

**BUROCRACIA, RELAÇÃO ENTRE PODERES E TEORIA NEO-INSTITUCIONAL:
REPERCUSSÕES COM BASE NA OPERAÇÃO LAVA JATO**

VICTOR DE OLIVEIRA BRANDÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)
brandao_97@hotmail.com

JOSIEL LOPES VALADARES
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)
adm_josiel@yahoo.com.br

SUÉLEM VIANA MACEDO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)
susu.viana@hotmail.com

ALESSANDRO CARLOS DA SILVA JÚNIOR
alessandro.ufvadm@gmail.com

BUROCRACIA, RELAÇÃO ENTRE PODERES E TEORIA NEO-INSTITUCIONAL: REPERCUSSÕES COM BASE NA OPERAÇÃO LAVA JATOⁱ

1. Introdução

O estudo do comportamento humano nas organizações é objeto de análise das teorias administrativas. Neste contexto, com o *behaviorismo*, o comportamento humano nas organizações foi concebido como foco de análise dos estudiosos e dos gerentes. Com a chamada Teoria das Relações Humanas, Elton Mayo ampliou a compreensão do ambiente organizacional tendo como categoria central as relações humanas (MAYO, 1960). Se antes, o Taylorismo não dava ênfase aos impactos do comportamento humano para os resultados organizacionais, com a teoria das relações humanas a referida conduta passou a ser adotada como protagonista nos resultados da organização, afinal, incentivar o interesse das pessoas em participar das decisões organizacionais as tornaria mais motivadas e comprometidas com seu trabalho (MOTTA e VASCONCELLOS, 2006). De fato, a chamada teoria das relações humanas tornou-se profícua no contexto das organizações por pelo menos duas perspectivas (PAÇO CUNHA e GUEDES, 2016): a primeira pelo volume de pesquisas enfatizando o humanismo na administração; e a segunda, por tal humanismo ganhar *status* de ideologia sobretudo para a crítica marxista (GURGEL, 2003; TRAGTENBERG, 2005).

Na abordagem neo-institucional o comportamento humano também é analisado como fator relevante no processo de mudanças institucionais. Deste modo, verifica-se que as instituições são fundamentais para compreender uma sociedade, sobretudo por dois elementos centrais: a) normas, regras e fundamentos compartilhados; b) comportamento dos atores (NORTH, 1990; HALL e TAYLOR, 2003; MARCH e OLSEN, 2008; PERES, 2008; RIBEIRO, 2012; SILVA, PEREIRA e ALCÂNTARA, 2012; OUTEIRO et al., 2016). A análise do comportamento na teoria institucional, no entanto, não segue as perspectivas estabelecidas pelo *behaviorismo*. De forma sistemática, a revolução comportamentalista é pautada em uma teoria positiva e uma análise empírica dos termos conceituais (PERES, 2008). Busca-se compreender como é dada a relação entre indivíduo e o meio, a partir de uma análise de comportamentos individuais e coletivos. Os pensadores neo-institucionais, contudo, compreendem as instituições para além da perspectiva instrumental concebendo sua construção a partir da interação entre os atores, valendo-se de que as relações sociais moldam as instituições e, apesar, das regras e normas serem essenciais nas organizações, existe um capital simbólico que dimensiona a prática social estabelecida (RIBEIRO, 2012; SILVA et al., 2012).

No contexto das organizações públicas, o comportamento dos agentes públicos é uma lacuna a ser compreendida, sobretudo no que se refere “ao poder da burocracia e suas relações com a política no Brasil” (LOUREIRO et al., 2010, p. 108). Considera-se, neste estudo, que a burocracia está presente em todas as instâncias dos poderes executivo, legislativo e judiciário brasileiros, e que seus agentes atuam no processo de construção e aperfeiçoamento dos instrumentos de controle da corrupção. Para fins de operacionalização, toma-se a investigação judicial denominada “Operação Lava Jato” como instituição de combate à corrupção no Brasil. Deve-se levar em conta, neste sentido, um arranjo de instituições que atuam conjuntamente no intuito de trazer mais transparência e responsabilização para a administração pública. Portanto, é objetivo central desta pesquisa compreender, a partir da perspectiva neo-institucional, o comportamento da burocracia brasileira no processo de controle externo da corrupção, tendo como parâmetro a Operação Lava Jato.

Este trabalho é constituído de cinco partes além dessa introdução. Na primeira expõe-se a teoria institucional, lente analítica desta pesquisa. A segunda discute o conceito de burocracia e os

seus aspectos históricos dentro do contexto brasileiro. A terceira, por sua vez, discorre sobre os procedimentos metodológicos adotados. A quarta analisa as repercussões da Operação Lava Jato, as respectivas instituições envolvidas e a conseqüente influência destas sobre o comportamento da burocracia pública. A quinta, por fim, apresenta as considerações finais que analisam as perspectivas apresentadas.

2. Marcos Para Compreensão da Teoria Neo-institucional

A abordagem institucional é estudada pelas literaturas clássicas e contemporâneas da ciência política. As análises institucionais clássicas foram empreendidas por Aristóteles, John Locke, Montesquieu e Tocqueville (PERES, 2008). Todos esses autores influenciaram o velho institucionalismo, que a partir do século XX, por meio da Economia Política, teve como foco as discussões sobre os efeitos que as instituições e a cultura causavam no comportamento econômico dos indivíduos (THÉRET, 2003). Nas pesquisas de North (1990), March e Olsen (2008), Dimaggio e Powel (2001), Hall e Taylor (2003) verificam-se evidências de que as abordagens institucionais são fundamentais para a compreensão do comportamento humano nas instituições, sendo possível notar, ainda, suas implicações para os processos de mudanças institucionais.

No campo organizacional, a abordagem institucional também tem sido muito discutida. Autores como Mangi (2009), Assis (2011), Cavalcante (2011), Cechelaine et al., (2013), Fialho e Martins (2016) tem buscado evidenciar as implicações da abordagem institucional para a compreensão das organizações, sobretudo a partir das ações dos atores e das regras que compõem o ambiente organizacional. Além do dimensionamento da abordagem institucional nas organizações, há também pesquisas como a de Carvalho et al., (2012), que, por uma perspectiva crítica alerta sobre os possíveis traços conservadores presentes na teoria institucional, sobretudo, que, pela sua análise, os estudos que utilizavam dessa abordagem baseavam-se muito em pesquisas empíricas carecendo debates teóricos no campo.

