percepção da corrupção (IPC) x Ranking do Brasil entre 2012-2013
Fonte: Elaborado pelo autor.

A metodologia adotada no cálculo do IPC 2012-2013, contou com treze fontes²¹ de pesquisa, reunindo dados que abrangem os últimos 24 meses, composto por três variáveis, sendo: a) Pontuação de 0-100, onde o país que tiver pontuação igual ou próximo de 100, revela que suas transações comerciais são percebidas como íntegras, no entanto, países que tiverem pontuação igual ou próximo de zero, significa que suas transações comerciais são dominadas por propinas e extorsões, relações percebidas como corruptas; b) número de pesquisas, indicando o número de pesquisas em que o país em particular foi incluído (isto é, entre 3 e 13); c) intervalo de confiança.

O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) publicado em 2012, o Brasil alcançou 43 pontos,

20 A partir de 2012, a metodologia do (IPC) admitiu-se pontuações brutas dadas a qualquer país, convertendo os resultados para ajustar a nova escala que passou a variar de 0-100 (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2012).

21 A metodologia para determinação do IPC 2012-2013, contou com treze fontes de dados: 1. *African Development Bank Governance Ratings*; 2. *Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Indicators*; 3. *Bertelsmann Foundation Transformation Index*; 4. *Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings*; 5. *Freedom House Nations in Transit*; 6. *Global Insight Country Risk Ratings*; 7. *IMD World Competitiveness Yearbook*; 8. *Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence*; 9. *Political Risk Services International Country Risk Guide*; 10. *Transparency International Bribe Payers Survey*; 11. *World Bank - Country Policy and Institutional Assessment*; 12. *World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS)*; 13. *World Justice Project Rule of Law Index (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2013)*.

numa escala de 0-100, ocupando a 69ª posição no *ranking* entre os 174 países e territórios avaliados. Verificou-se que o Brasil melhorou quatro posições no *ranking* da TI, ainda que não seja recomendada comparação do IPC 2012 com edições anteriores, devidamente justificado pela mudança da metodologia de cálculo do índice de percepção da corrupção.

Em 2013, a *Transparency International* publicou a décima nona edição do Índice de Percepção da Corrupção (IPC). Nesta edição, o Brasil alcançou 42 pontos, numa escala de 0-100, ocupando a 72ª posição no *ranking* entre os 175 países e territórios avaliados sobre a percepção da corrupção no mundo. Neste último ciclo ocorreu um pequeno agravamento no desempenho do Brasil, com redução de 2,33% do índice, comparando com desempenho de IPC 2012, perdendo três posições no *ranking* que mede a percepção da corrupção no mundo.

Na média o Estado brasileiro alcançou 35,83% do índice entre os anos de 2006-2011 e 42,5% de desempenho entre 2012-2013, numa escala de 0 a 100%, onde quanto mais próximo de 100%, menores os índices de percepção de corrupção nas suas relações sociais e comerciais.

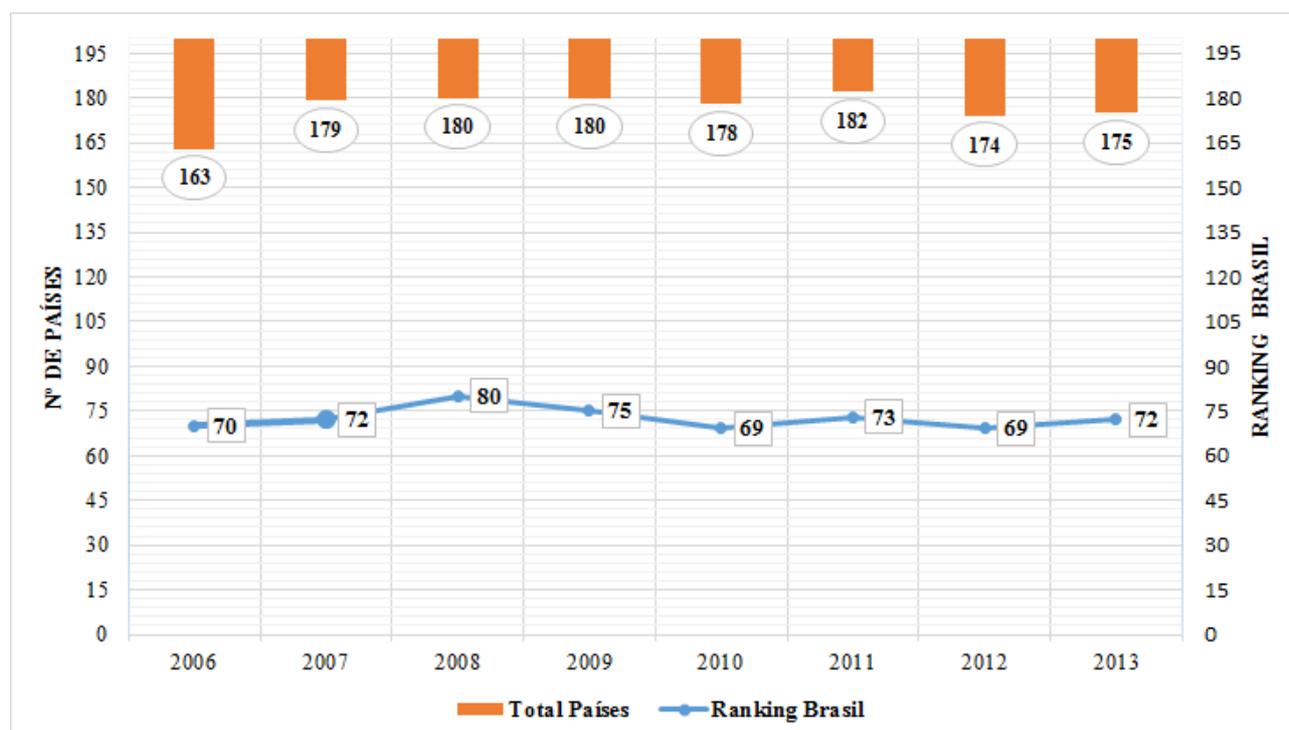


Gráfico 3: *Ranking* percepção da corrupção 2006-2013
Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico 3 mostra a evolução do Brasil no *ranking* de percepção da corrupção. Verificou-se que o Estado brasileiro ocupou a posição 72ª no *ranking* da percepção da corrupção entre 176 países e territórios em média respectivamente entre os anos de 2006-2013 (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013).

A partir das análises do IPC no período 2006-2011 e 2012-2013 constatou-se que o desempenho do Brasil se manteve abaixo de 50% da escala de percepção da corrupção, revelando uma estagnação na redução da percepção da corrupção.

2.2 INDICADORES DE COMPETITIVIDADE

Os indicadores de competitividade são publicados anualmente pelo *World Economic Forum*, através do relatório de competitividade global. De acordo com Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas eEmpresas (SEBRAE) o relatório é dividido em duas partes:

Na primeira, são analisadas as medidas que compõem a competitividade. O conceito de competitividade é definido pelo conjunto de instituições, políticas e fatores que determinam a produtividade, em um determinado país. A fim de calcular este conceito, são utilizados 114 indicadores que capturam conceitos relacionados à produtividade. Com tais resultados, é calculado o Índice Global de Competitividade de cada país. Na segunda parte, são apresentados os perfis dos países analisados, apontando o Índice de Competitividade de cada um (SEBRAE, 2017).

World Economic Forum (Fórum Econômico Mundial) é uma organização internacional e independente compromissada em melhorar as condições do mundo, envolvendo líderes empresariais, políticos, acadêmicos e outros da sociedade para estruturar agendas globais, regionais e da indústria. Instituído como uma fundação sem fins lucrativos em 1971, e sediada em Genebra, Suíça, o Fórum não está ligado a interesses políticos, partidários ou nacionais (*WORLD ECONOMIC FORUM*, 2016a).

Para desenvolvimento deste estudo adotou-se com fonte de pesquisa apenas quatro indicadores que compõem índice de competitividade global (ICG): a) índice direito de propriedade, b) índice de carga de regulamentação governamental, c) índice de eficiência dos sistemas legais para empresas na resolução de litígios, d) índice de eficiência dos sistemas legais contra decisões governamentais arbitrárias (*WORLD ECONOMIC FORUM*, 2013).

Direito de Propriedade

O direito de propriedade pode ser definido com o conjunto de instituições capazes de estabelecer incentivos positivos e reduzir as incertezas para que os atores de uma sociedade possam

confirmar e realizar atividades econômicas. Por outro lado, sua fragilidade ou ausência ocasiona desvalorização de ativos, inibe investimentos e elevam custos de transação. Demanda gastos adicionais de tempo e dinheiro objetivando proteger bens e monitorar o cumprimento das obrigações contratuais de terceiros (NORTH, 1992). Neste contexto, se a propriedade física ou financeira não puder ser adquirida e vendida com confiança de que as instituições do Estado irão garantir o direito de propriedade a longo prazo, o crescimento econômico e o desenvolvimento nacional será prejudicado. Deste modo a proteção dos direitos de propriedade é, portanto, um papel indispensável do Estado (*WORLD ECONOMIC FORUM, 2017*).

Os agentes econômicos investirão somente se acreditam que irão colher benefícios esperados e retornos sobre seu trabalho ou investimento sem a necessidade de gastar excesso de tempo e dinheiro protegendo seus bens e monitorando o cumprimento das obrigações contratuais dos outros. Isso depende, informalmente, de níveis adequados de confiança na sociedade; Depende também, formalmente, da existência de instituições capazes de assegurar um nível básico de segurança e de fazer respeitar os direitos de propriedade. Isso, por sua vez, baseia-se na estrutura política e estrutura de poder das instituições, caracterizada por: (1) a incidência da transparência; (2) a eficiência do setor público; e (3) a existência de contrapesos (*WORLD ECONOMIC FORUM, 2017*).

O direito de propriedade e segurança institucional evita a concorrência desleal e protege as aplicações de recursos no aperfeiçoamento de produtos, processos e serviços. Como afirma a Confederação Nacional da Indústria (CNI):

a pirataria e, de maneira geral, todas as infrações ao direito de propriedade intelectual são, infelizmente, fenômenos frequentes, que geram distorções para o funcionamento das economias. Ela prejudica a arrecadação de tributos, compromete a atividade e a criação de empresas do setor formal da economia, afronta os direitos do consumidor e desencoraja a inovação e a criação artística, literária e científica nacional. É um obstáculo à inserção internacional do país, desestimulando os investimentos estrangeiros e as exportações (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013).

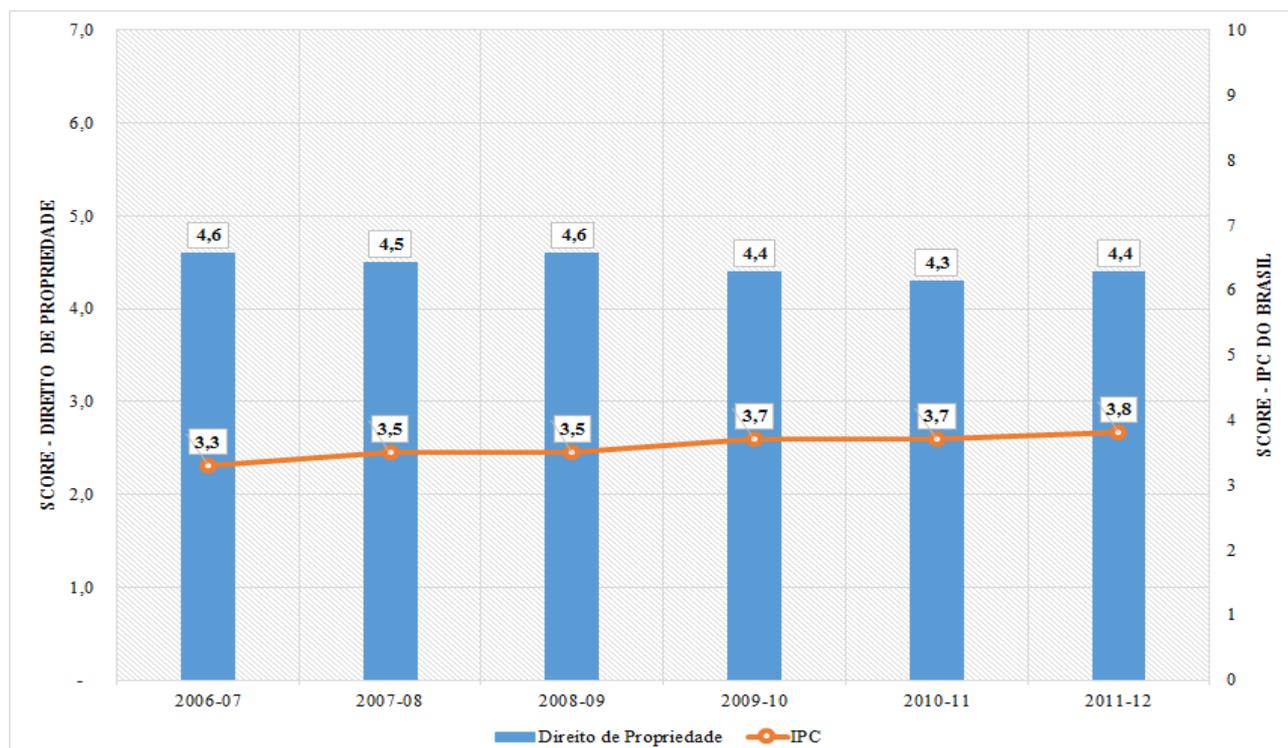


Gráfico 4: Direito de propriedade do Brasil entre 2006-2011

Fonte: Elaborado pelo autor.

O indicador de direito de propriedade sinaliza em um país, quão forte é a proteção de direitos de propriedade, incluindo ativos financeiros, numa escala de 1-7, na qual 1 = extremamente fraco, e 7 = extremamente forte (*WORLD ECONOMIC FORUM*, 2006).

O gráfico 4 ilustra o desempenho do Brasil no índice de direito de propriedade publicado pelo *World Economic Forum (WEF)*, assim como o IPC entre os anos de 2006 – 2011. Destaca-se que o Estado brasileiro alcançou em média 63,81% do índice de direito de propriedade entre os anos de 2006 - 2011, com desempenho médio de 4,46 pontos, numa escala máxima de 7, evidenciando que a estrutura institucional brasileira apresenta razoável proteção dos direitos de propriedade. Para o período 2012-2013, pôde-se observar um desempenho de 66,43% do índice de direito de propriedade, com desempenho médio de 4,65 pontos, numa escala máxima de 7, evidenciando uma tendência de melhora da estrutura institucional brasileira para garantia dos direitos de propriedade, quando comparado com o período anterior (*WORLD ECONOMIC FORUM*, 2016b).

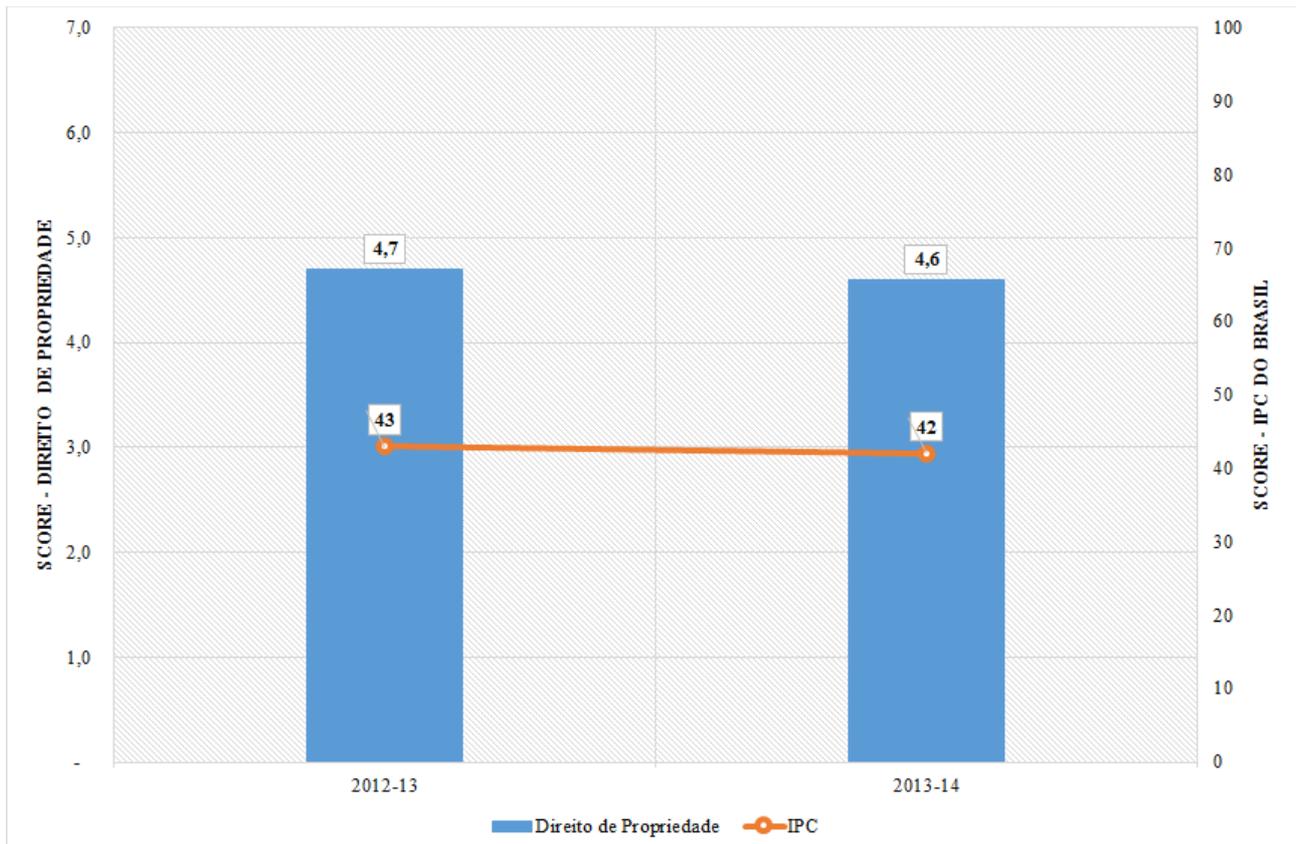


Gráfico 5: Direito de propriedade do Brasil entre 2012-2013
 Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao comparar a performance do índice de percepção da corrupção (IPC) em relação ao índice de direito de propriedade neste intervalo, as análises demonstraram não haver uma relação de causa e efeito entre os indicadores, considerando que os resultados ora variaram no mesmo sentido, ora em sentidos opostos.

Carga de regulamentação governamental

O índice de carga de regulamentação governamental revela em um país ou território, quão pesado é para as empresas cumprir requisitos administrativos governamentais (por exemplo, licenças, regulamentos, relatórios), numa escala de 1-7, na qual 1 = extremamente pesada, e 7 = não pesada (*WORLD ECONOMIC FORUM, 2007*).

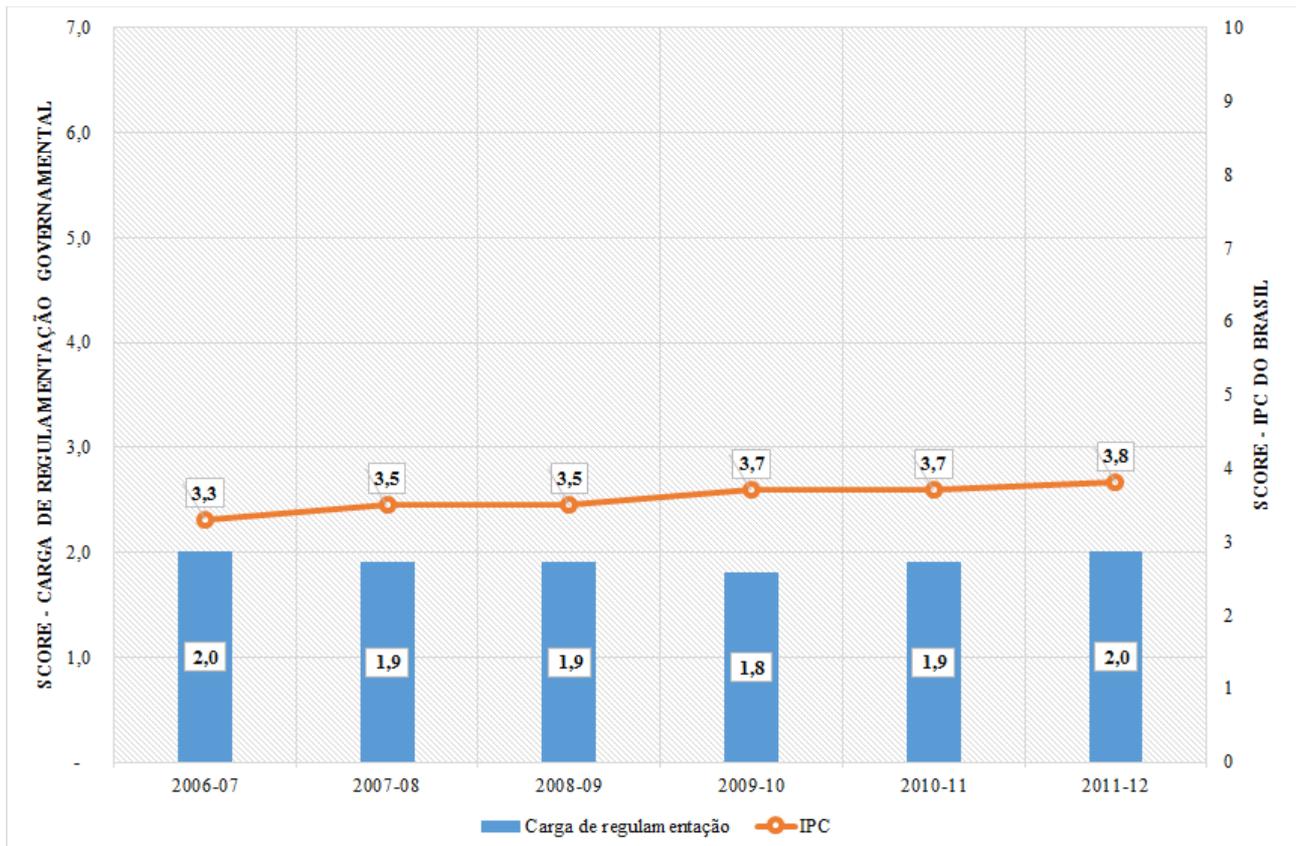


Gráfico 6: Carga de regulamentação governamental do Brasil entre 2006-2011
Fonte: Elaborado pelo autor.

Verificou-se a partir do gráfico 6 que o Estado brasileiro alcançou em média 27,38% do índice de carga de regulamentação governamental entre os anos de 2006-2011, com desempenho médio de 1,91 pontos, numa escala máxima de 7, evidenciando que a estrutura institucional brasileira apresenta uma pesada carga de regulamentação. Para o período 2012-2013, de acordo com o gráfico 7, pôde-se observar um alcance de 28,57% do índice, com desempenho médio de 2 pontos, numa escala máxima de 7, evidenciando uma ligeira melhora, no entanto, muito abaixo de níveis aceitáveis de carga de regulamentação (*WORLD ECONOMIC FORUM*, 2016b).

Na comparação da evolução do índice de percepção da corrupção (IPC) e índice de carga de regulamentação governamental, as investigações revelaram não haver uma relação direta entre os resultados dos indicadores, considerando que os resultados variaram em maior parte em sentidos diversos.

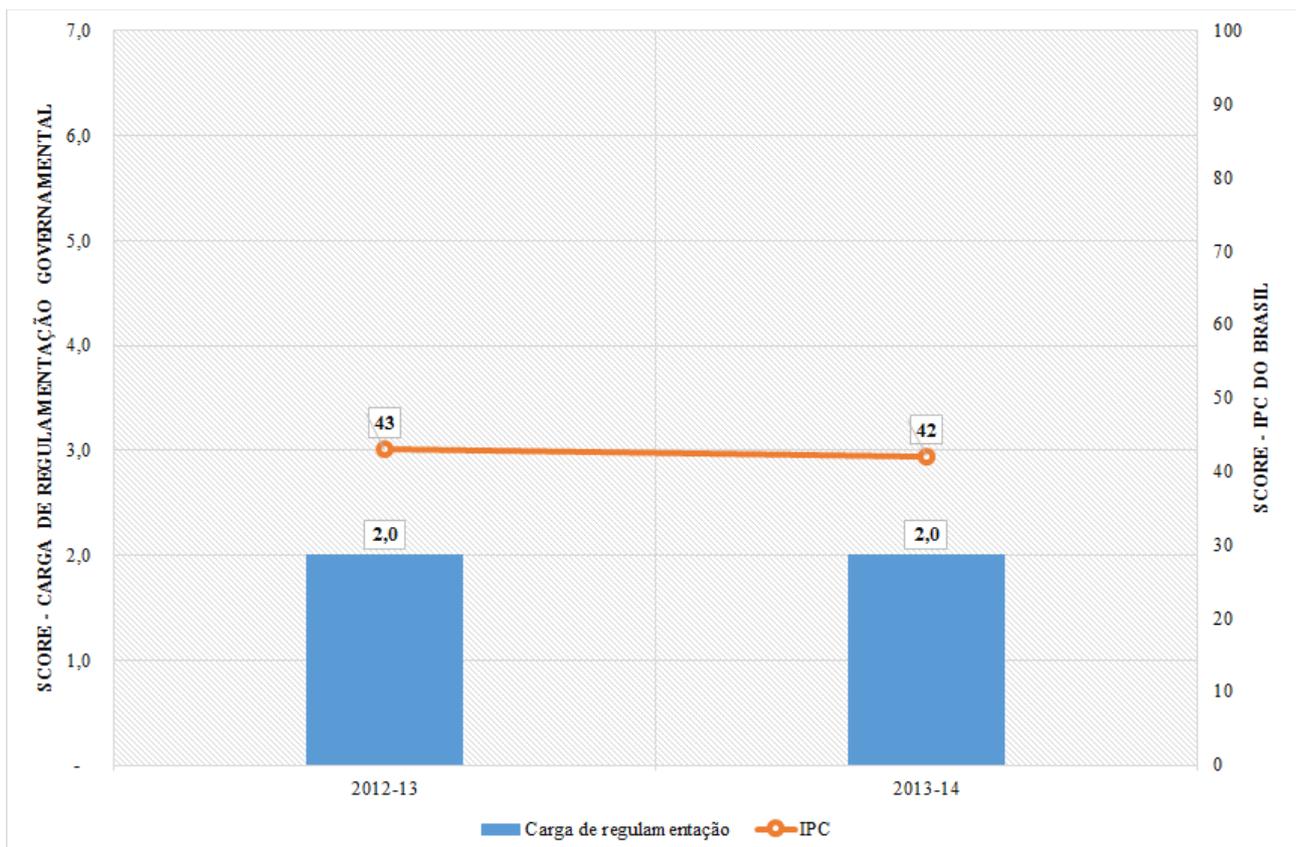


Gráfico 7: Carga de regulamentação governamental do Brasil entre 2012-2013
Fonte: Elaborado pelo autor.