Apesar desta crítica, a teoria institucional contribui para a compreensão das instituições que se define como “um conjunto de regras formais e normas informais que persiste através do tempo, mas também é sempre um padrão de relações sociais, que pode ser competitiva, oposicionista e caracterizada por relações de poder desiguais” (JENSON e MÉRAND, 2010, p. 82). Na visão de Silva, Pereira e Alcântara (2012), inclusive, a teoria institucional é uma ferramenta que auxilia na compreensão da forma como as ações públicas interagem com as ações de atores sociais, a partir da análise dos valores, da estrutura de poder, cultura e normas sociais. Deste modo, o institucionalismo é considerado como o caminho para a compreensão da sociedade através de suas instituições, sendo estas determinadoras dos resultados sociais e políticos (HALL e TAYLOR, 2003). As instituições neste sentido se configuram como complexos determinantes da vida social (MARCH e OLSEN, 2008); influenciadoras do comportamento dos agentes públicos pelo fornecimento meios de catalisação de mudanças (THÉRET, 2003); “serve de fio condutor para as ações dos indivíduos, guiando seu comportamento” (OUTEIRO et al., 2016, p. 118); são constituídas por fatores complexos, como o grau de formalidade, de cooperação e o contato com a cultura, são determinantes para se definir o futuro de uma instituição, sendo o fracasso ou o sucesso (SILVA, PEREIRA e ALCÂNTARA, 2012). Além disso,

Ao longo do tempo as instituições permanecem simplesmente por serem componentes elementares a orientarem as ações individuais e coletivas. Ou seja, precedem os indivíduos e mutações nos protocolos e convenções sequer surgem como objetivos das ações individuais. São, antes, traços estruturantes das identidades, das preferências, dos modelos interpretativos e do leque de possíveis ações a serem adotadas (RIBEIRO, 2012, p. 93).

A evolução de uma instituição responsável por tomar decisões se dá de forma simultânea ao longo de três dimensões (MARCH e OLSEN, 2008). A primeira delas é representada pelo fato de que, uma instituição ao estabelecer sua estratégia deve estar sujeita a mudanças, ou seja, caso ela tenha o intuito de alcançar um sucesso subjetivo deve se atentar às escolhas que se repetem e se adequar a elas, já que uma instituição que não atende às necessidades dos atores tende ao fracasso (MARCH e OLSEN, 1976). A segunda dimensão, por sua vez, determina que a instituição modifica suas habilidades com o tempo gerando um aumento da competência em relação as atividades (PRESTON e KEACHIE, 1964). A terceira e última estabelece que uma instituição modifica suas pretensões, ou seja, ela altera a sua definição de sucesso subjetivo baseando-se nas decisões passadas (CYERT e MARCH, 1963). Assim, as escolhas dos agentes sociais também podem ser causas de mudanças do arranjo institucional.

A teoria institucional é abordada sob o enfoque do velho institucionalismo e do neo-institucionalismo. O velho institucionalismo, cuja discussão iniciou-se durante o século XX, buscava analisar o efeito das instituições e da cultura no comportamento econômico do indivíduo (PERES, 2008). Já a teoria neo-institucional concebe fornece elementos que propiciam a análise das organizações de um governo, estabelecendo como funcionam as instituições, de que maneira são desenvolvidas as suas funções e como são tomadas as decisões. Nesta perspectiva, a ideia de instituições políticas é fundamental para se compreender a forma como a sociedade se comporta (HALL e TAYLOR, 2003). Neste sentido, no neo-institucionalismo, há uma interdependência entre instituições sociais e políticas relativamente autônomas, minimizando, dessa forma, a visão baseada em escolhas e resultados como fatores centrais a respeito de comportamentos simbólicos (MARCH e OLSEN, 2008).

Segundo Hall e Taylor (2003, p. 194), a abordagem neo-institucional é constituída por três vertentes principais: a histórica, a da escolha racional e a sociológica, sendo que “todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos”. Na primeira linha de pensamento, a do institucionalismo histórico baseia-se em um rígido controle sobre o desenvolvimento dos atores políticos coletivos e no privilégio da elite em relação à criação e interação com as instituições, sendo um reflexo do *path dependence* (HALL e TAYLOR, 2003; RIBEIRO, 2012). Além disso, é caracterizada pelo exacerbado conteúdo formalista e normativo (PERES, 2008). Destaca-se, que o conceito de *path dependence* remete ao preestabelecimento de uma determinada direção fazendo que novos acontecimentos relacionados tendam a seguir o mesmo caminho (histórico), fortalecendo, assim, essa fórmula de comportamento (PIERSON, 2000). No decorrer do tempo, esse fortalecimento pode fazer que essa direção já preestabelecida se torne imperceptível gerando, via de consequência, um ciclo vicioso. Deste modo, os comportamentos dos agentes são preestabelecidos de acordo com normas sociais institucionalizadas. Em outras palavras, quer dizer que o comportamento dos atores é condicionado pelas regras e normas historicamente legitimadas. Verifica-se, portanto, que os estudiosos da abordagem histórica do institucionalismo não têm como ponto principal de análise o comportamento dos agentes sociais em si, mas a trajetória das instituições e como ela afeta esses agentes (HALL e TAYLOR, 2003; CARVALHO et al., 2012).

A vertente da escolha racional, segunda linha neo-institucionalista analisada nesta pesquisa, concebe as instituições a partir do entendimento de que direitos como o de propriedade, renda e de custos de transação são centrais para o desenvolvimento e funcionamento das instituições (NORTH, 1990; HALL e TAYLOR, 2003). Para essa linha de pensamento, as escolhas dos agentes sociais visam uma satisfação máxima, razão pela qual adotam uma perspectiva calculadora objetivando um ou vários objetivos, a partir de cálculos estratégicos (HALL e TAYLOR, 2003).

Observa-se, portanto, que as instituições influenciam os comportamentos dos indivíduos ao dar informações e condições de se traçar a linha de pensamento responsável por decidir como será desenvolvido a estratégia. Sob esta perspectiva do institucionalismo, ao realizar escolhas os indivíduos são coerentes em relação aos seus interesses particulares e, por outro lado, incoerentes no que se refere ao bem comum, uma vez que as escolhas que são mais agradáveis para si próprio se sobrepõem às que, teoricamente, seriam mais favoráveis para a sociedade como um todo (RIBEIRO, 2012; CARVALHO et al., 2012; SILVA et al., 2012). Em outras palavras,

Os teóricos da escola da escolha racional tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade (no sentido de que seria possível encontrar um outro resultado que satisfaria melhor um dos interessados sem que qualquer outro saísse lesado (HALL e TAYLOR, 2003, p.205).

O institucionalismo da escolha racional, neste sentido, é caracterizado por uma relação de comportamentos egoístas dos agentes sociais, estabelecidos de forma a obter satisfação máxima em relação aos seus desejos e preferências, mesmo que isso crie um cenário em que ocorra uma satisfação reduzida para o coletivo (MARCH e OLSEN, 2008; CARVALHO et al., 2012). Como aponta Soares (2005, p. 24) “o pressuposto acerca da racionalidade das ações está associado à suposição de que o interesse dos atores dentro do aparato estatal é manter ou estender o próprio poder ou atribuições, assim como o interesse na arena privada é, de alguma forma, explorar e obter vantagens do Estado”.