Eficiência dos sistemas legais para empresas na resolução de litígios

O índice de eficiência dos sistemas legais para empresas na resolução de litígios evidencia em um país ou território, quão eficiente é o quadro legal para as empresas privadas na resolução de disputas, numa escala de 1-7, na qual 1 = extremamente ineficiente, e 7 = extremamente eficiente (*WORLD ECONOMIC FORUM*, 2008).

Nesta análise, adotou-se com fonte de pesquisa os dados do relatório de competitividade global, publicados pelo *World Economic Forum* (Fórum Econômico Mundial) a partir de 2009, considerando WEF não divulgou dados sobre este indicador em edições anteriores (*WORLD ECONOMIC FORUM*, 2009).

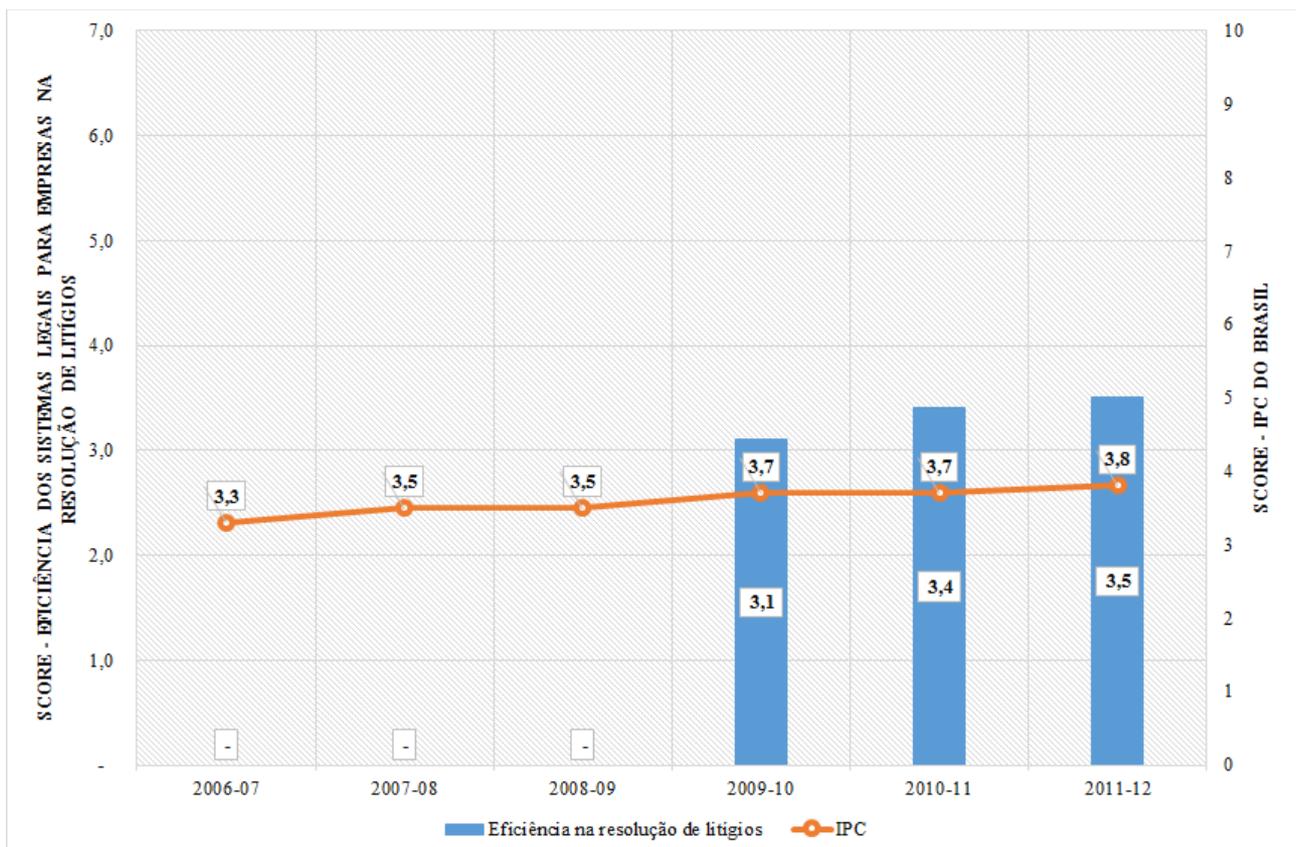


Gráfico 8: Eficiência dos sistemas legais para empresas na resolução de litígios no Brasil entre 2009-2011
Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico 8 explicita que o Estado brasileiro alcançou em média 47,62% de eficiência dos sistemas legais para empresas na resolução de litígios entre os anos de 2009-2011, com desempenho médio de 3,33 pontos, numa escala máxima de 7, evidenciando que a estrutura institucional brasileira apresenta uma considerável ineficiência na resolução de disputas.

Para o período 2012-2013, como ilustra o gráfico 9, observa-se um desempenho de 48,57% do índice de carga de regulamentação governamental, com desempenho médio de 3,40 pontos, numa escala máxima de 7, evidenciando uma ligeira melhora, no entanto, muito abaixo de níveis aceitáveis de eficiência na resolução de disputas (*WORLD ECONOMIC FORUM*, 2016b).

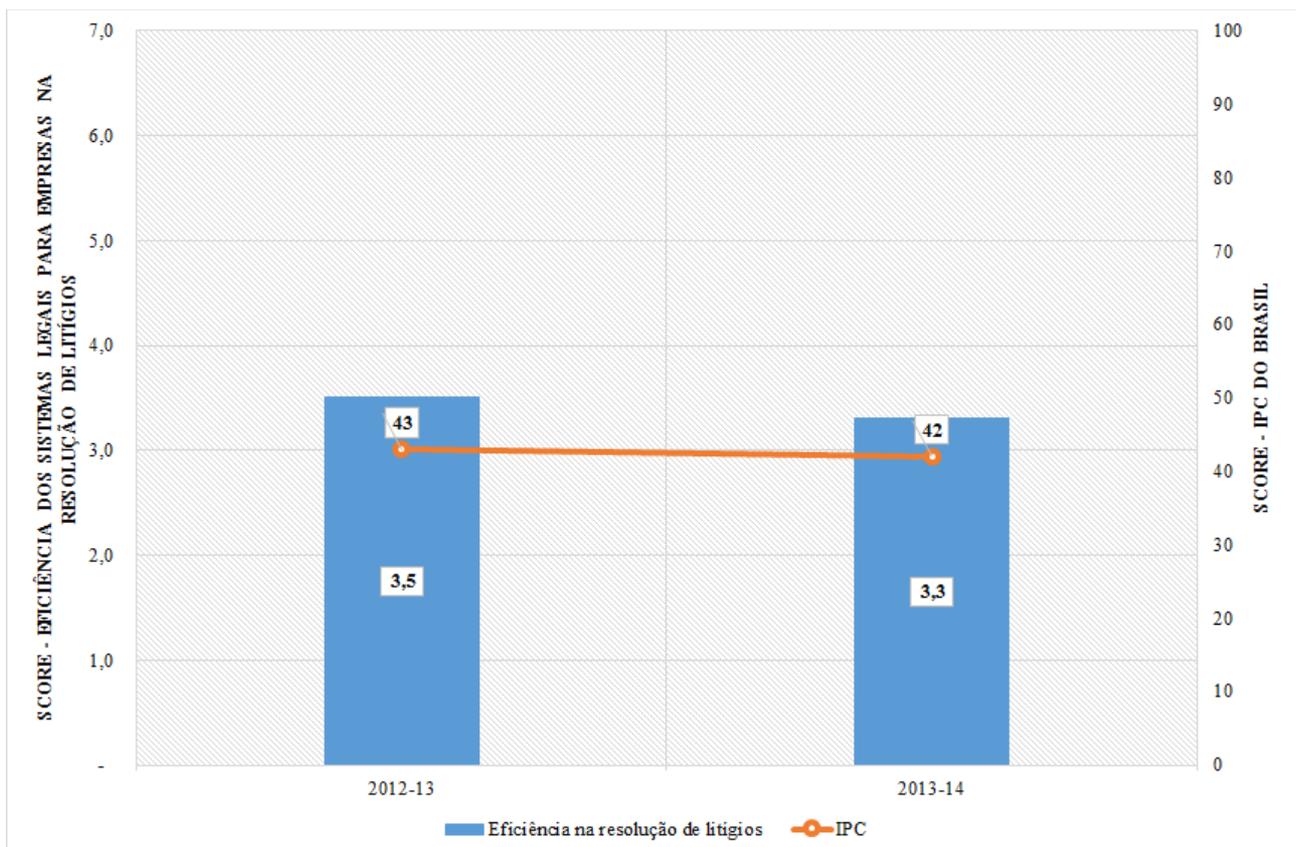


Gráfico 9: Eficiência dos sistemas legais para empresas na resolução de litígios no Brasil entre 2012-2013
 Fonte: Elaborado pelo autor.

A comparação da performance do índice de percepção da corrupção (IPC) com o índice de eficiência dos sistemas legais para empresas na resolução de litígios, revela não haver uma relação de causa e efeito entre os indicadores, quando observado que os resultados em geral variam em sentidos distintos.

Eficiência dos sistemas legais contra decisões governamentais arbitrárias

O índice de eficiência dos sistemas legais contra decisões governamentais arbitrárias demonstra em um país ou território, quão fácil é para as empresas privadas desafiar as ações e/ou regulamentações do governo através do sistema legal, numa escala de 1-7, na qual 1 = extremamente difícil, e 7 = extremamente fácil (*WORLD ECONOMIC FORUM*, 2010).

Destaca-se que nesta análise os dados foram obtidos segundo o relatório de competitividade global, publicados pelo *World Economic Forum* (Fórum Econômico Mundial) a partir do ano de 2009, considerando WEF não divulgou dados sobre este indicador em edições anteriores (*WORLD*

ECONOMIC FORUM, 2009).