A abordagem sociológica, a seu turno, tem como foco principal a perspectiva cultural (HALL e TAYLOR, 2003), porquanto, os teóricos dessa linha de pensamento defendem que mesmo que os indivíduos busquem um maior rendimento para chegar aos seus objetivos, eles ainda se apoiam-se em modelos de procedimentos já estabelecidos pela sociedade. As instituições, portanto, são responsáveis por fornecerem esses modelos que filtram as ideias dos indivíduos criando um exemplo a ser seguido. Assim, como os sociólogos “descrevem um universo de indivíduos ou de organizações em busca de definir ou de exprimir suas identidades conforme modos socialmente apropriados” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 211), verifica-se que a referida abordagem difere da vertente da escolha racional.

Diante disso, observa-se que a corrente do institucionalismo histórico busca compreender a influência histórica no processo de formação das instituições e dos indivíduos. A abordagem da escolha racional, por sua vez, tem como objetivo principal entender as escolhas dos indivíduos a partir da influência causada pelas instituições, bem como a interferência dos interesses individuais em relação ao modo de funcionamento das mesmas. Nesta perspectiva, é possível inferir que as ações e escolhas dos cidadãos em relação a política são reflexos da influência das instituições, de modo que, através da análise do comportamento determina-se como ocorre tais interferências. O quadro 01 conceitua e identifica os comportamentos dos agentes conforme cada uma das linhas de pensamento do neo-institucionalismo.

Quadro 01: Comportamento dos agentes sociais no neo-institucionalismo.

Linha de Pensamento	Comportamento dos Agentes sociais
Institucionalismo Histórico	É visto como um reflexo de um ciclo vicioso, chamado de <i>path dependence</i> , sendo que os atos são determinados a partir do privilégio de uma elite estabelecida de forma histórica.
Institucionalismo da Escolha Racional	Apresenta um caráter individualista e calculista, buscando sempre alcançar a maximização da satisfação, mesmo que seja causada uma satisfação de menor intensidade para o coletivo.
Institucionalismo Sociológico	É moldado de acordo com o que as instituições pregam como o que é socialmente adequado, nesse caso, os atores sociais baseiam suas escolhas nos símbolos institucionais.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da leitura de Hall e Taylor (2003).

Considerando a análise contida no quadro 01, nota-se que os procedimentos e ações institucionais são capazes de afetar o contexto social, visto que têm o poder de alterar e determinar, de algum modo, a distribuição de interesses, recursos, demandas e as regras de conduta dos indivíduos. A propósito, segundo Hall e Taylor (2003, p. 195), “a organização institucional da comunidade política ou a economia política é o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos”. No caso do Brasil, as instituições são responsáveis pela estruturação das transações entre os agentes e as organizações políticas, incentivando, a partir de aprovações, a publicidade, o controle de recursos e a gerência de cargos, determinando a agenda política e as políticas públicas. Assim, “a organização da vida política torna-se um ponto central para uma análise mais acurada da realidade social, posto que pode explicar, em parte, algumas de suas características” (LAMEIRÃO, 2007, p.12).

Verifica-se, por conseguinte, que a abordagem do neo-institucionalismo coloca o Estado e a burocracia como atores relevantes que detêm a capacidade de influenciar na formulação de leis e na implementação de políticas sociais. Deste modo, como a burocracia pode ser considerada como uma interação de regras e normas que determinam o modo operante institucional político (PAIVA, 2009), na próxima seção, serão discutidos o seu conceito e os seus aspectos históricos dentro do contexto brasileiro.

3. A Burocracia no Brasil: Conceito e Aspectos Históricos

A burocracia originou-se como um método capaz de tornar possível a percepção da realidade das organizações sociais. Neste sentido, o Estado passa a ser compreendido como uma forma de interpretar as relações que permeiam os atores envolvidos no seu contexto (MORAES et al., 2003; FARIA e MENEGHETTI, 2011). No presente estudo considera-se que a burocracia é constituída como “um instrumento de poder, de dominação, pois, ninguém pode ser superior à estrutura burocrática de uma sociedade” (FARIA e MENEGHETTI, 2011, p. 427). No Brasil, a burocracia, da forma como conceituada acima, desenvolveu-se no governo de Getúlio Vargas, quando o interesse dos agentes políticos deixou de voltar-se para os cargos menores que dominavam o sistema clientelista e passou a dar maior ênfase àqueles determinadores de políticas econômicas e sociais (PAIVA, 2009). Nesta época, buscou-se, a partir de mudanças na estrutura governamental, o crescimento do país. Tais alterações, segundo Abrucio et al., (2010, p. 35), “tratava-se de completar o processo de construção nacional por intermédio de um novo tipo estatal voltado para a industrialização, a urbanização e o desenvolvimento econômico do país”.

Além disso, outro ponto na era Vargas foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que tinha como missão “definir um padrão de eficiência para a administração pública federal, mediante seus recursos humanos” (FADUL et al., 2012, p. 1446).

Neste período de formação da burocracia brasileira o DASP contribuiu sobremaneira para a estruturação básica do aparelho administrativo estatal, que passou a ter regras mais rigorosas e critérios meritocráticos de avaliação, adequando-se, dessa forma, ao novo modelo de Estado (ANDION, 2012; FARAH, 2011). Ademais, o DASP também possuía o dever de controlar o executivo federal, por meio dos departamentos administrativos estaduais (ABRUCIO et al., 2010). Para Nunes (2010, p. 2001) “o DASP sustentou um processo de centralização sem precedências no país”, que alcançou tanto o nível federal quanto os níveis estaduais com a instituição dos Daspinhos (FARAH, 2011). Contudo, apesar dos grandes esforços empreendidos em sua concepção, com a queda do Estado Novo a instituição ficou enfraquecida, deixando dois legados:

De um lado, vários de seus membros lideraram ou fizeram parte da alta burocracia que comandou, geralmente com sucesso, a gestão em órgãos do governo federal durante o nacional-desenvolvimentismo. Por outro lado, o Dasp foi essencial na instalação, em alguns pontos da burocracia civil, de uma cultura de mérito que, mesmo quando colocada mais adiante em perigo, ficou impregnada em parte dos daspianos e repassada a outros líderes e grupos burocráticos (ABRUCIO et al., 2010, p.44).

Após a saída de Getúlio Vargas do poder, seu sucessor, Juscelino Kubistchek, institucionalizou o plano de metas, um programa que visava a industrialização e modernização do país, através da criação de instituições paralelas para administrar o seu funcionamento. Embora tenha sido eficaz, o referido programa causou uma fragmentação das estruturas governamentais em instituições setoriais que conflitavam com as ações dos ministérios (ABRUCIO et al., 2010).