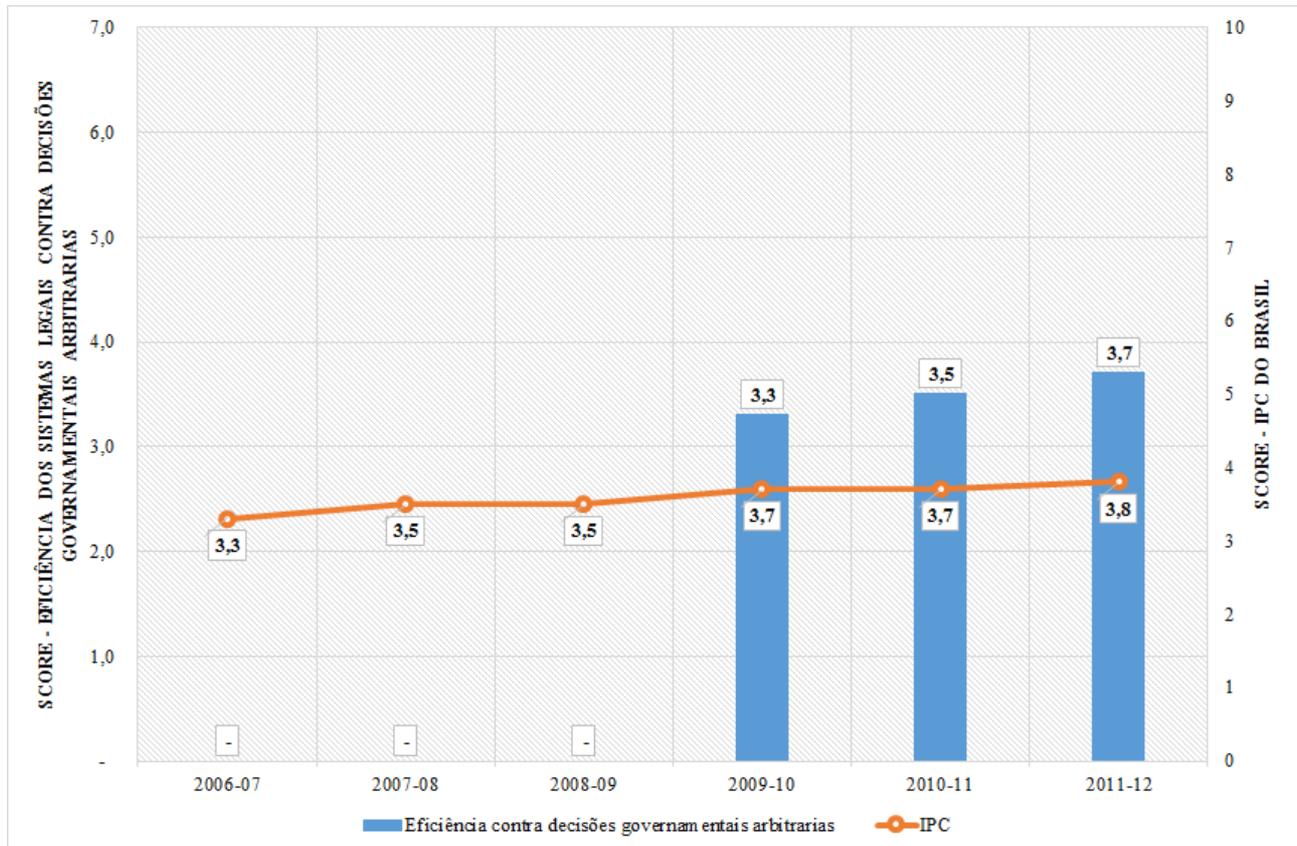


Gráfico 10: Eficiência dos sistemas legais contra decisões governamentais arbitrárias no Brasil entre 2009-2011
Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com o gráfico 10, o Estado brasileiro alcançou em média 53,33% de eficiência dos sistemas legais contra decisões governamentais arbitrárias entre os anos de 2009-2011, com desempenho médio de 3,73 pontos, numa escala máxima de 7, evidenciando que a estrutura institucional brasileira apresenta dificuldade intermediária contra decisões governamentais arbitrárias. Para o período 2012-2013, como expõe o gráfico 11, pôde-se observar um desempenho de 52,14%, relativo a eficiência dos sistemas legais contra decisões governamentais arbitrárias, com performance média de 3,65 pontos, numa escala máxima de 7, evidenciando uma ligeira melhora, no entanto, apresentando níveis intermediários quanto a eficiência contra decisões governamentais arbitrárias (*WORLD ECONOMIC FORUM*, 2016b).

Ao confrontar os resultados dos índice de percepção da corrupção (IPC) e do índice de eficiência dos sistemas legais contra decisões governamentais arbitrárias, o estudo revelou não existir relação direta entre os indicadores, considerando que desempenho em geral apresentou sentidos ou tendências divergentes.

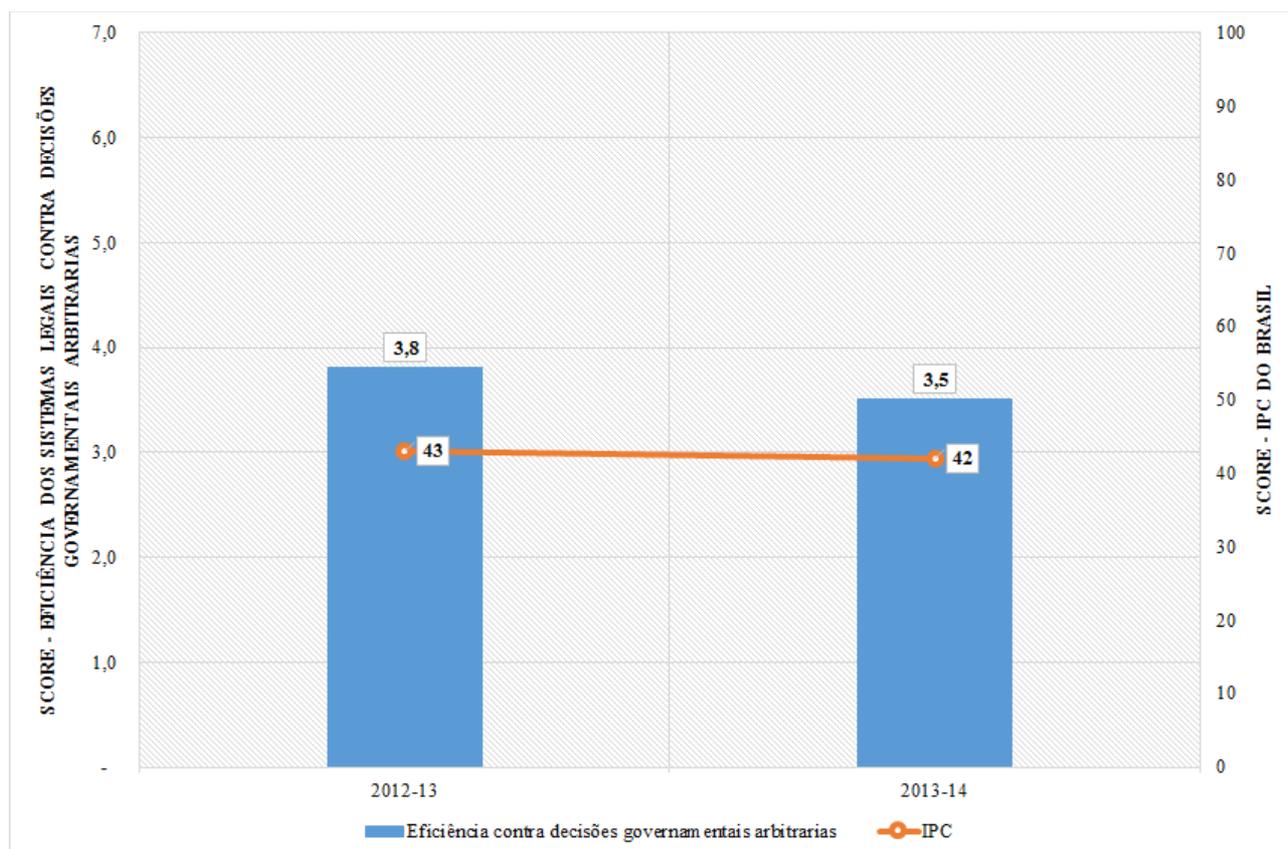


Gráfico 11: Eficiência dos sistemas legais contra decisões governamentais arbitrárias no Brasil entre 2012-2013
 Fonte: Elaborado pelo autor.

2.3 INDICADORES ECONÔMICOS E FINANCEIROS

Os indicadores econômicos e financeiros abordados neste estudo são publicados periodicamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O IPEA, assim como o IBGE, são entidades da administração pública federal do Estado brasileiro, vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. O IPEA, possui missão institucional de aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas (IPEA, 2017). Já o IBGE, tem como missão institucional retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania (IPEA, 2017). Para desenvolvimento deste estudo adotou-se com fonte de pesquisa apenas três indicadores econômicos e financeiros do Estado brasileiro: a) taxa de desemprego (ou desocupação), b) produto interno bruto (PIB) *per capita*, c) renda domiciliar *per capita* – média.

Taxa de desemprego

O cálculo do indicador taxa de desemprego (ou desocupação) no Brasil foi iniciado em 1980, medido a partir da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, abrangendo amostras probabilísticas nas regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. A partir de 2001, o IBGE atualizou a metodologia para determinar do índice taxa de desemprego, adequando às mais recentes recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT (IBGE, 2017a).

De acordo com IBGE (2017b) a taxa de desemprego (ou desocupação) “é definida como a relação entre o número de pessoas desocupadas (procurando trabalho) e o número de pessoas economicamente ativas num determinado período de referência”. Depois de apresentarmos o conceito de taxa de desemprego, pesquisar suas publicações mensais entre os anos de 2006 a 2013, seguiu-se para o cálculo dos índices médios anuais, pretendendo avaliar e relacionar seus resultados com o IPC no mesmo período.

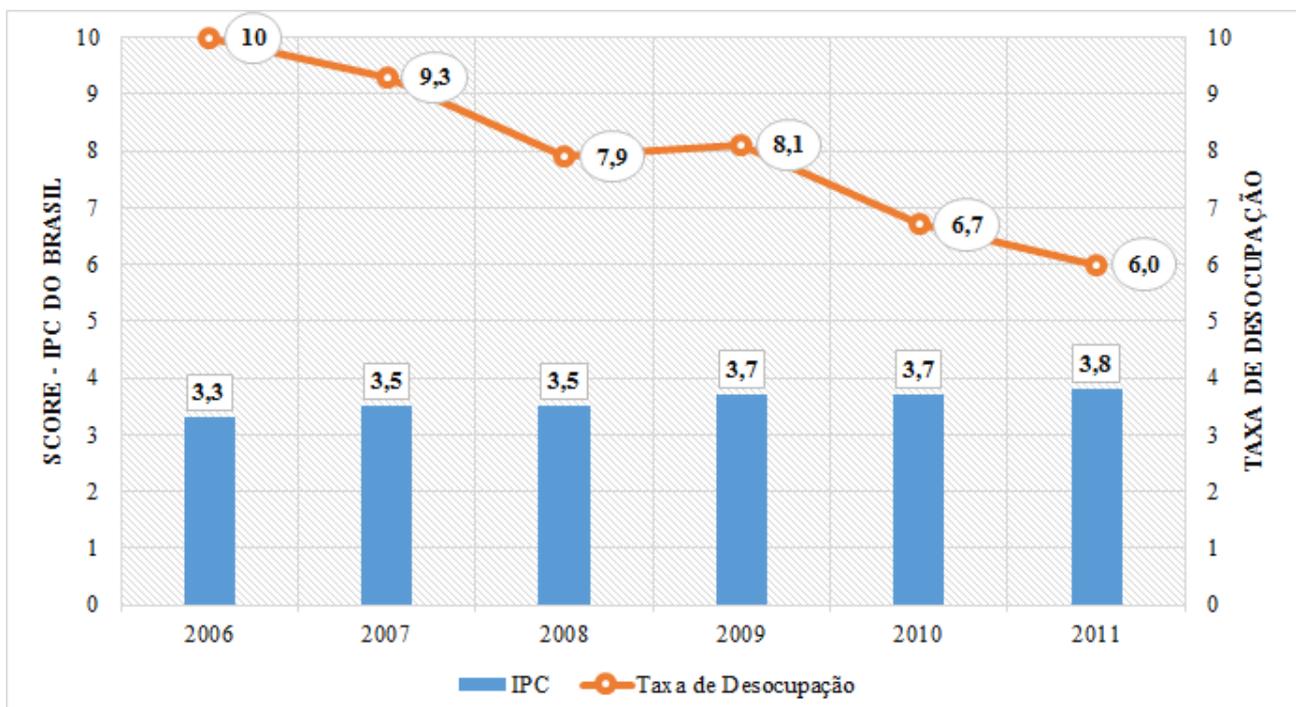


Gráfico 12: Taxa de desemprego no Brasil entre 2006-2011

Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico 12 revela que o Estado brasileiro alcançou em média 8% de taxa de desemprego

(ou desocupação) entre os anos de 2006-2011. Para o período 2012-2013, como ilustra o gráfico 13, observar-se um desempenho médio de 5,45% na taxa de desemprego (ou desocupação), evidenciando uma significativa redução.

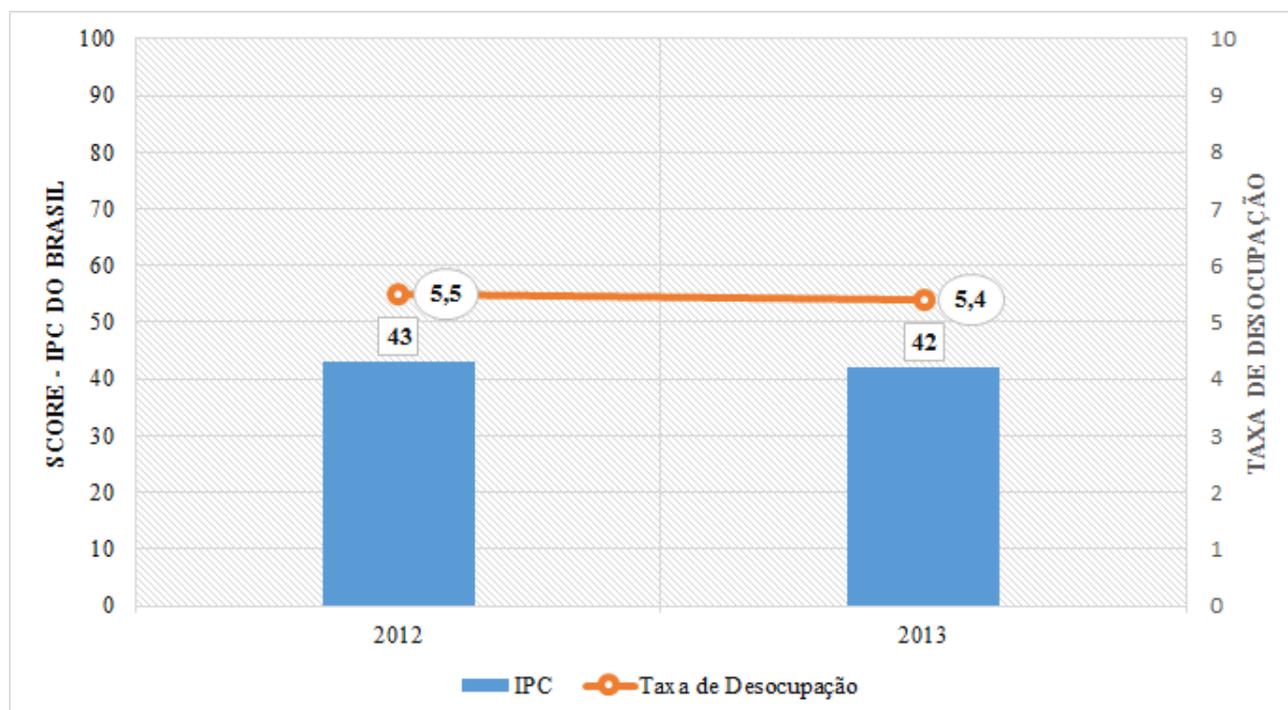


Gráfico 13: Taxa de desemprego no Brasil entre 2012-2013
Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao realizar um paralelo do desempenho do Brasil no índice de percepção da corrupção (IPC), com o índice de desemprego, as observações permitem propor a existência de uma relação entre o desempenho dos indicadores, considerando que os resultados variaram em maior parte em sentido convergente, ou seja, quanto melhor o desempenho do Brasil no IPC (menor percepção de corrupção), menor a taxa de desemprego (ou desocupação); ou quanto pior o desempenho do Brasil no IPC (maior percepção de corrupção), maior a taxa de desemprego.