Posteriormente, quando Juscelino Kubistchek deixou o comando do país, os problemas da administração paralela se acentuaram, causando uma instabilidade política, até que em 1964, com o golpe militar, houve uma reforma da administração pública. O regime militar possibilitou um aperfeiçoamento em determinados aspectos por meio de princípios meritocráticos, como os mecanismos de planejamento, informação e pesquisa, além de uma institucionalização de várias políticas públicas relacionadas com saneamento e habitação (ABRUCIO et al., 2010; ZWICK et al., 2012). Todavia, o grande ponto de destaque do regime instituído foi a continuação da expansão do estado brasileiro a partir de uma administração indireta (TORRES, 2004; LUSTOSA DA COSTA, 2008; NUNES, 2010).

Para continuar a expansão do Estado, o governo militar promulgou o Decreto-Lei nº 200/67 (BRASIL, 1967), que tinha como objetivos a descentralização administrativa, bem como uma maior flexibilidade da decisão política, o fortalecimento dos órgãos de planejamento e o desenvolvimento de agências que ficariam responsáveis pelo orçamento, compras, auditorias e informação estatística. Tudo isso, por conseguinte, permitiu que o controle das funções do Estado ocorresse de forma mais fragmentada e ágil. Entretanto, ainda que tivessem sido estabelecidas políticas de descentralização política, houve uma centralização de poder no âmbito federal em relação aos estados e municípios (LUSTOSA-DA-COSTA, 2008; ABRUCIO, et al., 2010; ZWICK et al., 2012). O governo autoritário do regime militar, contudo, não obteve sucesso, pois ocorreu um insulamento da burocracia em relação à política, devido à ideologia tecnocrata defendida no período (NUNES, 2010).

Com a conseqüente fragmentação da administração pública, “a burocracia tinha se transformado numa multiplicação de corpos administrativos, com formas de legitimidade e meritocracia diferentes e sem diálogo entre si, inviabilizando uma efetiva gestão de pessoal” (ABRUCIO et al., 2010, p. 52). Mesmo com o fim do regime militar a situação administrativa do país só apresentou um desenvolvimento considerável com a Constituição Federal de 1988, que teve

como pontos centrais a democratização, descentralização e profissionalização meritocrática do serviço civil. Tais mudanças apresentaram resultados positivos, no entanto, devido à instabilidade e à falta de estrutura do Estado, não obtiveram os resultados desejados (TORRES, 2004).

Durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, eleito em 1994, a situação política do país voltou a apresentar melhoras (ABRUCIO et al., 2010). Com o auxílio do ministro Bresser-Pereira, responsável pela reforma Bresser, elaborou-se uma gestão pública voltada para os resultados, que, entretanto, não teve força suficiente para sustentar uma mudança ampla e contínua da administração pública. Durante o governo Lula, que abarcou o período de 2003 a 2010, foram implementadas várias políticas públicas, porém, ocorreu um grande loteamento dos cargos públicos. Ao longo do referido governo também foram aperfeiçoados mecanismos de combate a corrupção, melhorando as ações da Polícia Federal (PF) e o trabalho da Controladoria Geral da União (ABRUCIO et al., 2010). No contexto atual, o papel dos órgãos em questão, aliado à atuação do Ministério Público Federal (MPF) e do Poder Judiciário, foi de grande importância para que a Operação Lava Jato fosse deflagrada. Antes, contudo, de analisar os desdobramentos da investigação policial citada e a sua consequente influência sobre o comportamento dos atores envolvidos, serão discutidos os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa.

4. Procedimentos Metodológicos

Este estudo foi operacionalizado predominantemente na forma qualitativa, pois baseia-se em uma perspectiva interpretativa do mundo. Isso significa que os pesquisadores estudam as coisas em cenários naturais, buscando entender os fenômenos a partir dos significados que as lhes conferem (DENZIN e LINCOLN, 2006). Além disso, trata-se de uma pesquisa exploratória, visto que há um número pequeno de estudos a respeito desse assunto na literatura. Aliás, na visão de Gil (1991), a pesquisa exploratória tem como objetivo geral finalidade o desenvolvimento, esclarecimento e modificação dos conceitos e ideias, proporcionando uma visão geral de um problema pouco explorado.

A coleta de dados, por sua vez, baseou-se, sobretudo, na pesquisa documental. Conforme Cellard (2008), o documento escrito é uma fonte rica de informações para pesquisadores nas ciências sociais. O documento é útil para reconstituir passados relativamente distantes ou até mesmo testemunhar descrições de um passado recente de forma bem particular. Assim, metodologicamente, a análise documental tem como vantagem o fato de eliminar, em parte, possíveis influências, pela presença ou intervenção do pesquisador, das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados. Para a elaboração de uma pesquisa documental de qualidade é preciso fazer um exame crítico dos documentos a serem analisados (CELLARD, 2008). Deste modo, as fontes empregadas nesta pesquisa foram os sites institucionais de algumas das principais mídias de comunicação atual, como por exemplo, as revistas Istoé e Carta Capital; os sites do Ministério Público Federal (MPF) e da Polícia Federal (PF); os jornais Folha de São Paulo, Estadão e Valor econômico; os portais eletrônicos Pragmatismo Político, Agência Brasil e G1, dentre outros. As referidas fontes foram selecionadas propositalmente por obter visões distintas sobre o atual momento político no Brasil.

A análise dos dados seguirá os critérios de Bardin (2011). Foi aplicada em torno de três etapas cronológicas: a) pré-análise (definição de materiais e procedimentos a serem seguidos); b) exploração do material e tratamento dos resultados (aplicação dos procedimentos escolhidos na pré-análise); c) tratamento dos resultados e interpretação (geração de inferências para a construção dos resultados da investigação). A autora citada considera que a codificação dos dados brutos do conteúdo pesquisado permite, ao analista, atingir uma representação acerca das características do texto. Dentro da análise de conteúdo, optou-se por empregar a técnica de análise temática

(categorias temáticas) que pode ser concebida como a descoberta de núcleos de sentido que compõem a comunicação “cuja presença ou frequência de aparição pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 2011, p.131).

5. A Operação Lava Jato: Repercussões e Instituições envolvidas

Conforme abordado anteriormente, as instituições influenciam diretamente nas ações dos agentes sociais. Para demonstrar como essa interferência ocorre na prática, o presente estudo realizou uma análise da Operação Lava Jato, que segundo o Ministério Público Federal (MPF, 2017), é a maior investigação sobre corrupção conduzida até hoje no Brasil. Já em sua 39ª fase, os desdobramentos da investigação, que neste ano completou três anos, revelaram a participação de membros do Congresso Nacional brasileiro, de representantes do poder executivo federal e estadual, de diretores de grandes agências estatais e de empresários das maiores empreiteiras do país no esquema criminoso de pagamento de propinas e desvios de recursos públicos (MPF, 2017; BRASIL, 2017).