Produto interno bruto (PIB) *per capita*

A estimativa do Produto Interno Bruto (PIB) de acordo com BRASIL (2016) “é a soma de todas as riquezas produzidas e, para chegar a esse número, o IBGE calcula a quantidade de veículos, alimentos, venda de serviços, estoques e tudo o que é produzido”.

De acordo com IBGE (2017d), o produto interno bruto:

mede o total dos bens e serviços produzidos pelas unidades produtoras residentes destinadas ao consumo final, sendo, portanto, equivalente à soma dos valores adicionados pelas diversas atividades econômicas, acrescida dos impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos não incluídos na valoração da produção. Por outro lado, o produto interno bruto é equivalente à soma dos consumos anuais de bens e serviços valorados a preço de mercado sendo, também, igual à soma das rendas primárias. Pode, portanto, ser expresso por três óticas: a) da produção; b) da demanda; c) da renda.

Para expressar o PIB sob a ótica da produção, é considerando o valor da produção (agropecuária, indústria e serviços) menos o consumo intermediário mais os impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos não incluídos no valor da produção. Já o Produto Interno Bruto sob a ótica da demanda, expressa a soma do consumo privado, do consumo público, dos investimentos e das exportações; deduzindo deste montante o valor apurado correspondente as importações de bens e serviços (IBGE, 2015). Sob a ótica da renda, o PIB é igual “a soma da remuneração da força de trabalho mais o total dos impostos, líquidos de subsídios, sobre a produção e a importação mais o rendimento misto bruto mais o excedente operacional bruto” (IBGE, 2015).

O PIB também pode ser classificado em termo nominal ou real. O PIB nominal tem seu valor calculado levando-se em conta os preços do ano corrente, incluindo a variação inflacionária. Já o PIB real é medido com o preço fixado no ano anterior, excluindo desse cálculo o efeito da inflação.

O Produto Interno Bruto *per capita* (ou por pessoa) corresponde ao valor do PIB dividido pelo número de habitantes residentes no país ou território gerador da riqueza no meio do ano, ou seja, representa quanto caberia a cada habitante se a distribuição da riqueza fosse realizada em partes iguais. No caso do Brasil, de acordo com IBGE (2017c) o valor *per capita* em 2010 seria: PIB estimado de (R\$ 3.792.555.291.652,27) / (190.755.799 habitantes) = R\$ 19.881,73 por habitante (IBGE, 2010a).

Após apresentarmos a definição de PIB *per capita* e coleta da série histórica de suas publicações entre os anos de 2006 a 2013, seguiu-se para tabulação dos valores médios anuais, pretendendo analisar e relacionar seu desempenho com o IPC no mesmo período.

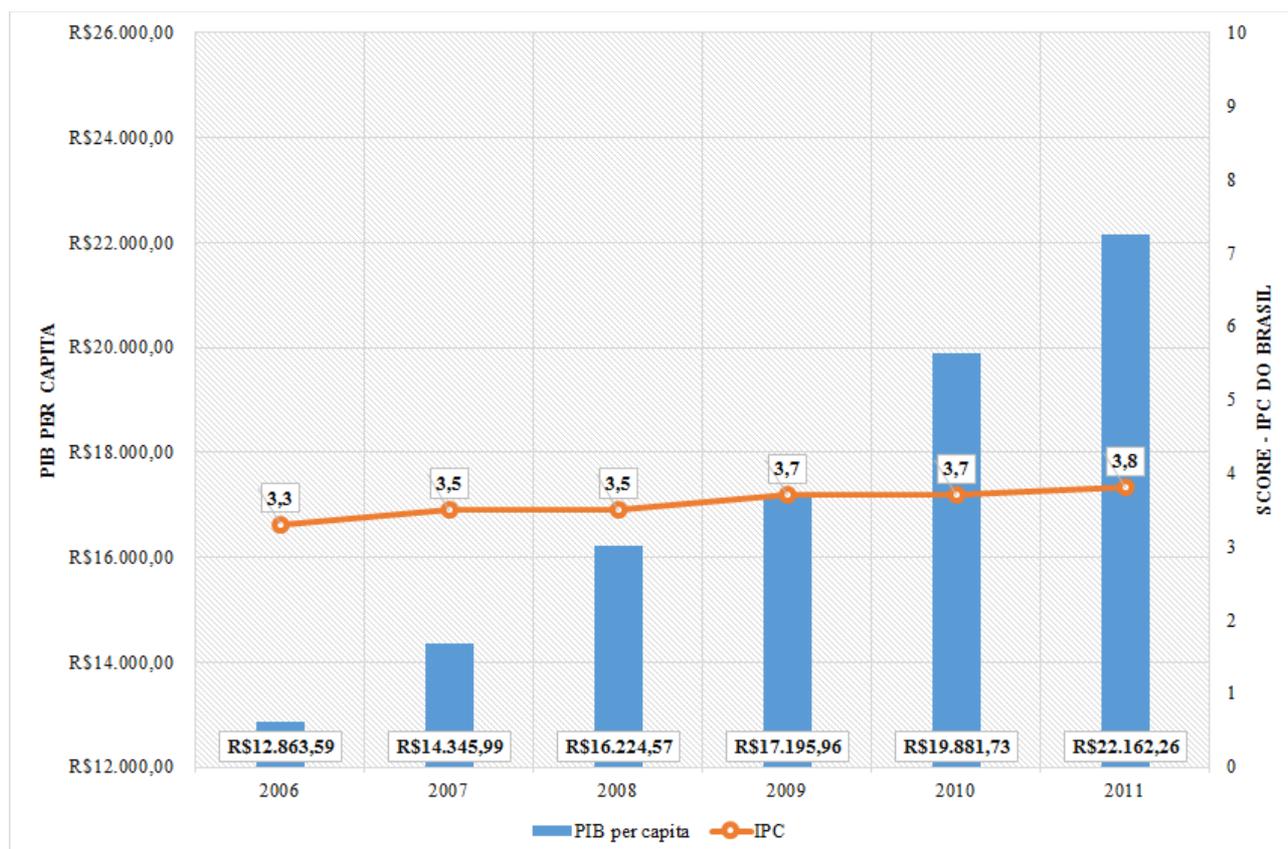


Gráfico 14: Produto interno bruto (PIB) *per capita* do Brasil entre 2006-2011
Fonte: Elaborado pelo autor.

Verificou-se a partir do gráfico 14 que o Estado brasileiro alcançou um valor médio de R\$ 17.112,35 (Dezessete mil, cento e doze reais e trinta e cinco centavos) equivalente ao PIB *per capita* médio entre os anos de 2006-2011. Para o período 2012-2013, pôde-se observar de acordo com o gráfico 14 um PIB *per capita* médio na ordem de R\$ 24.660,22 (Vinte e quatro mil, seiscentos e sessenta reais e vinte e dois centavos), evidenciando uma significativa melhora neste indicador em valor nominal²² (IBGE, 2017c).

Na comparação do desempenho do Brasil no índice de percepção da corrupção (IPC), com o indicador produto interno bruto (PIB) *per capita*, as observações revelaram uma tendência que sugere a existência de uma relação entre o desempenho dos indicadores, considerando que os resultados variaram em maior parte numa possível relação de causa e efeito, ou seja, quanto melhor o desempenho do Brasil no IPC (menor percepção de corrupção), maior o produto interno bruto (PIB) *per capita*; ou quanto pior o desempenho do Brasil no IPC (maior percepção de corrupção), menor o produto interno bruto (PIB) *per capita*.

²² Expressa o valor sem considerar a evolução dos preços na economia, ou seja, a inflação (IBGE (2017c).

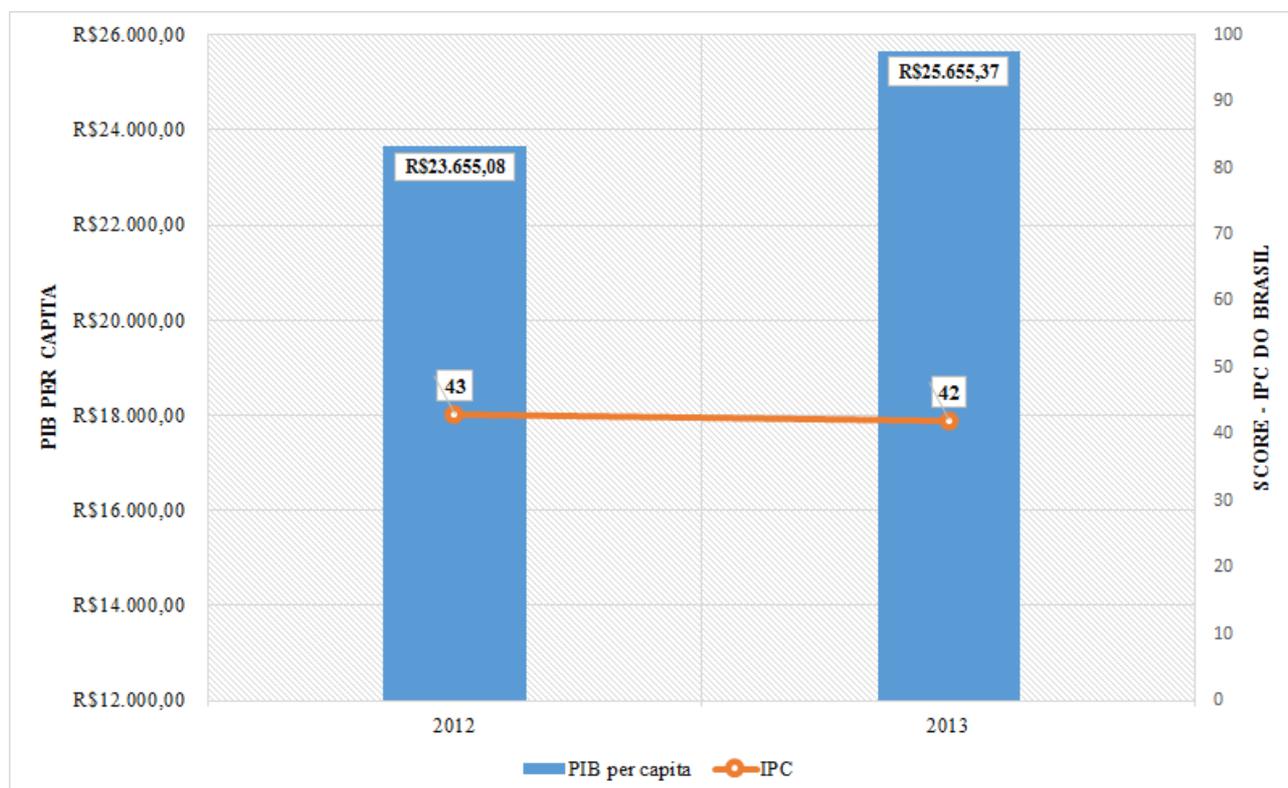


Gráfico 15: Produto interno bruto (PIB) *per capita* do Brasil entre 2012-2013
 Fonte: Elaborado pelo autor.

Renda Domiciliar *per capita* – média

A renda domiciliar *per capita* é calculada a partir da razão entre o total dos rendimentos domiciliares (em termos nominais) e o total dos moradores, considerando sempre os valores expandidos pelo peso anual da pesquisa. Nesse cálculo, são considerados todos os rendimentos e todos os moradores, inclusive os moradores classificados como pensionistas, empregados domésticos e parentes dos empregados domésticos (IBGE, 2014). Segundo IPEA (2017) a renda domiciliar *per capita* corresponde a:

Renda média mensal da população. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), com valores reais aos preços vigentes na realização da última edição da pesquisa, atualizados conforme o deflator para rendimentos da Pnad apresentado pelo Ipeadata.