As investigações que culminaram na referida operação foram iniciadas em 2009 pela Polícia Federal a fim de apurar crimes de lavagem de dinheiro envolvendo políticos e organizações lideradas por doleiros que relacionavam entre si, sendo que uma delas usava uma rede de lavanderias e postos de combustíveis para movimentar os valores de origem ilícita, surgindo daí o nome conferido à operação (MPF, 2017; PINHEIRO, 2017). Em julho de 2013, após o monitoramento de conversas telefônicas, foi identificada a atuação dos principais personagens do mercado clandestino de câmbio no Brasil no esquema criminoso investigado. Os doleiros envolvidos eram responsáveis pela movimentação financeira e lavagem de dinheiro de inúmeras pessoas físicas e jurídicas. Além disso, constatou-se que o ex-diretor de Abastecimento da Petrobras teria recebido doações de um dos doleiros investigados (MPF, 2017).

A primeira fase da operação, deflagrada em março de 2014, teve como foco principal a investigação de organizações criminosas lideradas por doleiros, que utilizavam interpostas pessoas e empresas em nome de terceiros, para a prática de crimes contra o sistema financeiro nacional, sendo que suas atividades ilícitas se estendiam a diversos pontos do território nacional (BRASIL, 2017). As apurações iniciais revelaram um imenso esquema criminoso de corrupção que envolvia a Petrobras, empresa de capital aberto, cujo acionista majoritário é o governo do brasileiro. Segundo o Ministério Público Federal (MPF, 2017), verificou-se que há pelo menos dez anos a estatal beneficiava grandes empreiteiras em troca de propina paga aos seus altos executivos e a outros agentes públicos, por meio de operadores financeiros. Como forma de fraudar as licitações, simulando uma concorrência real, e conseguir contratos com a Petrobras, as empreiteiras envolvidas formaram um cartel em que foi estabelecida uma concorrência aparente, sendo que, os preços de projetos oferecidos à Petrobras eram determinados em reuniões secretas nas quais se definia quem ganharia o contrato e qual seria o preço, inflado em benefício privado. Esse sistema envolveu diretores da estatal, os membros dos partidos políticos que se beneficiam com os desvios financeiros e inúmeros agentes públicos da Petrobras (MPF, 2017; BRASIL, 2017).

As investigações constataram que o esquema de desvios de recursos era operacionalizado pela Diretoria de Abastecimento, Diretoria de Serviços e Diretoria Internacional da estatal, sendo que todos os respectivos diretores foram indicados por representantes de partidos políticos diversos que se favoreciam com os desvios. Os operadores financeiros de cada uma das diretorias eram responsáveis por intermediar o pagamento da propina e entregá-la aos beneficiários disfarçada de dinheiro limpo, através de movimentações financeiras no exterior, contratos simulados com

empresas de fachada ou pagamento de bens (MPF, 2017). Nesta etapa, inúmeros mandados de busca e apreensão, de prisão preventiva e temporária e de condução coercitiva foram expedidos pela Justiça Federal no estado do Paraná e cumpridos em diversos estados brasileiros, culminando na prisão de parte dos doleiros e do ex-diretor de Abastecimento da Petrobras (MPF, 2017; BRASIL, 2017). Em decorrência dos desdobramentos das investigações, que resultou na descoberta de novos esquemas de desvios de dinheiro e pagamento de propina, as fases seguintes da Lava Jato tiveram como foco principal a apuração de atos fraudulentos relacionados à Petrobras que envolviam políticos de diferentes partidos e as maiores empreiteiras do Brasil (PINHEIRO, 2017).

A partir de tais acontecimentos, a sétima fase da investigação, chamada de Operação Juízo Final, mirou executivos e funcionários das grandes empreiteiras envolvidas no esquema de pagamento de propinas relacionadas a contratos com a Petrobras. Na ocasião, também foram presos o ex-diretor de Engenharia e Serviços da estatal e um lobista (PINHEIRO, 2017). Nas etapas seguintes, foram igualmente decretadas as prisões do ex-diretor da Petrobras, do tesoureiro do Partido Trabalhista (PT), de parte dos presidentes das empreiteiras envolvidas no esquema, de um ex-ministro do PT, de novos doleiros e do ex-gerente executivo de engenharia da diretoria de Serviços da estatal (PINHEIRO, 2017; BRASIL, 2017). Mais à frente, também descobriu-se que funcionários da Petrobras abriram contas em vários países para receber propina, que quais estavam em nome de empresas *offshores*, criadas em paraísos fiscais no qual as leis dificultam a punição de crimes e a identificação do dono real da empresa (MPF, 2017).

Em virtude da grande quantidade de pessoas envolvidas no esquema e do número de materiais para serem analisados, o procurador-geral da República designou um grupo de procuradores da República, denominado como “força-tarefa”, para conduzir as investigações (MPF, 2017). Nas fases seguintes da operação, além de fatos ocorridos no âmbito da Petrobras, desvios de recursos ocorridos em outros órgãos públicos federais também foram abrangidos. Segundo informações do Ministério Público Federal (2017), atualizadas em abril de 2017, já foram realizadas 92 prisões preventivas, 101 prisões temporárias e 9 em flagrante. Também foram efetuadas 59 acusações criminais contra 267 pessoas, pelos crimes de corrupção, crimes contra o sistema financeiro internacional, tráfico transacional de drogas, formação de organização criminosa e lavagem de ativos. Os crimes denunciados envolvem pagamento de propina estimada em R\$6,4 bilhões, sendo R\$ 10,3 bilhões alvo de recuperação por acordos de colaboração.

Ao longo das investigações, a colaboração premiada, prevista na Lei Federal nº. 12.850/2013 (BRASIL, 2013), conhecida como Lei de Combate às Organizações Criminosas, propiciou a descoberta de novos atores envolvidos e maiores esclarecimentos quanto ao funcionamento do esquema de pagamento de propinas e desvios de dinheiro, resultando nas fases subsequentes da operação. O objetivo geral da colaboração premiada é incentivar os investigados a colaborarem com a justiça em troca da concessão de benefícios como a diminuição da pena, alteração do regime de cumprimento da pena ou mesmo, em casos excepcionais, a isenção da pena, podendo ocorrer de duas formas diversas.

Conforme o Ministério Público Federal (2017), na primeira o acusado revela informações a fim de que tal cooperação seja levada em consideração pelo judiciário no momento da aplicação da pena. Na segunda, é realizado um acordo entre o investigado e o Ministério Público formalizado por meio de um contrato, onde são definidas as condições para que a cooperação seja premiada e quais os benefícios concedidos. Realizado o acordo, o respectivo termo é remetido ao juiz para homologação, o qual deverá verificar sua regularidade, legalidade e voluntariedade. Depois de

homologado, o colaborador poderá ser ouvido pelo membro do Ministério Público ou pelo delegado de polícia responsável pelas investigações.

Os acordos firmados pelos investigados com o Ministério Público Federal aliados à documentação e materiais apreendidos, aos dados financeiros obtidos por meio de quebra de sigilo bancário e às interceptações telefônicas realizadas, permitiram o avanço da operação e a descoberta de um grande esquema de desvios de recursos públicos que envolvia grandes empreiteiras com atuação no mercado nacional e internacional, políticos conhecidos, ex-ministros do governo federal e ex-governadores, profissionais do marketing político e empresários brasileiros, todos envolvidos em crimes de corrupção ativa e passiva, gestão fraudulenta, lavagem de dinheiro, organização criminosa, obstrução da justiça, operação fraudulenta de câmbio e recebimento de vantagem indevida, bem como no bloqueio de dinheiro e apreensão de bens dos investigados (MPF, 2017; BRASIL, 2017).

No que se refere à condução da Operação Lava Jato, a Polícia Federal, o Ministério Público Federal e o Poder Judiciário podem ser consideradas as principais instituições envolvidas. À Polícia Federal (PF) cabe realizar as investigações, sendo que os respectivos inquéritos policiais instaurados são encaminhados ao Ministério Público Federal (MPF), responsável por promover a ação penal através do oferecimento da denúncia. Após análise de todos os fatos narrados pelo órgão ministerial, compete ao judiciário receber ou não a acusação e, havendo indícios da ocorrência de crime, inicia-se o processo judicial, onde será apurada a veracidade das condutas ilícitas informadas (MPF, 2017).

A primeira instituição citada, a Polícia Federal (PF), é um órgão permanente, organizado e mantido pela União, com autonomia orçamentária, administrativa e financeira, vinculado ao Ministério da Justiça. A instituição tem poderes para investigar casos de corrupção que envolvam verbas federais ou entidades federais, contribuindo para a manutenção da lei e da ordem. Deste modo, a Polícia Federal é responsável pela coleta de provas, investigação de autoria e oitiva de suspeitos e testemunhas (BRASIL, 2017). No caso da Lava Jato, especificamente, a Polícia Federal “conduziu a investigação inicial, pedindo monitoramento de conversas dos investigados e a realização da maior parte das buscas, apreensões e prisões, também por ela executadas” (MPF, 2017). Posteriormente, os relatórios resultantes das investigações foram remetidos ao Ministério Público Federal.

O Ministério Público, a seu turno, é um órgão que atua na defesa da ordem jurídica e na fiscalização do cumprimento da lei, não possuindo qualquer vinculação funcional a qualquer dos poderes do Estado. As atribuições e os seus instrumentos de atuação estão previstos no artigo 129 da Constituição Federal do Brasil de 1988. Dentre as suas atribuições, estão a de defender o patrimônio nacional e o patrimônio público e social. O Ministério Público Federal, um dos ramos do Ministério Público da União, trabalha nas investigações, verificação de inquéritos e no oferecimento de denúncias, podendo atuar por iniciativa própria ou mediante provocação. A instituição ingressa com ações em nome da sociedade, oferece denúncias criminais e deve ser ouvida em todos os processos em andamento na Justiça Federal que envolvam o interesse público relevante, mesmo que não seja parte na ação (MORAIS, 2014). A instituição também tem trabalhado firmemente na proteção dos direitos coletivos, principalmente quando se refere a desvio de recursos públicos, como no caso da Operação Lava Jato.

Enfim, dentre os três poderes, o Judiciário é encarregado da função jurisdicional, aplicando as leis aos casos concretos para solucionar os conflitos surgidos entre particulares ou entre órgãos do poder público, tendo a função de garantir os direitos individuais, coletivos e sociais, bem como resolver conflitos entre cidadãos, entidades e Estado (MORAIS, 2014). A Justiça Federal é a

responsável pelas ações que envolvem diretamente o governo federal ou suas autarquias, fundações e empresas públicas. No caso da Operação Lava Jato as investigações foram conduzidas pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal, contudo, cabe ao Poder Judiciário decidir acerca de medidas como interceptações telefônicas, quebras de sigilo fiscal e bancário, buscas e apreensões e prisões temporárias ou preventivas.

Destaca-se, a propósito, que segundo o Ministério Público Federal (2017), além dessas três principais instituições, a investigação também contou com o apoio da Inteligência da Receita Federal, do Conselho de Controle das Atividades Financeiras, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), do Ministério da Justiça, por meio do Departamento de Recuperação de Ativos e de Cooperação Jurídica Internacional, do Tribunal de Contas da União (TCU) e a da Controladoria Geral da União (CGU), que passou integrar, desde maio de 2016, o Ministério da Fiscalização, Transparência e Controle.

Nesse contexto, cumpre ressaltar que a mídia foi um elemento significativo para o processo de legitimação da Operação Lava Jato. Desde que foi deflagrada a operação conta com um grande apoio social. Conforme as pesquisas realizadas, uma parcela considerável da população tem acompanhado os desdobramentos das investigações, apoiando a continuidade das mesas, mesmo que elas tragam algum tipo de impacto na situação econômica do país (MACEDO, 2016; CARTA CAPITAL 2017). Estudos também comprovam que em mais da metade dos estados brasileiros ocorreram manifestações populares a favor da operação lava jato (G1, 2017). Da forma como as informações a respeito das investigações foram divulgadas pela mídia, os atores processuais envolvidos foram transformados em mitos, que incorporaram valores opostos, de um lado o juiz justiceiro, apoiado pela grande maioria da população, e de outro os acusados poderosos.

Tal fator contribuiu para que a postura do magistrado que conduz os processos instaurados na Justiça Federal do Paraná fosse aclamada pela maioria dos manifestantes, como se o mesmo fosse um herói (OLIVEIRA, 2016). Todavia, mesmo apresentando uma grande aceitação e apoio social, a Operação Lava Jato também recebeu muitas críticas. Dentre elas destacam-se a de que a investigação objetiva incriminar determinadas pessoas atribuindo-lhes, para isso, a prática de atos corruptos (WETERMAN, 2017) e a acusação de abuso de poder por parte do judiciário, (AMORIM, 2017), fato que ensejou a propositura do Projeto de Lei nº. 280/2016, que define os crimes de abuso de autoridade, ainda em trâmite no Senado Federal.

6. Considerações Finais

Diante do arranjo institucional destacado acima, observa-se que esta pesquisa contribui para o entendimento de que os processos estabelecidos pela governança democrática atual expõem o fato histórico de que apesar da literatura dar ênfase nos estudos do Executivo – hipertrofia do Executivo (LOUREIRO et al., 2010), é relevante atentar-se para a atuação dos outros poderes na república brasileira no que tange ao controle externo da corrupção. Deste modo, essa pesquisa demonstra que o conceito da burocracia no Brasil deve ser compreendido para além do executivo.