Após apresentarmos a definição de Renda Domiciliar *per capita* – média, coleta da série histórica de suas publicações a partir da base de dados do IPEA entre os anos de 2006 a 2009; 2011

a 2013; em 2010, considerando que o IPEA não apresentou dados relativos a renda domiciliar *per capita*, adotaremos como fonte para este mesmo indicador, dados de 2010 fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010b).

Em seguida prosseguiu-se com a tabulação dos valores médios anuais, visando analisar e relacionar seus resultados com o IPC no mesmo período.

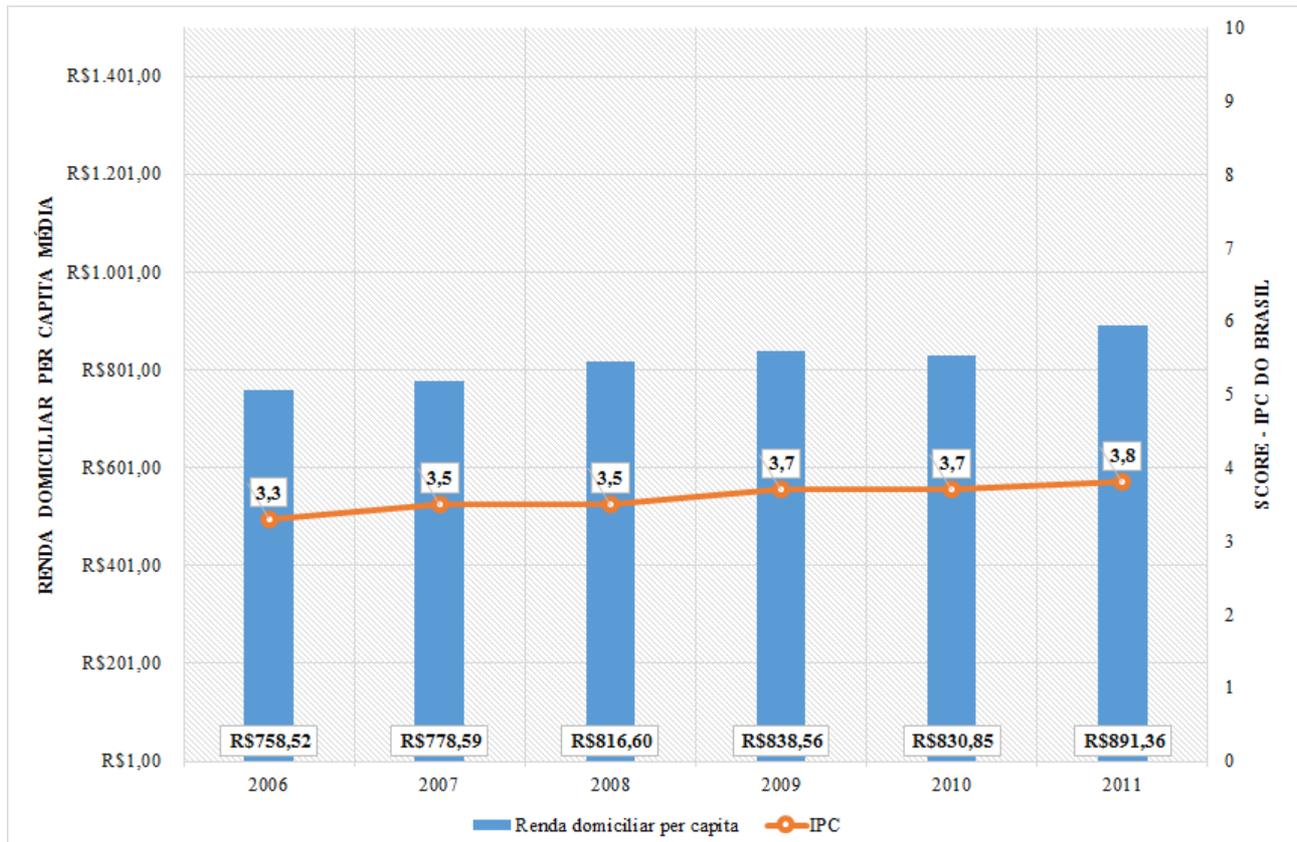


Gráfico 16: Renda domiciliar *per capita* – média do Brasil entre 2006-2011

Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico 16 revela que o Estado brasileiro alcançou um valor médio de R\$ 819,08 (Oitocentos e dezenove reais e oito centavos), equivalente à renda domiciliar *per capita* média entre os anos de 2006-2011. Para o período 2012-2013, pôde-se observar um desempenho médio um valor médio de R\$ 1.005,02, evidenciando uma significativa melhora neste indicador (IPEA, 2017).

Ao comparar o desempenho do Brasil no índice de percepção da corrupção (IPC), com o indicador de renda domiciliar *per capita*, as análises indicam a existência de uma relação entre o desempenho dos indicadores, considerando que os resultados variaram em maior parte numa possível relação direta, ou seja, quanto melhor o desempenho do Brasil no IPC (menor percepção de corrupção), maior a renda domiciliar *per capita*; ou quanto pior o desempenho do Brasil no IPC (maior percepção de corrupção), menor a renda domiciliar *per capita*.

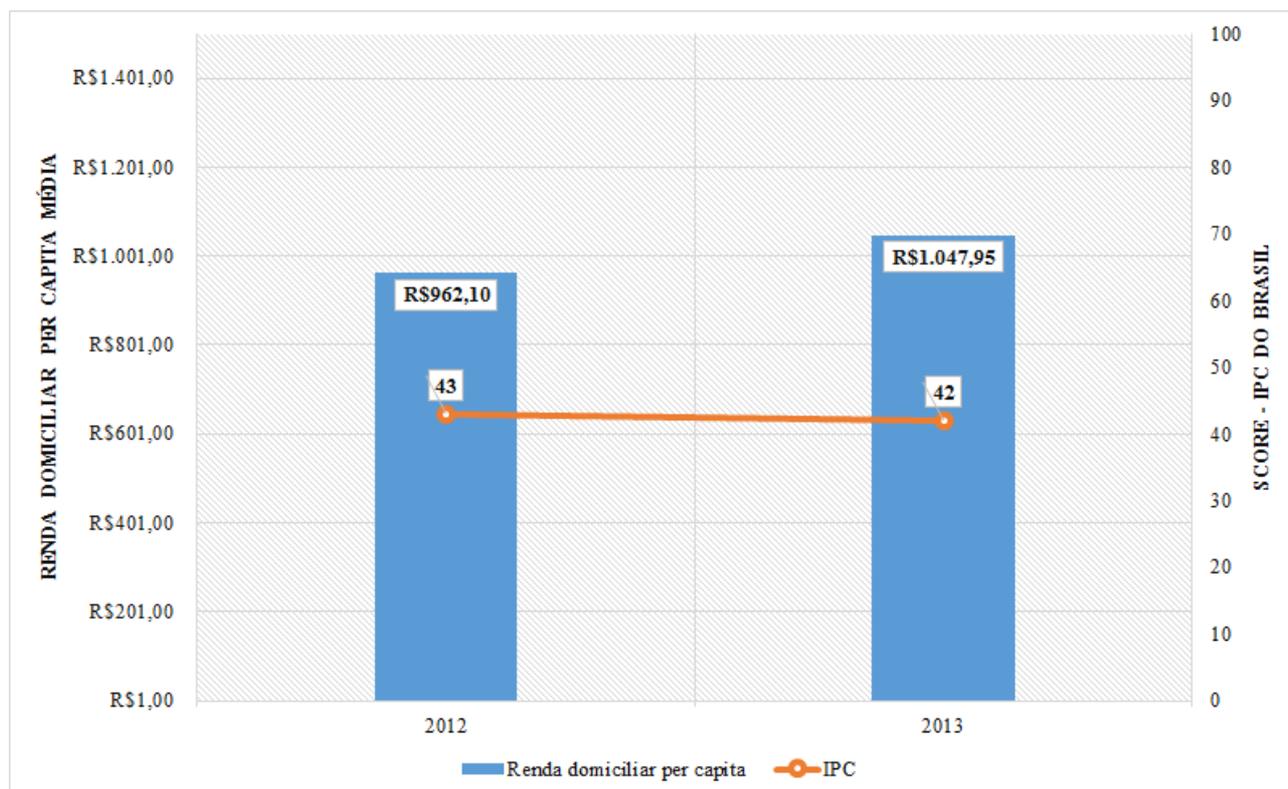


Gráfico 17: Renda Domiciliar *per capita* – média do Brasil entre 2012-2013
 Fonte: Elaborado pelo autor.

2.4 ALTERNATIVAS E RESULTADOS ESPERADOS

Em meio a corrupção generalizada, estimulada pela prática da impunidade, a matriz institucional do Estado brasileiro vem sendo moldada ao longo de séculos. Foro privilegiado, crimes de colarinho-branco, prescrição criminal, descumprimento do teto constitucional, são incentivos negativos que estimulam a corrupção e ao famoso jeitinho brasileiro. Tal comportamento é reproduzido por organizações ou atores que derivam e se beneficiam da atual matriz institucional, que naturalmente relutam para perpetuá-la. Apesar disso, vale ressaltar que no final da década de 1980, o Brasil apresentava sinais de avanços no combate à corrupção ao instituir um novo paradigma político e gerencial com a promulgação da nova Constituição de 1988, uma inovação para o Estado brasileiro ao incorporar instrumentos democráticos e também de controle social dos poderes instituídos, apresentando atributos típicos da racionalidade substantiva (SERVA, 1997). Em seguida, em 1992, o Brasil reforçava as evidências no sentido de maior participação popular, controle social, e combate à corrupção, com o *impeachment* do Presidente Collor, afastado por envolvimento em diversos esquemas de corrupção.

Por outro lado, a partir de 1995 o Brasil foi inserido em uma nova ordem mundial, passando a enfrentar novos desafios para consecução das políticas públicas, sendo impactado pelos efeitos do processo de globalização social e econômica, e pelo acelerado desenvolvimento, com o advento da “internet” e das novas tecnologias.

Todas essas mudanças conduziram o Brasil para uma reforma do aparelho do Estado, ou seja, a reestruturação organizacional das esferas do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Por sua vez, a reforma estatal tinha como eixo central consolidar um plano de desestatização, transferindo para o setor privado todas as atividades que pudessem ser controladas pelo mercado, transferência que ficou conhecida como processo de privatização e publicização (BRESSER-PEREIRA, 2007). Na opinião do autor, o processo de desestatização e desburocratização iniciado na década de 1990, sem entrar no mérito da questão, tornou-se um marco no sentido de proliferação de práticas corrupção, do uso de propinas e expedientes ilegais para obtenção de vantagens. Nesta lógica, constituiu-se no Brasil um ambiente competitivo, repleto de oportunidades milionárias, ao lado de um Estado ineficiente, historicamente injusto e dominado por um pequeno grupo de agentes públicos corruptos.

São alternativas neste contexto a aquisição de conhecimentos e especialização por parte das organizações e dos atores sociais, de modo a permitir elaborar novos modelos mentais que os levem à mudança da matriz institucional, determinadas por um misto de mudanças externas e aprendizado interno (NORTH, 1992).

Na opinião de North (1992) a direção da mudança institucional é determinada pela dependência do curso adotado, de modo gradual e às vezes de forma subconsciente, à medida que as pessoas desenvolvem padrões alternativos de comportamento condizentes com a nova avaliação dos custos e benefícios.

Os resultados esperados no âmbito do Brasil, tomando como base os conceitos da nova economia institucional (NEI), considerando os estudos desenvolvidos pelo professor Douglass North, aliado a caracterização da atual e frágil matriz institucional, combinando com o péssimo desempenho no índice de percepção da corrupção (IPC) e resultados pouco satisfatórios no quesito indicadores de competitividade, o desfecho deste estudo com suporte na racionalidade instrumental deveriam evidenciar um quadro de pobreza e fracasso econômico para o Estado brasileiro. No entanto, apesar do Brasil se manter com performance abaixo de 50% do índice de percepção da corrupção (IPC), seu desempenho nos indicadores econômicos e financeiros, evidenciaram uma tendência de desenvolvimento nacional e prosperidade, contrariando em parte os conceitos propostos pela nova economia institucional (NEI).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, verificou-se que deixar de exercer atos de ofício, burlar regras, assim como descumprir leis, de acordo com o atual código penal brasileiro (BRASIL, 1940), são práticas tipificadas como crime de corrupção. No entanto, são facilmente observadas no cotidiano da sociedade brasileira uma infinidade de ilicitudes, como dirigir sem devida habilitação e contar com a benevolência de algumas autoridades do trânsito; contratar domésticas sem o devido amparo legal e crer no lapso do legislador e da justiça do trabalho; omitir rendimentos para evitar a tributação do imposto de renda, na certeza da impunidade; abrir estabelecimentos empresariais sem cumprir requisitos vigentes por intermeio da ineficaz atuação do serviço público, entre outras atividades vedadas, fruto de um processo de enfraquecimento das instituições, formando uma espécie de senso comum da ilegalidade e corrupção. Neste mesmo contexto, há quem diga que tais ações não são efetivamente atos de corrupção, entendidos como sendo o famoso “jeitinho brasileiro”, motivado geralmente, em resposta a imposição estatal de normas e tributos incoerentes, muitos imorais e até mesmo inconstitucionais.