O poder judiciário, na perspectiva analisada torna-se central para que instrumentos de controle externo da corrupção sejam aprimorados e aplicados de forma eficiente. Especificamente no caso da Operação Lava Jato, verifica-se que é possível relacionar os comportamentos dos atores da burocracia envolvidos na investigação com as três principais vertentes da abordagem neo-institucional. Inicialmente, observou-se que a conduta corrupta dos acusados é fruto de uma crença de que quem está no poder é imune à justiça, sendo um reflexo do *path dependence*, conceito abordado no institucionalismo histórico. Tal comportamento pode ser visto também através da perspectiva da escolha racional, visto que os agentes corruptos decidem agir de forma ilegal por questão de poder e influência ou, na maioria das vezes, apenas para se beneficiarem

financeiramente. A Operação Lava Jato, portanto, deixou mais evidente que a punição decorrente da prática de atos corruptos atinge, de igual modo, o alto escalão da política e os empresários mais influentes do país, levando à prisão figuras políticas ‘poderosas’.

Aliás, conforme ponderado ao longo do estudo, a colaboração premiada foi um fator que permitiu o avanço das investigações da Lava Jato – que pode ser entendida pela perspectiva da escolha racional como um instrumento de trocas de vantagens particulares. No que se refere ao comportamento gerado por este instrumento jurídico, observa-se que tanto os investigados quanto o Ministério Público Federal agem de forma a maximizar seus interesses. De um lado os acusados buscam a redução da eventual pena fixada, de outro as instituições responsáveis pela condução do processo procuram por informações que possam contribuir para a investigação.

Um outro comportamento atrelado às investigações, notadamente no que se refere à atuação do Poder Judiciário, diz respeito ao abuso de poder. Partindo da perspectiva do institucionalismo histórico, pode-se considerar que o abuso de poder somente é possível devido a colocação do ator dentro da estrutura de poder, o que lhe autoriza a tomar certas atitudes que, para alguns, está além de sua alçada. De outro modo, pode ser visto também como uma forma de atingir os interesses pessoais do próprio ator sem se preocupar com a satisfação geral, se enquadrando nas características do institucionalismo da escolha racional. Afinal, esta análise corrobora com a discussão de que a burocracia “constitui um instrumento de poder, de dominação, pois, ninguém pode ser superior à estrutura burocrática de uma sociedade” (FARIA e MENEGHETTI, 2011, p. 427).

Sob a perspectiva do neo-institucionalismo sociológico, a Operação Lava Jato reflete o compartilhamento de símbolos que tornam-se elementos constitutivos das práticas sociais. Alguns desses símbolos podem estar relacionados ao comportamento de alguns dos atores envolvidos na investigação dos atos corruptos. Por exemplo, a visão ‘messiânica’ construída sobre a imagem do juiz que conduz as investigações no Paraná atrelada ao seu comportamento de ‘justiceiro’. Tal postura, por conseguinte, tem ocasionado uma comoção popular no que se refere ao objetivo da investigação, polarizando, assim, a forma de agir da sociedade civil (apoiar ou não a operação). Deste modo, como uma resposta aos símbolos institucionais gerados pela Lava Jato, as manifestações populares, principal comportamento da sociedade civil notado. Por todo o exposto, verifica-se que a Operação Lava Jato não representa apenas um instrumento de combate à prática de atos corruptos por políticos e seus respectivos partidos, servidores públicos e empresários, mas pode ser considerada, também, um mecanismo que tem influenciado diretamente o comportamento dos atores envolvidos.

A pesquisa realizada contribui, portanto, por ampliar a ideia de que a burocracia vai além das instâncias do poder executivo brasileiro, estando presente, também, no poder legislativo e judiciário. Além disso contribui para a análise do comportamento dos principais atores envolvidos na investigação. No contexto ilustrativo, o controle da corrupção apresenta-se como uma estrutura de governança, que aponta para a inter-relação entre poderes. Neste sentido, tanto o poder judiciário, quanto o poder legislativo estão presentes neste modelo de governança, ora enquanto atuantes por meio do controle externo da corrupção, ora enquanto atuantes nos atos corruptos. A teoria neo-institucional, deste modo, é fundamental para a compreensão de que as práticas sociais constituídas no contexto da Operação Lava Jato são apresentadas não somente pelas normas e instrumentos formais de controle da corrupção, mas também de elementos simbólicos presentes no governo, nas organizações e também na sociedade, que influenciam as decisões que têm sido tomadas quanto à atenuação ou não das penas impostas àqueles que cometem os atos corruptos.

Conclui-se, desta maneira, que a pesquisa demonstrou que as instituições são responsáveis por moldar o comportamento dos agentes, o que pode favorecer a prática de condutas que beneficiam interesses próprios. Além disso, toma-se a teoria neo-institucional como uma lente para a compreensão de que o comportamento humano nas instituições públicas não se encerra a partir da constituição das regras, normas e instrumentos formais instituídos, mas é constituído também pelas as práticas sociais compartilhadas. No caso do controle da corrupção empreendido pela Operação da Lava Jato, estas práticas sociais são produzidas, consumidas e reproduzidas a partir das relações existentes nos poderes da república brasileira e também da influência da mídia e da sociedade como um todo. Entendida, pela lente neo-institucional, a Operação Lava Jato, não se configura apenas como uma instituição de controle externo da corrupção, mas sim como uma instituição influenciada pelo comportamento dos atores envolvidos no processo de investigação. A burocracia pública, afinal, é central para compreensão dos arranjos produzidos.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO. **Burocracia e Política no Brasil: Desafios Para o Estado Democrático no Século XXI**. Editora FGV. 2010.
- AMORIM, Felipe. Moro critica projeto abuso de autoridade. UOL. Brasília. Publicado em: 30/03/2017. Política. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/03/30/moro-critica-projeto-abuso-de-autoridade.htm>>. Acesso em: 31.mar.2017.
- ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE**. BR, v. 10, n. 1, 2012.
- ASSIS, A. N. Institutionalizing the concept of sustainability from a tetralogical perspectiv: the case of pro-guaíba. **Organizações & Sociedade**, v. 18, n. 57, art. 8, p. 335-353, 2011.
- AVRITZER, Leonardo; BIGNOTO, Newton; GUIMARAES, Juarez, STARLING, Heloisa Maria Murgel. **Corrupção ensaios e críticas**, Editora UFMG, 2008.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011. 223 p.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. Decreto 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05.08.2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm>. Acesso em: 24.abril.2017.
- BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27.2.1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 24.abril.2017.
- BRASIL. Polícia Federal. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Operação Lava Jato. 2017. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato>>. Acesso em: 24.abril.2017.