De um modo geral, este trabalho revelou que ausência ou fragilidade das instituições geram incentivos negativos, elevam custos de transação, afetando o desempenho econômico, degenerando valores e corrompendo princípios, constituindo um ambiente propício à proliferação da corrupção e desigualdades, impactando conseqüentemente no desenvolvimento e prosperidade nacional.

Valores da sociedade brasileira são degenerados quando o Estado impõe, por exemplo, contribuição ao fundo de garantia (FGTS) aos empregadores, em benefício dos trabalhadores, remunerando algo em torno de 3% a.a., sobre o valor aplicado (BRASIL, 1990c). Todavia, esse mesmo Estado permite que suas instituições financeiras públicas e as privadas pratiquem taxas absurdas, quando estes mesmos trabalhadores detentores de conta no FGTS necessitam de crédito, cobrando nas melhores condições, taxas de juros em média de 40% a.a. (BANCO DO BRASIL, 2016), agravando as desigualdades de renda e novamente elevando os custos de transações.

Princípios são corrompidos quando o direito constitucional a isonomia entre os cidadãos brasileiros é ferido, como verificado na Resolução do TSE nº 18019, de 2 de abril de 1992 (BRASIL, 1992b), que garante exclusivamente ao agente público remuneração integral, quando este requerer afastamento para concorrer as eleições, benefício este não concedido aos trabalhadores da iniciativa privada, o que torna mais grave o processo de representatividade política no Brasil. Desigualdades também são verificadas no atual regime previdenciário, garantindo para grande parte dos agentes públicos um regime próprio (RPPS) que lhes assegura vantagens previdenciárias jamais

acessíveis aos demais cidadãos brasileiros submetidos a um regime geral (RGPS).

É notório que a verdadeira corrupção no Estado brasileiro é deveras um fenômeno complexo, camuflado por normas e determinações legais. Essa afirmação é confirmada quando avaliamos a produção dos atos jurisdicionais do Supremo Tribunal Federal, relativo a contestação de leis, revelando que aproximadamente 50% dos casos apreciados foram considerados inconstitucionais. De acordo com Anuário da Justiça Brasil 2016 (CONSULTOR JURÍDICO, 2016), esse mesmo estudo em 2015 revelou que, 70% das leis analisadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) são inconstitucionais, caracterizando um considerável aumento e evidente fragilidade da atuação legislativa (instituições) no Brasil. Em outras palavras o problema de legislações inconstitucionais pode revelar-se ainda maior, quando consideramos um sistema judicial que em geral precisa ser provocado e apresenta um histórico de grande lentidão em suas tramitações até a sua decisão final.

Nestas condições, é possível afirmar que o Estado brasileiro vive um agudo processo de insegurança jurídica ou de fragilidade institucional, território propício para atuação de corruptos e corruptores, elevando custos de transações e afetando o desenvolvimento nacional.

Essa alegação é comprovada quando averiguamos a decisão do Supremo Tribunal Federal, que admite cortes de vencimentos que ultrapassam o teto do funcionalismo, muito embora a corte tenha entendido que as vantagens ilegais até então não precisariam ser restituídas aos cofres públicos, sob a alegação de terem recebido de boa-fé (BRASIL, 2014a). Porém, essa mesma prática poderia, na opinião do autor, ter outra interpretação, fundamentado no código penal brasileiro, art. 180, o qual estabelece que adquirir, receber em proveito próprio ou alheio, algo que seja produto de crime, ou influir para que terceiro, de boa-fé, a adquira, receba, coisa que deve saber ser produto de crime, teríamos o possível enquadramento do mesmo ato, como um crime de receptação. Torna-se cristalina na opinião do autor que o Poder Judiciário, ao proferir decisões equivocadas, tardias, ou ineficientes, tem reafirmado a prática da impunidade, estimulando agentes e gestores públicos a reincidirem em práticas ilegais e corruptas, convictos que geral, os benefícios da ação corrupta serão maiores que o custo ou punição por tal prática.

Não obstante a pesquisa demonstrou que neste mesmo Estado, onde uma pequena, mas influente parcela dos agentes públicos, consomem vultuosos recursos do erário, impetrando ações em todas as instâncias do poder judiciário para manter seus “super salários”, percebidos acima do teto atual do funcionalismo, de R\$ 33.763,00 (Trinta e três mil, setecentos e sessenta e três reais) de acordo com a lei nº 13091/2015 (BRASIL, 2015a), ao mesmo tempo que o cidadão comum sobrevive com uma renda mensal domiciliar *per capita*, segundo IPEA (2017) na média de R\$ 1.047,95 (Hum mil e quarenta e sete reais e noventa e cinco centavos).

Assim é possível considerar que o Estado brasileiro, formado pelos diversos atores e organizações, que se servem predominantemente do uso da razão instrumental, em especial aqueles detentores do poder monopolista estatal, ainda vivem grandes desafios para transpor modelos mentais e padrões históricos, que resultam, por sua vez, na manutenção de altos índices de percepção da corrupção.

Esse desafio é demonstrado a partir da análise da performance do Brasil ao longo de oito edições (2006-2013) do índice de percepção da corrupção (IPC), onde o Estado brasileiro apresentou desempenho negativo, sempre abaixo de 50% da escala de percepção da corrupção, ocupando a posição 72^a no *ranking* entre 176 países em média respectivamente, expondo um ambiente de estagnação na redução da percepção da corrupção.

Em uma outra abordagem, comparando a performance do índice de percepção da corrupção (IPC) em relação aos indicadores de competitividade (custos de transações), as investigações revelaram não haver uma relação direta entre os indicadores, considerando que os resultados variaram em maior parte em sentidos ou tendências divergentes. No contexto competitividade, embora as observações não evidenciem uma relação de causa e efeito com a percepção da corrupção, o Estado brasileiro continuou sua tendência de queda após 2013 em meio a baixas perspectivas de crescimento e inúmeros escândalos de corrupção que comprometem ainda mais a confiança nas instituições. De acordo com o índice de competitividade divulgado pelo *World Economic Forum* (2015-2016), desempenho do país é desigual em todo o índice, ocupando a 75^a posição do *ranking* entre 140 países avaliados sobre a competitividade global (*WORLD ECONOMIC FORUM*, 2015).

Por outro lado, ao realizar um paralelo do desempenho do Estado brasileiro no IPC, com indicadores econômicos e financeiros, as observações permitem propor a existência de uma relação entre o desempenho dos indicadores, considerando que os resultados variaram em maior parte em sentido convergente, ou seja, quanto melhor o desempenho do Brasil no IPC (menor percepção de corrupção), menor a taxa de desemprego (ou desocupação), maior o produto interno bruto (PIB) *per capita*, maior a renda domiciliar *per capita*; ou quanto pior o desempenho do Brasil no IPC (maior percepção de corrupção), maior a taxa de desemprego, menor o produto interno bruto (PIB) *per capita*, menor a renda domiciliar *per capita*.

Contudo, vale ressaltar que os resultados esperados, partindo da análise da matriz institucional e das teorias do professor Douglass North, Prêmio Nobel em Economia, deveriam evidenciar um quadro de pobreza e fracasso econômico para o Estado brasileiro. No entanto, apesar do Brasil se manter com performance inferior à mediana do índice de percepção da corrupção (IPC), seu desempenho no quesito indicador econômico e financeiro, evidenciaram uma tendência

de desenvolvimento nacional e prosperidade, contrariando em parte os conceitos propostos pela nova economia institucional (NEI).

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** In: Revista de Administração Pública. Edição Especial Comemorativa. São Paulo: FGV, 2007.

ARAÚJO, Maria Paula (Org.); SANTOS, Desirree dos Reis (Org.); SILVA, Izabel Pimentel da (Org.). **Ditadura Militar e Democracia no Brasil: História, Imagem e Testemunho.** 2013. Disponível em: <http://www.historia.ufrj.br/pdfs/2013/livro_ditadura_militar.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). **Números revelam congestionamento de processos no STJ e STF.** In: Informativo da Associação dos Magistrados Brasileiros, Edição nº 95, 2007. Disponível em: <http://www.amb.com.br/porta1/docs/publicacoes/amb_info_ed95.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2016.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). **Juizes Contra a Corrupção.** 2016. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_stf.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2016.

BANCO DO BRASIL. **Taxas e Prazos.** Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/porta1bb/page22,19455,19457,21,0,1,1.bb>>. Acesso em: 18 set. 2016.

BARROS JÚNIOR, Mário. **A fantástica corrupção no Brasil: mordomias, sinecuras, peculato, os cidadãos acima da lei.** São Paulo: Edição do Autor, 1982.

BENEDICTO, Gideon Carvalho de; PEREIRA, José Roberto; RIBEIRO, Livia Maria de Pádua. **As reformas da administração pública brasileira: uma contextualização do seu cenário, dos entraves e das novas perspectivas.** 2013. Disponível em: <<http://200.144.182.143/escolausp/wp-content/uploads/2015/05/Reformas-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-ANPAD-2013.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BERNARDI, Bruno Boti. **O Conceito de Dependência da Trajetória (PATH Dependence): Definições e Controvérsias Teóricas.** Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/4978/4434>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política.** 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BRASIL. **Constituição política do imperio do brazil (de 25 de março de 1824).** Rio de Janeiro,

1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL. **Lei de 16 de dezembro de 1830**. Código Penal do Império do Brasil. 1830. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-16-12-1830.htm>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL. **Constituição (1891) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília: Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em: 18 ago. 2016.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**). Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937**). Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL. **Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro, 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**). Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 51.705, de 14 de Fevereiro de 1963**. Dispõe sobre o escôpo da reforma dos serviços públicos federais e as atribuições do Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. Brasília, 1963. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-51705-14-fevereiro-1963-391669-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL. **Constituição da república federativa do brasil de 1967**. Brasília, 1967a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL. **Constituição da república federativa do brasil de 1969**. Brasília, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL. **Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988a.

BRASIL. **Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrivendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.027, de 12 de abril de 1990**. Dispõe sobre normas de conduta dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas, e dá outras providências. 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8027.htm>. Acesso em: 18 ago. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8027.htm>. Acesso em: 18 ago. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990**. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Brasília, 1990c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8036consol.htm>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimen o ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. 1992a . Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Resolução nº 18.019, de 2 de abril de 1992**. Inelegibilidade de servidores públicos em exercício. Brasília, 1992b. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/1992/RES180191992.htm>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Fontes de informações sobre a assembléia nacional constituinte de 1987: quais são, onde buscálas e como usá-las**. Brasília: Senado, 1993. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/fontes.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994.** Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acesso em: 18 ago. 2016.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.410, de 7 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". Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.** Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 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. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 18 set. 2016.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais.** Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/assuntos-internacionais/publicacoes/cartilha_ocde.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2016.

BRASIL. Governo Federal. **Entenda como funciona a estrutura do Estado brasileiro.** 2009. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/entenda-como-funciona-a-estrutura-do-estado-brasileiro>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça (CNJ). **Justiça condena 205 por corrupção, lavagem e improbidade em 2012.** In: Agência CNJ de Notícias. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/60017-justica-condena-205-por-corrupcao-lavagem-e-improbidade-em-2012>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

BRASIL. Entenda como funciona a estrutura do Estado brasileiro. 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2013/06/entenda-o-funcionamento-da-estrutura-do-estado-brasileiro>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF admite corte de vencimentos que ultrapassam o teto do funcionalismo.** Brasília, 2014a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=276632>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.091, de 12 de janeiro de 2015.** Dispõe sobre o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, referido no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal; revoga dispositivo da Lei no 12.771, de 28 de dezembro de 2012; e dá outras providências. Brasília, 2015a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13091.htm>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Teto constitucional deve ser aplicado sobre valor bruto da remuneração de servidor.** Brasília, 2015b. Disponível em: <<http://m.stf.gov.br/portal/noticia/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=289578>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Petrobras.** Brasília, 2015d. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-petrobras/documentos/outros-documentos/relatorio-final-da-cpi-petrobras>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (CGU). **Glossário.** Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.portalzinho.cgu.gov.br/glossario>>. Acesso em: 08 out. 2016a.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Infrações disciplinares de Servidores Públicos - AGU.** 2016b. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj717Pnt5bTAhWFH5AKHYw6BzIQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.agu.gov.br%2Fpage%2Fdownload%2Findex%2Fid%2F535976&usg=AFQjCNGdD5H1y5jYII4UF75rT5vFnLhBQg>>. Acesso em: 08 out. 2016.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). **10 medidas contra a corrupção.** 2016c. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/10-medidas/docs/resumo-medidas-frente-verso.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (CGU). **Convenção interamericana contra a corrupção.** Brasília, 2016d. Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/cartilha-oea-2016.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Glossário legislativo**. Brasília, 2017a. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Glossário**. Brasília, 2017b. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-v#voto-de-cabresto>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Quorum de votação. Brasília, 2017c. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/quorum-de-votacao>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo estado**. Brasília: ENAP, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia pública e reforma gerencial**. In: Revista do Serviço Público de 1937 a 2007, número comemorativo dos 70 anos, 2007. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/RSP_70Anos_2FINAL1.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2016.

CARNEIRO, Rafael Melo. **Improbidade Administrativa no Terceiro Setor: A Legitimidade Passiva Autônoma dos Dirigentes de ONGs**. 129 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.uniceub.br/bitstream/235/8642/1/61250607.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. 3. ed. Campinas, SP: Papirus, 1990.

CAVALCANTE, Carolina Miranda. **A economia institucional e as três dimensões das instituições**. Revista de economia contemporânea. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rec/v18n3/1415-9848-rec-18-03-00373.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

CHAMBOULEYRON, Rafael (Org.); ARENZ, Karl-Heinz (Org.). **IV Encontro Internacional de História Colonial**. Encontros com a história colonial, Belém. Anais do IV Encontro Internacional de História Colonial. Belém: Editora Açaí, volume 1, 2014. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/pphist/documentos/Vol.%201%20-%20Encontros%20com%20a%20historia%20colonial.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Desenvolvimento e mudanças do Estado Brasileiro**. 2. ed. reimp - Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Propriedade intelectual e desenvolvimento**. In: Agência de Notícias. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2013/10/propriedade-intelectual-e-desenvolvimento/>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

CONSULTOR JURÍDICO. **Sete em cada dez leis analisadas pelo STF são inconstitucionais**. In: Anuário da Justiça Brasil 2016, 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-abr-24/sete-cada-dez-leis-analisadas-stf-sao-inconstitucionais>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

CRUZ, Levy. **Impunidade na Sociedade Brasileira: Algumas Idéias para seu Estudo**. In: Periódicos da Fundaj, 2002. Disponível em: <<https://periodicos.fundaj.gov.br/TPD/article/download/945/666>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

D'ARAÚJO, Maria Celina (Org.). **As instituições brasileiras na era Vargas**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ: Ed. Fundação Getúlio Vargas. 1999. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/108.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2016.

DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. **O Governo João Goulart e o golpe de 1964: memória, história e historiografia**. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tem/v14n28/a06v1428.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

DIAMICO, Manuela de Souza. **Reformas de Base: Goulart e a Estrutura Agrária**. 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emdebate/article/viewFile/21326/19510>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual Básico**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://www.esg.br/images/manuais/ManualBasicoI2014.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

FREEDOM HOUSE. **Sobre nós**. Washington, DC, EUA, 2016. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/about-us>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

GURGEL, Argemiro Eloy. **Uma Lei para Inglês ver: a trajetória da lei de 7 de novembro de 1831**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/historia/memorial_do_poder_judiciario/memorial_judiciario_gaucho/revista_justica_e_historia/issn_1677-065x/v6n12/Microsoft_Word_-_ARTIGO_UMA_LEI_PARA_INGLxS_VER...._Argemiro_gurgel.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2016.

HENRIQUE, Marco Antonio; RICCI, Fábio. **Administração pública burocrática versus gerencial: uma análise crítica**. In: XV Encontro Latino Americano de Iniciação Científica e XI

Encontro Latino Americano de Pós-Graduação – Universidade do Vale do Paraíba, 2011. Disponível em: <http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2011/anais/arquivos/0023_0043_01.pdf> Acesso em: 27 mar. 2016.

HODGSON, Geoffrey M. **Institutions and Individuals: Interaction and Evolution**. 2006. Disponível em: <<http://uhra.herts.ac.uk/bitstream/handle/2299/3279/900697.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 jan 2017.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. 2010a. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 18 set 2016.

IBGE. **Rendimento nominal médio e mediano**. 2010b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_preliminares/preliminar_tab_adic_municipio_zip.shtm>. Acesso em: 12 fev. 2017.

IBGE. **Produto interno bruto dos municípios 2010 – 2013**. Contas nacionais número 49. 2015. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?t=produto-interno-bruto-br-valores-correntes&vcodigo=SCN52>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

IBGE. **Pesquisa mensal de emprego**. 2017a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/>. Acesso em: 11 fev. 2017.

IBGE. **Notas Metodológicas**. 2017b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pmemet2.shtm>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

IBGE. **Séries históricas: produto interno bruto per capita**. 2017c. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=SCN55>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

IBGE. **Séries históricas: produto Interno Bruto valores correntes**. 2017d. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?t=produto-interno-bruto-br-valores-correntes&vcodigo=SCN52>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

INÁCIO. Evaldo Selau. **Por que João Goulart não reagiu? O dilema final do governo deposto em 1964**. Brasília: Câmara do Deputados, 2010. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/4786>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

IPEA. **Ipeadata**. 2017. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 06 jan. 2017.

LASTRES, Helena; ALBAGLI, Sarita. **Informação e globalização na era do conhecimento**. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <http://www.liinc.ufrj.br/pt/attachments/055_saritalivro.pdf> Acesso em: 27 mar. 2016.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEI DE GERSON. **Propaganda do cigarro Vila Rica com jogador de futebol Gérson**. 1976. Disponível em: <<https://youtu.be/J6brObB-3Ow>>. Acesso em: 27 mar. 2016.

LOPES, Herton Castiglioni. **Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North**. Revista de Economia Política, vol. 33, nº 4 (133), pp. 619-637, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v33n4/v33n4a04.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

MACHADO, Diego Pereira. **Breve reflexão sobre o paradigma da impunidade na perspectiva do bacharel em direito**. 2016. Disponível em: <http://www.cp2.g12.br/UAs/se/departamentos/sociologia/pespectiva_sociologica/Numero1/Diego%20Machado_Breve%20reflexao%20sobre%20o%20paradigma%20da%20impunidade.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2016.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Redes públicas de cooperação local**. 2. ed. reimp. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC, Brasília: CAPES: UAB, 2012.

MARTINS, Adriano Eurípedes Medeiros. **A CORRUPÇÃO E A PERFECTIBILIDADE: A QUESTÃO EM Jean – Jacques Rousseau**. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-9AZJW7/2013tesecompleta.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Metodologias convencionais e não-convencionais e a pesquisa em Administração**. Caderno de pesquisas em Administração, São Paulo: FEA/USP, 1994.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O foro por prerrogativa de função e a lei n. 10.628/02**. 2003. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/publicacoes-diversas/prerrogativa-de-foro/prerrogativa_foro_hugo_nigro.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2016.

MOTTA, F. C. P.; ALCADIPANI, R. **Jeitinho Brasileiro, Controle Social e Competição**. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 39, n. 1, jan-mar, 1999. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/rae/vol39-num1-1999/jeitinho-brasileiro-controle-social-competicao>>. Acesso em:

29 mar. 2016.

MUNIZ, Larissa Casagrande Faller. **A Configuração Do Jeitinho Brasileiro Em Narrativas Literárias**. 2009. 123 f. Dissertação (Mestrado em Letras) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2009. Disponível em: <<http://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/391/1/Larissa.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

NORTH, Douglass C. **Ensaio & Artigos. Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Tradução Elizabeth Hart. Instituto Liberal, Rio de Janeiro, 1992.

OLIVEIRA, Gercina Alves de. **A burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira**. 1970. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/4847/3585>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

PARDINI, Daniel Jardim *et al.* **Práticas de Corrupção e Mecanismos de Controle e Prevenção em Bancos Brasileiros: um Estudo sob a Perspectiva de Gerentes e Funcionários**. Rio de Janeiro, XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/CON2931.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

PEDREIRA, Jorge M. **As consequências econômicas do império: Portugal (1415-1822)**. In: XII Congresso Internacional de História Econômica, 1998, Madrid. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1222351336H6sDZ7sk3Ak34ZY1.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

PETROBRAS. **Programa Petrobras de prevenção da corrupção**. 2015. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8B2D165439724E015530CD9A745EF4>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **A Internet e o Combate à Corrupção: Um Estudo Exploratório nas Homepages de Órgãos Representativos dos Três Poderes no Brasil**. São Paulo, XXXII Encontro da ANPAD, 2008.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **A Produção Acadêmica Brasileira Sobre Corrupção em Administração Pública: Um Estudo No Período Compreendido Entre 1997 - 2008**. São Paulo, XXXIII Encontro da ANPAD, 2009.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Corrupção e Accountability no Brasil: Um Olhar A Partir de Organizações da Sociedade Civil**. São Paulo, XXXVI Encontro da ANPAD, 2012.

REZENDE, Antônio Martinez de; BIANCHET, Sandra Braga. **Dicionário do Latim Essencial**. 2. ed. Belo Horizonte, MG: Autêntica Editora, 2014.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC, 2012.

SAISANA, Michaela; SALTELLI, Andrea. **Índice de Percepção da Corrupção de 2012**. Avaliação estatística. Luxemburg, 2012. Disponível em: <<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC77239/lbna25623enn.pdf>> Acesso em: 27 mar. 2016.

SANTOS, Washington dos. **Dicionário jurídico brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 340 p.

SEBRAE. **Relatório sobre a competitividade global**. Brasília, 2017. Disponível em: <ois.sebrae.com.br/publicacoes/relatorio-sobre-a-competitividade-global-2015-2016/>. Acesso em: 06 fev. 2017.

SERVA, Maurício. **Abordagem substantiva e ação comunicativa: uma complementaridade proveitosa para a teoria das organizações**. Revista de Administração Pública, São Paulo, v.31, n.2, p. 108-134, mar.-abr. 1997.

SILVA, Benedicto. **Taylor e Fayol**. 1960. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11988/44_000020845.pdf?sequence=1> Acesso em: 06 fev. 2017.

SIMON, Pedro. **A impunidade veste colarinho branco**. Brasília: Senado Federal, 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/193076/livro048.pdf?sequence=5>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

TEIXEIRA, Juliana Ferrer. **Corrupção passiva: análise do artigo 317 do Código Penal e sua relação com as Leis n. 8.429/92, n. 9.034/95 e n. 9.613/98**. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp153265.pdf>> Acesso em: 29 mar. 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 1995**. Berlin, Germany. 1995. Disponível em: <http://www.transparency.org/files/content/tool/1995_CPI_EN.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2006**. Berlin, Germany. 2006. Disponível em: <http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2006/0/>. Acesso

em: 27 mar. 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2007**. Berlin, Germany. 2007. Disponível em: <http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2007/0/>. Acesso em: 27 mar. 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2008**. Berlin, Germany. 2008. Disponível em: <http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2008/0/>. Acesso em: 27 mar. 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2009**. Berlin, Germany. 2009. Disponível em: <http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2009/0/>. Acesso em: 27 mar. 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2010**. Berlin, Germany. 2010. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2010/results>>. Acesso em: 27 mar. 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2011**. Berlin, Germany. 2011. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2011/results>>. Acesso em: 27 mar. 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2012**. Berlin, Germany. 2012. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2012/results>>. Acesso em: 27 mar. 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2013**. Berlin, Germany. 2013. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2013/results>>. Acesso em: 27 mar. 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **FAQS**. 2015. Berlin, Germany. Disponível em: <http://files.transparency.org/content/download/1951/12816/file/2015_CPI_FAQsZIP.zip>. Acesso em: 27 mar. 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2016**. Berlin, Germany. 2016a. Disponível em: <http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016?gclid=CJW6-a3ShNICFYUGkQodcPMAYQ#resources>. Acesso em: 09 fev. 2017.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Quem somos**. Berlin, Germany. 2016b. Disponível em:

<<https://www.transparency.org/>>. Acesso em: 27 mar. 2016.

VEBLEN, Thorstein. **The Theory of the Leisure Class**. 1997. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/gu000833.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

VERAS, Ryanna Pala. **Os crimes do colarinho branco na perspectiva da sociologia criminal**. 2006. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/7468/1/DIR%20-%20Ryanna%20P%20Veras.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. **Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente**. 1984. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/10623/9612>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

WORD JUSTICE PROJECT. **Quem somos**. Washington, DC, EUA, 2016. Disponível em: <<http://worldjusticeproject.org/who-we-are>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Relatório de Competitividade Global 2006-2007**. Genebra, Suíça, 2006. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2006-07.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2017.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Relatório de Competitividade Global 2008-2009**. Genebra, Suíça, 2008. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2008-09.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2017.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Relatório de Competitividade Global 2009-2010**. Genebra, Suíça, 2009. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2009-10.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2017.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Relatório de Competitividade Global 2010-2011**. Genebra, Suíça, 2010. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2017.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Relatório de Competitividade Global 2013-2014**. Genebra, Suíça, 2013. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf>. Acesso em:

02 jan. 2017.

WORLD ECONOMIC FORUM. Relatório de Competitividade Global 2015-2016. Genebra, Suíça, 2015. Disponível em: <<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/economies/#indexId=GCI&economy=BRA>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

WORLD ECONOMIC FORUM. Sobre o Fórum Econômico Mundial. Genebra, Suíça, 2016a. Disponível em: <<https://www.weforum.org/about/world-economic-forum>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

WORLD ECONOMIC FORUM. Conjunto de dados de Competitividade Global 2006-2015. Genebra, Suíça, 2016b. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/GCI_Dataset_2006-2015.xlsx>. Acesso em: 26 dez. 2016.

WORLD ECONOMIC FORUM. Intituições. Genebra, Suíça, 2017. Disponível em: <<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/institutions/>> Acesso em: 12 fev. 2017.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e pesquisa em Administração.** 2. ed. reimp - Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.