- CARTA CAPITAL. 58% da população tem visão da lava jato mostra pesquisa. Publicado em: 19/10/2016. Política. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/589-da-populacao-tem-visao-critica-da-lava-jato-mostra-pesquisa>>. Acesso em: 30.mar.2017.
- CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F.; SILVA, S. M. G. A trajetória conservadora da teoria neoinstitucional. **Gestão. Org** – Vol. 10, n. Especial, p. 469-496, dez. 2012.
- CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1681-1804, 2011.
- CECHELAINE, C. H. O.; SILVEIRA, M. C.; OLIVEIRA, K. P.; MORAES, C. E. S. A influência dos processos de institucionalização na utilização dos resultados de avaliações de políticas públicas: o caso mineiro das avaliações executivas de projetos. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 16, n. 1, p. 82-97, 2013.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. (Org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. São Paulo: Vozes, 2008.
- CYERT, R. M. &e MARCH, J. G. **A Behavioral Theory of the Firm**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1963.
- DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. (Orgs.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-41.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. Introducción. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Eds.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- FADUL, Élvia Mirian Cavalcanti; MAC-ALLISTER DA SILVA, Mônica de Aguiar; SILVA, Lindomar Pinto da. Ensaio de interpretações e estratégias para o campo da administração pública no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1437-1458, Dec. 2012.
- FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. Burocracia como organização, poder e controle. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 424-439, Oct. 2011.
- FIALHO, R. C. N.; MARTINS, R. Elementos institucionais e desempenho da logística de uma rede pública de assistência farmacêutica. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 5, p. 129-149, 2016.
- G1. Cidades pelo país tem manifestações a favor da lava jato neste domingo. Publicado em: 26/03/2017. Política. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/cidades-pelo-pais-tem-manifestacoes-a-favor-da-lava-jato-neste-domingo.ghtml>> Acesso em: 31 de março de 2017.
- GURGEL, C. **A gerência do pensamento**. São Paulo: Cortez, 2003. 191 p.
- GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª Ed. São Paulo: Atlas S. A, 2008. 200 p. ANO 1991.
- HALL, P.A.; TAYLOR, R.C.R. **As Três Versões do Neo-Institucionalismo**. Lua Nova. São Paulo, no.58, p.193-223, 2003.
- JENSEN, J.; MÉRAND, F. Sociology, institutionalism and the European Union. **Comparative European Politics**, Vol. 8, 1, 74–92, 2010.
- LAMEIRÃO, Camila Romero. Estratégias Políticas e Gestão Local: as subprefeituras do município do Rio de Janeiro. 127. Dissertação – Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2007.

- LOUREIRO, Maria R.; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana C. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- LUSTOSA DA COSTA, F. Brasil: 200 anos de Estado: 200 anos de administração pública: 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.
- MACEDO, Fausto. Apoio da população a lava jato aumenta indica, pesquisa. **ESTADÃO**. Publicado em. 06/06/2016. Política. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/apoio-da-populacao-a-lava-jato-aumenta-indica-pesquisa/>>. Acesso em: 30.mar.2017.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Ambiguity and Choice in Organizations**. Bergen: Universitet sforlager. 1976.
- MANGI, L. C. Neoinstitutionalism and the appropriation of Bourdieu's work: a critical assessment. **Revista de Administração de Empresas**, v. 49, n. 3, p. 323-336, 2009.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. NEO-INSTITUCIONALISMO: FATORES ORGANIZACIONAIS NA VIDA POLÍTICA. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008.
- MAYO, E. **The human problems of an industrial civilization**. New York: Viking Press, 1960. 194 p
- MORAES, Lúcio Flávio Renault de; MAESTRO FILHO, Antonio Del; DIAS, Devanir Vieira. O paradigma weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na teoria organizacional. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 57-71, June 2003.
- MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30ª ed. São Paulo: Atlas – 2014.
- MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELLOS, Isabella F.G. de. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006
- MPF. Ministério Público Federal. Caso Lava Jato. 2017. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato>>. Acesso em: 24.abril.2017.
- NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NUNES, Edson, O. **A Gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 4 ed. – Rio de Janeiro: Garamond, 2010, 144p.
- OLIVEIRA, Tory. Moro está se tornando uma figura messiânica. **CARTA CAPITAL**. Publicado em: 15/03/2016. Política. Disponível em: <<https://cartacapital.com.br/politica/moro-esta-se-tornando-uma-figura-messianica>>. Acesso em: 30.mar.2017.
- OUTEIRO, G. M.; GÓES, D. S.; NASCIMENTO, D. M. Neoinstitucionalismo, regularização fundiária urbana e o Programa Terra Legal. **Novos Cadernos NAEA**, v. 19 n. 2, p. 115-137, maio-agosto 2016.
- PAÇO CUNHA, E.; GUEDES, L. T. “Teoria das relações humanas” como ideologia na particularidade brasileira (1929-1963). **Farol – Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 3, n. 8, 925-986, dez. 2016.

- PAIVA, C. H. A. A Burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). **HISTÓRIA**, São Paulo, v. 28, nº 2, 2009.
- PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2008.
- PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **The American Political Science Review**, Vol. 94, No. 2, p. 251-267, Jun., 2000.
- PINHEIRO, Júnior. Operação Lava Jato. **Folha de São Paulo**. Publicado em: 31/03/2017. Folha explica. Disponível em: <<http://arte.folha.uol.com.br/poder/operacao-lava-jato/>>. Acesso em: 19.mar.2017.
- PRESTON, L. D. & KEACHIE, E. C. **Cost Functions and Progress Functions: An Integration**. American Economic Review. Pittsburgh, v. 54, n. 2, p. 100-108, Mar, 1964.
- RIBEIRO, F. Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política. **Pensamento Plural**, Pelotas [10]: 89-100, janeiro/junho 2012.
- SILVA, E. A.; PEREIRA, J. R.; ALCÂNTARA, V. C. Interfaces epistemológicas sobre administração pública, institucionalismo e capital social. **Cad. EBAPE.BR**, v. 10, nº 1, artigo 2, Rio de Janeiro, Mar. 2012.
- SOARES, J. B. **Inovações Institucionais para a gestão dos recursos hídricos no âmbito federal**. Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS, 2005. 131 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.
- THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 225-255, 2003.
- TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 224 p.
- TRAGTENBERG, M. Burocracia e ideologia. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2005. 282 p.
- WETERMAN, Daniel. ‘Lava Jato fez a coisa mais sem-vergonha que aconteceu neste País’, diz Lula. **ESTADÃO**. Publicado em: 24/03/2017. Política. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lava-jato-fez-a-coisa-mais-sem-vergonha-que-aconteceu-neste-pais-diz-lula,70001713174>>. Acesso em: 30.mar.2017.
- ZWICK, E. et al. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 284-301, jun. 2012

ⁱ Agradecimentos ao apoio concedido pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG.